

**UNIVERSITAT AUTÒNOMA DE BARCELONA**  
**FACULTAT D'ECONOMIA I EMPRESA**  
**DEPARTAMENT D'ECONOMIA I D'HISTÒRIA ECONÒMICA**  
Programa de Doctorado en Historia e Instituciones Económicas

**TESIS DOCTORAL**

**INEQUIDAD, FRAUDE Y CONSERVADURISMO.**  
**LA TRIBUTACIÓN AGRARIA Y EL CATASTRO**  
**PARCELARIO EN LA ESPAÑA DEL SIGLO XX**  
**(1906-1966)**

**AUTOR:**

**ERNEST COROMINAS ABADAL**

**DIRECTOR:**

**DR. RAMÓN GARRABOU SEGURA**

**Mayo de 2014**



***A Anna i a Pau***



## **AGRADECIMIENTOS**

*Cuando uno termina un complejo y prolongado trabajo de investigación que ha permanecido de forma perenne durante seis largos años en su vida, uno echa la vista atrás y calibra qué ha representado todo este esfuerzo, si ha valido la pena, si el beneficio, académico y personal, ha cubierto el coste. Y si una vez realizado este ejercicio valorativo, uno ha concluido que, finalmente, a su modo de ver, el resultado ha sido positivo, experimenta con ello una notable satisfacción. Pero en el proceso ha intervenido un factor sin el cual este esfuerzo no hubiera sido eficaz, y que ha representado un elemento muy importante en la consecución del favorable desenlace final. Este factor ha sido la persona que ha dirigido la tesis doctoral, y con la que he tenido la gran fortuna de contar. El Dr. Ramón Garrabou me ha acompañado en todo el recorrido con sus precisas directrices y con sus efectivos comentarios. Me ha dejado trabajar libremente, orientando el rumbo, sólo cuando era necesario, con sus observaciones concretas, claras y concisas. He aprendido mucho y le agradezco la labor que ha realizado.*

*También agradezco la generosa ayuda que me han ofrecido, a lo largo de todo el proceso, en las fuentes y en la documentación: Agustín Torreblanca y Marisa Martínez, del Archivo General Central del Ministerio de Hacienda; Jesús Sastre y María Paz Vellón, del Archivo Histórico y Administrativo del Instituto Geográfico Nacional; Santiago González, del Archivo del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación; Pilar Faci, del Archivo Histórico Provincial de Lleida; Pilar Abós, del Archivo Histórico Provincial de Teruel; y Micaela Pérez, del Archivo Histórico Provincial de La Rioja. En la información: Carmen Garrigues, Tomás Moreno y Francisco García Cepeda, de la Dirección General del Catastro del Ministerio de Hacienda; y Santiago Suñol, de la Diputación provincial de Lleida. Y en los aspectos académicos: Pere Pascual, de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Barcelona; y José Martín López, de la Escuela Técnica Superior de Ingeniería en Topografía, Geodesia y Cartografía de la Universidad Politécnica de Madrid.*

*A todos, muchas gracias.*



## ÍNDICE GENERAL

<b>INTRODUCCIÓN</b>	17
<b>CAPÍTULO 1: EL DEBATE NACIONAL POR EL CATASTRO PARCELARIO EN LOS ALBORES DEL SIGLO XX (1899-1905)</b>	39
<b>1.1.- Los catastros por masas de cultivo y la ley de Fernández Villaverde de 1900</b>	39
1.1.1.- Un proyecto de ley en la estela de los planes de Navarro Reverter	40
1.1.2.- La Ley de Fernández Villaverde de 27 de marzo de 1900	47
1.1.3.- El Reglamento de 19 de febrero de 1901	50
1.1.4.- Los catastros por masas de cultivo y la ley de 1900 desde la perspectiva de la nueva ordenación catastral	53
<b>1.2.- Las propuestas y las tendencias en el camino hacia la Ley de 1906</b>	57
1.2.1.- Una enardecida demanda del catastro parcelario	57
1.2.2.- Las voces en defensa del catastro parcelario	58
1.2.3.- La obra de Isidro Torres Muñoz	63
1.2.4.- El proyecto de Amador del Villar y la ofensiva final para la creación de la Junta del Catastro	69
1.2.5.- Una síntesis del estado del catastro parcelario en Europa	73
<b>1.3.- La Junta del Catastro</b>	76
1.3.1.- El Real Decreto de octubre de 1902	76
1.3.2.- Proyectos presentados a la Comisión Ponente	79
1.3.3.- Dictamen de la Junta del Catastro al Gobierno	85
<b>CAPÍTULO 2: LA PROMULGACIÓN DE LA LEY DEL CATASTRO PARCELARIO DE 1906 Y EL LENTO PROCESO PARA SU PUESTA EN MARCHA (1906-1909)</b>	91
<b>2.1.- Un laberinto de tres años para aprobar la ley</b>	91
2.1.1.- Las sucesivas vicisitudes políticas	91
2.1.2.- La recta final hasta la aprobación de la ley	95
<b>2.2.- La Ley del Catastro Parcelario de 23 de marzo de 1906</b>	99
2.2.1.- Los trabajos planimétricos y agronómicos	99
2.2.2.- Las responsabilidades y los efectos fiscales y jurídicos	106

<b>2.3.- La nueva tributación y los renqueantes primeros pasos del Avance Catastral</b>	111
2.3.1.- Aspectos y puntualizaciones de la ley de 1906	112
2.3.2.- Primeras objeciones parlamentarias al Avance Catastral	117
2.3.3.- La pugna por la privatización del catastro parcelario	120
<b>2.4.- El primer resultado del Avance Catastral: la provincia de Albacete</b>	125
2.4.1.- La Memoria del Avance Catastral en la provincia de Albacete	126
2.4.2.- Resultados catastrales en la provincia de Albacete	131
<b>2.5.- Ocaso de la singular batalla por la concesión del catastro parcelario a la iniciativa privada</b>	139
2.5.1.- Los debates parlamentarios para privatizar la obra del catastro	139
2.5.2.- El fin de las aspiraciones de la Sociedad del Catastro Español	150
<b>CAPÍTULO 3: LA REFORMA DE LA CONTRIBUCIÓN TERRITORIAL Y EL REGLAMENTO DE 1913, DOS HITOS EN LOS GOBIERNOS LIBERALES DE CANALEJAS Y ROMANONES (1910-1913)</b>	157
<b>3.1.- La necesidad de una nueva ordenación de la Contribución Territorial</b>	159
3.1.1.- La reforma de la Contribución Territorial en el Congreso	159
3.1.2.- El discurso de Eduardo Cobián, ministro de Hacienda	164
3.1.3.- Discusión del proyecto de ley en el Senado	168
3.1.4.- La determinación del tipo impositivo para la tributación catastral	173
<b>3.2.- La Ley de reforma de la Contribución Territorial de 29 de diciembre de 1910</b>	176
<b>3.3.- La intensificación de las voces críticas al Avance Catastral</b>	181
3.3.1.- Protestas y proposiciones de ley en el Parlamento	181
3.3.2.- Los agravios en el moderado progreso del Avance Catastral	186
3.3.3.- La pugna de las proposiciones de ley por parte de los detractores	193
<b>3.4.- El Reglamento del Avance Catastral de 23 de octubre de 1913</b>	200
3.4.1.- La normativa para el desarrollo de los trabajos	201
3.4.2.- La conservación del Avance Catastral	209
3.4.3.- Las aplicaciones a la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria	213
3.4.4.- La estadística catastral y las valoraciones finales	217

<b>3.5.- El fallido intento liberal de reestructurar los gravámenes por componentes de la riqueza imponible</b>	220
3.5.1.- La progresividad tributaria del proyecto de ley de Suárez Inclán	220
3.5.2.- La fundamentación del proyecto de ley en la Memoria justificativa	224
<b>CAPÍTULO 4: CONTROVERSIA Y CONSECUENCIAS DEL PROYECTO DE REFORMA HACENDÍSTICA DE SANTIAGO ALBA (1914-1918)</b>	231
<b>4.1.- La aplicación del nuevo Reglamento y sus efectos clarificadores</b>	234
4.1.1.- La etapa de gobierno de Eduardo Dato	234
4.1.2.- Las últimas disposiciones hasta el proyecto de Santiago Alba	238
<b>4.2.- El proyecto de reforma hacendística y económica de Santiago Alba</b>	241
<b>4.3.- El fracaso de la reforma de la Contribución Territorial y de la tributación sobre el aumento de valor de la propiedad inmueble y fiscalidad</b>	249
4.3.1.- La reorganización del catastro y la malograda reforma del impuesto	249
4.3.2.- El fracaso de la reforma de la propiedad inmueble y régimen fiscal	253
<b>4.4.- La reorganización del catastro, un fruto de la reforma hacendística de Santiago Alba</b>	263
<b>4.5.- La nueva reglamentación para el desarrollo y la reorganización del Avance Catastral</b>	269
4.5.1.- Los reglamentos para la reorganización	269
4.5.2.- Las normas complementarias y la valoración final del período	274
<b>CAPÍTULO 5: EL APOGEO DEL AVANCE CATASTRAL Y EL PROCESO PREVIO A SU DEMOLICIÓN POR EL DIRECTORIO MILITAR (1919-1923)</b>	281
<b>5.1.- El arranque definitivo y los fallidos intentos de aumento y progresividad de la tributación</b>	283
5.1.1.- Las disposiciones finales para desarrollar el Real Decreto de Alba	283

5.1.2.-Gabino Bugallal y la introducción de la progresividad en el tributo	287
<b>5.2.- Hacia una moderada reforma del sistema de cupo y el fracasado proyecto de Francisco Cambó</b>	292
5.2.1.- La continuación de la polémica catastral en el Senado	292
5.2.2.- El intento de Francisco Cambó de armonizar el Avance Catastral con el Registro de la Propiedad	297
5.2.3.- El trámite de la Reforma de la Contribución Territorial en las Cortes	301
<b>5.3.- La Ley de reforma de la Contribución Territorial de 26 de julio de 1922</b>	305
<b>5.4.- Una feroz ofensiva parlamentaria hasta el pronunciamiento de septiembre de 1923</b>	308
5.4.1.- Los primeros debates en el Congreso de los Diputados	308
5.4.2.- Las réplicas de Miguel Villanueva, ministro de Hacienda	315
5.4.3.- Los dirigentes de la Asamblea de las Cámaras Agrícolas de España	320
5.4.4.- Una valoración de la oposición parlamentaria al Avance Catastral	328
<b>CAPÍTULO 6: LA DICTADURA DE PRIMO DE RIVERA, UN PERÍODO DE REVISIONISMO E INVOLUCIÓN (1924-1930)</b>	339
<b>6.1.- La creación de la Comisión para la formación del catastro</b>	343
6.1.1.- Una primera remodelación del Instituto Geográfico y Estadístico	343
6.1.2.- El Real Decreto de creación de la Comisión	345
<b>6.2.- El trabajo de la Comisión y la polémica social ante el proyecto de decreto ley</b>	348
6.2.1.- El dictamen de la Comisión para la formación del catastro	348
6.2.2.- La valoración de las asignaciones presupuestarias	352
6.2.3.- El informe final de Pedro Vives y Vich al Directorio militar	356
6.2.4.- La controversia en la prensa: el debate entre Fernando de los Ríos y Ramón de Pando	358
<b>6.3.- La Ley del Catastro Parcelario-Jurídico de 3 de abril de 1925</b>	364
6.3.1.- El texto del Real Decreto Ley de 3 de abril de 1925	364
6.3.2.- Una valoración de la reforma catastral de la Dictadura	368

<b>6.4.- La gestión de José Calvo Sotelo: los deseos y la realidad</b>	<b>375</b>
6.4.1.- Los intentos de reformismo y la ley de Registro de Arrendamientos	375
6.4.2.- La cercenada reforma de Calvo Sotelo	377
6.4.3.- La ofensiva de los grandes terratenientes	381
6.4.4.- El Real Decreto Ley de 25 de junio de 1926	384
<b>6.5.- El Reglamento de mayo de 1928 y el fin del período de involución de la Dictadura</b>	<b>386</b>
6.5.1.- El Reglamento de 30 de mayo de 1928	386
6.5.2.- Conclusión y síntesis hasta la llegada de la Segunda República	389
<b>CAPÍTULO 7: EL REFLEJO DE LAS IDEOLOGÍAS DURANTE LOS DOS BIENIOS DE LA SEGUNDA REPÚBLICA (1931-1936)</b>	<b>393</b>
<b>7.1.- Las medidas reformistas en el primer Gobierno y los inicios del bienio social-azañista</b>	<b>397</b>
7.1.1.- El desmantelamiento de la estructura de la Dictadura	397
7.1.2.- Las leyes de este período sobre la Contribución Territorial Rústica	400
<b>7.2.- Una nueva orientación hacia la fotografía aérea y la ley de Carner de agosto de 1932</b>	<b>404</b>
7.2.1.- La imperiosa adopción de la nueva técnica de la fotografía aérea	404
7.2.2.- El debate parlamentario previo a la ley de agosto de 1932	411
7.2.3.- La ley de Jaime Carner de 6 de agosto de 1932	416
7.2.4.- La realización de los trabajos aéreos por parte del Estado	419
7.2.5.- La Contribución sobre la Renta y el resto de normas sobre el impuesto agrario en el bienio social-azañista	422
<b>7.3.- De nuevo la regresión durante los gobiernos del bienio radical-cedista</b>	<b>425</b>
7.3.1.- El nuevo Parlamento y la primera proposición de ley de la C.E.D.A.	425
7.3.2.- La definitiva vuelta atrás con el Decreto de Marraco de agosto de 1934	428
7.3.3.- El resto de la legislación del bienio radical-cedista y el rechazado proyecto de ley de Chapaprieta de octubre de 1935	434
<b>7.4.- Los meses de gobierno del Frente Popular</b>	<b>440</b>
7.4.1.- Un período demasiado breve para una nueva transformación	440
7.4.2.- El proyecto de ley de recargo progresivo sobre la Contribución Territorial Rústica del ministro Gabriel Franco	441

<b>7.5.- El impuesto y el catastro durante la Guerra Civil</b>	447
<b>CAPÍTULO 8: EL OBJETIVO DE LA RECAUDACIÓN DURANTE LA PRIMERA ETAPA AUTÁRQUICA DEL FRANQUISMO (1939-1952)</b>	453
<b>8.1.- La reforma de Larraz y la ordenación de la Contribución Territorial Rústica</b>	456
8.1.1.- La reforma tributaria de José Larraz de diciembre de 1940	456
8.1.2.- La ley de ordenación de la Contribución Territorial, la primera medida del nuevo ministro Joaquín Benjumea	460
8.1.3.- Se reanudan los trabajos catastrales	463
<b>8.2.- Los nuevos recargos al impuesto y la negligencia catastral</b>	465
8.2.1.- Un nuevo recargo lineal a la Contribución Territorial Rústica	465
8.2.2.- La prioridad de los amillaramientos frente al catastro	466
8.2.3.- La ley de Bases y los Seguros Sociales, otros notables aumentos a la presión fiscal sobre la agricultura	469
<b>8.3.- Una leve ordenación catastral y el aumento continuado de la presión fiscal hasta 1952</b>	472
8.3.1.- La orden de 1 de febrero de 1944, la primera regulación relevante de los nuevos levantamientos catastrales	472
8.3.2.- Los nuevos e incesantes recargos al impuesto hasta 1952	475
8.3.3.- Una síntesis valorativa del período autárquico de 1939 a 1952	478
<b>CAPÍTULO 9: LAS PROFUNDAS REFORMAS DEL IMPUESTO DE 1957 Y 1964, Y EL CAMINO HACIA LA CULMINACIÓN DEL CATASTRO (1953-1966)</b>	489
<b>9.1.- La decisiva ley de la Contribución Territorial de Gómez de Llano de diciembre de 1952</b>	492
9.1.1.- Comentarios al preámbulo de la ley	492
9.1.2.- La ley de Contribución Territorial de 20 de diciembre de 1952	494
9.1.3.- Normas para el desarrollo de la ley	497
<b>9.2.- Un largo período de sosiego hasta 1957</b>	500
9.2.1.-El impuesto y el catastro después de la ley de diciembre de 1952	500
9.2.2.- La última etapa de Gómez de Llano	501

<b>9.3.- Los años iniciales de Navarro Rubio en Hacienda y su reforma tributaria de 1957</b>	504
9.3.1.- Primeros cambios del nuevo ministro	504
9.3.2.- La reforma tributaria de Navarro Rubio de diciembre de 1957	505
9.3.3.- Las normas de desarrollo de la ley de 26 de diciembre de 1957	508
9.3.4.- Una valoración de la reforma tributaria de diciembre de 1957	510
<b>9.4.- La profunda reforma del impuesto de 1964 y la conclusión del catastro parcelario</b>	514
9.4.1.- Después de la ley de diciembre de 1957	514
9.4.2.- La reforma tributaria de Navarro Rubio de junio de 1964 y la transformación radical de la estructura de la Contribución Rústica	517
9.4.3.- Las normas de desarrollo de la ley de 11 de junio de 1964	521
9.4.4.- Un juicio a la profunda reforma del impuesto agrario de 1964	524
9.4.5.- El punto final a la implantación catastral	529
<b>CAPÍTULO 10: LA VALORACIÓN DE LA INEQUIDAD Y EL FRAUDE EN LOS AMILLARAMIENTOS. LOS ESTUDIOS DE LAS PROVINCIAS DE LLEIDA Y LOGROÑO</b>	533
<b>10.1.- La verificación mediante la comparación de los resultados catastrales y el estado de los amillaramientos</b>	533
10.1.1.- La verificación en los tres niveles de los repartos de cupos	533
10.1.2.- El reparto del cupo nacional a las provincias	536
10.1.3.- El reparto del cupo provincial a los municipios	539
10.1.4.- El reparto del cupo municipal a los contribuyentes y la valoración final para la verificación del segundo planteamiento	543
<b>10.2.- El estudio del estado de los amillaramientos en la provincia de Lleida</b>	551
10.2.1.- El reparto del cupo nacional de los amillaramientos a Lleida y sus provincias limítrofes	551
10.2.2.- El reparto del cupo provincial de los amillaramientos entre los municipios de Lleida	559
10.2.3.- El reparto de los cupos de los municipios de la provincia de Lleida entre sus contribuyentes	567
10.2.4.- Una valoración final de los amillaramientos y los resultados catastrales en la provincia de Lleida	576
<b>10.3.- El estudio del estado de los amillaramientos en la provincia de Logroño</b>	579
10.3.1.- La implantación catastral y el reparto del cupo nacional de los amillaramientos en la provincia de Logroño	579

10.3.2.- El reparto del cupo provincial de los amillaramientos entre los municipios de Logroño	581
10.3.3.- El reparto de los cupos de los municipios de la provincia de Logroño entre sus contribuyentes	585
<b>CONCLUSIONES</b>	599
<b>APÉNDICE ESTADÍSTICO</b>	619
<b>Índice de cuadros, gráficos y mapas</b>	681
<b>Abreviaturas</b>	685
<b>FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA</b>	687
<b>FUENTES</b>	703

# **INTRODUCCIÓN**



## **INTRODUCCIÓN**

La Ley del Catastro Parcelario de 23 de marzo de 1906 marcó un hito fundamental en la historia de la tributación agraria en España, estableciendo la normativa rigurosa y adecuada para la implantación catastral de todo el territorio. Desagregó definitivamente (mediante su artículo 40) la Contribución de Inmuebles, Cultivo y Ganadería, separando la parte agraria de la urbana y estableciendo con ello dos nuevos tributos: la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria y la Contribución Territorial Urbana. A partir de este momento, la historia del impuesto agrario estuvo indefectiblemente unida a la del catastro parcelario, cuyo principal objetivo era determinar con precisión las bases imponibles del tributo. Con el levantamiento catastral, y su consiguiente establecimiento del sistema de *cuota* para cada contribuyente, se conseguiría eliminar la enorme inequidad en el reparto de la carga tributaria y la inmensa ocultación de la riqueza imponible generadas por el entonces vigente régimen de *cupos*, que conformaba desde hacía muchos decenios la fiscalidad agraria del Estado.

Desde 1845, a partir de la reforma hacendística de Alejandro Mon (Ley de Presupuestos de 23 de mayo), la tributación agraria en España se había estructurado mediante un modelo de derrame de *cupos* tributarios, con el reparto final al contribuyente basado en una cuantificación de su riqueza rústica que se determinaba a través de un sistema de amillaramientos, obtenidos principalmente a partir de las declaraciones literales de cada propietario. Se distribuía, desde las Cortes o el Ministerio de Hacienda, un cupo total nacional entre todas las provincias; desde éstas, a través de los poderes provinciales, se repartía entre sus municipios; y desde ellos, por parte de los Ayuntamientos y las Juntas Periciales, entre los contribuyentes. A lo largo de la segunda mitad del siglo XIX se promulgaron normas legislativas que introdujeron algunos cambios a esta sistemática, pero puede decirse que no modificaron la esencia de esta forma de reparto de los cupos del tributo. La Ley de 18 de junio de 1885 (y su reglamento de 30 de septiembre) definían de forma muy explícita el desarrollo del proceso: debían aplicarse las rentas líquidas unitarias de las

cartillas evaluatorias de los cultivos (elaboradas por los servicios agronómicos del Ministerio de Hacienda) a las declaraciones de los contribuyentes sobre sus propiedades; con la suma de todos los contribuyentes de cada municipio se hacía el reparto proporcional del cupo provincial entre cada población; entonces quedaba determinado el porcentaje que tenían con respecto a la riqueza imponible del municipio, y éste era el tipo impositivo que se aplicaba a los líquidos imponibles individuales para fijar la cuota de cada contribuyente.

En contraposición a los amillaramientos, el catastro parcelario realizaba la determinación objetiva e individual de la riqueza rústica de cada contribuyente, mediante la precisa medición planimétrica de sus superficies parcelarias y la adecuada clasificación y valoración agronómica de las rentas líquidas de los cultivos y aprovechamientos. El catastro parcelario comenzó a realizarse en 1906, pero se prolongó después durante sesenta años para cubrir los 49,1 millones de hectáreas del territorio “catastrable” del país (exceptuando las provincias concertadas de Álava y Navarra). Puede decirse, pues, que finalizó en 1966, aunque en este año quedaban todavía por ejecutar algunas zonas de varias comarcas de Galicia y la cornisa cantábrica. Durante su dilatadísimo período de ejecución, por consiguiente, a medida que avanzaba la implantación, las nuevas zonas catastradas iban abandonando el régimen de *cupo* de los amillaramientos para incorporarse a la nueva tributación catastral de *cuota*.

Cuando ya alumbrado el siglo, y sobrepasado el ecuador de la Restauración, comenzaron los trabajos catastrales en las primeras provincias, la mayoría de los países europeos ya los habían concluido o tenían muy avanzados sus procesos de ejecución. Y, naturalmente, cuando finalizaron después de seis largos decenios, España se situó en la cola de los más rezagados. Desde la primera mitad del siglo XIX, a grandes rasgos, en Europa se habían establecido dos paradigmas para la formación del catastro parcelario. Por una parte, el modelo francés, llamado *catastro fiscal*, de elaboración geométrica y evaluativa más sencilla y rápida, cuyo objetivo era únicamente tributario; y por otro lado, el de tradición germánica, llamado *catastro jurídico-fiscal*, con una metodología de realización más compleja y

laboriosa que, además de sus fines fiscales prioritarios, tenía también objetivos jurídicos al dar valor probatorio a la propiedad. De entre los países pioneros, Francia comenzó sus trabajos catastrales en 1811 y los finalizó en 1850, aunque con notables defectos posteriores de conservación y renovación. Los principales Estados alemanes, como Baviera y Prusia, ya habían concluido sus perfeccionados catastros parcelarios bastante antes de su unificación política en 1871. El Imperio Austro-Húngaro los culminó en 1883, y Suiza a finales de la década de los noventa, siguiendo ambos el modelo germánico. Bélgica y Holanda realizaron también sus trabajos durante la primera mitad del siglo XIX, aunque basándose en los parámetros del catastro fiscal francés. Y, finalmente, Italia, algo más retrasada, los comenzó en 1886 y los terminó a finales del decenio de los años veinte del siglo XX.

La Ley de 23 de marzo de 1906, como se ha indicado, punto de partida y auténtica espina dorsal de la ejecución del catastro parcelario en España, fue promulgada durante el mandato de un gabinete liberal presidido por Segismundo Moret, y cuyo ministro de Hacienda era Amós Salvador. Después de varios intentos, desde 1895, de resolver el problema mediante los catastros por masas de cultivo, que fueron marcadamente conservadores e insuficientes (técnicamente, estos sistemas no poseían las condiciones exigibles como para considerarlos un catastro parcelario), la ley de 1906 se propuso reemplazar con solvencia al régimen de los amillaramientos. El objetivo fiscal era el primordial para el primer catastro parcelario que debía realizarse (el Avance Catastral), aunque, sin embargo, la ley preveía también, en una segunda fase, el más perfeccionado *catastro topográfico parcelario*, que cubriría asimismo fines jurídicos con la adecuada formación del Registro de la Propiedad (en 1921, el ministro Francisco Cambó intentó armonizar también el Avance Catastral con el Registro de la Propiedad). La implantación comenzó en las provincias de Albacete, Cádiz y Córdoba, continuando en las zonas de la mitad meridional del país, y progresando después de forma intermitente hacia el norte de la península. Por todas las alteraciones que sufrió el proceso, el ritmo de avance de los trabajos fue también muy irregular: a finales de 1924 se habían realizado 18,7 millones de hectáreas, cerca del 38 por ciento del total de la superficie “catastrable” del país, y 21 años después, a finales de 1945, la superficie

levantada y aprobada era de tan sólo 29,4 millones de hectáreas, lo que representaba que todavía más del 40 por ciento del territorio continuaba tributando en aquel momento bajo el régimen de los amillaramientos.

El gran retraso en el comienzo de los trabajos y su excesiva dilación hicieron que, cuando se hubieran podido aplicar los resultados y recoger los frutos fiscales de la magna operación, el peso del sector agrario en España estuviera ya disminuyendo de forma notabilísima en la renta nacional. A principios del siglo XX, la Contribución de Inmuebles, Cultivo y Ganadería continuaba siendo el impuesto que generaba la mayor porción de los ingresos ordinarios del Estado. Concretamente, en 1900 representaba el 19,6 por ciento del total. En 1908, la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria constituía el 12,1 por ciento de los ingresos, iniciándose a partir de entonces una caída imparable que la llevaría a representar solamente un escaso 0,7 por ciento en 1965. Aunque, a pesar de que durante la primera mitad de la centuria se mantuvo, con algunos altibajos, la aportación del producto agrario al producto nacional en torno a un 30 por ciento, la caída del peso de la Contribución en este período fue consecuencia del escaso aumento de los cupos de los amillaramientos y los reducidos tipos impositivos aplicados en las zonas ya catastradas, salvo las etapas de la segunda mitad de la década de los veinte y el decenio de los cuarenta. Y a partir de la segunda mitad del siglo, la evolución de los ingresos reflejó ya el descenso continuado de la aportación del producto agrario al producto nacional, junto con, también, la moderación de la presión fiscal sobre el sector. Debe señalarse que, a lo largo del período transcurrido durante toda la ejecución del catastro parcelario, la presión fiscal ejercida sobre la agricultura por la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria fue casi siempre moderada, excluyendo los períodos mencionados de los decenios de los veinte y los cuarenta en los que hubo aumentos más relevantes de los tipos impositivos e incrementos lineales de los líquidos imponibles (en conjunto, los tipos impositivos de las cuotas del Tesoro variaron aproximadamente entre un 14 y un 23 por ciento en unas etapas y un 25 y 30 por ciento en otras, a lo que habría que añadir los recargos municipales, provinciales, seguros sociales de la agricultura, paro obrero, etc.). Los cocientes entre la recaudación reconocida y liquidada de las cuotas del Tesoro del impuesto y el producto o la renta agraria

nos reflejan unas cifras considerablemente reducidas: en 1910, un 2,5 por ciento; en 1930, un 1,7 por ciento; en 1950, un 1,8 por ciento; en 1960, un 1,1, por ciento; y en 1965, un 0,7 por ciento.

La Contribución Territorial Rústica y Pecuaria estuvo configurada siempre, a lo largo de estos sesenta años, como un impuesto directo de *producto* y de estructura proporcional. Sin embargo, hubo algunos intentos (proyectos de ley) impulsados por varios ministros de Hacienda que pretendieron introducir la *progresividad* en el tributo, y que finalmente no prosperaron. Éstos fueron, durante la Restauración, el del liberal Félix Suárez Inclán en 1913, el del liberal Santiago Alba en 1916, y el del conservador Gabino Bugallal en 1919. Y durante la Segunda República, el del republicano independiente Joaquín Chapaprieta en 1935, y el del republicano de izquierdas Gabriel Franco en 1936. El proyecto de ley de este último fue el más avanzado y renovador, estableciendo unas escalas de gravámenes con recargos progresivos que aplicarían aumentos de hasta el 150 por ciento a los mayores latifundistas y grandes terratenientes. Finalmente, durante el franquismo, Mariano Navarro Rubio ya sí hizo efectivos, en sus reformas de 1957 y 1964, exenciones a los pequeños contribuyentes y la aplicación de coeficientes de corrección a las mayores riquezas imponibles.

La determinación de las bases imponibles para la aplicación de los cupos del tributo que se estuvo efectuando durante toda la vigencia del régimen de los amillaramientos, basada sobre todo, como se ha dicho, en las declaraciones literales de los contribuyentes, y que perduró en algunas zonas del norte de la península desde 1845 hasta mediados los años sesenta del siglo XX, era, técnica y metodológicamente, insuficiente e imprecisa, permitía la subjetividad y el fraude practicados por amplios sectores de propietarios, y albergaba, además, los graves defectos y arbitrariedades que se generaban por la dejación y la manipulación ejercidas por una parte de las Junta Periciales y los poderes municipales que intervenían en el proceso, influidos en numerosas ocasiones por los terratenientes más poderosos y por el omnipresente caciquismo rural. Asimismo, los repartos a mayor escala de los cupos nacional y provinciales, efectuados sobre todo por el Ministerio de

Hacienda y sus delegaciones provinciales, además de estar sometidos a los idearios e intereses de las fuerzas políticas en el poder, y a las injerencias de grupos de presión como la oligarquía terrateniente, las asociaciones de propietarios o las cámaras agrarias, reflejaban estos desajustes y podían mantener durante largos períodos situaciones esclerotizadas de graves desigualdades de proporcionalidad entre provincias y entre municipios. El catastro parcelario, en cambio, a pesar de que su calidad técnica fue también frecuentemente cuestionada a lo largo de su proceso de ejecución, se distanciaba de los amillaramientos de forma determinante por el tratamiento individualizado de cada contribuyente y por la amplia diferencia en la solvencia y precisión técnica con que realizaba las mediciones planimétricas de las superficies parcelarias (encuadradas dentro de polígonos topográficos, inscritos a su vez en el interior de los límites perimetrales de los términos municipales, con los levantamientos efectuados a partir de las redes contrastadas de triangulaciones de precisión geodésicas y topográficas) y las más perfeccionadas valoraciones agronómicas de los productos líquidos de los cultivos (reguladas por normas legislativas más rigurosas y específicas, sobre todo el Reglamento de 1913), siendo el límite máximo total de tolerancia en todo el proceso de la implantación no superior, en ningún caso, en más o en menos un 5 por ciento. Asimismo, la implantación catastral realizaba una labor de ordenación y puesta al día del conjunto de los datos estadísticos, enmendando en buena medida muchos errores censales y administrativos de antiguos y nuevos contribuyentes. Por todo ello, para la evaluación de la bondad del estado de los amillaramientos en las zonas del país que paulatinamente iba cubriendo el catastro parcelario, éste sirvió como idóneo “patrón de comparación” para valorar las carencias, las imperfecciones y el deterioro de los datos del territorio amillarado que iba abandonando el *cupo* para pasar a la *cuota* (debe indicarse, como una aclaración de definición conceptual, tal y como se argumenta en varios apartados de los capítulos siguientes, y a diferencia de lo mantenido en la delimitación nominativa que se establece en la Ley de 1906, que en esta tesis doctoral se utiliza el término *catastro parcelario* para denominar toda la implantación catastral rústica que se efectuó en España de 1906 a 1966, es decir, este término define y engloba genéricamente a los tres distintos sistemas planimétricos utilizados

sucesivamente y conocidos como Avance Catastral, Catastro Topográfico Parcelario y fotografía aérea).

En consecuencia, los dos principales y más importantes objetivos obtenidos por este rigor de los trabajos del catastro parcelario frente a las estadísticas generadas por los amillaramientos fueron, en primer lugar, el descubrimiento y la afloración de la riqueza rústica que permanecía oculta; y, en segundo lugar, sobre todo, el establecimiento por el catastro de la equidad en la aplicación de la carga fiscal a cada contribuyente. Los resultados oficiales indicaron que el total nacional de la riqueza rústica cuantificada por la implantación catastral desde 1906 hasta 1945 representó un incremento de casi un 89 por ciento de la valorada por los amillaramientos en las mismas zonas. El catastro parcelario hizo emerger, pues, una gran cantidad de riqueza rústica que no estaba cuantificada (la parte pecuaria estaba constituida, durante la mayor parte de este período, por el ganado de labor y por el ganado de renta dependiente de la explotación de la tierra, que representaban en toda España una media aproximada de un 15 por ciento de las riquezas provinciales totales). En lo que respecta al segundo objetivo, estos defectos y carencias de los métodos de los amillaramientos hacían que los repartos de los cupos nacional, provinciales y municipales se produjeran con enormes desigualdades de proporcionalidad entre la riqueza rústica real y el cupo asignado. Hubo provincias y municipios que gozaron de considerables ventajas frente a los demás en cuanto a riqueza atribuida. También, en los repartos de los cupos en cada población hubo grandes desigualdades. Y como colofón, era el contribuyente, como receptor último de las tres distribuciones, el que padecía esta falta de equidad y de justicia contributiva cuando debía hacer frente a las cargas de sus obligaciones tributarias.

De todas las provincias en las que se realizó el catastro parcelario hasta 1945, fue en las de Badajoz y Cáceres donde se hallaron las mayores discrepancias, con unos incrementos de un +188 y un +149 por ciento de la riqueza rústica total provincial catastrada respecto de la total provincial amillarada (reparto de cupo interprovincial), respectivamente; y fue en las de Cádiz, Albacete y Madrid donde se hallaron las menores diferencias, con unos

aumentos de un +6, un +32 y un +42 por ciento, respectivamente. En cuanto a las riquezas rústicas totales de los municipios, pueden citarse casos extremos positivos de poblaciones de la demarcación de Badajoz con incrementos extraordinarios, como Peraleda de Zaucejo, con una diferencia de un +908 por ciento del catastro con respecto a los amillaramientos, y la Roca de la Sierra con un +725 por ciento. Debe indicarse que el municipio español detectado con mayor diferencia fue El Real de la Jara, en la provincia de Sevilla, con un asombroso aumento del catastro respecto de los amillaramientos de +1.646 por ciento. Por lo que respecta a las diferencias negativas, según una estimación realizada mediante cálculos propios en el presente trabajo de investigación, un 11 por ciento de los municipios españoles dieron resultados a la baja, es decir, su líquido imponible fue inferior a partir de su entrada en tributación catastral. La provincia de Cádiz tuvo un 44 por ciento de sus municipios a la baja, y los más extremos fueron Puerto Serrano con un -67 por ciento y Cádiz con un -39 por ciento.

Como puede apreciarse en grandes cifras, pues, la ocultación y la inequidad existentes en la tributación agraria en España, y que fue detectando el catastro durante los primeros dos tercios del siglo XX, eran extraordinarias. Cuando, paulatinamente, las provincias y los municipios iban entrando en la nueva tributación catastral, los contribuyentes comparaban a través de sus nuevas bases imponibles las arbitrariedades que se habían producido con anterioridad. Y si la diferencia entre la riqueza rústica valorada por el catastro y la valorada por los amillaramientos era negativa, una situación que se producía con alguna frecuencia, los contribuyentes no defraudadores veían como se les reducía la cuantía de su cuota del impuesto (aunque teniendo en cuenta también los diferentes tipos impositivos), siendo entonces cuando percibían de forma más intensa la falta de equidad del sistema anterior, ya que constataban vivamente que habían estado soportando durante décadas una parte importante de presión fiscal que no les correspondía.

El desarrollo histórico de la ejecución del catastro parcelario y la evolución conjunta de la Contribución Territorial Rústica en España reflejan de una manera paralela las vicisitudes de la propia historia del país. Ambos, el

impuesto y el sistema para medir su riqueza imponible, atravesaron los numerosos vaivenes políticos, sociales y económicos acaecidos durante estos primeros dos tercios de centuria, y se transformaron varias veces en función de las normativas legales que emanaron de los diferentes idearios e intereses de quienes ocuparon el poder en los distintos períodos. El conservadurismo político abogó, con diferentes intensidades hasta finales de la década de los años cuarenta, por el obstruccionismo ante la continuidad de la ejecución del catastro parcelario, defendiendo el matizado mantenimiento del *statu quo* que representaba el anterior régimen de los amillaramientos. La base social e institucional concomitante que alimentaba a estas fuerzas políticas conservadoras y que presionaba con notable influencia en todos los ámbitos implicados era la que constituían la oligarquía de los grandes terratenientes, las asociaciones de propietarios, las cámaras agrarias, los latifundistas independientes, y, durante las cuatro primeras décadas del siglo, una parte organizada del caciquismo rural. El objetivo prioritario de estos sectores era, naturalmente, la prolongación de la misma situación de privilegio que, en general (como se ha indicado, sólo un 11 por ciento de los municipios dieron un resultado total a la baja), les garantizaba el régimen tributario anterior. Asimismo, a estos estamentos se unieron también, en otras fases de la implantación, algunas fracciones de los cuerpos profesionales de técnicos y funcionarios que intervenían en la realización del catastro. Y todo ello era reflejado y proclamado a la opinión pública por una parte de las publicaciones y prensa escrita de las tendencias más conservadoras que se alineaban con estos planteamientos. Durante las seis décadas que duró la implantación catastral se manifestó, en síntesis, esta lucha reaccionaria de manera fehaciente reflejada en los períodos que se describen a continuación.

Las principales etapas que marcaron la realización del catastro parcelario y la senda del impuesto agrario en España vienen definidas y acotadas por los hitos legislativos más importantes que se promulgaron sobre ambas materias durante los años de realización de los trabajos. A principios del siglo XX, la demanda del catastro parcelario se había convertido ya en un clamor en una parte relevante del sector agrario, en las fuerzas políticas liberales y progresistas, en las fracciones moderadas del Partido Conservador,

en el movimiento regeneracionista, y en una buena parte de los hacendistas, técnicos y clase ilustrada del país. Todo ello llevó a la creación por los liberales de la Junta del Catastro en 1902, y a la promulgación de la ley de 1906. La primera etapa fue la comprendida entre esta Ley de 1906 y el Real Decreto Ley de 3 de abril de 1925. En todo este período se efectuó el sistema de levantamiento planimétrico llamado Avance Catastral, que era el que la ley de 1906 especificaba realizar en una primera fase, basado en una metodología más rápida y menos compleja que el Catastro Topográfico Parcelario, que debería ejecutarse una vez finalizado aquél. Las normas legales más relevantes promulgadas durante estos años fueron la Ley de Reforma de la Contribución Territorial, de diciembre de 1910, y el Reglamento de octubre de 1913, que con más de siete años de retraso establecía el necesario desarrollo de la ley de 1906. Durante prácticamente toda esta etapa, el tipo impositivo de las cuotas del Tesoro que se aplicaba a las nuevas zonas que iban entrando en tributación catastral fue del 14 por ciento. Los trabajos progresaron de una manera relativamente lenta hasta 1918, pero sufrieron a partir de entonces el empuje de las reformas de las políticas fiscales propugnadas en aquellos años, generadas, sobre todo, a partir del Real Decreto de 3 de marzo de 1917 del ministro Santiago Alba, e iniciaron una escalada que les llevaría a cifras medias de más de 1,5 millones de hectáreas por año catastradas hasta mediados de la década de los años veinte. En julio de 1922 se promulgó una nueva Ley de Reforma de la Contribución Territorial, que incrementaba en un 25 por ciento lineal los líquidos imponibles de las zonas de cupo y la adición del mismo recargo también sobre los terrenos improductivos. A finales de 1924 se había realizado el catastro de un total de 18,7 millones de hectáreas, es decir, se había cubierto algo más del 38 por ciento del territorio nacional. Sin embargo, el poderoso movimiento de oposición al Avance Catastral, liderado por los grupos de grandes terratenientes y por sectores del reaccionarismo conservador de los ámbitos políticos, sociales y profesionales, encontró el terreno abonado en las concomitancias de las posiciones ultraconservadoras del Directorio militar de Primo de Rivera, que dictó el Real Decreto Ley de 3 de abril de 1925, cercenando de golpe el Avance Catastral. Este Decreto Ley, junto con su Reglamento de mayo de 1928, estableció la realización de un catastro parcelario de tipo jurídico, similar al de la segunda fase de la ley de

1906, pero con mucha mayor complejidad en los levantamientos topográficos y con la inclusión de unas complicadas actas contradictorias de deslinde entre propietarios que abocaban a los litigios. Esta sistemática, que realizaría el Instituto Geográfico y Estadístico en su totalidad (salvo las evaluaciones agronómicas, que seguiría efectuando el Ministerio de Hacienda), haría que se desarrollaran los trabajos con muchísima mayor lentitud, objetivo primordial de los grupos que la patrocinaban. Y esta lentitud fue de tal calibre que, desde 1926 hasta finales de 1935, se catastraron por este sistema solamente 1,5 millones de hectáreas, es decir, lo mismo que el Avance Catastral realizaba en un solo año. Por otro lado, José Calvo Sotelo, ministro de Hacienda del Directorio civil, había elevado considerablemente para el impuesto, en 1926, los líquidos imponibles de los amillaramientos y el catastro. Una nueva etapa comenzó con la Ley de 6 de agosto de 1932, promulgada a propuesta del ministro Jaime Carner durante el bienio reformista de la Segunda República, con unas Cortes con mayoría republicana y socialista, que derogó casi en su totalidad el Decreto Ley de 1925 y declaró de nuevo en vigor los principales puntos de la Ley de 1906, introduciendo, sobre todo, las nuevas aportaciones de las innovadoras técnicas de la fotografía aérea (con sus ventajas de la rapidez y el menor coste) y los cambios democratizadores en la composición de las Juntas Periciales. Se planteaba entonces la conclusión del catastro fiscal en doce años, y las estadísticas catastrales servirían de riguroso soporte documental para la Ley de bases de la Reforma Agraria, que se promulgó casi simultáneamente. Pero no hubo tiempo para casi nada, porque tras el triunfo electoral de la C.E.D.A. y los radicales, con el poder en manos conservadoras y en un convulso clima político y social, se publicó el Decreto de 31 de agosto de 1934, que era la vuelta al "protocatastro" con la práctica reedición de la Ley de Catastro por masas de cultivo de marzo de 1900 (de Fernández Villaverde), aunque con la simbólica incorporación de la fotografía aérea y el mantenimiento de métodos del Avance Catastral y del Catastro Topográfico Parcelario. El Decreto, en realidad, aumentaba en gran medida el volumen de los trabajos, también principal objetivo de sus defensores, ya que sumaba las operaciones del catastro por masas de cultivo al resto de las labores de la ley de 1906, y no resolvía, con el nuevo tipo de técnica introducida, el problema de la equidad fiscal al seguir manteniendo las declaraciones de los contribuyentes

sobre sus propiedades. Aunque puede decirse que este Decreto no tuvo casi aplicación práctica, ya que la estancia en el poder de sus valedores políticos duró sólo hasta la victoria del Frente Popular en febrero de 1936, estallando la Guerra Civil pocos meses después. La primera ley del franquismo, la reforma tributaria de José Larraz de 16 de diciembre de 1940, ordenaba elevar los líquidos imponibles de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria y la rectificación de los amillaramientos para aumentar la recaudación. A continuación se reordenó el impuesto, manteniéndose el Catastro Topográfico Parcelario que realizaba el Instituto Geográfico, así como cambiando la composición de los miembros integrantes de las Juntas Periciales por personas notables adictas al régimen. Se dieron prioridad a las rectificaciones de los amillaramientos y las labores catastrales se fijaron mediante la incompleta y deficiente orden de 16 de diciembre de 1941. La Orden de febrero de 1944, introdujo de forma expresa el catastro realizado mediante fotografía aérea por parte de Diputaciones provinciales o municipios mancomunados, aunque con una regulación indefinida e imperfecta que tuvo unos frutos muy escasos. Como ya se ha señalado, a finales de 1945 solamente habían entrado en tributación catastral 29,4 millones de hectáreas, cerca del 60 por ciento del total del territorio. Y no fue hasta casi catorce largos años después de haber ocupado el poder que el franquismo promulgó la Ley de 20 de diciembre de 1952 y la Orden de enero de 1953, que sí actuaron de forma decisiva para acometer la realización de la última fase del catastro parcelario en España. En ellas se derogaba la Orden de febrero de 1944 y se establecía una normativa estricta y rigurosa para la realización del catastro parcelario mediante la fotografía aérea por parte de las Diputaciones provinciales, con las operaciones controladas por el Ministerio de Hacienda. Se dotaba de presupuestos extraordinarios y se sancionaba con medidas severas el incumplimiento de los plazos establecidos. Una buena parte de las Diputaciones de las provincias septentrionales que no habían realizado aún su catastro se acogieron a estas disposiciones, lo que representó un impulso importante para la acometida final de la implantación, que finalizaría en 1966. A continuación, la Ley de 26 de diciembre de 1957, de Mariano Navarro Rubio, declaró exentas de tributación a las propiedades rústicas con un líquido imponible inferior a las 200 pesetas, estableciendo un gravamen complementario, calculado mediante coeficientes

de corrección, a las fincas con una riqueza imponible superior a las 170.000 pesetas. Y finalmente, la sustantiva Ley de reforma del sistema tributario de 11 de junio de 1964, también de Navarro Rubio, modificó de manera radical la estructura impositiva de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria. Esta ley dividió el impuesto en dos tipos de cuotas, una fija y otra proporcional, aplicándose esta última a las explotaciones agrícolas, ganaderas y forestales con una base imponible superior a las 100.000 pesetas. Introdujo asimismo un notable cambio conceptual en la aplicación del tributo, al considerar a la Contribución como un impuesto a cuenta del general de la Renta de las Personas Físicas o del de Sociedades; y declaró exentas de tributación, en una notable medida redistributiva, a las propiedades que no tuvieran asignada en conjunto una riqueza imponible superior a las 5.000 pesetas. Pero hubo también otro aspecto de esta ley que modificó profundamente el proceso de ejecución del catastro parcelario tal y como se había realizado hasta entonces. La norma estableció el cambio de las valoraciones agronómicas catastrales, sustituyéndolas por la estimación objetiva mediante módulos, hechas por parte de unas Juntas Mixtas creadas al efecto, o la estimación directa por contabilidad elemental efectuada por el propio contribuyente, con lo que se le amputó al catastro una de sus dos grandes funciones que venía desarrollando desde 1906. Esta Ley de junio de 1964, de todas formas, comenzó a aplicarse en 1966, el mismo año en que se daba por concluida la implantación del catastro parcelario en todo el territorio español.

Es más bien escaso el número de historiadores económicos, hacendistas y estudiosos que han investigado y publicado sobre estas materias centrándose en el período histórico que se analiza en la presente tesis doctoral. En función del contenido, orientación y especificidad de sus obras, estos autores pueden agruparse en cuatro diferentes grupos. El primero de ellos estaría compuesto por los que estudian principalmente la evolución histórica de la implantación del catastro parcelario en España entre 1906 y 1966. Estos autores son E. Alcaraz, G. García-Badell y J. Pro. La obra del primero, publicada en 1933, realiza un análisis enfocado sobre todo hacia las características técnicas del catastro, haciendo especial hincapié en lo relativo a las valoraciones agronómicas y económicas, aspectos en los que E. Alcaraz

era un gran experto, por haber ocupado a lo largo de casi toda su carrera profesional cargos de responsabilidad como funcionario en los servicios catastrales del Ministerio de Hacienda. En la misma obra realiza también un estudio de la evolución legislativa y de los trabajos de la implantación del catastro parcelario realizado en España desde 1906 hasta comienzos de los años treinta. Asimismo, E. Alcaraz es el autor material del valioso informe emitido en 1909 por la Dirección general de Contribuciones, Impuestos y Rentas sobre los resultados de la implantación del Avance Catastral en la pionera provincia de Albacete, donde ejerció el cargo de director de su Servicio Agronómico Catastral. G. García-Badell ocupó también cargos de responsabilidad en los servicios catastrales del Ministerio de Hacienda, aunque en la época posterior a E. Alcaraz. De sus numerosas publicaciones destacan las obras de 1943 y 1968. En la primera realiza un estudio técnico y legislativo de la implantación catastral realizada desde 1906, sobre todo en su comparación con los países europeos y en el análisis de las nuevas técnicas de la fotogrametría aérea, pero bastante limitado por su diversidad y brevedad en el contenido. Y en su obra de 1968, G. García-Badell, después de un conciso estudio de la implantación catastral recién terminada en España, analiza varios aspectos hacendísticos de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria y establece sus propuestas de sustitución del producto neto de la agricultura como base imponible de la tributación. El resto de trabajos de G. García-Badell son artículos y conferencias sobre técnica catastral y sobre los resultados catastrales como base estadística de la distribución de la propiedad agrícola. Finalmente, J. Pro ha realizado su tesis doctoral (1990) sobre la lucha por el catastro en España desde comienzos del siglo XIX hasta 1925. Y en su obra de 1992 prolonga este período hasta 1941. Estos excelentes trabajos de investigación abarcan, pues, el proceso de la implantación catastral realizada desde 1906 hasta este año de los inicios del período franquista. Asimismo, en ellos se contempla también la evolución conjunta y paralela de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria. De los artículos y colaboraciones en obras colectivas realizados por J. Pro destacan, sobre todo, en lo referente a la temática de la presente tesis doctoral, sus trabajos de 1994, 1995a y 1995b sobre el fraude y la ocultación de riqueza rústica durante el régimen de los amillaramientos.

El segundo grupo estaría compuesto por los investigadores que han centrado sus trabajos en el impuesto agrario más que en el catastro, y contemplan la etapa que abarca el presente trabajo de investigación. Éstos son F. Comín, J. A. García Martín y M. J. Fernández-Muro, y G. Tortella. El primero es el historiador económico que ha estudiado con mayor profundidad el impuesto y su imbricación en el sistema tributario español durante este período. En su obra de 1988 realiza un exhaustivo análisis de la Contribución Territorial durante la reforma de José Calvo Sotelo, ampliando en realidad en el texto la extensión de esta etapa prácticamente desde el inicio de los trabajos catastrales hasta comienzos de la Segunda República. En su trabajo de 1996, F. Comín estudia la historia del impuesto agrario dentro del conjunto general del sistema impositivo español, y en los de 2002b y 2013, ya con más detalle, la estudia sobre todo durante el período autárquico del franquismo. Asimismo, en sus artículos de 1991 y 1994, analiza también el fraude fiscal en la historia de España, con numerosas referencias al tributo de la agricultura. J. A. García Martín y M. J. Fernández-Muro han publicado solamente un artículo (1971) de forma conjunta sobre el impuesto, pero por las dimensiones y por la calidad del mismo ambos deben figurar dentro de este grupo de historiadores económicos. El artículo aporta el estudio de la evolución de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria y lo plantea bajo la base de que *“la historia del tributo ha sido una consecuencia directa de la historia del catastro, y se ha encontrado íntimamente unida a él”*. En su parte final, el trabajo dedica una atención preferente al análisis de las reformas tributarias de Navarro Rubio de 1957 y 1964, y las califica como relevantes intentos de flexibilización del impuesto. Finalmente, G. Tortella, en su obra de 1995, realiza una breve valoración del impuesto en sus capítulos dedicados a la Hacienda Pública.

El tercer grupo lo constituirían los autores cuyos trabajos se circunscriben en el ámbito de la historia agraria de la España del siglo XX, pero que han incluido también dentro de los mismos algunos capítulos o apartados dedicados a la importancia del catastro y la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria. Éstos son P. Carrión y E. Malefakis. El primero, sobre todo en su obra de 1975, utiliza los resultados catastrales como base general para el

estudio y aporta el trabajo de recopilación e interpretación de los mismos para sus objetivos de análisis de la propiedad agraria en España. Asimismo, P. Carrión ha dedicado algunos capítulos de sus obras a la investigación de la presión fiscal sobre la agricultura durante los siete primeros decenios del siglo XX. E. Malefakis realiza también en su obra de 1972 frecuentes valoraciones de la implantación catastral, y la utiliza como permanente referencia a lo largo del contenido de su trabajo. Y como P. Carrión, analiza asimismo los efectos del impuesto agrario, aunque con menor intensidad y detalle.

Finalmente, el cuarto grupo lo formarían los autores de artículos de revistas y los autores de trabajos en obras colectivas dedicadas a las materias que nos ocupan. Éstos son D. Fernández Navarrete, A. Ferrer y J. Cruz, y A. Segura. El primero publicó en 1978 un notable artículo sobre la evolución histórica de la Contribución Territorial, Rústica y Pecuaria. Y A. Ferrer y J. Cruz, y A. Segura son autores de varios capítulos en una obra colectiva sobre el catastro en España, publicada por el Ministerio de Economía y Hacienda en 1988. Y por último, como casos singulares y complementarios, cabría citar también el estimable trabajo de investigación microeconómica realizado por P. Pascual sobre la fiscalidad histórica hasta 1930 de un patrimonio rústico familiar en la provincia de Lleida, y también la obra de S. Suñol que analiza técnicamente la implantación catastral general de la misma provincia.

Teniendo en cuenta este previo “estado de la cuestión”, la presente tesis doctoral analizará y estudiará, de la forma que se indica, los dos siguientes grandes ámbitos de las materias mencionadas:

1) Las vertientes hacendística, política, económica, técnica, social y jurídica de los procesos de la evolución de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria y del catastro parcelario entre los años de 1906 a 1966, período durante el cual se realizó la implantación de este último en todo el territorio español. El estudio se realizará principalmente a través del análisis de los siguientes tres grandes grupos de fuentes: a) la legislación promulgada para la regulación del impuesto y del catastro; b) el desarrollo de la actividad parlamentaria (en los períodos de democracia, es decir, durante la

Restauración y durante la Segunda República) y de los cuerpos legisladores; y c) las actuaciones y la gestión de los sucesivos gobiernos, sobre todo las de su principal ente implicado, el Ministerio de Hacienda, y otros organismos de la Administración del Estado intervinientes, como el Instituto Geográfico y Catastral. Asimismo, de manera adicional, para complementar lo anterior, se analizarán también las tendencias e intereses mostrados por las diversas fuerzas políticas en los distintos momentos; y los comportamientos y las actitudes de las instituciones y estamentos sociales implicados, como la oligarquía de los grandes terratenientes, las asociaciones agrarias, las agrupaciones de latifundistas y grandes propietarios, los pequeños y medianos contribuyentes, el caciquismo rural, los grupos corporativos de técnicos y funcionarios, las clases ilustradas y sus corrientes de opinión, así como, también, las publicaciones sectoriales y técnicas especializadas, y las conferencias, revistas y prensa escrita en general. Sin embargo, como ejes fundamentales y prioritarios se estudiarán y valorarán los tres primeros aspectos mencionados, es decir, reiterándolos, en primer lugar, el análisis pormenorizado de la legislación que ordenó durante estos sesenta años el impuesto y el catastro; en segundo lugar, el reflejo de la actividad parlamentaria y de los cuerpos legisladores que elaboraron y discreparon sobre estas leyes más relevantes; y, en tercer lugar, la forma de proceder de los sucesivos gobiernos, y su actuación y gestión en las materias que nos ocupan. De esta manera, pues, al mostrarse con amplitud, a través de ellos, las principales vicisitudes del proceso, es decir, los idearios e intereses del poder, y los resultados en el mismo de la presión e influencia de los grupos sociales implicados, quedarán reflejados los aspectos más importantes para verificar uno de los planteamientos que se expresan en el presente trabajo de investigación. Todo este ámbito se desarrollará en el texto comprendido desde el Capítulo 1 al Capítulo 9.

2) El estado real de los amillaramientos que fue encontrándose el catastro parcelario conforme iba avanzando su implantación durante los primeros dos tercios del siglo XX. Se tomará el catastro parcelario como “patrón de comparación” para mostrar y valorar, sobre todo, los dos mencionados grandes parámetros de irregularidad que por fraude, ineficiencia

o dejación tenían los amillaramientos, es decir, en primer lugar, la ocultación en la cuantificación de la riqueza rústica, y, en segundo lugar, la inequidad en el reparto de la carga tributaria. Para ello se estudiarán las estadísticas generales publicadas progresivamente por los organismos oficiales, que se referían, sobre todo, a la comparación de los resultados catastrales con los datos totales provinciales y municipales de los amillaramientos. Para obtener las cifras de estos dos primeros niveles de repartos existen bastantes fuentes generadas sobre todo a partir de la documentación emitida por el Ministerio de Hacienda en las distintas etapas. Sin embargo, para la comparación del catastro y los amillaramientos en el tercer nivel de repartos, es decir, el reparto del cupo municipal entre los contribuyentes, no existen prácticamente fuentes archivísticas, salvo las de grupos de municipios de provincias catastradas mediante la fotografía aérea en los años finales de la implantación. Por esta razón, y también con objeto de realizar un análisis completo y exhaustivo para comparar todos los resultados catastrales con los anteriores amillaramientos en los tres niveles de repartos, se efectuarán los estudios pormenorizados de “caso” de dos provincias. Éstas serán Lleida y Logroño. La primera entró en tributación catastral entre 1956 y 1963 mediante la fotografía aérea, y la segunda entre 1954 y 1960 mediante el Catastro Topográfico Parcelario y la fotografía aérea. Y finalmente, como soporte cuantitativo de los dos ámbitos reflejados en 1) y 2), se elaborarán y recopilarán también los distintos datos estadísticos representativos, como las recaudaciones comparadas de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria, los índices de presión fiscal sobre la agricultura, los líquidos imponibles de los regímenes de cupo y cuota, la evolución de la producción catastral, los costes de financiación de los trabajos, el cálculo de precios pesetas/hectárea del catastro, los análisis coste-beneficio, las estadísticas sobre la estructura de la propiedad agraria y la distribución de la riqueza obtenidas por los resultados catastrales, etc. Y todo este ámbito de comparación del catastro con los amillaramientos se desarrollará, en parte, también desde el Capítulo 1 al Capítulo 9, pero sobre todo en el Capítulo 10, donde se incluyen los estudios de las provincias de Lleida y Logroño. Asimismo, en el Apéndice Estadístico se reflejarán 35 cuadros con las cuantificaciones mencionadas.

Y, en base a todo ello, como hipótesis principales, el presente trabajo de investigación se propone verificar los dos siguientes planteamientos:

A) Las causas esenciales que motivaron en España la extraordinaria dilación del período de ejecución de su catastro parcelario, desde 1906 hasta 1966, y las graves perturbaciones ocurridas en el mismo, residieron en el papel determinante desempeñado por amplios sectores reaccionarios de las fuerzas políticas conservadoras y ultraconservadoras, que cuando ocuparon el poder político y parlamentario o pudieron ejercer su influencia en los mismos practicaron un sistemático obstruccionismo al progreso del catastro parcelario, intentando detener o retrasar su avance mediante la inoperancia o la introducción de unos catastros alternativos muy complejos, gravosos e impropios que en realidad paralizaban la normalizada evolución del proceso de implantación. El objetivo primordial de estos sectores políticos conservadores, en cuyo seno figuraba, sobre todo hasta la Guerra Civil, también un numeroso grupo de grandes propietarios agrarios, era conseguir la persistencia del *statu quo* de los amillaramientos, con el mantenimiento del casi siempre más favorable grado de presión fiscal que este defectuoso régimen establecía. Y estos sectores políticos reaccionarios eran presionados e influenciados en el mismo sentido por las campañas contra el catastro parcelario que orquestaban, con diferentes intensidades durante todo el período (aunque también, sobre todo, hasta la Guerra Civil), las agrupaciones de latifundistas y grandes propietarios, como clases dominantes constituidas en parte por los estamentos que aún conservaban unas sustantivas cuotas de poder desde el Antiguo Régimen y en parte por las emergentes nuevas élites de terratenientes. El conjunto de todo este primer planteamiento pretende verificarse en el contenido comprendido desde el Capítulo 1 al Capítulo 9, con la síntesis en el texto de las Conclusiones finales.

B) A diferencia de lo que afirman una parte de historiadores económicos y hacendistas, no puede decirse que, en general, en el régimen de los amillaramientos, los latifundistas y grandes propietarios realizaran la ocultación de su riqueza imponible “a costa” de los pequeños contribuyentes. La enorme inequidad en el reparto de la carga tributaria que existió durante este régimen

se debió principalmente a otros factores, en su gran parte también protagonizados por los latifundistas y grandes propietarios, pero que orientaban el fraude y la ocultación en un sentido distinto. Estas afirmaciones se intentarán demostrar a lo largo del desarrollo de esta tesis doctoral con los análisis y los estudios comparativos de los datos estadísticos y también, sobre todo, con la investigación directa de los repartos individuales a los contribuyentes en los municipios de las provincias de Lleida y Logroño, donde se estudiarán de manera pormenorizada. Finalmente, aunque también se aportarán datos en el texto comprendido del Capítulo 1 al Capítulo 9, la verificación de este segundo planteamiento se realizará sobre todo en el Capítulo 10, resumiéndose también todo ello en las Conclusiones finales.

**CAPÍTULO 1**

**EL DEBATE NACIONAL POR EL**  
**CATASTRO PARCELARIO EN LOS**  
**ALBORES DEL SIGLO XX (1899-1905)**



# **1.- EL DEBATE NACIONAL POR EL CATASTRO PARCELARIO EN LOS ALBORES DEL SIGLO XX (1899-1905)**

## **1.1.- LOS CATASTROS POR MASAS DE CULTIVO Y LA LEY DE FERNÁNDEZ VILLAVERDE DE 1900**

Cuando, en el mes de marzo de 1899, Raimundo Fernández Villaverde accedió a la cartera de Hacienda del gabinete conservador de Francisco Silvela, el Tesoro público español atravesaba una profunda crisis. Las dos principales causas que habían generado aquella situación eran, en primer lugar, la reciente financiación de las guerras coloniales durante el período anterior que desembocó en el Desastre, y, en segundo lugar, el desmesurado volumen de la deuda pública, que el país venía acumulando durante todo el siglo XIX y que originaba que en los años finales de la centuria casi la mitad del presupuesto público se dirigiera a satisfacer sus cargas financieras. El ministro Fernández Villaverde consiguió afrontar con éxito la reforma de la deuda, y ayudado por el fin de las contiendas coloniales, que dejaron de percibir los gravosos costes que exigían, alcanzó uno de los objetivos que se había marcado como prioritario en su gestión: el equilibrio presupuestario, iniciándose una etapa de mantenimiento del superávit en las cuentas del Estado que se prolongó hasta 1908. En cuanto a la planificación de la reforma tributaria que emprendió, el ministro nunca tuvo la intención de aumentar la presión fiscal global (los superávits de 1899 a 1908 tuvieron su origen más en el estancamiento de los gastos que en el aumento de los ingresos) sino, como señalan F. Comín y G. Solé Villalonga<sup>1</sup>, ordenar el cuadro tributario y modernizar la estructura impositiva, buscando disminuir el peso de los tributos antiguos de producto (la Contribución de Inmuebles, Cultivo y Ganadería) y de la Contribución de Consumos, para aumentar la recaudación de los impuestos nuevos de producto (la Contribución sobre las Utilidades de la Riqueza

---

<sup>1</sup> COMÍN (2000), G. SOLÉ VILLALONGA (1967 y 1999).

Mobiliaria) y de los impuestos específicos de consumos (alcohol, azúcar, etc.) Sin embargo, como veremos a lo largo del desarrollo de este apartado, en lo concerniente a la Contribución de Inmuebles, Cultivo y Ganadería (el impuesto que generaba en aquellos años el mayor volumen económico de los ingresos ordinarios del Estado: alrededor de una quinta parte del total, cuadro I.3 del Apéndice Estadístico) el enfoque para su modernización y ordenación fue claramente conservador e insuficiente. El principal problema que debía resolverse desde hacía muchos años: la correcta determinación individual de la riqueza territorial de cada contribuyente, que debería servir de base imponible justa y equitativa para la aplicación del tipo del impuesto, distaba mucho de garantizarse con la ley de 27 de marzo de 1900 (*Sobre formación del catastro de la riqueza territorial y estableciendo el Registro fiscal de la propiedad*).

#### **1.1.1.- Un proyecto de ley en la estela de los planes de Navarro Reverter**

El proyecto de esta ley fue presentado al Congreso de los Diputados en junio de 1899. En su preámbulo, Fernández Villaverde hacía una síntesis, escueta pero muy precisa, de la evolución histórica de los amillaramientos desde mediados del siglo y de los balbucesos para iniciar la implantación catastral en los últimos años. Esta descripción, acompañada de los objetivos e intenciones que el Gobierno se trazaba con la ley, era un certero resumen del panorama de la situación en aquel momento:

“Desde la reforma realizada en 1845, se ha intentado muchas veces la formación de los registros de fincas rústicas y urbanas, así como de la riqueza pecuaria: pero tales iniciativas jamás alcanzaron el debido desarrollo, sin duda por la falta de medios y de personal idóneo.

Por ellas quedaron reducidas en 1845 a las deficientes operaciones de los amillaramientos, rectificadas en 1860, y cuyos vicios determinaron el reglamento de 1878 y las leyes de 1885 y 1888.

No obstante esas reformas, la ocultación de la riqueza continuó su obra de inmoralidad, y el cupo fijo, jamás realizado, estableció una ruinosa competencia entre el defraudador y el contribuyente de buena fe, con notorio daño para este último

El Real decreto de 1893, si bien representa una reforma más práctica que las anteriores, se limitó a la formación del Registro fiscal de edificios y solares. A completar aquélla vino la ley de 24 de agosto de 1896, que dio impulso a la estadística territorial, como elemento indispensable para el padrón de la riqueza rústica y aún de la pecuaria.

Si la Administración de estos últimos años debe felicitarse por esas dos reformas, fuerza es reconocer que ningún inmediato resultado puede esperarse de ellas ni en la riqueza rústica y pecuaria, ni en la urbana, si no se varía el procedimiento y medios empleados, pues han de transcurrir muchos años antes que la administración y el contribuyente de buena fe vean realizado el ideal de poseer un catastro, que poniendo de manifiesto la verdadera riqueza imponible, destruya los gérmenes de la ocultación y establezca para siempre el imperio de la justicia y de la igualdad tributaria. El adjunto proyecto de ley tiende a la realización de este propósito.

La buena organización administrativa exige un orden que imponga el deber tributario en términos de equidad y justicia a quienes por virtud de los procedimientos actuales se sustraen fácilmente a su cumplimiento.

Si como el presente proyecto se propone y, previa la formación del catastro de la riqueza territorial, se lograra transformar la contribución de cupo fijo en contribución de cuota, se establecerá sobre sólidos principios aquella equidad y justicia porque clama el contribuyente de buena fe, llamando a suplir al año siguiente las deficiencias de los demás contribuyentes, y aún de la misma Administración”<sup>2</sup>.

El ministro de Hacienda, pues, realizaba una declaración de intenciones basada en unos objetivos en principio más claros y ambiciosos que los de sus antecesores para sustituir el defectuoso régimen vigente de los amillaramientos. También en este preámbulo, Fernández Villaverde exponía los resultados de los trabajos catastrales por masas de cultivos realizados hasta aquel momento en cinco provincias andaluzas en cumplimiento de la ley de 24 de agosto de 1896, que fue dictada durante el anterior período de gobierno del ministro Juan Navarro Reverter. Estas cinco provincias eran Granada, Cádiz, Córdoba, Málaga y Sevilla. Los trabajos habían comenzado en la primera, según una ley promulgada un año antes, en julio de 1895, y se había elegido Granada para efectuar este ensayo por ser una provincia de “topografía y cultivos variados”. La medición planimétrica la efectuaba el Instituto Geográfico

---

<sup>2</sup> Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados. Legislatura de 2-06-1899 a 18-10-1900. Apéndice 6º al Número 14. Día 16-06-1899.

y Estadístico mediante el levantamiento de los límites perimetrales de los términos municipales y, en su interior, la representación de los polígonos topográficos determinados por ciertos accidentes geográficos. Y partiendo de estas definiciones, el personal agronómico del Ministerio de Hacienda debía levantar las líneas de separación de las grandes masas de los cultivos y de las clases de terrenos, además de la elaboración de las cartillas evaluatorias, mientras que continuaban las declaraciones personales de los contribuyentes para las mediciones individuales de sus parcelas<sup>3</sup>. Los resultados de la realización del catastro por masas de cultivos de este pequeño grupo de circunscripciones andaluzas hasta aquel momento, indicaba el ministro en el preámbulo, daban la sustancial diferencia media de un 64,2 por ciento de incremento de la riqueza rústica catastrada respecto de la anterior amillarada. En la provincia de Granada, el aumento era de casi un 77 por ciento, resultando 160 municipios con diferencias positivas aunque también 45 con diferencias negativas<sup>4</sup>. Básicamente, el proyecto de ley que se presentaba pretendía ampliar estos mismos métodos y sistemas al resto de provincias españolas, descargando a los Ayuntamientos de las responsabilidades que venían manteniendo con los amillaramientos. Ni en el texto del proyecto de norma legal ni en la presentación que efectuó el ministro se mencionaron nunca el aumento de ingresos para la Hacienda pública que podía representar la aplicación de este nuevo sistema de determinación de la riqueza rústica, haciéndose hincapié, solamente, en la mayor equidad y justicia contributiva que se conseguiría para los propietarios. En el preámbulo se señalaba: *“De iguales beneficios disfrutará la riqueza rústica y pecuaria en cada término municipal, pues si bien no podrá fijarse definitivamente la cuota contributiva hasta que se hallen terminados los trabajos catastrales de todo el Reino, el cupo correspondiente a dicho término se distribuirá entre la riqueza que se*

---

<sup>3</sup> Alcaraz (1933, p. 142; y 1934, pp. 13-23) llamó a esto “protocatastro” y decía sobre el mismo: *“Pero todo lo que no sea obtener de un catastro por masas de cultivo un amillaramiento, es decir, un reparto individual de riquezas que permita conocer con exactitud suficiente la de cada propietario, es dejar sin eficacia alguna el laboriosísimo trabajo”*.

<sup>4</sup> En las otras provincias los aumentos eran: en Cádiz un 27,3 por ciento, en Córdoba un 100,0 por ciento, en Málaga un 50,1 por ciento, y en Sevilla un 55,1 por ciento. Este resultado en la provincia de Córdoba era erróneo, lo que generó muchas reclamaciones y un encendido debate en las discusiones del dictamen del proyecto de ley y las enmiendas. Las posteriores valoraciones catastrales por masa de cultivo dieron un aumento inferior.

*reconozca tan pronto como se aprueben dichos trabajos en cada pueblo y en cada provincia”<sup>5</sup>.*

Entre la presentación del proyecto de ley y la discusión del dictamen sobre el mismo en el Congreso de los Diputados solamente se produjo en las Cortes una interpelación referida a la cuestión catastral. Esta interpelación fue la que presentó al ministro de Hacienda, en el Senado, el Conde de Torres Cabrera, senador vitalicio adscrito al partido conservador, terrateniente y presidente de la Cámara Agrícola de Córdoba. Y estaba motivada por la aplicación que se estaba haciendo en aquel momento de la todavía vigente ley de 24 de agosto de 1896. Decía a este respecto el Conde de Torres Cabrera: *“Señores Senadores, la formación de un catastro de cultivos es una de las empresas más delicadas que puede acometer un Gobierno; porque así como puede llevarle al feliz resultado de regenerar un país sumido en los horrores del caciquismo local, como está España, precisamente porque no hay catastro, así también puede matar de un golpe la agricultura, produciendo en el acto el hambre, la desolación y la anarquía”*. Y se extendía, con términos acerados, señalando casos de abusos del catastro por masas de cultivos en su provincia, como en el pueblo de Pedro Abad, donde un propietario, que cobraba 11.000 reales de renta, debería pagar 15.000 de contribución según los datos del catastro; o como en el municipio de Benamejía, que debería pagar en su conjunto después del catastro el doble de lo que contribuía antes, ocurriendo que en esta población, incluso con los amillaramientos, por no poder pagar los propietarios de los predios, el Estado se había incautado de 815 fincas y que por falta de subsistencia había disminuido la población en un 20 por ciento. Concluía el senador solicitando al ministro de Hacienda que, al igual que se ordenaba en la ley de 1896 realizar un bosquejo planimétrico en cada término municipal para determinar las masas de cultivos y la calidad de los terrenos, se realizara también un bosquejo planimétrico de cada finca; con ello, indicaba, no se incrementarían excesivamente los trabajos y podrían delimitarse las propiedades con bastante aproximación. En su turno de contestación, Raimundo Fernández Villaverde se mostraba de acuerdo con el interpelante en

---

<sup>5</sup> Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados. Legislatura de 2-06-1899 a 18-10-1900. Apéndice 6º al Número 14. Día 16-06-1899.

que la obra del catastro por masas de cultivo conduciría a poner fin a los abusos del caciquismo, a las ocultaciones de la riqueza territorial y a la desigualdad en el repartimiento del principal tributo directo de la nación, aunque pensaba que el Conde de Torres Cabrera incurría en notables exageraciones en cuanto al grado de presión fiscal que decía se aplicaba en los casos citados. Y, como punto importante y definitorio, en un repaso al panorama general de los sistemas catastrales a aplicar en el país, el ministro de Hacienda emitía su opinión sobre el catastro parcelario. Dejaba muy claro que, a su parecer, este tipo de catastro era una quimera para España: *“Es indudable que el catastro parcelario sería superior al catastro por masas de cultivo, pero conviene no olvidar que lo mejor es enemigo de lo bueno. El catastro parcelario es un sueño irrealizable en nuestro país, porque reclamaría tales gastos, tales elementos para su formación y tanto tiempo, que sería ilusorio pensar en sus resultados. Por eso se ha adoptado en 1896, para resolver este problema de una distribución más justa y más acertada que la existente del impuesto tributario, el catastro por masas de cultivo, como lo práctico y posible en nuestra situación y en nuestros medios”*<sup>6</sup>.

Debido a las diversas vicisitudes que atravesaron las Cortes durante este período, no fue hasta el mes enero de 1900 cuando se discutió el dictamen acerca del nuevo proyecto de ley en el Congreso de los Diputados. Y en estas discusiones ya se perfilaban de forma bastante explícita las tendencias que se mantenían en su seno: los diputados conservadores intervinientes fueron parlamentarios que unían esta condición a la de ser también grandes propietarios agrarios en las provincias andaluzas que estaban afectadas por los vigentes trabajos del catastro por masas de cultivo, y, por otro lado, la pugna de un perseverante diputado liberal que planteaba de forma tenaz la defensa del catastro parcelario como sistema más conveniente y avanzado. El debate abordó inicialmente el análisis de la valoración que se había obtenido de la riqueza rústica total de la provincia de Córdoba y que, según los datos aportados por el ministro, casi duplicaba a la de la provincia de Sevilla, siendo la primera menor en superficie geográfica y teniendo mayor

---

<sup>6</sup> Diario de las Sesiones de Cortes. Senado. Legislatura de 2-06-1899 a 18-10-1900. Número 75, pp. 1376-1382. Día 27-11-1899.

porción de tierras montañosas e improductivas. Posteriormente, unas revisiones demostrarían la inexactitud de estos resultados, aunque no de las mediciones superficiales sino de las identificaciones y valoraciones agronómicas de las rentas de los cultivos; y todo ello produciría una sensación de dudosa fiabilidad y de recelo hacia los medios técnicos empleados. El diputado conservador por Sevilla, Lorenzo Domínguez Pascual, propietario de extensas fincas en esta provincia, planteó de forma contundente en su intervención la afirmación de que, a su entender, en las provincias andaluzas ya catastradas había en realidad una práctica inexistencia de ocultaciones, al contrario de lo que reflejaban las estadísticas de los trabajos realizados, y ello podía probarlo documentalmente. Con gran vehemencia, y con argumentos que demostraban una limitada solvencia técnica, cuestionó la capacidad de los profesionales que realizaban las operaciones, sobre todo los ingenieros agrónomos del Ministerio de Hacienda, acusándoles de efectuar las identificaciones y valoraciones de cultivos desde sus gabinetes en vez de hacerlo directamente sobre el terreno<sup>7</sup>. Estas afirmaciones originaron la réplica del también diputado conservador José del Prado y Palacio, ingeniero agrónomo y colaborador accidental en los trabajos catastrales, que defendió la calidad profesional y los intereses corporativos de estos funcionarios y del resto de técnicos participantes en el proceso. En su turno en contra de la totalidad, el diputado liberal Félix Suárez Inclán<sup>8</sup> abogó por el abandono inmediato de los trabajos y la retirada del proyecto de ley. Según su consideración, los 35 millones de pesetas gastados en los quince años anteriores habían sido dinero perdido, y entendía que el catastro por masas de cultivo, al comenzar el siglo XX, podía ser un ideal para el emperador de Marruecos, pero que para una nación civilizada como España era un anacronismo y un profundo error. Este sistema, pues, que seguía basando las cabidas de las fincas en las declaraciones personales de los propietarios, debía sustituirse por el catastro parcelario, que cuantificaba de forma individual la riqueza rústica de cada

---

<sup>7</sup> “¿Cómo se habrán hecho estos trabajos, si yo os afirmo, y me comprometo a demostrarlo con documentos, que en algunos términos municipales se clasifica de olivar de primera clase una masa de cultivo que no tiene un solo árbol de ninguna especie? ¿Cómo estarán hechos esos trabajos, si en el mismo término se clasifica otra masa de cultivo de naranjal y no hay un solo naranjo?” (Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados. Legislatura de 2-06-1899 a 18-10-1900. Número 113, pp. 3830-3843, día 25-01-1900).

<sup>8</sup> Félix Suárez Inclán fue después ministro de Agricultura en 1902 y de Hacienda en 1913 y en 1923.

contribuyente con los métodos y medios técnicos adecuados. Citaba los ejemplos de Francia, que ya había realizado este catastro desde hacía varias décadas, y de Italia, que lo había comenzado en 1886 con excelentes resultados, así como también mencionaba los juicios coincidentes que habían mantenido sobre la materia expertos y autoridades científicas de reconocido prestigio, como el ingeniero español Hilarión Ruiz Amado o el italiano Ignacio Porro<sup>9</sup>.

En una segunda sesión plenaria, otro de los diputados conservadores, el Marqués de Mochales, terrateniente gaditano que había presentado algunas enmiendas formales al proyecto de ley<sup>10</sup>, manifestaba en una larga disertación su apoyo y admiración por la obra de la reforma tributaria del ministro de Hacienda y señalaba que, después de que se hubieran aprobado los matices que introducían sus enmiendas (como realmente ocurrió en su mayoría), consideraba que del Congreso de los Diputados podía salir una ley eficaz para la valoración de la estadística territorial, siempre y cuando se confeccionara después un reglamento adecuado. En su turno de intervención, el ministro Fernández Villaverde trató de justificar los resultados de la provincia de Córdoba aduciendo los altos índices de ocultación que se producían en la misma. Calificó de forma benévola, aunque tildándolas de excesivas y exageradas, las manifestaciones de su correligionario Lorenzo Domínguez Pascual, y señaló que las incorrecciones que citaba se debían a hechos puntuales y aislados, prometiendo velar por la formación y la calidad técnica de los funcionarios del catastro dependientes de su Ministerio. Pero el envite principal de Fernández Villaverde se dirigió hacia la posición mantenida por el diputado Suárez Inclán. Quería dejar bien sentado que el impuesto era de cupo y como tal se mantendría, por lo menos hasta que se hubiera terminado completamente el catastro por masas de cultivo en todo el país y pudiera transformarse sin distinciones en impuesto de cuota. Y afirmando que, con el aumento de riqueza que se detectaba con el desenmascaramiento de las

---

<sup>9</sup> Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados. Legislatura de 2-06-1899 a 18-10-1900. Número 113, pp. 3830-3843, día 25-01-1900.

<sup>10</sup> Una de las propuestas más relevantes de estas enmiendas era la de establecer que la rectificación de precios de las cartillas evaluatorias, así como de las cuentas medias de productos y gastos calculadas en las mismas, se efectuaran cada diez años. Finalmente se aprobó que las revisiones se realizarían fijando períodos de seis años.

ocultaciones, el Estado estaba muy lejos de pretender el incremento de sus ingresos por recaudación. Lo que se pretendía ahora, según el ministro, era repartir el cupo de forma equitativa de acuerdo con los resultados catastrales, y que el contribuyente de buena fe no tenía nada que temer, ya que, cuanta más riqueza descubrieran los trabajos, menos impuesto pagaría el contribuyente honrado. Se extendió después el ministro en explicar que él no tenía la fe que abrigaba el Sr. Suárez Inclán en el catastro parcelario. Argumentó que la realización de este catastro en Francia, ordenado por Napoleón I, necesitó cuarenta y tres años de trabajos y costó 150 millones de pesetas, resultando con notorias inexactitudes y debiendo rectificarse en muchos departamentos a los pocos años de haberse levantado. Igualmente ocurría en Italia, que se hallaba en aquel momento en pleno proceso de implantación. Finalmente, Fernández Villaverde abogó por otro de los objetivos que se perseguían y que podía encauzarse con la ley que se estaba debatiendo, aportando resultados positivos para la hacienda y para la administración del Estado: la extensión de la utilidad del catastro hacia finalidades jurídicas, además de las fiscales, reorganizando bajo una sola dirección a tres grandes áreas, es decir, el registro de la propiedad, los derechos reales y la contribución territorial<sup>11</sup>.

### **1.1.2.- La Ley de Fernández Villaverde de 27 de marzo de 1900**

Después de pasar los preceptivos trámites en el Senado, el día 27 de marzo de 1900 se promulgaba la ley *Sobre formación del catastro de la riqueza territorial y estableciendo el Registro fiscal de la propiedad*<sup>12</sup>, que derogaba a la anterior de 24 de agosto de 1896.

En su artículo 2º, la ley ordenaba la evaluación general de la riqueza urbana, rústica y pecuaria, con la formación, en primer lugar, del catastro por masas de cultivo y clases de terreno; en segundo lugar, la confección de las cartillas evaluatorias de la riqueza rústica y pecuaria; y, en tercer lugar, el

---

<sup>11</sup> Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados. Legislatura de 2-06-1899 a 18-10-1900. Número 114, pp. 3858-3873, día 26-01-1900.

<sup>12</sup> ALCUBILLA. Boletín Jurídico-Administrativo, Madrid. Ley de 27 de marzo de 1900. Apéndice de 1900, pp. 426-428.

Registro fiscal de fincas urbanas, rústicas y la ganadería. Para el catastro por masas de cultivo debía procederse en cada provincia al amojonamiento de las líneas límites de sus términos municipales, levantándose actas por los límites comunes entre los Ayuntamientos interesados.

El artículo 4º disponía que el Instituto Geográfico y Estadístico debía levantar un plano geométrico de cada término municipal (a una escala que fijaría posteriormente el reglamento), determinando los límites jurisdiccionales de su perímetro, y, dentro de éste, las líneas definidas por los principales accidentes geográficos, como los ríos, arroyos, lagunas, caminos, carreteras, ferrocarriles, etc., así como los cascos urbanos de las poblaciones, edificios aislados, etc. Después, el personal dependiente del Ministerio de Hacienda, es decir, los ingenieros agrónomos y los peritos agrícolas, debería levantar y encajar en el plano las líneas divisorias de las grandes masas de cultivo homogéneo. Y sería este mismo personal quien continuaría con el resto de las labores agronómicas, elaborando las cartillas evaluatorias de la riqueza imponible por hectárea, en cada clase de cultivo y calidad de terreno, con las cuentas de ingresos y gastos, asignando el precio medio que hubieran alcanzado los productos durante los últimos seis años a raíz de la cosecha. El Registro fiscal estaría constituido por: *“la inscripción de las fincas rústicas, haciéndose constar con la debida claridad su situación y linderos, la clase de terrenos, cultivos o uso a que se aplica, edificios que tiene y usos a que se destinan, y su valor en renta y venta, así como el producto íntegro y el líquido imponible”*.

Las declaraciones personales de los propietarios rústicos, según se indicaba en el artículo 5º, en las que la información más importante era el dato de las superficies parcelarias, debían presentarse al Registro fiscal mediante hojas declaratorias a medida que se terminaran y aprobaran los trabajos topográficos y agronómicos del respectivo término municipal.

En el texto de la ley se mantenía una especial preocupación, tal y como había reiterado anteriormente el ministro Fernández Villaverde en los debates parlamentarios, por incorporar el término “de cuota” al tipo de contribución

resultante de la norma legal, a pesar de que lo que se desprendía de los cambios para la determinación de la riqueza imponible del impuesto continuaba estando lejos de poder admitir este calificativo. En el artículo 7º, se indicaba el establecimiento de la cuota de los contribuyentes dentro del cupo municipal: *“A medida que se termine y apruebe el Registro fiscal de un término municipal en cualesquiera de sus tres clases de riqueza, se declarará de cuota la contribución que deba satisfacer,... Hasta que estén aprobados todos los Registros de la riqueza rústica y pecuaria, continuará percibiendo el Estado los cupos que en la actualidad les corresponda; pero su importe se distribuirá proporcionalmente entre la riqueza declarada y reconocida en cada distrito municipal”*. Y también la cuota de los municipios dentro del cupo provincial: *“Cuando estén terminados los Registros de una o más provincias, el cupo que a ellas corresponda se distribuirá proporcionalmente entre la riqueza que se le reconozca”*.

En su artículo 8º, la ley explicitaba que en todos los documentos, contratos e instrumentos públicos relacionados con las fincas debería constar la inscripción que tenían las mismas en el Registro fiscal, así como el líquido imponible que tenían asignado, y con presencia de certificación expedida por la oficina del respectivo Registro. Esta era una obligación que debían cumplir los notarios, registradores de la propiedad, jueces, tribunales y demás profesionales y organismos cuya labor tuviera su desarrollo en los ámbitos mencionados.

Finalmente, en el artículo 9º se establecían con claridad las competencias de los trabajos. Se fijaba que la formación y conservación del catastro de cultivos y calidades de terrenos y del Registro fiscal de la propiedad estarían a cargo de la Dirección General de Contribuciones, y los levantamientos topográficos de los términos municipales serían realizados por el Instituto Geográfico y Estadístico.

El texto de la ley era breve y sintético, se componía sólo de once artículos y de tres disposiciones transitorias. Sería después el reglamento el

que desarrollaría de forma exhaustiva y pormenorizada todo el contenido de la norma legal.

### **1.1.3.- El Reglamento de 19 de febrero de 1901**

La aprobación del Reglamento (*Reglamento para la ejecución de la ley de 27 de marzo de 1900, en la parte relativa a la formación del catastro de la riqueza rústica y pecuaria*)<sup>13</sup> se produjo mediante el Real Decreto de 19 de febrero de 1901. Y, a pesar de no haber transcurrido ni un año desde la promulgación de la ley, fue rubricado por un nuevo ministro de Hacienda, Manuel Allendesalazar, sustituto de Fernández Villaverde, y bajo también un nuevo Gobierno conservador, el presidido por Marcelo Azcárraga.

La normativa del reglamento se detallaba minuciosamente en tres títulos, catorce capítulos y ciento trece artículos, con cuatro disposiciones transitorias. Desarrollaba, en primer lugar, la dependencia del servicio y organización del personal; en segundo lugar, la organización del servicio; y, en tercer lugar, las reglas generales para la ejecución del trabajo. En la primera parte se desglosaban las nuevas dependencias del servicio y personal de la Administración pública (con la descripción de la sección y negociados que se crearían en la Dirección General de Contribuciones) y el personal de los municipios en representación de intereses locales, con la fijación de las competencias de las Juntas Periciales. En la segunda parte se establecían las funciones del personal dependiente del recién creado Negociado de Catastro y Registros Fiscales de la Riqueza Rústica y Pecuaria, del personal dependiente del Instituto Geográfico y Estadístico, y del personal agronómico encuadrado en la nueva sección de la Dirección General de Contribuciones del Ministerio de Hacienda, como los ingenieros directores, los ingenieros jefes de brigada y los ayudantes de dirección y de brigada. A continuación, la tercera parte, la más prolija, realizaba las definiciones del catastro de la riqueza rústica y pecuaria y de los elementos que lo constituían (cuentas de gastos, bienes y

---

<sup>13</sup> ALCUBILLA. Boletín Jurídico-Administrativo, Madrid. Real Decreto de 19 de febrero de 1901. Apéndice de 1901, pp. 202-220.

utilidades sujetos a tributación, etc.), la metodología para realizar los deslindes y amojonamientos, así como la descripción muy pormenorizada de la forma de realización de los trabajos propiamente topográficos (triangulaciones, escalas, definición de polígonos etc.), y de los trabajos topográfico-agronómicos (itinerarios de brújula, medición superficial sobre plano con planímetros, etc.). Debe indicarse que los trabajos que tenía que efectuar el Instituto Geográfico y Estadístico (que dependía del Ministerio de Fomento) se inscribían dentro de las labores que ya estaba realizando este organismo para el levantamiento del Mapa Topográfico Nacional a escala 1:50.000, con la realización de las tres redes nacionales de triangulaciones geodésicas y las posteriores redes de triangulaciones topográficas para las definiciones de los límites perimetrales de los términos municipales, y el encaje de los polígonos topográficos en su interior. Aunque lo que sí dejaba claramente establecido tanto la ley como el reglamento era que la elección de las prioridades de ejecución de levantamiento de las nuevas provincias y municipios eran absoluta potestad de la Dirección General de Contribuciones. También en esta tercera parte se explicitaba con gran detalle la forma de realizar los trabajos de las valoraciones agronómicas de los cultivos y aprovechamientos, con el establecimiento de pautas para la formación de las cartillas evaluatorias, así como la participación de los peritos de las Juntas Periciales de los municipios en estas labores, informando y colaborando en el acceso a los datos específicos y concretos de cada localidad.

Finalmente, las disposiciones transitorias dictaban unas medidas para salvaguardar y mantener los trabajos catastrales por masas de cultivos ya realizados con distintos procedimientos con anterioridad al reglamento, es decir, los de las provincias de Granada, Málaga, Sevilla, Cádiz y Córdoba, y los efectuados durante el año transcurrido desde la promulgación de la ley de 1900 y la publicación del reglamento. Estos nuevos trabajos durante este año eran los elaborados en las provincias de Madrid, Toledo, Ciudad Real, Albacete y Jaén, en donde habían finalizado las tareas del Instituto Geográfico y Estadístico y comenzado las topográficas y agronómicas de la Dirección General de Contribuciones. Como se ha indicado anteriormente, al formar parte en su esencia de los levantamientos del Mapa Topográfico Nacional a escala

1:50.000, una buena parte de los trabajos del Instituto Geográfico en estas provincias ya estaban efectuados por este organismo mucho antes de la publicación de la ley de 1900.

Hasta marzo de 1906, fecha de la promulgación de la ley del catastro parcelario, se continuaron realizando los trabajos que ordenaban la Ley de 1900 y el Reglamento de 1901. Durante este período, se publicaron varias normativas para seguir desarrollando estas disposiciones legales, siempre complementando y puntualizando su contenido. El Real Decreto de 6 de agosto de 1901, promulgado ya con el gobierno de Práxedes Mateo Sagasta en el poder, fue un significativo esfuerzo de los liberales para intentar dotar a la Ley de unos instrumentos básicos para una primera aproximación a la medición de la riqueza individual de cada contribuyente. Dictaba nuevas normas para llevar a efecto las operaciones para el establecimiento de los Registros fiscales y para el personal encargado de este servicio, así como para el funcionamiento de las Juntas Periciales en estos cometidos. Se basaba, principalmente, en los resultados de la prueba piloto realizada en Balazote (Albacete) para la fijación de los Registros fiscales, que establecía una sistemática de encuadre de la cabida de las parcelas dentro de los polígonos topográficos que después ampliaría, mejoraría y sancionaría la ley de 1906 en el Avance Catastral. El Real Decreto de 12 de septiembre de 1901 modificaba algunos artículos y disposiciones transitorias del Reglamento de 19 de febrero en lo referente a los deslindes y amojonamientos y en la forma de efectuar las actas contradictorias entre municipios por sus límites jurisdiccionales; también fijaba una modificación de la normativa para la triangulación topográfica a efectuar en los términos por parte de los servicios agronómicos de la Dirección General de Contribuciones, y acotaba ciertas competencias de este organismo con respecto a las del Instituto Geográfico y Estadístico. La Real Orden de 24 de febrero de 1902, dentro del ámbito de la recaudación de la Contribución Territorial, disponía imponer en los cupos un reparto adicional para hacer efectivo un importe de un 16 por ciento que no había sido considerado en el año en cuestión. Y, finalmente, el Real Decreto de 20 de febrero de 1906, que organizaba en varias provincias el servicio de conservación de los planos

agronómicos del catastro por masas de cultivo, de las cartillas evaluatorias y de los Registros fiscales de las propiedades rústicas y pecuarias.

Mientras ocurría todo esto, en octubre de 1902 se había decretado la constitución de la Junta del Catastro, entidad que llevó a cabo la labor previa y fundamental de estudio y planificación que culminó en marzo de 1906 con la promulgación de la Ley del catastro parcelario.

#### **1.1.4.- Los catastros por masas de cultivo y la Ley de 1900 desde la perspectiva de la nueva ordenación catastral**

La Contribución de Inmuebles, Cultivo y Ganadería, el principal impuesto directo creado por Alejandro Mon en 1845 dentro del vasto plan de renovación tributaria para sacar a la Hacienda pública española de la situación de confusión y estancamiento que vivió al final del Antiguo Régimen, presentaba también medio siglo después, en plena Restauración, un importante estado de deficiencia y deterioro que los gobiernos de la última década de la centuria (liberales y conservadores) intentaron subsanar. Los planes de Germán Gamazo en 1893 y de Juan Navarro Reverter en 1895 y 1896, fueron, sin embargo, exiguos y marcadamente insuficientes. El primero se limitó al nuevo establecimiento de relaciones literales para la configuración de un Registro Fiscal de propietarios, y en cuanto al segundo, a pesar de que sus disposiciones legales ya empezaban a señalar un camino que se dirigía hacia objetivos algo más ambiciosos, se circunscribió a limitados ensayos territoriales. Después, Raimundo Fernández Villaverde, cuando puso en marcha su reforma tributaria, se declaraba perfectamente consciente del estado en que se encontraba en aquel momento el impuesto y también el catastro, manifestando que los fines básicos de la reforma eran que el descubrimiento de las indudables ocultaciones de riqueza territorial que se produciría iba a dirigirse no a los incrementos de los ingresos del erario público sino hacia el justo y equitativo reparto en beneficio de los contribuyentes no defraudadores. Es cierto que con su reforma no aumentaron los ingresos de la Contribución de Inmuebles, Cultivo y Ganadería. La recaudación reconocida y

liquidada de las cuotas del Tesoro del impuesto continuó con su media aproximada anual de 198 millones de pesetas corrientes (ver cuadro I.1 del Apéndice Estadístico). Pero la equidad prometida tampoco nunca llegó, por la propia ineficiencia de los mecanismos del catastro por masas de cultivo para realizar con solvencia la determinación de las bases imponibles.

La primera medida que había tomado Navarro Reverter en 1895, como inicio de la operación para hacer frente a la ocultación sistemática en las superficies parcelarias que se generaba con las falsedades en las declaraciones personales de los contribuyentes, para luchar contra el fraude que se derivaba muchas veces del caciquismo local y de las oligarquías de los terratenientes, así como de la arbitrariedad en los procedimientos empleados por Ayuntamientos y Juntas Periciales, fue el establecimiento de un ensayo general de la medición de la riqueza rústica (solamente de esta riqueza, que era la más importante, excluyéndose la ganadera y la urbana) en una provincia piloto, la de Granada. Su implantación fue muy rápida<sup>14</sup>, en ocho meses se realizó el catastro por masas de cultivo de toda la provincia, y los resultados globales confirmaron las temidas ocultaciones con unas significativas diferencias, tanto en las superficies como en el total de la riqueza rústica, es decir, la superficie multiplicada por la valoración unitaria de los rendimientos agronómicos de los cultivos. Los levantamientos topográficos del nuevo catastro midieron en toda la circunscripción de Granada 1.214.110 hectáreas, mientras que los amillaramientos valoraban sólo 484.380 hectáreas; y en cuanto al total de la riqueza rústica reflejaron 28.924.460 Ptas., mientras que los amillaramientos cuantificaban 16.381.480 Ptas. La diferencia de riqueza se había incrementado, pues, en un 76,6 por ciento<sup>15</sup>. Posteriormente, la reacción del Ministerio de Hacienda ante la aplicación de este aumento fue reducir los tipos impositivos en la provincia del 19 al 14 por ciento, lo que aún permitía recaudar el cupo de los amillaramientos establecido para la totalidad de la misma.

---

<sup>14</sup> El Instituto Geográfico y Estadístico había efectuado ya anteriormente levantamientos planimétricos de superficies en ésta y otras provincias andaluzas.

<sup>15</sup> Preámbulo del proyecto de ley presentado a las Cortes por el ministro de Hacienda sobre formación del catastro de la riqueza territorial y estableciendo el registro fiscal de la propiedad (Diario de las sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados. Legislatura de 2-06-1899 a 18-10-1900. Apéndice 6º al Número 14. Día 16-06-1899).

Este éxito en la provincia de Granada impulsó a Navarro Reverter a decidir que podría ampliarse el ámbito de actuación a toda España. El 24 de agosto de 1896 se promulgó la ley de *Rectificación de cartillas evaluatorias y formación de Catastros de cultivos y Registro fiscal de la riqueza agrícola y pecuaria*<sup>16</sup>. Con un empeño y un optimismo casi ilusorios, se pretendía realizar el catastro por masas de cultivos de todo el Estado en un plazo de tres años. Aunque, sin embargo, para concentrar los trabajos y adaptarse a unos planes de financiación que eran notablemente moderados, inicialmente sólo se ordenó comenzar los trabajos en otras cuatro demarcaciones andaluzas: Málaga, Sevilla, Cádiz y Córdoba. Los resultados definitivos en el total de estas provincias, como se ha indicado antes, fueron que el catastro por masas de cultivos detectó un incremento de un 55,2 por ciento en las mediciones superficiales con respecto a los anteriores amillaramientos, y un aumento de un 64,2 por ciento en la totalidad de la riqueza rústica<sup>17</sup>. Finalmente, el fruto de la ley de 1896 se limitó sólo al levantamiento catastral de estas cinco provincias andaluzas.

Pues bien, la ley de Fernández Villaverde de 1900 fue prácticamente una prolongación de la normativa de este catastro por masas de cultivo de su antecesor y correligionario Navarro Reverter. Y el añadido sobre el desarrollo del Registro fiscal de la propiedad para la riqueza rústica, urbana y pecuaria puede decirse que también estaba contemplado, en su esencia, siete años antes en la reforma de Gamazo. La ley de 1900, pues, tampoco fue, ni mucho menos, novedosa en su concepción. Después de seis años, en 1906, el total de los trabajos realizados bajo el amparo de esta ley había sido solamente la finalización de las provincias de Albacete, Ciudad Real, Jaén, Madrid y Toledo, y el comienzo y desarrollo de las operaciones en las de Ávila, Cuenca, Segovia, Valencia, Salamanca, Zamora y Valladolid. La asignación económica destinada a los trabajos se mantuvo en unos niveles de escasez, acorde con la austeridad impuesta por los objetivos de la nivelación presupuestaria, que no permitió tampoco mayores progresos en las labores que debían realizarse. La

---

<sup>16</sup> Su reglamento se publicó mediante el Real Decreto de 29 de diciembre de 1896.

<sup>17</sup> DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRIBUCIONES, IMPUESTOS Y RENTAS (1906).

recaudación total de la Contribución Territorial entre 1900 y 1906 permaneció casi estable en valores nominales, en función de lo previsto en los cupos establecidos, y casi estable también en términos reales (cuadro I.2 del Apéndice Estadístico). Y en cuanto a su peso en los ingresos ordinarios del Estado, comenzó ya a descender, pasando de un 19,6 por ciento en 1900 a un 18,2 por ciento en 1907 (cuadro I.3)

La reforma de Fernández Villaverde, pues, le dio la espalda a un catastro, el parcelario, que habían adoptado ya mucho antes casi todos los países europeos. Un catastro técnicamente superior que al medir de forma independiente la riqueza rústica de cada contribuyente, sin basarse en las declaraciones personales, podía desenmascarar de manera individual las dejaciones y los fraudes de los ocultadores. El ministro recibió dentro del propio Gobierno conservador de Silvela muchas presiones e influencias para paralizar las líneas más renovadoras de su reforma, así como también las recibió de sectores sociales y económicos, como las asociaciones de grandes propietarios, interesados en mantener un *statu quo* que les favorecía. Y el reformismo conservador de Fernández Villaverde se acobardó ante la ruptura que hubiera representado la introducción del reclamado catastro parcelario. Como argumenta J. Pro<sup>18</sup>, puede afirmarse que la imagen avanzada y renovadora que para ciertos sectores pudo representar la reforma tributaria de Fernández Villaverde estuvo muy lejos de demostrarse en el campo de la fiscalidad agraria. Es cierto que para la reforma de la Contribución Territorial el propio ministro había ya declarado unos objetivos limitados, y también es cierto que en el escaso período temporal de su mandato hubo las lógicas dificultades en desarrollar muchos aspectos del contenido de la ley. Sin embargo, sus planes no cumplieron tampoco lo que sí había constituido una de sus principales promesas: la equidad contributiva, ya que su catastro por masas de cultivo, aún disponiendo de todo el tiempo del mundo, era técnica y metodológicamente ineficaz para conseguirla.

---

<sup>18</sup> PRO (1999)

## **1.2.- LAS PROPUESTAS Y LAS TENDENCIAS EN EL CAMINO HACIA LA LEY DE 1906**

### **1.2.1.- Una enardecida demanda del catastro parcelario**

Durante el decenio de los años noventa del siglo XIX, se transmitió entre la sociedad civil y la clase política españolas una sensación generalizada de fracaso y frustración. La derrota en la guerra hispano-americana y los demás conflictos coloniales, los problemas económicos, la corrupción, la poca atención a las realidades sociales y los desaciertos continuados de los sucesivos gobiernos tuvieron su punto de culminación en 1898, en lo que se bautizó como el Desastre. La reacción ante esta situación por parte de un importante sector de grupos sociales y políticos, que representaban a una amplia gama de tendencias, fue el regeneracionismo. Los regeneracionistas pugnaban por la salida de aquella decadencia a través de un nuevo impulso renovador dirigido hacia la modificación y la transformación de las estructuras y el funcionamiento del Estado, con un énfasis especial en las necesidades de la educación y del desarrollo económico. Y uno de los objetivos más importantes que planteaban era la necesidad perentoria de una reforma agraria, que estaba empujada, sobre todo, por la grave crisis que atravesaba el campo español en estos años finales de la centuria. Joaquín Costa, una de sus figuras punteras, propugnaba que esta nueva reforma agraria tenía que basarse principalmente en la formación de organizaciones cooperativas, en el desarrollo de la tecnología, y, sobre todo, en la erradicación del caciquismo. La crisis agraria finisecular, con graves problemas como la plaga de la filoxera en los viñedos, acrecentó las quejas y protestas de los pequeños y medianos campesinos que venían clamando por la carga excesiva y desproporcionada que representaba para ellos la Contribución de Inmuebles, Cultivo y Ganadería.

Instalados en esta atmósfera, ya a principios del siglo, en una buena parte de la opinión pública y en los estamentos políticos y sociales más avanzados se redobló la demanda de un catastro parcelario para el reparto

equitativo de la Contribución Territorial, poniendo en cuestión y considerando impropio y técnicamente insuficiente el catastro por masas de cultivo que defendían entonces a capa y espada Raimundo Fernández Villaverde y el Gobierno conservador. Primero estaba la lucha por la consecución en breve plazo del objetivo que representaba el catastro parcelario, y después, una vez obtenido éste, la discusión se planteaba sobre cuál de los dos modelos europeos debía realizarse y cuál de ellos podía ser más eficaz y adecuado: o el catastro fiscal, de tradición francesa, o el jurídico-fiscal, implantado en Alemania y otros países centroeuropeos. Asimismo, la polémica se centraba también en el análisis parcial de las distintas vertientes que debían configurar toda esta magna operación, como los aspectos hacendísticos, políticos, socio-económicos, jurídicos, agrarios y técnicos. Y frente a todo esto se situaban los grupos más inmovilistas que, tomando conciencia de lo que podía representar la implantación del catastro parcelario para la conservación de unos intereses largamente mantenidos, se oponían a cualquier intento de transformación. Estos grupos estaban constituidos principalmente por terratenientes y grandes propietarios, que se asociaban en las cámaras agrarias, y por una parte organizada de la oligarquía y del caciquismo rural, que practicaba su oposición en agrupaciones regionales más reducidas y en ámbitos locales donde podían ejercer sus influencias con más facilidad. En cuanto a las fuerzas políticas de ámbito estatal, que eran el estamento esencial y con el poder decisorio para realizar el cambio y la elección del tipo de catastro a implantar, mientras que en el partido liberal se mantenía ya en aquel momento la tendencia mayoritaria hacia el progreso y la modernización que representaba el catastro parcelario, en los sectores más inflexibles del partido conservador, influenciados sobre todo por los grandes propietarios, y con muchos de ellos militando y ocupando cargos de responsabilidad en sus filas, se abogaba por su rechazo, tal y como se ha reflejado en los debates parlamentarios descritos en el apartado anterior.

### **1.2.2.- Las voces en defensa del catastro parcelario**

En la defensa del catastro parcelario destacaron voces ilustres de todos los campos. Los políticos y gobernantes se manifestaban, evidentemente, a

través de sus programas, declaraciones y sesiones parlamentarias. También aportaban sus propuestas y daban su juicio, en uno u otro sentido, las asociaciones de agricultores y de propietarios, grupos profesionales, entes y organismos del Estado implicados en la ejecución, juristas, agrónomos, geodestas, topógrafos, etc. En las líneas que siguen a continuación, se reflejan los testimonios más importantes recogidos en la prensa, revistas, conferencias, libros y demás publicaciones y fuentes de la época.

La cultura regeneracionista se había convertido, desde la década final del siglo XIX, en una ferviente defensora del catastro parcelario como instrumento fiscal, jurídico y económico necesario para la lucha contra el fraude, la adecuada recaudación, la equidad contributiva, el control jurídico de la propiedad y la garantía para el crédito agrícola. Desde su ámbito aparecen como más destacadas las aportaciones de Lucas Mallada, de Ricardo Macías Picavea<sup>19</sup> y, sobre todo, de Joaquín Costa<sup>20</sup>, que incidía en la necesidad de la coordinación entre el catastro parcelario y el Registro de la Propiedad, proponiendo el sistema del Torrens Act, un modelo entonces ya implantado en la zona sur de Australia, y que consistía en un Registro de la Propiedad muy perfeccionado y basado en un catastro parcelario con métodos topográficos. La Asamblea Nacional de Contribuyentes había planteado, ya desde 1890, estudios para analizar las dificultades que ofrecería la ejecución del catastro, y, con la intervención del prestigioso cartógrafo Francisco Coello, presidente de la Real Sociedad Geográfica, había lanzado propuestas con planes concretos y alternativas que defendían la elaboración de un avance para la detección de la riqueza oculta, que debería realizarse en un plazo más corto antes de acometer el definitivo catastro parcelario fiscal y jurídico. Según señala R. Vallejo Pousada<sup>21</sup>, el conjunto de estos requerimientos y, sobre todo, las señales, a veces en tonos dramáticos, provenientes de los sectores agrarios con la manifestación de los efectos negativos que les provocaba la fiscalidad en la crisis, hicieron que Juan Navarro Reverter propiciara las leyes de 1895 y 1896,

---

<sup>19</sup> MALLADA (ed. 1994, pp. 62-65), MACÍAS PICAVEA (ed. 1972, p. 170).

<sup>20</sup> COSTA (1893, pp. 106-113)

<sup>21</sup> VALLEJO POUSADA (2001 a, pp. 377-385)

aún a sabiendas de que el catastro por masas de cultivo no representaba la mejor solución.

En el campo técnico destaca el testimonio y la lucha infatigable de un personaje que ejerció de francotirador y de obstinado defensor de las ideas del catastro parcelario: Hilarión Ruiz Amado, ingeniero de montes e Inspector general del Cuerpo del Estado. A pesar de que la revista que dirigió, y que tuvo una notable resonancia, se editó a mediados de la década de los noventa, la impronta de este personaje permaneció de forma destacada durante los años sucesivos hasta la promulgación de la ley de 1906. Ruiz Amado fue el impulsor y el alma de la revista *La Topografía moderna y el Catastro*, publicación mensual editada en Barcelona de enero de 1894 a diciembre de 1895. El lema impreso en su portada ya era de por sí definitorio de los principios que albergaba: *“Revista dedicada a la propagación de las buenas teorías y prácticas de la moderna Topografía, a la realización, con su auxilio y otros medios, de un perfecto Catastro y Mapa parcelario topográfico, y a la defensa de los intereses legítimos hasta ahora lesionados”*. La técnica topográfica se hallaba en aquellos años inmersa en un proceso de transformación y modernización de acuerdo con los avances científicos que se iban experimentando tanto en su metodología como en la construcción de instrumentos ópticos de mayor precisión y rigor. Las vigentes *brújulas* y *planchetas*, que debían complementarse con las cintas métricas o cadenas de agrimensor para la medición directa de las distancias, se sustituían por unos nuevos aparatos llamados *taquímetros* que, mediante un anteojo con dos hilos horizontales (diastimométricos), y observando a una estadía vertical, podían medir indirectamente las distancias de una forma mucho más rápida y con la precisión adecuada. Pues bien, mediante su revista, Ruiz Amado se convirtió en el apóstol de éstas y muchas otras innovaciones de la topografía que se estaban produciendo en aquellos años, que modificaban y agilizaban los levantamientos de una manera sustancial y renovadora<sup>22</sup>. Y todo ello se encaminaba a facilitar las mediciones planimétricas del catastro parcelario, que

---

<sup>22</sup> El principal artífice de varias de estas innovaciones fue el ingeniero italiano Ignacio Porro (1801-1875), a quien Ruiz Amado veneraba. Porro fundó la Filotécnica de Milán, que después dirigió su discípulo Angelo Salmoiraghi.

se realizaría de manera mucho más rápida, segura y económica si todos los topógrafos, según Ruiz Amado, llegaban a conocer estas nuevas técnicas. En el primer número de la revista se reflejaba una declaración de principios que definía de manera nítida el panorama general en aquel momento: *“Hoy no tenemos en España Mapa parcelario ni Catastro. Los amillaramientos con que se pretende suplir la falta del segundo, más que padrón de la riqueza son verdadero padrón de iniquidades. Ellos, en lugar de satisfacer la apremiante necesidad de dar base segura a la perecuación o justa distribución de los tributos y garantías para que se respete y conserve la propiedad legítima, pública y privada, sirven para todo lo contrario, y las usurpaciones y ocultaciones encuentran siempre un firme apoyo en estos libros informales, embrollados y mentirosos. Por otra parte, el Registro de la Propiedad, careciendo del necesario auxilio del plano parcelario y del Registro Catastral, no sólo no evita el mal sino que le legaliza y confirma.... y sólo da ocasión a los caciques para cometer irritantes injusticias, dando por resultado final que las rentas de aquél no sean las que debieran y podrían ser, y que, sin embargo, grandísimo número de pequeños propietarios hayan de abandonar las tierras que cultivan y hasta los aperos de labranza”*<sup>23</sup>. Ruiz Amado mantenía un tono de decepción y de desesperanza con las inspecciones técnicas a los amillaramientos que anunciaba el Gobierno para aquel año, ya que estas medidas no se dirigían a la raíz del problema, sólo pretendían, según indicaba, corregir superficialmente un modelo caduco controlado por un sistema caciquil corrupto<sup>24</sup>. En uno de los artículos más sustanciales presentaba un plan integral, bien fundamentado, en el que se concluía que podría realizarse el catastro parcelario de España en un plazo de 25 años y por un coste de 400 millones de pesetas. Se calculaba, con la extrapolación de datos oficiales del Instituto Geográfico y Estadístico, que la riqueza rústica real en España era superior en más de un 86 por ciento a la riqueza valorada por los amillaramientos. Manteniendo aproximadamente la recaudación en el mismo importe que tenía en aquel momento el cupo nacional, podrían rebajarse los tipos impositivos totales a un 10 por ciento (de los 15,2 y 19,9 por ciento de parte estatal que había entonces con los repartimientos), consiguiéndose la

---

<sup>23</sup> RUIZ AMADO (1894a)

<sup>24</sup> RUIZ AMADO (1894b)

anhelada equidad contributiva y un Registro de la Propiedad con autenticidad jurídica conforme fuera avanzando la ejecución del catastro parcelario. Los 400 millones para la financiación, se obtendrían, en su mayor parte, de la imposición de mayores gravámenes a los contribuyentes que el nuevo catastro hubiera detectado como ocultadores, a partir de unos determinados límites, aplicándoles unos tipos impositivos superiores en un 2 por ciento durante plazos que oscilaban alrededor de los 10 años<sup>25</sup>. Es evidente que estas propuestas no podían ser bien acogidas en determinados sectores. Cuando finalizó la edición de la revista, Hilarión Ruiz Amado pasó a dirigir el Boletín de periodicidad quincenal del Instituto Agrícola Catalán de San Isidro, durante un plazo aproximado de dos años. Posteriormente, hasta su muerte, escribió varios trabajos y un tratado sobre métodos e instrumentos topográficos.

Durante el mes de noviembre de 1895, se reunieron, en la sede del Instituto Agrícola Catalán de San Isidro, en Barcelona, los delegados de las distintas Asociaciones de la Liga de Productores de Cataluña para redactar un manifiesto sobre las “Reformas necesarias en el actual sistema de Contribución de Inmuebles, Cultivo y Ganadería”. El texto de la proclama reproducía en buena parte las propuestas del artículo de Ruiz Amado para el nuevo catastro parcelario (un catastro matemático, jurídico y económico), introduciendo incluso mayores medidas de penalización para los ocultadores, y exigiendo, mientras continuara rigiendo la ley de amillaramientos de 1885, que se cumpliera de forma rigurosa lo establecido en cuanto a la rectificación periódica de las cartillas evaluatorias<sup>26</sup>. En consonancia con lo anterior, en 1896, el Instituto Agrícola planteó la presentación al Congreso de los Diputados de un plan alternativo al catastro por masas de cultivo de Navarro Reverter. Según argumentaba el plan, aquel catastro adolecía de tres defectos principales: al no

---

<sup>25</sup> RUIZ AMADO (1895)

<sup>26</sup> En la publicación *El Boletín agrícola*, del día 15 de diciembre de 1894, se elaboraba un interesante estudio comparativo sobre las cargas de la Contribución Territorial en distintos países europeos en aquel momento: en Austria-Hungría, con 37 millones de habitantes, se recaudaban 153 millones de pesetas, por tanto a cada habitante le correspondían 4,1 pesetas; en Bélgica, con 5 millones se recaudaban 25, por tanto 5 Ptas. por habitante; en Francia, con 37 millones se recaudaban 178, por tanto 4,8 Ptas. por habitante; en Prusia, con 27 millones se recaudaban 86, por tanto 3,2 Ptas. por habitante; en Inglaterra, con 35 millones se recaudaban 182, por tanto 5,2 Ptas. por habitante; y en España, con 16 millones de habitantes, se recaudaban 167 millones de pesetas, por tanto a cada habitante le correspondían 10,4 pesetas.

ser parcelario, no podía garantizar la propiedad; al financiarse de forma exclusiva con un recargo sobre la riqueza imponible, aumentaba la imposición a los agricultores; y, finalmente, no convertía la contribución territorial en impuesto de cuota. El plan fracasó en el parlamento español, lo que llevó a agrias divergencias y enfrentamientos políticos, en los años siguientes, a los gobiernos y a este Instituto representante del sector agrario en Cataluña.

En 1902, el diputado conservador e ingeniero agrónomo José del Prado y Palacio presentó en el Congreso de los Diputados un proyecto de catastro parcelario, elaborado junto con el también ingeniero agrónomo Rafael Cremades, en el que planteaban la excesiva lentitud con la que se estaba desarrollando el catastro por masas de cultivo y proponían, mediante un plan bien fundamentado, elaborar éste en un plazo de ocho o diez años, como primera fase, y, posteriormente, ir convirtiéndolo de forma progresiva en un catastro parcelario, mediante un “registro agronómico catastral” compuesto por planos a escala 1:2.500, uno por cada masa de cultivo, que representarían la clase de terreno, la valoración tributaria y el nombre del propietario. Este proyecto, que José del Prado explicitó en un artículo periodístico<sup>27</sup>, no tuvo después más consideración ni reconocimiento a pesar de que había levantado expectativas en algunos grupos políticos.

### **1.2.3.- La obra de Isidro Torres Muñoz**

También en 1902 se publicó la primera edición del libro *Reorganización de servicios. Catastro General Parcelario y Mapa Topográfico*, de Isidro Torres Muñoz<sup>28</sup>. La aparición de esta obra constituyó una conmoción en todos los ámbitos implicados en aquel momento en la controversia del catastro en España, y pasó a representar una referencia obligada e ineludible para todos ellos. Su autor, abogado del Estado y subdirector de la Compañía Arrendataria de Tabacos, no se había caracterizado hasta aquel momento por participar de

---

<sup>27</sup> PRADO (1902)

<sup>28</sup> TORRES MUÑOZ (1903, 2ª edición)

una forma activa dentro del entorno del debate catastral; solamente se le conocía en este campo la autoría de un artículo publicado en una revista el año 1896<sup>29</sup>. El extenso volumen, bien documentado y excelentemente escrito, mantenía la tesis de la reorganización de todos los servicios cartográficos, abogando por la reunificación de las distintas tareas que de forma separada se estaban desarrollando en aquel momento en España, como los trabajos propios del Instituto Geográfico, el mapa militar del Depósito de la Guerra, el mapa geológico del Cuerpo de ingenieros de minas, el mapa agronómico del Cuerpo de ingenieros agrónomos, los proyectos forestales de los ingenieros de montes, los proyectos de obras de los ingenieros de caminos, etc. Y la idea central y vertebradora era que de la fusión de todo ello debería salir solamente la agrupación de las tareas del Mapa Topográfico y del catastro parcelario desarrollados de manera conjunta, por la afinidad y la dependencia entre ambos, pero estableciendo que una vez realizadas las grandes redes de triangulaciones geodésicas y topográficas como operaciones propias del Mapa, pasarían a ser prioritarios los trabajos del catastro parcelario, ya que éste era mucho más importante y trascendental para las necesidades del país y por tanto debería realizarse antes. Aunque de ello saldría también después el Mapa Topográfico y el resto de la cartografía temática, ya que, al ser la escala del catastro mucho mayor que las de estos mapas, podría fácilmente después realizarse la conversión para el paso del primero a estos últimos. El libro se extendía en primer lugar en las generalidades y en las operaciones técnicas y periciales para realizar el catastro y el Mapa. A continuación realizaba un análisis crítico de la historia de lo que se había hecho en el país hasta aquel momento tanto en el catastro como en el Mapa, valorando las estadísticas de las ocultaciones halladas y efectuando una cuantificación de cuáles habían sido los costes de financiación de las operaciones hasta finales de la centuria. Después, en un extenso capítulo, argumentaba de forma rigurosa una vehemente defensa del catastro parcelario como sistema más conveniente a desarrollar en España. Y finalmente, el autor concluía el libro con un resumen de los trabajos de la recién creada Junta del Catastro, de la que formaba parte como vocal.

---

<sup>29</sup> TORRES MUÑOZ (1896)

En esta defensa de las ventajas que se obtendrían con la formación del catastro parcelario, Torres Muñoz relacionaba extensamente dieciséis razones que titulaba: “Necesidades a que responderá la formación del catastro parcelario de España”. Teniendo en cuenta la situación en aquellos años, en que el país no disponía ni de Mapa ni de catastro (las hojas del Mapa Topográfico Nacional a escala 1:50.000 publicadas por el Instituto Geográfico hasta 1899 cubrían aproximadamente sólo unos 7 millones de hectáreas), y teniendo en cuenta la idea del autor de simultanear en parte los trabajos de ambos dando preferencia al catastro pero también elaborando el Mapa inmediatamente después con el concurso de éste, muchas de estas dieciséis necesidades se referían asimismo a las utilidades que ofrecería el Mapa Topográfico, y por ello no aparecía hasta la novena necesidad el momento en el que citaba el objetivo tributario y hacendístico del catastro. Decía el autor, pues, que las necesidades a que responderá la formación del catastro parcelario en España serían las siguientes: 1) Dará firme asiento al objeto del derecho de propiedad sobre el suelo. 2) Facilitará y abaratará las transmisiones de las fincas y de los derechos constituidos sobre ellas y la constitución y cancelación de éstos, y también simplificará y abaratará el Registro de la propiedad. 3) Guiará con acierto para concebir y aplicar una política agraria, encaminada a remediar la desigualdad monstruosa en la extensión superficial de las parcelas. 4) Facilitará las relaciones entre las partes en los contratos de trabajos agrícolas. 5) Será la piedra angular del crédito territorial. 6) Guiará para hacer una acertada y conveniente división municipal y todas las demás territoriales que interesan a varios fines administrativos de carácter general. 7) Servirá para desarrollar la política forestal. 8) Guiará con acierto en la política caminera e hidráulica. 9) Servirá para evitar ocultaciones de riqueza que se sustrae al pago de los impuestos territoriales. 10) Guiará la política militar. 11) Ilustrará sobre asuntos de interés general. 12) Dará a conocer el estado de nuestra urbanización. 13) despertará las actividades sociales. 14) Contribuirá al desarrollo de la cultura general y nacional geográfica. 15) Será un rudo golpe para el caciquismo y la burocracia. Y 16) Favorecerá la estimación de la patria y la consideración internacional por el conocimiento de nuestra riqueza real y

de nuestra potencia productora<sup>30</sup>. Como se aprecia, para Torres Muñoz las utilidades del catastro parcelario tenían un claro orden prioritario: en primer lugar las utilidades de orden jurídico y del Registro de la propiedad; en segundo lugar, las de política agraria; después, las cartográficas y sociales; y, finalmente, dedicándole un solo punto de los dieciséis, la parte de la fiscalidad y de la equidad tributaria. Evidentemente, esto era en parte consecuencia de su propuesta de reunificación de actividades del catastro con el Mapa. Aunque el orden de estos objetivos se encontraba a una considerable distancia de las prioridades de los sectores políticos, que orientaban la primacía de las funciones del catastro básicamente hacia el ámbito de la fiscalidad.

En el capítulo que titulaba “Operaciones técnicas”, Torres Muñoz hacía un exhaustivo y pormenorizado recorrido por todas las operaciones topográficas, desde el detalle sobre los métodos para la realización de las triangulaciones geodésicas y topográficas hasta las nivelaciones, deslindes, amojonamientos, etc., describiendo la historia de lo que ya se había ejecutado en España y efectuando también el análisis comparativo con lo que se hacía en los otros países europeos. En el texto citaba muy a menudo la colaboración y el asesoramiento que le prestaban varias autoridades nacionales en la materia, como José Arrillaga, director del Instituto Geográfico y Estadístico, Eleuterio Delgado, Carlos García Faria, Ruiz Amado, etc. Y finalmente describía minuciosamente, sobre todo, los procedimientos para realizar los levantamientos topográficos con los métodos más innovadores de los últimos años, como los del coronel Pérez de Rozas, con su sistema de las “pértigas”; de Rabbini, con su sistema de las alineaciones; de Gautier, con su sistema de los globos cautivos; o los primeros e insólitos intentos de incorporación de la fotografía a los trabajos topográficos, como los métodos propugnados por los ingenieros agrónomos Ciriaco Iriarte y Leandro Navarro<sup>31</sup>.

En cuanto a las evaluaciones económicas de los cultivos, Torres Muñoz aportaba una visión diferente de lo que venía siendo habitual en la elaboración de las cartillas evaluatorias que se venían realizando hasta aquel momento y

---

<sup>30</sup> TORRES MUÑOZ (1903, pp. 390-433)

<sup>31</sup> TORRES MUÑOZ (1903, pp. 36-216)

que en este aspecto eran avaladas por la opinión mayoritaria de la clase política partidaria del catastro parcelario, ya que su propuesta era la aplicación del gravamen sobre el producto bruto en vez de la imposición sobre el producto líquido. Alegaba razones como la complejidad del cálculo de las rentas netas y la dificultad que suponía con el paso del tiempo la introducción de las variables que afectaban la completa definición de los rendimientos de los cultivos. Indicaba que el problema residiría sólo en la correcta fijación del tipo impositivo: *“Solamente en el señalamiento del tipo de gravamen estriba la dificultad para establecerlo; pero es de advertir que esta no es mayor tratándose del producto bruto que del neto, sino en apariencia”*. Y argumentaba que la estadística catastral debe servir indirecta y no directamente para repartir la contribución territorial. Al planteamiento de la pregunta de si el catastro debe contener evaluaciones o limitarse a consignar el número de unidades de producto que se obtienen en cada parcela, la contestación era: *“...El catastro, además de dar fijeza y seguridad a la propiedad territorial, debe ser punto de partida para iniciar en todos los problemas políticos y administrativos que pueden resolverse con su auxilio; pero inmediata y directamente no debe resolver ninguno: esto se conseguirá con los datos de otras procedencias que cada ramo de la Administración aporte”*. Y remataba: *“Además, es el catastro en su parte técnica y en su parte estadística un trabajo muy importante y costoso, que requiere hacerlo de suerte que haya que rectificarlo lo menos posible, debiéndose eliminar de él al efecto los datos muy variables o todos aquellos que puedan responder a aplicaciones administrativas inmediatas y por tanto pasajeras, como la de la evaluación”*<sup>32</sup>. Queda clara, pues, la concepción del proyecto catastral que tenía el autor, entendiendo la magna operación como un fin en sí mismo y con el planteamiento prioritario de apreciar el catastro como una gran base cartográfica de la que después se obtendrían los objetivos específicos: jurídicos, fiscales, agrarios, técnicos, sociales, etc. Sin embargo, a pesar de que pudo provocar discrepancias en ciertos ámbitos de los sectores que propugnaban la promulgación perentoria de una nueva ley del catastro parcelario, la aparición de la obra de Isidro Torres Muñoz tuvo una influencia muy importante en la creación de un estado de opinión y en la consiguiente

---

<sup>32</sup> TORRES MUÑOZ (1903, pp. 217-243)

evolución de los acontecimientos que se desarrollaron a continuación en forma de decisiones gubernamentales.

El libro de Torres Muñoz contó con un interesante prólogo del diputado liberal e ingeniero de caminos Amós Salvador y Rodrigáñez, que fue también varias veces ministro de Hacienda hasta los años finales de la Restauración. En este prólogo, Salvador hacía una vehemente defensa del catastro parcelario, abogaba por introducir en él las nuevas técnicas fotográficas, y subrayaba, sobre todo, el carácter polifuncional que éste podía ofrecer complementariamente a sus fines básicos fiscales y jurídicos. Señalaba que el catastro cubriría también necesidades de defensa nacional, de políticas agrarias y forestales, de política administrativa, de obras públicas, etc. Y describía el concepto de que con él *nos llevamos a casa el mismo terreno*: qué mejor manera, pues, de planificar desde los despachos la política territorial. Está claro que esta concepción tendente a adjudicar también al catastro lo que debían ser básicamente los objetivos del mapa topográfico nacional, muy común en aquellos años, estaba afectada de forma notoria por el hecho de que España no disponía aún de mapa topográfico, cuando prácticamente todos los países europeos, entrado el siglo XX, ya lo habían concluido.

Otro trabajo que influyó también notablemente en el estado de opinión general del momento fue el artículo de Eleuterio Delgado y Martín<sup>33</sup>, publicado en el número de enero de 1903 de la revista madrileña *Nuestro Tiempo*<sup>34</sup>. Este artículo se complementaba con el prólogo que también escribió Eleuterio Delgado para el libro de Torres Muñoz, en el que incidía en la parte de la contribución territorial en relación con el catastro. Debe destacarse que tanto el artículo como la segunda edición del libro aparecieron cuando ya se había publicado el Real Decreto de 9 de octubre de 1902 de creación de la Junta del Catastro, por tanto ambos autores ya eran conocedores de las últimas decisiones políticas que por fin parecían orientar hacia un nuevo rumbo la polémica de la operación catastral en España. Eleuterio Delgado manifestaba

---

<sup>33</sup> Eleuterio Delgado era abogado del Estado, y fue ministro de Hacienda en el gabinete liberal de Segismundo Moret que gobernó durante el brevísimo período de cuatro días en diciembre de 1906.

<sup>34</sup> DELGADO (1903).

en su opúsculo un elogio importante de la obra de Torres Muñoz, y citaba detalladamente las críticas y los comentarios favorables que el libro había tenido en una buena parte de la prensa y las publicaciones españolas. Subrayaba también lo que se había ya juzgado de forma negativa en ciertos ámbitos corporativos y que eran las deficiencias de representación que tenía la composición de los miembros nombrados para la Junta del Catastro: *“Están en la Junta autorizadamente representados el elemento topográfico y los servicios geológicos, forestal y astronómico; pero no lo están de igual modo el elemento fiscal, el jurídico y el agrícola...”*, y confiaba en la incorporación posterior de otros miembros que equilibraran la composición cubriendo estas ausencias significativas. Asimismo, lamentaba otra deficiencia en la normativa de constitución de esta Junta: la de los *“angustiosos”* plazos establecidos para que los particulares presentaran proyectos, para que la Comisión Ponente diera su dictamen y para que la Junta hiciera su propuesta al Gobierno. En otro apartado, Delgado discrepaba de Torres Muñoz en cuanto a la elaboración en la parte agronómica del catastro de las cuentas de ingresos y gastos para el cálculo del beneficio líquido de los cultivos de las parcelas. Argumentaba de forma pormenorizada la defensa de esta posición, en contra de obtener solamente el producto bruto, sin negar las grandes dificultades existentes para la evaluación, que a su modo de ver consistían en dos graves obstáculos: la resistencia de los contribuyentes y la movilidad y flojedad de la Administración pública, contra cuyos inconvenientes habría que adoptar *“una conducta sabia, prudente y enérgica para evitarlos”*. Finalmente, el autor del artículo abogaba que debería rebajarse el tipo de la contribución territorial a un 12 por ciento y que, por lo que hacía a ésta, el catastro parcelario sería el *“único camino de llegar a la perecuación del impuesto y a la disminución de las cargas enormes que hoy pesan sobre el contribuyente de buena fe”*.

#### **1.2.4.- El proyecto de Amador del Villar y la ofensiva final para la creación de la Junta del Catastro**

Destacó también por su relevancia en aquellos años, y por la significación en este marco que tuvieron ya sus actividades prácticas, otro

personaje singular: el brigadier e ingeniero asturiano Amador del Villar y Pérez de Castropol<sup>35</sup>. Este militar había protagonizado desde los inicios del decenio de los noventa del siglo XIX hasta 1910, de forma tenaz y casi ininterrumpida, los intentos de que fuera la iniciativa privada quien realizara el catastro parcelario en España. En marzo de 1911, después de los definitivos rechazos a sus proyectos por parte del Ministerio de Fomento y el Instituto Geográfico y Estadístico, pronunció unas conferencias en el Círculo de la Unión Mercantil de Madrid en las que relató de forma prolija el trabajo perseverante que había desarrollado durante casi dos décadas para convencer a las altas instancias del poder político de la bondad y eficacia de sus planes<sup>36</sup>. De muchas de sus gestiones hay también constancia personal de sus interlocutores, que confirman los principales rasgos que se explicitan en esta fuente. En 1891 constituyó la compañía *Sociedad del Catastro Español*, de capital privado en su totalidad, y elaboró el proyecto de realización del catastro parcelario de España, atendiendo a su compleja vertiente jurídico-fiscal con el levantamiento de actas contradictoras para los límites de las propiedades. En 1892, con el partido conservador en la oposición, puso sus planes en conocimiento de sus dirigentes: se entrevistó con Cánovas del Castillo y con los jefes de sus dos facciones disidentes, Francisco Silvela y Francisco Romero Robledo. También se reunió con los líderes del partido republicano Nicolás Salmerón y Manuel Pedregal. Y después, sin poder obtener la concesión de audiencia del jefe del Gobierno liberal, Práxedes Mateo Sagasta, se entrevistó con el ministro de Hacienda, Germán Gamazo. Entre éste y Amador del Villar se estableció una corriente de entendimiento que dio lugar a un gran número de reuniones entre ambos (según del Villar, se reunieron en 22 ocasiones dado el interés de Gamazo por el proyecto). Y cuando, también según del Villar, parece ser que Gamazo estaba decidido a presentar los planes a la aprobación del Consejo de ministros, hubo que suspender la iniciativa por la crisis generada por los sucesos de Melilla del 3 de octubre de 1892. En 1894 presentó su proyecto al

---

<sup>35</sup> Amador del Villar y Pérez de Castropol (Luarca, 1843 - Madrid, 1916) había sido un renombrado e ilustre general e ingeniero del ejército carlista. En 1876, después de haber participado activamente en la tercera guerra, emigró a París y después a Alemania, donde permaneció exiliado hasta 1880. A partir de este año se instaló en Madrid y empezó a ejercer como ingeniero civil, realizando notorios proyectos de obras públicas y diseñando e inventando maquinaria pesada para la construcción, con la obtención de innovadoras patentes internacionales (PÉREZ DE CASTRO, 1975).

<sup>36</sup> VILLAR Y PÉREZ DE CASTROPOL (1911)

nuevo ministro de Hacienda, José Canalejas, que asimismo, según el brigadier, lo acogió con fervor y entusiasmo, pero también la operación quedó abortada por el abandono del poder del partido liberal en el mes de marzo de 1895. Las gestiones continuaron, aunque con menor receptividad por parte de los siguientes ministros conservadores que ocuparon después el poder, hasta que a finales de 1902 la *Sociedad del Catastro Español* presentó de forma oficial su proyecto a la Comisión Ponente de la nueva Junta del Catastro para que fuera evaluado, junto con el resto de participantes, cara a la propuesta de la nueva ley de catastro para la nación. La opinión de la Comisión Ponente fue claramente desfavorable a este proyecto, pero no por ello Amador del Villar renunció a nuevos intentos en el entorno de las altas instancias políticas hasta 1910. En el siguiente apartado del presente trabajo, correspondiente a la Junta del Catastro, se analizarán las pautas de este proyecto de realización del catastro parcelario por parte de esta empresa de capital privado, así como después, cronológicamente, se irán describiendo las actividades que fue llevando a cabo el creador de la compañía hasta su definitivo desistimiento al no encontrar la anuencia deseada en sus interlocutores políticos.

Y en todo este escenario de controversia, tanto política como social, que se desarrollaba en el país por la batalla del catastro parcelario antes de la ley de 1906, los medios de comunicación tomaban también parte activa en el comentario y en la valoración de las diversas actitudes y tendencias. Las publicaciones periódicas especializadas en temas agrícolas incidían mayoritariamente en la necesidad de la medición rigurosa de la riqueza rústica para la aplicación equitativa del impuesto, con artículos y comentarios en *El mundo agrícola*, *La Liga agraria*, *El terruño*, *El boletín agrícola*, *El fomento agrícola*, *La revista del Instituto agrícola catalán de San Isidro*, *Resumen de agricultura*, *El labriego*, *La agricultura española*, etc. En el mismo sentido cabría citar las publicaciones de las entidades corporativas y de los colegios profesionales, sobre todo los relacionados con las cuestiones catastrales, como los de los ingenieros agrónomos, peritos agrícolas, topógrafos, ingenieros de montes, ingenieros de caminos, etc. Las revistas y boletines de las cámaras agrarias, muchas de ellas dominadas por los grupos de latifundistas y grandes propietarios, y que fueron después especialmente beligerantes en contra del

catastro parcelario a raíz de la ley de 1906, todavía en estos años no se manifestaban todos de una forma significativamente crítica. En cuanto a la prensa y a las publicaciones periódicas de carácter general, también habían dedicado espacios a esta temática, aunque éstos se vieron muy incrementados después de la aparición del libro de Isidro Torres Muñoz en el año 1902, que desencadenó una notable repercusión en los medios escritos. Se publicaron artículos y comentarios, casi todos elogiosos, en *El economista*, *Nuestro Tiempo*, *El español*, *La Correspondencia de España*, *La Revista de economía y de hacienda*, *El economista hispano-americano*, *La Época*, *El Herald de Madrid*, *El Imparcial*, *El Boletín Jurídico-Administrativo*, *La Ciudad Lineal*, *La Justicia Municipal*, *El Instituto del Trabajo* (con un prólogo de José Canalejas), *El Globo*, *El Liberal*, *La Revista contemporánea*, *El Tiempo*, *La Reforma Legislativa*, *el norte de Castilla*, *El diario de Barcelona*, *La Vanguardia*, *La Rioja*, *El Miño*, *el Adelanto*, *El Progreso Conquense*, *El Correo Gallego*, etc.<sup>37</sup>

En conclusión, el ambiente en el gobierno liberal de Sagasta y en sus medios políticos afines era, en 1902, resueltamente proclive a la puesta en marcha de los mecanismos para la elaboración de una nueva ley del catastro parcelario. Y también puede decirse que en aquellos momentos lo era un sector del partido conservador, el situado en el ala silvelista y más moderada de la fuerza política. En cambio, mantenían posturas de oposición, como se verá en la descripción de sus actuaciones y en su posición en los debates parlamentarios, los diputados y senadores de la fracción ultraconservadora capitaneada por Romero Robledo, más inclinados hacia los intereses caciquistas preocupados por lo que podría representar la pérdida de privilegios que se produciría con la eliminación de los repartos directos de los cupos por parte de los Ayuntamientos. En una declaración ministerial, leída en los Cuerpos Colegisladores el día 5 de abril de 1902, se decía: “...*Propónese el Gobierno concertar la acción de los organismos que, dispersos por los Ministerios de Gracia y Justicia, Hacienda, Instrucción y Agricultura, prepara la descripción gráfica y las valoraciones de la propiedad territorial, presidiendo sus transformaciones tributarias y jurídicas*”. En el gabinete liberal se preparaba

---

<sup>37</sup> DELGADO (1903).

la novedad del establecimiento en el Ministerio de Agricultura del organismo que se llamaría el Instituto del Trabajo, agrupando a todos los entes dispersos que habían de realizar el catastro. En la sesión del Congreso de los Diputados del día 8 de abril de 1902, José Canalejas, ministro de Agricultura, declaraba: *“Nos proponemos hacer un Catastro en condiciones, al menos, que le hagan servir para fines jurídicos y fiscales, y este punto del Catastro será muy pronto, antes de que puedan por cualquier fausto suceso suspenderse temporalmente las sesiones de Cortes, objeto de la presentación de un proyecto de ley”*. El día 31 de mayo, en un nuevo gobierno de Sagasta, el flamante ministro de Agricultura, Félix Suárez Inclán, al posesionarse de su cartera, manifestó: *“El catastro será una de las cuestiones que hay que acometer muy pronto y con la mayor actividad”*. En una nota oficiosa del Consejo de Ministros de 23 de julio se indicaba: *“...En lo que respecta al catastro, se reunieron los ministros de Hacienda, Agricultura e Instrucción para que ese servicio sufriese las modificaciones que la experiencia aconseje, encargándose de su dirección el Instituto Geográfico y Estadístico, y destinando a los trabajos catastrales los fondos que emplea el ministro de Agricultura en el Mapa Geológico y otros servicios”*<sup>38</sup>. Finalmente, la reunión del Consejo de Ministros de 26 de septiembre, presidida por Práxedes Mateo Sagasta, aprobó el texto de lo que sería el Real Decreto de creación de la Junta del Catastro de 9 de octubre de 1902.

### **1.2.5.- Una síntesis del estado del catastro parcelario en Europa**

A comienzos del siglo XX, casi todos los países avanzados de Europa tenían ya finalizado su catastro parcelario o prácticamente terminado su proceso de implantación.<sup>39</sup>

En Francia, puede decirse que su catastro fue una consecuencia de la Revolución de 1789, respondiendo a las consignas de igualdad que emanaban

---

<sup>38</sup> DELGADO (1903).

<sup>39</sup> El resumen que se refleja a continuación se ha obtenido de RIVERO DE ANDREA (1957), GARCÍA-BADELL (1943 a), SEGURA (1988 d), y CASTANYER y CANET (1990).

de la misma. Se reguló en una ley napoleónica de 1807, iniciándose en 1811 y finalizando en 1850. Era un catastro parcelario, ejecutado en su parte geométrica con el auxilio de levantamientos topográficos, aunque con una técnica basada en una mediana complejidad que le dotaba de una relativa rapidez en la ejecución. Sus fines eran únicamente fiscales. Sin embargo, no se desarrollaron adecuadamente después los trabajos de mantenimiento del mismo, dejándose sin actualizar, en gran parte, las posteriores variaciones que ocurrían en la propiedad agrícola, lo que produjo notables problemas de obsolescencia.

En Alemania, el catastro estuvo influido sobre todo por la tradición jurídica del país, donde se daba una gran relevancia a las inscripciones precisas de las fincas en el Registro de la Propiedad. Cada uno de sus Estados realizó su propio catastro jurídico-fiscal en el siglo XIX (Baviera entre 1808 y 1853, Wurttemberg entre 1816 y 1848), con unas técnicas geométricas y agronómicas distintas, pero con elementos comunes. Estas técnicas, sobre todo las planimétricas, eran de una alta solvencia cualitativa, empleándose la precisión de los métodos topográficos en la medición de cada una de las parcelas de manera individual. Puede decirse que cada uno de los *Länder* había terminado ya su propio catastro jurídico-fiscal antes de la unificación política del país en 1871. Y después de la unificación, el nuevo Estado alemán estableció las bases para la homogeneización general de los distintos catastros ya realizados.

Casi todo el resto de los países europeos se basó, para realizar sus propios catastros parcelarios, o en el modelo *fiscal* francés o en el modelo *jurídico-fiscal* alemán. Italia tuvo una auténtica diversidad de catastros en sus territorios norteños durante el siglo XIX, pero la unificación catastral de todo el país se produjo mediante una ley promulgada en 1886. Su confección se ajustó al modelo fiscal francés, pero añadiendo una mayor precisión en los levantamientos topográficos parcelarios. La implantación catastral italiana comenzó, pues, en 1886, y pudo darse por terminada a finales de la década de los años veinte del siglo XX, aunque todavía quedaban por realizar algunas zonas de sus provincias meridionales. En Suiza, el catastro fue ejecutado

durante la primera mitad del siglo XIX de manera separada por parte de cada uno de sus cantones. En 1868 se unificaron los criterios para todo el Estado, asumiendo un Consejo Federal la responsabilidad de homogeneizar un único y perfeccionado catastro jurídico-fiscal. Con ello, desde finales de la década de los noventa, Suiza contó con un catastro parcelario en estrecha relación con el Registro de la Propiedad. También el Imperio Austro-Húngaro culminó los trabajos en 1883, siguiendo el modelo germánico, aunque con una menor calidad técnica que el catastro suizo. Bélgica y Holanda iniciaron sus implantaciones cuando todavía se hallaban ocupadas por Francia y las concluyeron durante la primera mitad del siglo XIX, siguiendo también el modelo francés. Más tarde, ambos países reconvirtieron sus proyectos de conservación para introducir los nexos con el Registro de la Propiedad. Y, finalmente, el Reino Unido, como un caso singular, puede afirmarse que no ha tenido nunca un catastro. En 1862 se estableció el Registro de la Propiedad, donde se inscribían las fincas de los diferentes propietarios y se situaban en los mapas topográficos de los condados que se habían cartografiado con fines militares por el Ejército. Y el impuesto sobre la propiedad agraria británica se basaba en las declaraciones de los contribuyentes controladas en base a unos cupos establecidos por la Hacienda Pública.

## 1.3.- LA JUNTA DEL CATASTRO

### 1.3.1. El Real Decreto de octubre de 1902

El Real Decreto de 9 de octubre de 1902<sup>40</sup>, de creación de la Junta del Catastro, manifestaba en los primeros párrafos de su Exposición los objetivos básicos que pretendían cubrirse con la ejecución del catastro, y constataba la variedad de enfoques que existían en aquel momento para acometer los trabajos.

Y ya en el texto del Real Decreto se señalaba, en el artículo 1º, los fines principales de la Junta que se creaba, citando explícitamente que el nuevo catastro a formar debería ser el “catastro parcelario”. Y en el artículo 2º se relacionaban los personajes que debían integrarla:

Artículo 1º. Se crea una Junta llamada del Catastro para estudiar y proponer los medios más eficaces y procedimientos más rápidos y económicos de formar, con la precisión y condiciones suficientes, para toda clase de aplicaciones fiscales, económicas y jurídicas, el Catastro parcelario de España.

Artículo 2º. Formarán esa Junta:

*Presidente:* D. José Echegaray, ex Ministro, Senador del Reino, Presidente de la Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales.

*Vocales:* Los Directores generales del Instituto Geográfico y Estadístico y de Contribuciones; los ex Directores generales del Instituto Geográfico y Estadístico; el Jefe del Depósito de la Guerra; el Director de la Comisión del Mapa Geológico; el Inspector del Servicio de Ordenaciones de Montes; el Jefe de la Sección Agronómica Catastral del Ministerio de Hacienda; el segundo Jefe de la Dirección general de los Registros civil y de la propiedad; D. Eduardo Saavedra, Senador del Reino, Inspector general del Cuerpo de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, ex Director general de Obras Públicas y Académico de las Reales Española y de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales; D. Cesáreo Fernández Duro, Capitán de Navío de segunda clase, retirado, individuo de las Reales Academias de la Historia y de Bellas Artes de San Fernando, Presidente de la Real Sociedad Geográfica; D. Isidro Torres Muñoz, Abogado del Estado, Subdirector de la Compañía Arrendataria de Tabacos, autor de una obra sobre Catastro general parcelario y Mapa topográfico; D. Manuel del Busto,

---

<sup>40</sup> ALCUBILLA. Boletín Jurídico-Administrativo, Madrid. Real Decreto de 9 de octubre de 1902. Apéndice de 1902, pp. 568-569.

Ingeniero Agrónomo, Jefe del Negociado Técnico de la Sección Agronómica Catastral; D. Eduardo Mier y Miura, Comandante de Ingenieros del Ejército, Ingeniero Geógrafo, Jefe del Negociado de Geodesia del Instituto Geográfico y Estadístico, Académico electo de la Real de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales.  
*Vocal Secretario:* D. Antonio Blanco y Rogina, Ingeniero Geógrafo.

Como puede observarse, los cargos que ostentaban estas personas y las carreras profesionales que habían desarrollado respondían mucho más al perfil técnico que al político. La mayoría eran directivos de organismos cartográficos, con predominio claro del Instituto Geográfico y Estadístico. Tres miembros procedían del Ministerio de Hacienda: el Director General de Contribuciones y dos altos cargos de los servicios agronómico-catastrales. Había un solo representante del estamento jurídico, es decir, del Registro de la Propiedad. Y el resto eran personajes notables, jefes de organismos afines o que habían destacado por sus conocimientos y actividades relacionados con la materia catastral<sup>41</sup>. En cuanto al Presidente, José Echegaray Eizaguirre, en aquel momento senador por el partido liberal y que había ostentado cargos ministeriales desde 1869, contaba también con una relevante vertiente técnica, ya que su formación académica era la de ingeniero de caminos y había ejercido anteriormente la docencia en matemáticas y física. Echegaray, que como ministro de Fomento había creado el Instituto Geográfico en 1870, se estaba manifestando en los últimos años como un decidido partidario del catastro parcelario; y estuvo más tarde a punto de promulgar la ley de marzo de 1906 como ministro de Hacienda, ya que ocupó esta cartera desde julio hasta diciembre de 1905. Dos meses después de publicado el Real Decreto de

---

<sup>41</sup> Francisco Martín Sánchez, senador por el partido conservador, relataba así las discusiones en el Senado para la aprobación del Real Decreto de 9 de octubre de 1902: *“Vamos a ver como nació esa ley. Aquellos señores convenían en que era vergonzoso que una Nación de las condiciones de España, llevara tantos años sin tener una estadística de su riqueza territorial, y que era preciso optar por un medio a fin de ver como teníamos lo más pronto posible esa estadística dentro de los recursos de que pudiera disponer el Estado, que nunca serían grandes. En la discusión convinieron aquellos señores en que ley de tal trascendencia, ley que había de resolver problemas que afectaban a la riqueza de todos y cada uno de los individuos de la Nación, no podía ser, no ya una ley del gobierno que estuviera en el banco azul, ni siquiera una ley de un partido, sino que tenía que ser una ley nacional, cuyo proyecto no había de nacer del gobierno; es decir, que como se entiende siempre que el Gobierno (y al decir Gobierno, me refiero en esto al Ministro de Hacienda) atiende en estas cuestiones más al Fisco, a sacar al contribuyente más o menos dinero, creían que debía nacer el proyecto para esta ley, aunque luego lo presentara el Gobierno, de personas inteligentes, que hubieran estudiado estas materias sin prejuicio alguno, en bien del Estado ni en favor de los propietarios, pero que, si había de inclinarse de parte de alguien, se inclinara de parte de los propietarios para dar fijeza y seguridad a esa propiedad y tener un verdadero crédito territorial. Sobre estas bases nació el Real Decreto de creación de la Junta del Catastro. MARTÍN SÁNCHEZ (1910, pp. 7-8).*

constitución de la Junta del Catastro, el día 6 de diciembre de 1902, volvió a cambiar el Gobierno de España, entrando de nuevo los conservadores en el poder y ocupando otra vez Francisco Silvela la presidencia del Consejo de Ministros. Y a los pocos días, éste nombró un nuevo Director General del Instituto Geográfico y Estadístico en la persona de Francisco Martín Sánchez, teniente coronel de artillería y senador adscrito al grupo moderado del partido conservador. Este personaje, que en razón a su nuevo cargo pasó a presidir la Comisión Ponente que debía estudiar y emitir un dictamen de los nuevos proyectos del catastro que se presentaron por parte de particulares y corporaciones, jugó después un papel muy destacado, como nuevo diputado, como Director General del Instituto Geográfico, y como vocal de la Junta del Catastro, en el complicado proceso de elaboración y aprobación final de la ley de marzo de 1906.

En sus Artículos 3º, 4º y 5º, el Real Decreto establecía, mediante una redacción algo enrevesada, que la Junta no se constituiría hasta que hubieran transcurrido cuatro meses después de la publicación del Real Decreto en la *Gaceta*. Mientras tanto, se creaba una Comisión compuesta por los siguientes señores integrantes de la Junta: el Director General del Instituto Geográfico y Estadístico, que actuaría como presidente, el Jefe del Depósito de la Guerra, el Jefe de la Sección Agronómica Catastral, y los ingenieros agrónomos y geógrafos D. Manuel del Busto, D. Eduardo Mier y D. Antonio Blanco. A partir del momento de la publicación del Real Decreto, se abriría una información pública, admitiéndose los proyectos que sobre la formación del catastro quisieran presentar las corporaciones o los particulares españoles, debiéndolos entregar en la sede del Instituto Geográfico y Estadístico y en el plazo máximo de un mes. A continuación la Comisión estudiaría los proyectos presentados, formularía un dictamen y daría cuenta de todo ello a la Junta cuando se formara. Y en un plazo que no excediera los dos meses a partir de la constitución de la Junta, ésta presentaría un dictamen completo para que el Presidente del Consejo de Ministros diera cuenta a las Cámaras del correspondiente Proyecto de Ley o pidiera los créditos legislativos necesarios.

Finalmente, lo más destacable desde el artículo 6º hasta el 9º y último era la disposición de que una vez la Junta hubiera concluido sus trabajos, y hubiera presentado su dictamen, designaría una Comisión de su seno, que seguiría funcionando y resolvería cualquier consulta o duda que se presentara al plantear y desarrollar el plan aprobado. Y, concluyendo, para consignar la importancia del trabajo que debían desarrollar la Junta y las Comisiones, se establecía que el personal facultativo que las componía dependería para estos servicios, que tendrían carácter de preferentes, directamente del Presidente del Consejo de Ministros.

Como ya se ha comentado, este Real Decreto sufrió algunas críticas negativas en ciertos aspectos de su contenido, como la insuficiencia de representación entre los componentes de la Junta de personas provenientes del ámbito tributario y del ámbito jurídico, así como, por otra parte, la brevedad de los plazos que se establecieron tanto para la presentación de los proyectos como para la elaboración de los dictámenes de la Comisión Ponente y de la Junta<sup>42</sup>. Es evidente que, a no ser de que se dispusiera con anterioridad de la totalidad o de una gran parte ya realizada, era a todas luces inalcanzable la elaboración completa de unos proyectos de esta magnitud en el escaso período temporal de un mes.

### **1.3.2.- Proyectos presentados a la Comisión Ponente**

Cuando se constituyó, la Comisión Ponente hizo publicar un anuncio en todos los periódicos de mayor circulación del país para que quien deseara presentar un proyecto para la ejecución del catastro en España lo hiciera en el término de un mes. Asimismo, se instaba a que aunque no se considerase al trabajo presentado como un proyecto íntegro y completo, sino sólo una propuesta de ámbito más reducido, también sería considerada válida para los intereses de la Comisión, ya que ésta pretendía ilustrarse con todo tipo de ideas que les plantearan los interesados. De forma personal o colectiva, se

---

<sup>42</sup> DELGADO (1903)

presentaron un total de quince proyectos o propuestas, que guardaban entre sí una reducida homogeneidad. Muchos de ellos, pues, siguiendo las bases de la convocatoria, no llegaban a alcanzar este rango de “proyecto”, ya que se limitaban a exponer propuestas parciales o sólo recomendaciones y sugerencias sobre determinados ámbitos de las operaciones. Hubo planteamientos para acometer el catastro geométrico de una forma directa y completa y otros, en cambio, para hacerlo de manera indirecta con un ritmo lento y gradual. Incluso hubo una propuesta para la elaboración de un catastro literal y otras también alejadas del objetivo que se establecía en el Real Decreto. A continuación se citan los nombres de las 15 personas o entidades que presentaron estos planes (se les denomina “proyectos” porque así era como los calificaba a todos la Comisión). Sobre los tres primeros, los más reducidos, que fueron leídos en la sesión celebrada el 12 de noviembre de 1902, incluso la propia Comisión indicaba que tenían poca conexión con el fin que se proponía en el Real Decreto<sup>43</sup>. Y sólo se resumen después los informes de la Comisión Ponente a los proyectos presentados por Amador del Villar y por la Asociación de Peritos Agrícolas, por considerar la Comisión que fueron los de mayor rigor y relevancia:

- 1) D. Ángel Blanco Ochoa
- 2) D. Baldomero Mañueco
- 3) D. Juan del Campo
- 4) D. José María Albarés
- 5) D. Emilio López Sánchez
- 6) D. Amador del Villar
- 7) D. Felipe de la Higuera
- 8) D. Luis Ballester
- 9) Asociación de Peritos Agrícolas
- 10) D. Manuel Mínguez
- 11) D. Atanasio M. Quintano
- 12) D. Manuel Justo y Sánchez Blanco
- 13) D. Eduardo Labaig

---

<sup>43</sup> COMISIÓN PONENTE DE LA JUNTA DEL CATASTRO (1902, a), (1902, b), (1902, c).

14) D. Francisco Vallduví y Vidal

15) D. Cristóbal Lana

Proyecto presentado por D. Amador del Villar:

Sobre este proyecto de realización del catastro parcelario por parte de una empresa privada (ya citado en el subapartado 1.2.4), la Comisión opinaba que estaba muy bien planteado y que su autor revelaba profundos conocimientos sobre la materia, aunque lo acusaba de falta de práctica en varios asuntos. Indicaba que el proyecto se refería a un catastro parcelario jurídico, si bien no llegaba a serlo porque los deslindes entre propiedades no llegaban a tener la condición de ser contradictorios. Mediante el plan que se presentaba, la mayoría de los predios llevaría la inscripción de “en litigio”, no pudiéndose certificar por la vía judicial el derecho de posesión. No podía admitirse la contratación de una empresa privada porque el reparto de las contribuciones y su fiscalización eran actos de soberanía que no podía delegar ni subrogar el Estado en persona ni empresa alguna, y mucho menos aún cuando se atribuía el carácter de “jurídico” a este catastro parcelario. La Comisión decía en su informe: *“Entregar la división y afianzamiento del derecho de propiedad a una empresa particular sería tanto como admitir la subasta pública para la defensa del territorio o para la administración de justicia”*. Amador del Villar cifraba en su proyecto el coste total de este catastro parcelario en 400 millones de pesetas. Por tanto, aproximadamente, el coste por hectárea sería de unas ocho pesetas. El pago de estos 400 millones se haría, según el proyecto, mediante la emisión de un papel de deuda interior con un interés de un 5 por ciento, amortizable en un plazo de 30 a 50 años, abonándose el importe de los trabajos a medida que fueran ejecutándose. Suponiendo que la amortización durara treinta años, la anualidad sería de unos 14 millones de pesetas. Y ante esto, la Comisión Ponente replicaba que si se destinaba esta cantidad a hacer el catastro parcelario por parte de las instituciones del Estado se podría hacer perfectamente el mismo servicio sin necesidad de exponerse a las muy probables contingencias de una empresa privada. Había otros artículos en el proyecto que la Comisión también valoraba

de forma negativa: 1) Se daba a entender en la redacción de un apartado la práctica disolución del Instituto Geográfico y Estadístico y el abandono de los trabajos del Mapa Nacional. 2) No era admisible el que se destinaran con dedicación exclusiva a soldados del Ejército para los trabajos catastrales de la empresa. 3) Como se ha indicado antes, la cédula catastral no podría tener valor jurídico sin la existencia de deslindes contradictorios, al contrario de lo que indicaba el proyecto de D. Amador del Villar que aceptaba como válidas las firmas unilaterales de los propietarios. 4) En cuanto a los métodos de ejecución, la sistemática era muy similar a las empleadas en Alemania, Austria-Hungría y Suiza, consistente en triangulación geodésica, triangulación topográfica, poligonación y parcelario, pero el número de vértices de la triangulación topográfica no sería más que de uno por cada 150 hectáreas, a pesar de que en aquel momento se exigía en todos los países un vértice por cada 100 hectáreas. 5) En el proyecto no se hacía ninguna referencia al sistema para los cálculos de los rendimientos agronómicos de los cultivos. 6) Y, finalmente, el proyecto desarrollaba muy bien la novedad de unas operaciones para el levantamiento del subsuelo minero, aunque la Comisión opinaba que este extremo no se había solicitado y que parecía quebrantar un tanto la unidad de pensamiento del catastro territorial al admitir una riqueza no existente en la superficie del suelo.

#### Proyecto presentado por la Asociación de Peritos Agrícolas:

Este proyecto presentado por la Asociación de Peritos Agrícolas fue uno de los más brillantes y solventes, a pesar de que en su encabezamiento se recalcará que sólo se pretendían aportar ideas. Para su cálculo de costes de financiación, sin embargo, esta Asociación se limitaba a hacer un promedio de la actualización de los importes que habían previsto los principales autores, a su parecer, de planes de catastro parcelario hasta aquel momento:

Modet (1882).....	500 MM. de Ptas. (10 Ptas./Ha.)
Conde de Barck (1869)....	200 MM. de Ptas. (4 Ptas./Ha.)
Lora (1881).....	150 MM. de Ptas. (2,5 Ptas./Ha.)

Ruiz Amado (1895)..... 400 MM. de Ptas. (8 Ptas./Ha.)  
Torres Muñoz (1902)..... 158 MM. de Ptas. (3,15 Ptas./Ha.)

Por tanto, su propuesta era la realización del proyecto en 10 años, con un importe total de 281,6 millones de pesetas y un coste aproximado por hectárea de 5,6 pesetas. Argumentaban de forma contundente la improcedencia de la contratación o concesión de estos trabajos a entidades fuera del ámbito de los organismos del Estado. Establecían unos estrictos baremos de penalizaciones a los ocultadores, calculados en función de los fraudes y dejaciones descubiertos en las cinco provincias andaluzas a partir de la ley de 1896 de Navarro Reverter, que servirían como base principal de la financiación. Y, mediante estas sanciones demostrables a los defraudadores, sólo existiría déficit durante el primer año, pudiendo recaudar el Estado al final de los 10 años un total de 107 millones de pesetas<sup>44</sup>. A pesar de todo, después de reconocer el mérito del trabajo, la Comisión Ponente manifestó que los hitos principales de este proyecto se ajustaban poco a la realidad. En cuanto a las operaciones de la planimetría, la Comisión rechazaba que el plano parcelario de un término municipal no podía llegar a constituirse por la unión de todos los planos parcelarios de que debía constar si no se había dividido el término en polígonos, porque éstos estaban debidamente encajados en la triangulación y a partir de ahí podían ir detectándose los errores tolerables. Asimismo, rebatía la forma en la que se proponía levantar el plano de una finca situada a más de dos kilómetros de distancia de un vértice geodésico, mediante la elección de un punto arbitrario y solamente orientándolo al norte verdadero mediante la correcta determinación de la declinación de la aguja magnética de la brújula en aquel lugar. Censuraba también que el número de 487 Registradores catastrales que proponía el proyecto era insuficiente para el trabajo que se les asignaba, ya que debían hacer anualmente el plano parcelario de 3.070 hectáreas y el resto de trabajos agronómicos, de rectificación, de deslindes, estadísticos y de conservación. Finalmente, la Comisión Ponente detallaba que, a pesar de que era cierto de que existía una gran ocultación, la experiencia demostraba que una vez descubierta ésta lo que debería hacer el

---

<sup>44</sup> ASOCIACIÓN DE PERITOS AGRÍCOLAS (1902).

Ministerio de Hacienda era rebajar el tipo impositivo o *“en general se vería en la imposibilidad de pagar el propietario ocultador, que si bien merece castigo, no debe llevarse a tal extremo, ni al erario le conviene. En uno y otro caso, los ingresos del Tesoro aumentarían en escasas proporciones”*<sup>45</sup>.

La Comisión Ponente estudió de forma minuciosa estos quince documentos, y, aunque incorporó algunos detalles y adoptó algunas ideas de los mismos a su trabajo y todo ello sirvió para pulsar el estado general de opinión del país en la materia, ninguno de ellos sirvió como base importante en la confección del anteproyecto que presentó al cabo de cuatro meses a la Junta del Catastro. Lo que sí fue muy relevante para el trabajo de la Comisión fue el estudio comparativo de los proyectos catastrales que se estaban realizando o que ya se habían desarrollado en el resto de países europeos y en algunos del continente americano, con el fin de conocer las dificultades e importar las experiencias positivas de unos procesos que precedían en muchos años al caso español. Uno de los aspectos más sustanciales a concretar en el anteproyecto que debía presentar la Comisión era la duración y la planificación temporal del proceso. A este respecto, Francisco Martín Sánchez, presidente de la Comisión, comentaba unos años después lo siguiente: *“...entonces aquella Comisión, teniendo en cuenta que todos los Catastros hechos por la Naciones que tienen la extensión superficial de España no lo hicieron en un tiempo mínimo de treinta años, entendió que si nosotros lo hacíamos antes, íbamos a ir desde luego a un fracaso. Claro es que aquí vendrá la objeción: pero en treinta años, que es el período de rotación de la propiedad para pasar de unos a otros contribuyentes, ¿ese Catastro ya no sirve para nada? No es eso. Precisamente porque treinta años es el tipo que se toma como máximum para la rotación de la propiedad y porque en esos treinta años toda ella ha pasado por el Registro de la Propiedad, es por lo que el Catastro será perfecto y no puede serlo antes”*<sup>46</sup>. En el seno de la Comisión Ponente se perfilaron dos significativas tendencias o corrientes sobre la sistemática de las operaciones y, finalmente, los trazos principales del anteproyecto que salió de esta Comisión

---

<sup>45</sup> COMISIÓN PONENTE DE LA JUNTA DEL CATASTRO (1902, a), (1902, b), (1902, c).

<sup>46</sup> MARTÍN SÁNCHEZ (1910)

reflejó las mismas, estableciendo dos grandes fases en la ejecución del catastro parcelario: una primera etapa, más rápida y menos dificultosa, para cubrir las exigencias fiscales de la hacienda pública y alcanzar lo antes posible el equitativo reparto de los impuestos sobre la propiedad territorial; y después una segunda etapa, más prolongada y compleja, para realizar un catastro parcelario con características jurídicas. Con todo ello, y cumpliendo con los plazos establecidos, el anteproyecto fue presentado por la Comisión Ponente a la Junta del Catastro a principios del mes de febrero de 1903<sup>47</sup>.

### **1.3.3.- Dictamen de la Junta del Catastro al Gobierno**

El día 11 de febrero de 1903 se reunió la Junta del Catastro para deliberar sobre el anteproyecto que se le había presentado. Y en esta reunión la Junta nombró a una segunda Comisión Ponente para que elaborara, en el transcurso de dos meses, el proyecto definitivo a partir del mencionado anteproyecto. Esta nueva Comisión estaba compuesta por los siguientes miembros: D. Eduardo Saavedra, como Presidente; D. Bernardo Sagasta, D. Vicente López Puigcerver, D. Juan Antonio García Labiano, D. Eduardo Mier y Miura, D. Manuel del Busto y D. Isidro Torres Muñoz, como Vocales; y D. Antonio Blanco y Rogina, como Secretario. Se volvieron a examinar todos los trabajos que se habían presentado en la información pública y se confirmó que ninguno de ellos satisfacía cumplidamente las exigencias del Real Decreto de 9 de octubre de 1902. Después, en los siguientes debates en el seno de la nueva Comisión, surgieron discrepancias entre sus componentes por el enfoque que había dado el anteproyecto a las dos fases de realización de las operaciones, es decir, la primera etapa de catastro parcelario fiscal (que ya empezaba a llamársele en aquel momento Avance Catastral) y la segunda del catastro parcelario jurídico. Las discusiones condujeron al acuerdo de que, asegurando técnicamente la precisión y la calidad de las mediciones planimétricas y las evaluaciones agronómicas del Avance Catastral, podría conseguirse asimismo en esta primera etapa, además de los fines fiscales, otros objetivos inherentes

---

<sup>47</sup> TORRES MUÑOZ (1903)

también al catastro, como la estadística nacional de toda la riqueza rústica para otras utilidades económicas y administrativas o también el primer intento de dar fijeza a la propiedad de la tierra. Otras discrepancias se originaron en la forma de entender las valoraciones económicas de los cultivos, ya que, mientras unos defendían que bastaba la consignación del producto bruto de cada tipo de cultivo, otra tendencia (la mayoritaria) opinaba que era necesario el cálculo del rendimiento neto en las cartillas evaluatorias. También, al final, prevaleció la segunda opción en las bases del proyecto. La nueva Comisión Ponente no modificó, pues, de manera significativa las líneas principales del anteproyecto que había redactado la primera Comisión, y presentó el texto a la Junta para su aprobación y posterior remisión como dictamen al Gobierno<sup>48</sup>.

Finalmente, según lo preceptuado, el día 8 de abril de 1903, una representación encabezada por D. José Echegaray presentó al Presidente del Consejo de Ministros, D. Francisco Silvela, el dictamen de la Junta del Catastro al Gobierno, que constaba de una exposición inicial y de las bases o normativa general del proyecto. En la exposición figuraban los principios fundamentales en que se inspiraban las bases del proyecto y la forma como se había llegado a la redacción de las mismas. Los puntos más importantes de esta exposición se referían, en primer lugar, a la segregación de la altimetría en el proyecto catastral, y la Junta recomendaba al Gobierno la dotación necesaria a los presupuestos del Instituto Geográfico y Estadístico para la ejecución de los levantamientos para la representación del relieve del territorio en el Mapa Topográfico Nacional. Después indicaba que entre los vocales de la Junta existían disconformidades en que el impuesto se exigiera a razón de un tanto por ciento sobre el producto líquido imponible, por la dificultad en la evaluación y por lo costoso del trabajo, aunque reconocía que esta cuestión no se había sometido al estudio de la Junta y, por tanto, su opinión solamente era informativa. En otro apartado de este preámbulo presentaba las dos fases del catastro fiscal y del catastro jurídico expuestas anteriormente, defendiendo las ventajas que reportaría el realizar estas dos operaciones de forma gradual y escalonada. Y la Junta concluía la exposición con una previsión de plazos

---

<sup>48</sup> COMISIÓN PONENTE DE LA JUNTA DEL CATASTRO (1903).

temporales, una valoración económica y un resumen de los grandes objetivos a conseguir con la operación catastral: *“En un período de unos quince años puede terminarse el Avance Catastral con un aumento en el presupuesto de gastos de 600.000 pesetas para trabajos geodésicos y topográficos, y de una cantidad próximamente igual para los evaluatorios o fiscales. Semejante aumento de gastos nadie lo calificará de excesivo si considera que con él se terminará la planimetría de toda España, parte constituyente del Mapa Topográfico, de no menor importancia y utilidad que el Catastro, que desaparecerán muchas de las injusticias actuales en el reparto sobre la propiedad inmueble, se obtendrá a la vez un conocimiento del estado agrícola del país y una estadística de su agricultura con la aproximación suficiente para poder guiar a los gobiernos en cuanto se refiere a la resolución del problema social agrario; se vigorizará la administración de la Hacienda, y se dará seguro punto de apoyo a la reorganización municipal; además de la mayor fijeza y seguridad en el derecho de propiedad, cimiento del orden social...”*<sup>49</sup>. Las bases o normativa general del proyecto que presentó la Junta del Catastro al Gobierno sufrieron después, en su esencia, muy pocas modificaciones hasta convertirse en los artículos de la Ley del Catastro Parcelario de 23 de marzo de 1906. En el siguiente Capítulo se comentarán las enmiendas presentadas y las discusiones sobre la norma legal en su paso por las Cortes, y se analizará de forma pormenorizada el texto de la ley ya definitivamente aprobada.

---

<sup>49</sup> TORRES MUÑOZ (1903).



## CAPÍTULO 2

# LA PROMULGACIÓN DE LA LEY DEL CATASTRO PARCELARIO DE 1906 Y EL LENTO PROCESO PARA SU PUESTA EN MARCHA (1906-1909)



## **2.- LA PROMULGACIÓN DE LA LEY DEL CATASTRO PARCELARIO DE 1906 Y EL LENTO PROCESO PARA SU PUESTA EN MARCHA (1906-1909)**

### **2.1.- UN LABERINTO DE TRES AÑOS PARA APROBAR LA LEY**

#### **2.1.1.- Las sucesivas vicisitudes políticas**

Entre la presentación del dictamen de la Junta del Catastro al Gobierno y la promulgación de la *Ley sobre la formación del Catastro Parcelario en España*, el día 23 de marzo de 1906, transcurrieron tres años. Como se analizará en los apartados siguientes, la esencia del texto entregado por la Junta del Catastro sufrió muy pocas modificaciones en su paso por el Consejo de Ministros y por las Comisiones y los debates de las Cámaras. Este prolongado período en el proceso de tramitación legislativa de la norma debe atribuirse a tres factores: a la desidia e indolencia de unos, a la oposición hacia esta reforma por parte de otros, y, sobre todo, a la inestabilidad política que reinaba en España durante la época. En estos tres años se produjeron siete cambios de Gobierno y se sucedieron hasta ocho distintos ministros de Hacienda, gobernando los conservadores el período hasta junio de 1905 y a continuación los liberales hasta la promulgación de la ley. Y hubo en todo este tiempo frecuentes y dilatadas suspensiones de la actividad parlamentaria en las Cámaras. El diputado Francisco Martín Sánchez detalló posteriormente, ante el Congreso de los Diputados, el relato cronológico de este espaciado proceso. Por su interés, y por ser un reflejo fiel y casi humorístico de la acción de gobierno y de la actividad parlamentaria de la época, se transcribe una parte de esta exposición:

“ ...El día 8 de abril de 1903, ...cuando se presentó el dictamen a D. Francisco Silvela, éste declaró: “Desde luego, irá enseguida al Consejo de Ministros para su aprobación, y una vez firmado por S. M.

el Rey el Real Decreto correspondiente, se presentará inmediatamente a las Cortes”.

Cuando se preparaba el Presidente del Consejo de Ministros a leer el Proyecto a las Cámaras, vino la crisis de junio o julio, y entró en el poder como Presidente del Consejo de Ministros, dentro del partido conservador, el Sr. Fernández Villaverde. ... Fui enseguida a ver al Sr. Villaverde, y cuando le expliqué el proyecto, lo aceptó; pero sucedió lo mismo que con el Sr. Silvela, es decir, que cuando iba a presentar el proyecto a las Cortes, vino otra crisis, hubo muy pocas sesiones de Cortes, se quedó en el bolsillo el Decreto firmado por S. M. para presentar el proyecto, y sufrimos otra decepción.

Entró entonces como Presidente del Consejo de Ministros mi ilustre Jefe el Sr. Maura, y allá me fui yo otra vez con el proyecto, ... y en un cuarto de hora quedó tan convencido de la bondad de aquel proyecto que me dijo: “Inmediatamente va a las Cortes”. En efecto; en el primer Consejo de Ministros que se celebró dio cuenta de él, recogió después la firma de S. M. y lo presentó como proyecto en la otra Cámara, en el Senado.

Se nombró la Comisión, presidida por el mismo Sr. Echegaray; en ella fue ponente el señor Navarro Reverter... La Comisión dio su dictamen, y como era natural, antes de presentarle a la Cámara tuvo la atención de consultarlo con el Sr. Presidente del Consejo de Ministros que había presentado el proyecto. Pero en el intervalo de esto a la lectura del dictamen cayó el partido conservador y nos quedamos otra vez como estábamos. Se disolvieron aquellas Cortes y vuelta a empezar.

Entró el partido liberal, el señor Montero Ríos, Presidente del Consejo de Ministros, y Ministro de Hacienda, primero el señor Urzáiz y cuando se abrieron las Cortes el Sr. Echegaray. Se abrieron éstas en el mes de noviembre, a las cuatro o cinco sesiones traje aquí una proposición de ley, que era ese anteproyecto; defendí aquella proposición; el Sr. Echegaray se levantó y me dio la palabra de que inmediatamente traería el Gobierno ese proyecto, rogándome que retirase la proposición, porque antes de quince días estaría el proyecto sobre la mesa. Retiré la proposición, y cayó el Gobierno a los quince días. ...*(Risas)*... Yo siento molestar a la Cámara; pero esto es un reflejo de cómo hay que trabajar estas cosas en España.

Entró el Sr. Moret en la Presidencia, y Ministro de Hacienda don Amós Salvador; a los cuatro días de abrirse las Cortes vine aquí otra vez con la proposición de ley; hablé con el Sr. Moret y con el Ministro de Hacienda... y, efectivamente, accedieron a mis deseos, aceptaron la proposición, se nombró la Comisión y se votó la ley. Presentada mi proposición en los últimos días de febrero, fue promulgada la ley en 25 de marzo de 1906”<sup>1</sup>.

El teniente coronel y diputado conservador Francisco Martín Sánchez, entonces Director General del Instituto Geográfico y Estadístico, tuvo, pues, en esta etapa de la aprobación de la ley de 1906, un papel fundamental y determinante. Fue gracias a su impulso y a su perseverancia, con la

---

<sup>1</sup> MARTÍN SÁNCHEZ (1910, pp. 10-12)

presentación de las proposiciones de ley y con su insistencia ante los cargos responsables, que reactivó la tramitación de la norma cuando parecía paralizada en los despachos. Sin embargo, algunas de sus afirmaciones en cuanto a las actitudes demostradas por los dirigentes de su partido pueden ofrecer ciertas dudas en lo que respecta a su fiabilidad. Este es el caso del comportamiento de Fernández Villaverde, que según Martín Sánchez acogió con agrado el proyecto para presentarlo a las Cortes. Fernández Villaverde fue presidente del Consejo de Ministros desde julio de 1903 hasta diciembre del mismo año, y en este tiempo no realizó el mencionado trámite de presentación a las Cortes que, se supone, podía haber efectuado con una relativa facilidad. El dirigente conservador había declarado en muchas ocasiones, como se indica en el apartado 1.1, su oposición a la realización en España del catastro parcelario, y había defendido, en contraposición, la implantación del catastro por masas de cultivo. Y, evidentemente, la prueba de ello era la ley que estaba vigente en aquel momento en el país y que él había promulgado como Ministro de Hacienda sólo tres años antes. Había en aquel momento en España entre la clase política, en general, una corriente importante claramente favorable al catastro parcelario, pero, como se señala en el Capítulo anterior, algunos grupos y dirigentes del ala derecha del Partido Conservador seguían manteniendo unas posturas de oposición y rechazo hacia este sistema de implantación. Como puede apreciarse, los hitos políticos y legislativos más importantes que se desarrollaron en este período para sentar las bases de la ejecución del catastro parcelario, como la creación de la Junta del Catastro o la propia promulgación de la ley de 1906, se hicieron siempre durante las etapas de gestión de gobiernos del Partido Liberal.

Tal y como relataba Francisco Martín Sánchez, el día 25 de enero de 1904 el presidente del Consejo de Ministros, Antonio Maura, remitía al Senado el proyecto de ley del catastro parcelario de España. Salvo una breve presentación introducida por el Gobierno, el texto del proyecto de ley era idéntico al que había presentado en su día la Junta del Catastro. El motivo por el cual el presidente del Consejo de Ministros envió este proyecto al Senado en vez de al Congreso representa una incógnita, ya que el orden en el procedimiento ordinario de tramitación en estas circunstancias era siempre el

de remisión a la segunda de estas Cámaras. Inmediatamente, el Senado nombró una Comisión compuesta por siete senadores y presidida por José Echegaray<sup>2</sup>. Esta Comisión trabajó el contenido del proyecto de ley y al cabo de unos meses remitió su dictamen al presidente del Gobierno, siendo esta una acción, podemos imaginar, de pura cortesía, ya que no se preveía en el ordenamiento de la Cámara ni era habitual, aún como mera consulta, en los mecanismos de las tramitaciones de las normas legales. En este punto aparece también una incongruencia en el relato del diputado Martín Sánchez, porque, siendo cierto que se disolvieron las Cortes durante un largo período, la caída del gobierno de Maura en diciembre de 1904 no dio el paso inmediato a los liberales al poder ejecutivo, sino que continuaron gobernando los conservadores hasta junio de 1905. Y en este plazo hubo dos gobiernos: uno el presidido por Marcelo Azcárraga, que sólo duró un mes, hasta el 27 de enero de 1905; y otro el presidido por Raimundo Fernández Villaverde, que tuvo una duración de cinco meses, hasta el 23 de junio de 1905. Y aquí comprobamos otra vez la pasividad que al respecto mostró el político conservador en ejercer las facultades que le permitía el ordenamiento y urgir la tramitación de un proyecto de ley que ya llevaba un año y medio encallado en el Senado.

Para desbloquear la situación, el día 20 de noviembre de 1905, Francisco Martín Sánchez presentó al Congreso de los Diputados la proposición de ley del proyecto del catastro parcelario. En su explicación de apoyo a la proposición, el diputado, después de detallar el largo camino del proceso de tramitación, explicaba que su proposición de ley consistía en el mismo texto que se presentó al Senado en enero de 1904, salvo la incorporación al mismo de un artículo adicional en el que se solicitaba un crédito de 1.200.000 pesetas (600.000 para trabajos de topografía y otras 600.000 para trabajos de evaluación) anuales durante quince años con cargo a los presupuestos del Estado, y que debería devolverse gradualmente de acuerdo con la mayor recaudación de las contribuciones. Este artículo adicional era exactamente igual al que se presentó por parte de la Junta del Catastro al Sr. Silvela, y no constaba en el proyecto de ley remitido al Senado por el Sr.

---

<sup>2</sup> Diario de las Sesiones de Cortes. Senado. Número 115, p. 2154, día 30-01-1904. Y Apéndice al Número 117, p. 2272, día 6-02-1904.

Maura porque éste consideró que no debía incluirse ya que era práctica habitual el hecho de que todos aquellos proyectos en que se pedían créditos se presentaran primero en el Congreso. Finalizada la explicación de Martín Sánchez, José Echegaray, nuevo ministro de Hacienda del gabinete liberal, solicitó la palabra. Indicó que la Comisión nombrada por el Senado en febrero de 1904, y presidida por él mismo, había realizado de forma eficiente su trabajo, mejorando varios artículos y refundiendo otros, pero que después, con el cambio de la situación política, el dictamen de la Comisión había quedado paralizado. Y ahora, el Gobierno tenía la intención de presentar como proyecto de ley en el Congreso esta ponencia redactada en el Senado, y solicitaba, por tanto, la retirada de la proposición de ley. Concluyó el Sr. Echegaray diciendo que en lo sustancial la ponencia era idéntica a la proposición de ley que se presentaba, y en lo único en que no estaba de acuerdo era en la cifra de 1.200.000 pesetas, porque él no podía aceptarla. Finalmente, a regañadientes, el Sr. Martín Sánchez accedió a retirar la proposición de ley, no sin antes advertir de que no se perdieran más tiempo y más legislaturas y que el Gobierno presentara el proyecto de ley de forma inmediata; en cuanto al posible cambio del artículo adicional con la aportación presupuestaria, argumentó que sería imposible la realización de los trabajos sin la dotación de los recursos económicos adecuados y suficientes<sup>3</sup>.

### **2.1.2.- La recta final hasta la aprobación de la ley**

Efectivamente, como se indicaba en el relato de Francisco Martín Sánchez, a los pocos días cayó el Gobierno de Eugenio Montero Ríos, siendo sustituido, a partir del 1 de diciembre de 1905, por otro gabinete liberal, el presidido por Segismundo Moret. Y al poco tiempo, el empeño y la tenacidad del diputado conservador propició de nuevo la presentación de otra proposición de ley. El texto presentado era exactamente el mismo que el de la proposición de ley del 20 de noviembre pasado. En la intervención de apoyo, Martín Sánchez recordó que ya existía en el Senado un dictamen sobre esta

---

<sup>3</sup> Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados. Apéndice 1º al Número 30. Día 21-11-1905. Y Número 31, pp. 725-727, día 22-11-1905.

proposición de ley, y recomendaba que la nueva Comisión que se nombrara en el Congreso tuviera en cuenta el contenido de este dictamen en la elaboración de sus decisiones. Inmediatamente después, a principios de febrero de 1906, el Congreso nombró una Comisión compuesta por siete diputados, en la que actuaría como presidente Francisco Martín Sánchez, y como secretario Juan Navarro Reverter. El resto de parlamentarios eran Sengariz, Sagasta, López Puigcerver, Galarza y Novales. Según el presidente de la Cámara, dada la importancia del proyecto, se tuvo especial cuidado en que estos siete miembros representaran a todas las fracciones del hemiciclo (Navarro Reverter, un experto en el ámbito catastral, había cambiado su militancia del Partido Conservador al Partido Liberal)<sup>4</sup>.

A partir de este momento, el proceso se desencadenó con rapidez. El día 12 de marzo de 1906 la Comisión emitió su dictamen, declarando en la introducción que éste coincidía en su práctica totalidad con el realizado anteriormente por el Senado: *“El proyecto presentado al Senado por el Gobierno presidido por el Sr. Maura es el mismo reproducido en esta Cámara por el Sr. Martín Sánchez e igual al redactado por la Junta del Catastro, y coincide en su esencia con el dictamen de la Comisión del Senado. Sólo discrepan en el orden de exposición de las materias y en algunos detalles de escasa importancia. Esta Comisión, por su parte, y después de un detenido estudio, se complace en hacer suyo, en su casi totalidad, el dictamen de la Comisión del Senado”*. Y resumía después en esta introducción los principales hitos de la futura ley, es decir, una primera fase cubierta con el llamado Avance Catastral, para conseguir unos objetivos fiscales y de obtención de un equitativo reparto del impuesto, de establecimiento de una sólida base estadística agrícola y territorial, de conocimiento del estado de la propiedad y de facilitar su movilización y el crédito agrícola; y una segunda fase de catastro topográfico parcelario, que perfeccionaría los anteriores objetivos y garantizaría, principalmente, las necesidades de carácter jurídico y del Registro de la Propiedad. Dos días después, el Congreso de los Diputados aprobó, sin

---

<sup>4</sup> Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados. Apéndice 6º al Número 79, día 3-02-1906. Y Número 80, pp. 2361-2363, día 6-02-1906.

discusiones dignas de mención, el proyecto de ley y lo envió al Senado<sup>5</sup>. Una vez en esta Cámara, en tres días se nombró la Comisión y ésta emitió su dictamen favorable aceptando el texto íntegro que le había remitido el Congreso. Esta Comisión estuvo presidida, otra vez, por José Echegaray, por lo que puede constatarse que finalmente aceptó sólo en parte la cifra del crédito anual con la que antes no estaba de acuerdo, porque sí había en este artículo la diferencia de que los 1,2 millones de pesetas se darían solamente en el primer año y no anualmente durante los quince siguientes, como se indicaba antes en el proyecto de ley<sup>6</sup>.

Y, finalmente, un día antes de la promulgación de la ley, en la discusión del dictamen de la Comisión en el pleno del Senado, volvió a plantearse de nuevo la retirada del proyecto. El Conde de Esteban Collantes, senador del Partido Conservador y presidente en funciones de la *Asociación de Propietarios de España*, manifestó que el proyecto era inadmisibile y que había en él cosas tan graves como el crédito de 1.200.000 pesetas, que después debería reintegrarse gravando el impuesto durante unos años hasta su amortización, y ya se sabía, por la experiencia, que las contribuciones circunstanciales se hacían crónicas. Argumentó que el proyecto no estaba suficientemente estudiado y debatido por el Parlamento y sería conveniente un plazo temporal mayor para hacerlo de forma detenida, ya que del modo en que estaba redactado podía ocasionar notables perjuicios a los propietarios a los que él representaba. Sin embargo, ante la insistencia que mostraba el Gobierno, señaló que confiaba en su patriotismo y en el buen deseo que inspiraba sus actos, y que, si por necesidades imperiosas e irrenunciables, tenía éste el afán de que el proyecto se aceptara, podría aprobarse pero con la condición de elaborar después un reglamento para la ejecución de la ley con todos los antecedentes, informes y asesoramientos de los propietarios que requería una obra tan importante. Le contestó el ministro de Hacienda, Amós Salvador, haciendo hincapié en la urgente necesidad de disponer de una ley de catastro parcelario para España después de tantos años de tentativas y retrasos,

---

<sup>5</sup> Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados. Apéndice 38º al Número 107, día 12-03-1906. Y Número 109, p. 3299, día 11-03-1906.

<sup>6</sup> Diario de las Sesiones de Cortes. Senado. Apéndice 7º al Número 113, día 17-03-1906. Y Número 112, p. 1673, día 16-03-1906.

alabando la bondad del actual proyecto y advirtiendo de que, ante la nueva disolución de las Cortes que se preveía de forma inminente, la ley podría retrasarse otra vez varios meses más después del esfuerzo realizado. Salvador prometió y garantizó al senador que se tendrían en cuenta sus peticiones y se incorporarían las propuestas de los propietarios en el texto del futuro reglamento. Finalmente, el Conde de Esteban Collantes aceptó la réplica volviendo a manifestar que lo hacía con la mencionada condición de que el reglamento subsanara las deficiencias que, según él, contenía la ley. Después de un breve debate sobre informaciones puntuales relativas a unos artículos concretos presentadas por dos senadores, y a sendas intervenciones de Amós Salvador y del diputado Navarro Reverter (como miembro de la Comisión del Congreso) sobre las necesidades perentorias de disponer de una norma para la ordenación del catastro parcelario en España, fue definitivamente aprobado el proyecto<sup>7</sup>.

El día 23 de marzo de 1906, Alfonso XIII sancionaba la promulgación de la *Ley sobre formación del Catastro parcelario en España*. En aquel momento, Segismundo Moret y Prendergast presidía el Consejo de Ministros, y Amós Salvador y Rodrigáñez era el titular de Hacienda. Por fin, después de tantas vicisitudes y contratiempos, con muchas décadas de retraso respecto de los países europeos avanzados, el Estado español disponía del instrumento apropiado para hacer frente al desafío que representaba la correcta ejecución del catastro parcelario en todo su territorio. Un instrumento que, desapareciendo y emergiendo, perduraría después también durante bastantes decenios a lo largo del desarrollo de una dilatada ejecución.

---

<sup>7</sup> Diario de las Sesiones de Cortes. Senado. Número 115, pp. 1727-1731, día 22-03-1906.

## **2.2.- LA LEY DEL CATASTRO PARCELARIO DE 23 DE MARZO DE 1906.**

### **2.2.1.- Los trabajos planimétricos y agronómicos**

La Ley<sup>8</sup> constaba de ocho capítulos y de cincuenta artículos más uno transitorio. El Capítulo Primero, titulado *Objeto del Catastro parcelario y sus principios fundamentales*, describía de forma sintética los fines, la metodología, las fases y las definiciones principales de la operación. En los artículos 1º y 2º se decía: *“El Catastro parcelario de España tendrá por objeto la determinación y representación de la propiedad territorial en sus diversos aspectos, con el fin de lograr que sirva eficazmente para todas las aplicaciones económicas, sociales y jurídicas, con especialidad para el equitativo reparto del impuesto territorial y, en cuanto sea posible, para la movilización del valor de la propiedad”*, y se señalaba que ello se haría de forma literal y gráfica. En el artículo 3º se indicaba que el catastro se fundaría en los trabajos geodésicos y topográficos, en la estadística agrícola, en los trabajos de evaluación y en las declaraciones de los propietarios. Los artículos 4º y 5º mencionaban las dos fases principales de la implantación, es decir, primero el Avance Catastral y después el catastro parcelario, señalando que el Avance catastral se dividiría en dos partes: la planimétrica y la agronómica; la primera estaría constituida por el plano de cada término municipal, formado con las líneas de sus límites jurisdiccionales y situando en su interior los polígonos topográficos determinados por los accidentes permanentes del terreno como ríos, carreteras, perímetros de poblaciones, etc.; y la segunda sería el reconocimiento y descripción literal de las parcelas catastrales, la determinación de las masas de cultivo y la averiguación de los productos líquidos imponibles correspondientes a las distintas clases de terreno. En cuanto a las definiciones de los conceptos principales, en el artículo 6º se indicaba lo que se entendía por *reconocimiento y descripción literal de las parcelas catastrales*: *“la apreciación pericial sobre el terreno y la transcripción a*

---

<sup>8</sup> ALCUBILLA. Boletín Jurídico-Administrativo, Madrid. Ley de 23 de marzo de 1906, Apéndice de 1906, pp. 185-193.

*los documentos catastrales de sus condiciones topográficas y agrícolas*<sup>9</sup> ; lo que se entendía por *masa de cultivo*: “*la parte de un término municipal cuyo sistema de explotación sea uniforme, ya se aplique a la misma especie vegetal o a especies asociadas de un mismo aprovechamiento*”; lo que se entendía por *clase de terreno*: “*la parte de la masa de cultivo en que la calidad del suelo sea uniforme o rinda igual producto líquido*”; y lo que se entendía por *parcela catastral*: “*la porción de terreno, cerrada por una línea poligonal, que pertenezca a un solo propietario o a varios proindiviso, dentro de un término municipal. En la parcela catastral se harán constar, de un modo literal en el primer período, y gráficamente en el segundo, las porciones de sus distintos cultivos o aprovechamientos*”.

En el Capítulo Segundo, titulado *Deslindes*, la ley daba mucha importancia a la señalización y amojonamiento de las divisiones entre los municipios y las propiedades. El artículo 7º instaba a que los Ayuntamientos que no tuvieran deslindados y amojonados los límites de sus términos municipales lo hicieran inexcusablemente en el plazo de un año a partir de la promulgación de la ley. La colocación de los hitos o mojones se podía hacer primero de forma provisional o de *hecho*, y se respetaría hasta que la autoridad competente resolviera los litigios o reclamaciones, si los hubiera, entre Ayuntamientos colindantes. Y se responsabilizaba a los gobernadores de las provincias del cumplimiento de este mandato en el plazo mencionado. Asimismo, en el artículo 8º se ordenaba el mismo cumplimiento y el mismo plazo a las fincas y terrenos del Estado y los montes públicos. El artículo 9º disponía la forma del deslinde y la colocación de hitos en los términos municipales fronterizos con países extranjeros, a través de la competencia de las Comisiones internacionales de límites. Finalmente, en el artículo 10 se indicaba que el Ministerio de Hacienda dictaría las disposiciones convenientes para que se procurara la simplificación de linderos y la avenencia o mutuas transacciones.

---

<sup>9</sup> Esta definición era muy relevante, porque describía la forma de ejecución de los trabajos de levantamiento de parcelas dentro de los polígonos topográficos en el Avance Catastral. Los detractores del Avance Catastral consideraron siempre estas operaciones insuficientes y poco precisas topográficamente.

En el Capítulo Tercero se describían de forma muy somera, con un solo artículo, el 11, los *Trabajos topográficos*. Se supone que los redactores de la ley confiaban en ampliar el contenido de este importante apartado en el posterior reglamento. Sin embargo, a pesar de su brevedad, el artículo definía claramente las principales directrices para la realización de estos trabajos. Se indicaba que los trabajos geodésicos continuarían realizándose por el Instituto Geográfico y Estadístico. En el momento de la promulgación de la ley, el Instituto había ya finalizado toda la red peninsular de triangulaciones geodésicas de primer orden, aunque le faltaba todavía por cubrir una buena parte del territorio con las triangulaciones geodésicas de segundo y tercer orden, por lo que la ley instaba a activar y terminar las observaciones y los cálculos de éstas. En el artículo se indicaban los trabajos topográfico-catastrales a realizar en cada uno de los dos períodos de la ley. En el primer período, o Avance Catastral, deberían efectuarse los siguientes trabajos: las triangulaciones topográficas, para cada término municipal, enlazadas con las geodésicas, y en los municipios en que no existiera triangulación geodésica de tercer orden debería proyectarse la topográfica apoyada en una base medida y orientada; el levantamiento del plano perimetral de cada término municipal y de los polígonos topográficos definidos en el artículo 5º de la ley; el levantamiento de planos de poblaciones limitados a la representación de las manzanas. Y en el segundo período deberían realizarse los siguientes trabajos: las triangulaciones topográfico-parcelarias o subdivisiones poligonales donde fueren necesarias; la formación de planos parcelarios de los términos municipales, inscribiendo las líneas límites de las fincas y los signos convencionales representando a los cultivos; y los trabajos topográficos de comprobación de los documentos catastrales presentados por los ayuntamientos y propietarios.

La ley llegaba a un mayor grado de detalle para definir, en el Capítulo Cuarto, los *Trabajos evaluatorios*. El artículo 12 dividía estos trabajos en dos clases o secciones: los referentes a la riqueza rústica, y los relativos a la riqueza urbana.

Para los trabajos evaluatorios de la riqueza rústica, el artículo 13 especificaba que una vez entregados los planos perimetrales de cada término municipal por parte del Instituto Geográfico al Ministerio de Hacienda, éste último procedería a reconocer, describir y clasificar las parcelas catastrales, a fijar las masas de cultivo y a investigar los productos líquidos imponibles correspondientes a la diversa calidad de los terrenos. En los artículos 14 y 15 se indicaba que el servicio agronómico del Ministerio de Hacienda distribuiría hojas declaratorias entre los propietarios de cada municipio, en las que, bajo relación jurada, se harían constar los dueños de los predios, la extensión, los límites, las clases de cultivo, la calidad de los terrenos, los rendimientos o productos líquidos, la contribución territorial que estaban pagando y los demás datos que estimaran necesarios; y estas hojas declaratorias serían confrontadas sobre el terreno con las correspondientes parcelas catastrales descritas por el servicio agronómico. Las fincas de los propietarios que no presentaran las hojas declaratorias serían medidas y reconocidas por cuenta del servicio agronómico. El artículo 16 detallaba los cuatro períodos que comprendería la evaluación de la riqueza rústica que verificarían los funcionarios del Cuerpo de ingenieros agrónomos y sus auxiliares encargados del servicio agronómico catastral: a) Enumeración de los cultivos y aprovechamientos explotados en cada término municipal; b) Determinación de las masas de cultivo y calificación de las calidades del terreno; c) Cálculo de los beneficios líquidos imponibles, correspondientes a los diversos tipos de cultivo y de terreno; d) Aplicación a cada parcela catastral de los anteriores datos para determinar los beneficios líquidos que le correspondían.

Se dedicaban los siguientes cinco artículos, es decir, del 17 al 21, a detallar las actividades que deberían realizarse para desarrollar estos cuatro períodos. La enumeración de los cultivos y aprovechamientos se haría redactando, con audiencia de la Junta Pericial respectiva, la relación de los explotados en cada término municipal, con los sistemas de cultivos y resúmenes de datos acerca de las condiciones físicas, económicas, estadísticas y comerciales. La determinación de las masas de cultivo se deduciría de las declaraciones de los propietarios comprobadas sobre el terreno con las parcelas catastrales correspondientes, o levantando el plano del

perímetro cuando los anteriores datos no bastasen; en este caso, se relacionarían sus líneas con los polígonos topográficos o con los vértices de las triangulaciones. El cálculo de los beneficios líquidos imposables se obtendría de las cuentas de gastos y productos correspondientes a los cultivos agrícolas y a las clases de terreno existentes en cada término. Para cada uno de los cultivos se elegirían tres masas de diversa fuerza productiva y se calcularían los tipos máximo y mínimo de rendimiento en un quinquenio para cada tipo. Después se deduciría el promedio aritmético y entre estos tres promedios se interpolarían los términos medios necesarios para expresar, con la mejor aproximación, los grados de intensidad productiva de las distintas clases de terreno comprendidos en el término municipal. Junto con el servicio agronómico, colaborarían también en estos trabajos las Juntas Periciales o el personal delegado por el Ayuntamiento respectivo. Con todo ello se harían las cuentas, tipos o matrices de gastos y productos, determinando el líquido imponible para cada cultivo. A continuación se reclamaría la conformidad de Juntas Periciales y Ayuntamientos y se atenderían sus comentarios, así como, posteriormente, las reclamaciones del público y propietarios en la forma que se fijaría por los reglamentos. Para la formación de estas cuentas de gastos y productos se tendrían en cuenta las siguientes observaciones: 1ª) el precio de los jornales sería el estimado por el promedio de la localidad en el trienio anterior; 2ª) el precio de los frutos sería el determinado por el que a raíz de las cosechas hayan habido en igual período; 3ª) quedarán exentos de tributación los edificios exclusivamente destinados a la industria agrícola y los ganados de labor; 4ª) en los edificios destinados a viviendas se rebajará el 33 por ciento de la renta en el concepto de los ingresos; 5ª) los abonos producidos y consumidos dentro de la misma finca se calcularán al precio de producción. Finalmente, determinada numéricamente en cada parcela catastral la extensión superficial de sus cultivos, se aplicaría a la superficie de cada uno de ellos el tipo de líquido imponible por hectárea que le correspondiera, y la suma de estos resultados parciales daría la base tributaria de la parcela catastral. Esta sección concluía con el artículo 22, en el que se ordenaba que las cuentas de gastos y productos de las masas de cultivo se revisarían cada diez años, así como deberían calcularse nuevas cuentas cuando lo exigieran los cambios de cultivo en un término municipal. Debe subrayarse que la fijación de este largo plazo de

inalterabilidad de diez años era muy importante en este tipo de tributo de producto, en cuanto a las diferencias que se producirían después con las variaciones inflacionarias que afectarían a los precios agrícolas.

Los trabajos evaluatorios de la riqueza urbana, indicados en la sección segunda, eran especificados en cuatro artículos, del 23 al 26, distinguiendo los planos de los edificios realizados por arquitectos y peritos, y las hojas declaratorias que debían presentar los propietarios de edificios y solares. Al centrarse el presente trabajo de investigación solamente a la riqueza rústica, se omiten los comentarios a estos cuatro artículos de la ley.

El Capítulo Quinto de la norma legal era el titulado: *Conservación del Avance Catastral y formación progresiva del catastro parcelario*. En el artículo 27 se fijaba que, una vez terminado y aprobado el Avance Catastral en todos los términos municipales correspondientes a un mismo Registro de la propiedad, se establecería en la localidad en que éste se hallara, y a ser posible en una misma oficina, el servicio de conservación del catastro. Y el artículo 28 establecía las competencias de estas oficinas locales. Disponía que estuvieran a su cargo, en primer lugar, a) los planos de los términos municipales; b) los planos de las masas de cultivo y la clasificación de los terrenos dentro de los polígonos topográficos; c) los planos parcelarios de cada polígono topográfico, con la expresión de la superficie de cada parcela; d) los planos de las fincas urbanas y solares de todas las poblaciones de la demarcación. En segundo lugar, e) los libros del registro de fincas urbanas; f) los libros de cada término municipal en que se hallaban inscritos los predios rústicos o parcelas catastrales, con su situación, linderos, superficies, cultivos y descripción física, consignándose también si las fincas estaban o no inscritas en el Registro de la propiedad; g) los libros de las nuevas descripciones formados paulatinamente con las rectificaciones de los dos libros anteriores, y que constituirían, en su día, el catastro parcelario de España. En tercer lugar, h) todos los antecedentes que hayan servido para formar las cuentas de gastos y productos de cada masa de cultivo y calidad de los terrenos, así como las determinaciones de los beneficios líquidos; i) las actas de deslindes y resto de documentos del término municipal correspondiente; j) los estados numéricos de

superficies de la parte ocupada por propiedades públicas de cada término municipal; k) la relación de las fincas exentas de contribución territorial en cada término municipal. Y en cuarto lugar, l) las cédulas parcelarias, que contendrían de forma individual el plano de la propiedad, su situación, relación de hitos, mojones o señales de sus linderos, superficie, número de polígono topográfico, nombre y vecindad del propietario, limitaciones de dominio, precio consignado en el registro, su valor en renta y venta, y una reseña del último título de propiedad acreditando el derecho del interesado. El artículo 29 detallaba sólo aspectos formales del plano de cada parcela catastral; señalaba que cualquier variación geométrica o agronómica de la propiedad se consignaría en hojas de papel transparente de iguales dimensiones que el plano original, que habría de mantenerse inalterable.

Los siguientes artículos, del 30 al 33, introducían una nueva aportación que, de tener éxito, podía reorientar la responsabilidad de la realización de los trabajos y cambiar en este sentido el proceso de la ejecución de la operación catastral. Se autorizaba, a las provincias y municipios que lo desearan, a convertir por su cuenta el Avance Catastral en catastro parcelario. Y para ello debían cumplir las bases siguientes: a) la provincia o municipio debería votar previamente los gastos necesarios para la formación del catastro definitivo; b) obtenido el crédito suficiente, debería proceder a la formación del catastro parcelario en la misma forma fijada en la ley; c) estos catastros definitivos se confrontarían por el Estado a expensas de cada poder provincial o Ayuntamiento, y su tramitación y aprobación se harían en la forma que determinara el Ministerio de Hacienda. El Estado auxiliaría a estos catastros parcelarios en la forma siguiente: a) con los planos, datos y antecedentes que existieran en las oficinas públicas; b) con las consultas e informes que los Ministerios de Hacienda e Instrucción Pública y el Instituto Geográfico y Estadístico pudieran proporcionarles; c) con una remuneración por hectáreas, de acuerdo con una tarifa que se consignaría en el reglamento. Asimismo, también se autorizaba a convertir el Avance Catastral en catastro definitivo a los propietarios de las fincas, enclavadas en un mismo polígono topográfico o en varios adyacentes del mismo término municipal, que se sindicaran a tal efecto. Y estos grupos de propietarios tendrían las mismas condiciones que se

ofrecían a las provincias y municipios. Finalmente, la comprobación oficial de los planos del catastro definitivo se verificaría por los funcionarios del Estado de acuerdo con las instrucciones del Ministerio de Hacienda, y los gastos de la comprobación serían de cuenta de las entidades o particulares que hubieran realizado el trabajo.

### **2.2.2.- Las responsabilidades y los efectos fiscales y jurídicos**

El Capítulo Sexto desarrollaba las *Aplicaciones del Catastro*. Los artículos 34, 35 y 36 disponían que el Avance Catastral produciría todos los efectos tributarios, jurídicos y administrativos dentro del año siguiente al de su aprobación definitiva. También, dentro del primer año de puesta en funcionamiento de los trabajos de los avances catastrales, se estudiarían los medios para crear los títulos reales definitivos de los predios rústicos y urbanos. Estos títulos serían copia fiel de las cédulas parcelarias que se citaban en el artículo 28, apartado cuarto, y servirían para cualquier tramitación legal, así como, sobre todo, para la movilización del valor de la propiedad inmueble. Las oficinas de conservación del Catastro facilitarían siempre, a los interesados y a las autoridades que lo solicitaran, certificaciones de la inscripción en los libros catastrales, copias de las cédulas de las fincas que se acreditaran, y también los datos disponibles para la formación de estadísticas agrícolas y tributarias cuando el Ministerio de Hacienda lo autorizara.

Los artículos 37 y 38 fijaban varios efectos jurídicos de la ley. El artículo 37 determinaba que la valoración de una finca legalmente aprobada en el Avance Catastral o en el catastro parcelario produciría los efectos legales en toda clase de actos públicos u oficiales. Asimismo, se fijaba que si transcurridos diez años después de la aprobación del catastro parcelario de un término municipal sin que por los Tribunales de Justicia se hubiera dictado sentencia firme contraria al estado físico o jurídico de una finca inscrita en el libro catastral, la cédula de inscripción en el mismo tendría todo el valor legal y jurídico de un título real. Y el artículo 38 obligaba a que, a partir de la fecha en que empezara a regir el Avance Catastral, ningún juez, Tribunal, oficina

administrativa, notario ni registrador de la propiedad realizarían ningún trámite, otorgamiento, asiento o inscripción de ningún inmueble sin el acompañamiento del plano correspondiente si estuviera formado el catastro parcelario, o de una hoja del Registro del Catastro en el período del Avance Catastral.

Los artículos 39 y 40 entraban de lleno en las importantes consecuencias fiscales de la ley, citando ya de forma concreta al impuesto correspondiente, es decir, la Contribución de Inmuebles, Cultivo y Ganadería. El artículo 39 decía que esta Contribución, que hasta entonces era de *cupo* fijo para el Estado, se declararía de *cuota* a medida que se aplicaran los avances catastrales de términos municipales y con arreglo a lo que dispusiera el Ministerio de Hacienda. Sin embargo, el Tesoro no recibiría mayor cantidad que la señalada para cada pueblo en el cupo mientras no estuvieran aprobados y en ejercicio todos los avances catastrales de la provincia correspondiente, distribuyéndose, mientras tanto, estos cupos proporcionalmente en cada municipio entre la riqueza declarada y reconocida en dichos avances catastrales. El artículo 40 introducía la gran novedad de la segregación de la Contribución de Inmuebles, Cultivo y Ganadería (que perduraba en el sistema impositivo español desde la reforma de 1845). Esta Contribución, que comprendía entonces las riquezas rústica, pecuaria y urbana, se denominaría en lo sucesivo Contribución Territorial, y se dividiría en riqueza rústica y en riqueza urbana, creándose, por tanto, dos nuevos impuestos: la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria y la Contribución Territorial Urbana. La contribución de la riqueza pecuaria destinada a la labor y granjería se sustituiría por un recargo impuesto a la rústica distribuido en la proporción que determinaría después el reglamento entre las tierras cultivadas y las destinadas a pastos. Y el ganado utilizado para fines industriales pagaría la contribución con este carácter y según las tarifas correspondientes que se incluirían en un epígrafe especial para esta riqueza.

El establecimiento y planificación de los servicios y del personal que debería realizar los trabajos se fijaba en el Capítulo Séptimo, bajo el título de *Organización del servicio catastral*. El artículo 41 disponía que en tanto no se juzgara indispensable la creación de un centro que tuviera a su cargo todos los

trabajos catastrales, éstos serían ejecutados por los organismos que venían realizándolos en aquel momento, y que se hallaban en los ministerios de Hacienda e Instrucción Pública. Asimismo, se ordenaba que la Junta del Catastro (antes dependiente directamente del propio Presidente del Consejo de Ministros) pasara a depender del primero de estos ministerios. Se confirmaba que los trabajos geodésicos y topográficos estarían a cargo del Instituto Geográfico y Estadístico, los agronómicos a cargo del Cuerpo nacional de ingenieros agrónomos y sus ayudantes, y los referentes a minas, obras y montes públicos se verificarían por los Cuerpos de ingenieros de la especialidad que correspondiera. Se disponía, también, que los funcionarios del Estado, civiles o militares, que se consideraran indispensables cuando el desarrollo de los trabajos lo exigiera, pasarían a depender directamente del Ministerio de Hacienda, y se podría emplear a personal facultativo, jurídico o administrativo, de forma temporal sólo por el período necesario. Los artículos 42 y 43 indicaban que los Ministerios de Hacienda e Instrucción Pública organizarían los trabajos geométrico-catastrales de común acuerdo, encargándose el segundo de las triangulaciones geodésicas y topográficas de todos los órdenes. Y los trabajos agronómicos los ejecutaría el primero, oyendo previamente a la Junta consultiva agronómica y acomodándose a la división administrativa que había en aquel momento de provincias y términos municipales.

Los artículos 44 y 45 fijaban las funciones y responsabilidades de cada organismo. Correspondería a la Dirección General del Instituto Geográfico y Estadístico, dependiente del Ministerio de Instrucción Pública: 1º) La dirección y ejecución de los trabajos geodésicos y topográficos; 2º) La formación de los planos perimetrales de los términos municipales, y la fijación de los polígonos topográficos dentro de cada uno de ellos; 3º) En el período de conservación, la rectificación de los planos topográficos del Avance Catastral para constituir la base del catastro parcelario definitivo; 4º) La conservación de estos trabajos gráficos como antecedentes para el mapa de España; 5º) La comprobación de la parte topográfica de los trabajos catastrales que remitieran las provincias, los municipios o los particulares. Y correspondería al personal facultativo del Cuerpo nacional de ingenieros agrónomos y sus auxiliares, afectos al Ministerio

de Hacienda: 1º) La fijación gráfica, en los planos de los términos municipales, dentro de los polígonos topográficos, de los predios o parcelas catastrales y de las masas de cultivos. 2º) La formación de las cuentas de gastos y productos, y la determinación de los beneficios líquidos imponibles de los distintos cultivos y calidades del terreno, con su aplicación a las parcelas catastrales tanto en el Avance Catastral como en el catastro parcelario definitivo. 3º) El servicio de las hojas declaratorias, de las cédulas parcelarias y títulos catastrales y la formación de los libros catastrales. 4º) La rectificación del Avance Catastral hasta convertirlo en el catastro parcelario definitivo. 5º) La revisión periódica de las cuentas de gastos y productos y la determinación de los beneficios líquidos imponibles de las parcelas. 6º) La comprobación de la parte agronómica evaluatoria de los trabajos catastrales presentados por las provincias, municipios y particulares.

La importante cuestión de la formación de las Juntas Periciales se definía de forma muy breve en el artículo 46. Se establecía que en cada municipio funcionaría una Junta Pericial compuesta por un síndico, dos mayores contribuyentes y dos vecinos elegidos por sorteo. Y sus funciones serían: 1º) Auxiliar a las brigadas del catastro en la determinación de las parcelas catastrales, masas de cultivo y clases de terreno. 2º) Procurar los datos que los jefes de brigadas estimaran útiles para los trabajos evaluatorios. 3º) Contribuir y ayudar a los propietarios en los señalamientos de los límites de las fincas, facilitando los convenios entre los mismos y la simplificación de los linderos, evitando la confusión de condominios y servidumbres. 4º) Valorar, aceptando o reclamando, las cuentas de gastos y productos y líquidos imponibles acordados por los funcionarios del Estado; debiendo justificar, en el caso de reclamación o queja, los fundamentos de la protesta. Y, ya en otro ámbito, el artículo 47 recogía la preocupación, manifestada anteriormente por varios integrantes de la Junta del Catastro, en el sentido de no desaprovechar para el catastro otros trabajos afines, sobre todo topográficos, que se realizaran en el país; para ello, este artículo ordenaba que tanto para el Avance Catastral como para el catastro parcelario definitivo se utilizarían todos los trabajos realizados en España por los diversos departamentos ministeriales y con distintos objetos que pudieran ser aprovechables para tal fin; con el fin de

poder coordinar y obtener estos trabajos, el Ministerio de Hacienda comunicaría al efecto las instrucciones oportunas.

Y la ley de 23 de marzo de 1906 concluía dedicando el Capítulo Octavo, titulado *De los gastos del Catastro*, a la fijación de la financiación de los trabajos. El texto íntegro del artículo 48 era el siguiente: *“El Tesoro anticipará las cantidades necesarias para los gastos que ocasione la formación del avance catastral, de los registros de fincas urbanas, y del Catastro parcelario de España, con cargo a los créditos que para este servicio se consignen en las leyes de Presupuestos. Se reintegrará de ellos con el mayor rendimiento del impuesto, desde que empiecen a tributar los pueblos con arreglo a la riqueza comprobada en el avance catastral. Este reintegro se verificará, dividiendo la suma adelantada por el Tesoro para cada término municipal, por el número de años que se convenga, para que nunca exceda del 1 por 100 de la contribución anual el recargo transitorio destinado al reintegro. El Ministerio de Hacienda abrirá una cuenta especial para los gastos y reintegros de este servicio, y notificará a la Dirección de Contribuciones el tanto por ciento que corresponda a cada pueblo, para la debida exacción del reintegro al Estado. El recargo transitorio cesará en cuanto el Estado se reintegre de las sumas anticipadas a cada término municipal.* En el siguiente artículo 49 se daban preferencias en la ejecución de los trabajos y se otorgaban futuras ventajas tributarias, todavía sin definir, a las provincias y municipios que decidieran abonar directamente al Tesoro los gastos necesarios para la formación del Avance Catastral, del registro de fincas urbanas o del catastro parcelario. Finalmente, la ley incorporaba un Artículo Transitorio en el que se indicaba que para dar cumplimiento al artículo 48, con el objeto de que pudiera tener una inmediata ejecución, se concedía un crédito de 1.200.000 pesetas al presupuesto de gastos de la sección; especificando que los ministros de Hacienda y de Instrucción Pública propondrían a las Cortes para los presupuestos próximos las sumas que estimaran que podrían invertirse durante el ejercicio correspondiente.

### **2.3.- LA NUEVA TRIBUTACIÓN Y LOS RENQUEANTES PRIMEROS PASOS DEL AVANCE CATASTRAL**

Hasta enero de 1907 se sucedieron en España otros tres gobiernos minoritarios de signo liberal, que continuaron inmersos en una inestabilidad política general que estaba originada por diversas problemáticas, sobre todo por el nacionalismo territorial, por los conflictos con las Fuerzas Armadas, y por los problemas sociales en el ámbito laboral y en el creciente anticlericalismo. Y estos tres gabinetes tuvieron como ministros de Hacienda a Juan Navarro Reverter (como se ha indicado anteriormente, en 1904 Navarro Reverter había abandonado el Partido Conservador y se había unido a los liberales), en dos ocasiones, y a Eleuterio Delgado. Ambos personajes eran decididos partidarios del catastro parcelario, como habían demostrado en los últimos años sus actividades políticas y parlamentarias, y sus actitudes y manifestaciones en diversos medios. Sin embargo, sus períodos de gobierno fueron tan breves que no dispusieron ni del tiempo necesario para iniciar con rigor la maniobra de arranque de la pesada maquinaria de la ley de 1906. A principios de 1907, la Corona instó otra vez a los conservadores a formar un nuevo Gobierno. Y accedió Antonio Maura, entonces su jefe indiscutido, a la Presidencia del Consejo de Ministros. Antonio Maura era un político carismático, que poseía unas poderosas facultades personales y que había atraído hacia su partido a nuevos sectores de las clases medias. Sus planteamientos iniciales (ya había gobernado en 1904) eran regeneracionistas y mantenía la clara determinación de eliminar el caciquismo tradicional. Sin embargo, en detrimento de la estabilidad del panorama político, su estilo y su peculiar trato altanero con la oposición le provocaban una intensa hostilidad por parte de los liberales y de la izquierda. Hizo frente con decisión a los conflictos, sobre todo los sociales y sindicales, obteniendo unos resultados desiguales. Su período de gobierno, que duró casi tres años y contó también con tres distintos ministros de Hacienda, fue uno de los más largos de la Restauración, finalizando en octubre de 1909 a raíz de los graves sucesos provocados por la decisión de enviar tropas reservistas para proteger las posesiones españolas del norte de

Marruecos. En el presente apartado se analiza esta etapa histórica de los inicios del desarrollo de la ley del catastro parcelario y se realizan algunas consideraciones generales sobre su contenido y sobre el impuesto agrario.

### **2.3.1.- Aspectos y puntualizaciones de la ley de 1906**

El reglamento de la ley de 23 de marzo de 1906 no se publicó hasta el 23 de octubre de 1913. Este extraordinario retraso hizo que durante más de siete años la aplicación de la ley estuviera muy mediatizada por la ausencia de normativa para desarrollarla con el suficiente y necesario detalle<sup>10</sup>. Era sumamente complicado poner en práctica unos artículos en los que su letra definía sólo los grandes trazos o las principales directrices de las operaciones a realizar. Y en muchas ocasiones, la naturaleza de los trabajos podía tener distinto desarrollo en función de la también distinta personalidad de quien interpretara el contenido de dichos artículos. Esta ausencia de reglamento se prolongó, pues, una vez finalizado también el mencionado período de gobierno de Antonio Maura, durante la larga etapa de gabinetes liberales que le sucedieron, y que gobernaron, precisamente, hasta pocos días después de la promulgación del reglamento en octubre de 1913. A pesar de todo, aún en estas circunstancias, los trabajos ordenados por la ley fueron realizándose de manera lenta y continuada en varias provincias, y en 1908 finalizó el Avance Catastral de la primera de todas ellas: la provincia de Albacete.

Convendría, en este punto, dejar sentados de forma sintética los aspectos más relevantes de la ley de 1906. Como ya se ha indicado, este texto legal fue el fundamento y la columna vertebral de la ejecución del catastro parcelario en España durante una buena parte de las prolongadas seis décadas de duración del proceso. El enfoque más trascendente y significativo de la ley fue el establecimiento de las dos fases sucesivas de realización de los trabajos. En primer lugar, el Avance Catastral, un catastro más rápido, sencillo y de menor coste, con fines básicamente fiscales y comparable al modelo

---

<sup>10</sup> El 29 de diciembre de 1910 se publicó la *Ley de reforma de la Contribución Territorial*, que incorporaba algunos cambios y desarrollaba algunos apartados de la ley de 1906.

francés; y en segundo lugar, el catastro parcelario, de mayor rigor y complejidad, notablemente más lento y costoso, con objetivos jurídico-fiscales y asimilable al efectuado en Alemania. Para realizar estos cometidos, la ley establecía un reparto de responsabilidades entre el Ministerio de Instrucción Pública, a través del Instituto Geográfico y Estadístico, y el Ministerio de Hacienda, a través del Cuerpo nacional de ingenieros agrónomos y sus auxiliares, realizando el Instituto Geográfico los trabajos geodésicos y topográficos y los segundos los trabajos agronómicos, los de definición de parcelas y los evaluatorios<sup>11</sup>. El texto de la ley especificaba de forma mucho más pormenorizada los trabajos agronómicos y evaluatorios que los trabajos topográficos. Asimismo, la ley autorizaba a las provincias, municipios o determinados grupos de propietarios a realizar por su cuenta su propio catastro parcelario, es decir, la segunda fase de los trabajos, a partir del Avance Catastral que ya hubiere realizado el Estado en sus territorios. Para ello dictaba unas condiciones que deberían garantizar la calidad y el rigor del proceso<sup>12</sup>. Otro hito relevante era la fijación del paso del impuesto de *cupo* al impuesto de *cuota*: la Contribución pasaría a ser de cuota en las provincias donde se hubiera terminado en su totalidad el Avance Catastral; mientras tanto no se hubiera finalizado al completo, en los municipios concretos de estas provincias en los que sí se hubiera realizado el Avance Catastral se repartiría su cupo proporcionalmente a los resultados obtenidos. Y una ley sobre el catastro entraba también en el ordenamiento de la estructura tributaria del país, modificando la entonces vigente Contribución de Inmuebles, Cultivo y Ganadería para denominarla en lo sucesivo Contribución Territorial y dividiéndola en riqueza rústica y pecuaria y en riqueza urbana. Finalmente, en cuanto a la financiación de los trabajos, el Tesoro anticiparía el capital necesario, pero se reintegraría del mismo una vez los municipios pasaran a la nueva tributación catastral, dividiendo la suma adelantada para cada uno de ellos por el número de años conveniente para que nunca excediera del 1 por ciento de la contribución anual el recargo transitorio destinado al reintegro.

---

<sup>11</sup> Y estos mismos organismos puede decirse que fueron los encargados de continuar realizando las operaciones catastrales hasta su finalización, a mediados de la década de los sesenta. Aunque, evidentemente, durante el transcurso del largo proceso cambiaron varias veces de denominación, de composición, y en el caso del Instituto Geográfico de ministerio de adscripción.

<sup>12</sup> Estas concesiones no llegaron a aplicarse después en ningún caso, por el desarrollo de lo ordenado en la nueva legislación y por la trayectoria de la realización de los trabajos.

Otro aspecto importante que, en este punto, con objeto de evitar distintas interpretaciones, debería quedar convenientemente acotado es la delimitación o definición conceptual del término *catastro parcelario*. Cuando en la ley de 1906 se describen las dos fases de los trabajos como, en primer lugar, el Avance Catastral, y en segundo lugar, el catastro parcelario, estas denominaciones pueden llevar a confundir el sentido literal de los términos con el contenido y las metodologías de los dos tipos de catastro. El Avance Catastral era también *catastro parcelario*, aunque fuera realizado mediante unos métodos más elementales de levantamiento planimétrico (podría clasificárseles como unos métodos de agrimensura) distintos de los métodos topográficos, que tenían mayor precisión y que debían emplearse para la segunda fase. Como definiría después con detalle el reglamento de 1913, para el Avance Catastral el servicio agronómico del Ministerio de Hacienda rellenaba gráficamente el interior de los polígonos topográficos, que le entregaba el Instituto Geográfico, con las parcelas catastrales levantadas mediante croquización a mano alzada, realizada en base a mediciones en el terreno más sencillas y menos laboriosas (con cadenas de agrimensor, alidades e incluso también con el concurso de aparatos topográficos) y con el auxilio de los datos literales de las declaraciones personales de los contribuyentes. Y se exigía que la suma de las medidas de las superficies de las parcelas de un polígono debía ser igual a la superficie de éste, con una tolerancia, en más o en menos, de un 5 por ciento, a repartir después proporcionalmente en las parcelas<sup>13</sup>. Ésta era, básicamente y a grandes rasgos, ya que las valoraciones agronómicas de las rentas líquidas de los cultivos eran similares, la diferencia entre el Avance Catastral y el denominado catastro parcelario de la segunda fase de la ley. En consecuencia, podía entenderse que el Avance Catastral reunía las condiciones técnicas de rigor y precisión suficientes para situarlo dentro de la denominación genérica de catastro parcelario<sup>14</sup>. Y con objeto, también, de

---

<sup>13</sup> En cambio, el catastro por masas de cultivo de la ley de Fernández Villaverde de 1900 se basaba solamente, para las superficies de las parcelas, en las declaraciones personales de los contribuyentes, y no era, por tanto, un catastro parcelario (a pesar de que el Real Decreto de agosto de 1901 intentaba mejorarlo).

<sup>14</sup> A partir de la ley de 1925, cuando empezó a realizarse exclusivamente el tipo de catastro parcelario similar al descrito para la segunda fase, se le llamó Catastro Topográfico Parcelario. De este modo no hubo problemas de interpretación. A lo largo de toda la historia de la ejecución del catastro parcelario en

evitar posibles confusiones y malas interpretaciones, en el presente trabajo de investigación se denomina Catastro Topográfico Parcelario al catastro parcelario definido en la segunda fase de la ley de marzo de 1906.

Como información adicional, dado el poco detalle con que se especifica en la ley de 1906 los trabajos a realizar por el Instituto Geográfico y Estadístico, se describen a continuación de forma resumida los principales elementos de los mismos, de acuerdo con lo declarado en un discurso en el Congreso de los Diputados por su Director General, don Francisco Martín Sánchez<sup>15</sup>. La triangulación geodésica de primer orden, ya finalizada desde hacía bastantes años, consistía en varias cadenas de redes de triángulos siguiendo la periferia de la península, las direcciones de los meridianos de Salamanca, Madrid, Pamplona y Lérida, y las de los paralelos de Badajoz, Madrid y Palencia<sup>16</sup>. Esta disposición determinaba 19 cuadriláteros que se rellenarían posteriormente con nuevos vértices<sup>17</sup>. Las distancias medias de los lados de los triángulos de estas triangulaciones eran aproximadamente de 25 a 60 kilómetros. La triangulación geodésica de primer orden se unió a las redes de Francia, Portugal y el norte de África, es decir, Argelia y a las posesiones españolas en Marruecos, para colaborar con los estudios de la determinación y dimensiones del globo terráqueo que promovía la Asociación Geodésica Internacional<sup>18</sup>. Después de esta triangulación, se realizó la de segundo orden, insertada, engarzada y compensada dentro de la primera, ya que siempre en estos trabajos deben

---

España, en síntesis, solamente se han realizado tres distintos sistemas planimétricos de implantación: el Avance Catastral, el Catastro Topográfico Parcelario y la fotografía aérea.

<sup>15</sup> MARTÍN SÁNCHEZ (1910).

<sup>16</sup> La técnica de las triangulaciones consistía básicamente en las mediciones de precisión, realizadas con teodolitos, de los ángulos horizontales de todos los triángulos dispuestos en redes y cubriendo las zonas de levantamiento del mapa. Después, mediante cálculos y compensaciones matemáticas, podía dotarse de coordenadas de posición planimétrica a todos los vértices de los triángulos de estas redes. Para el inicio del conjunto de las operaciones, fundamentadas en estas observaciones angulares, era necesario partir de la longitud de un primer lado de triángulo medido de forma directa con la máxima exactitud. Esta compleja operación fue realizada entre 1857 y 1860 en Madrudejos (Toledo), dirigida por el entonces coronel Carlos Ibáñez e Ibáñez de Íbero, midiéndose sobre el terreno una base de 14,6 kilómetros de longitud, originada a partir de una medición directa con reglas de platino-iridio de alta precisión.

<sup>17</sup> La principal diferencia entre las triangulaciones geodésicas y las topográficas era que las primeras, cuyos lados de los triángulos eran mucho mayores, tenían que introducir en sus cálculos las correcciones matemáticas que obligaba la forma aproximadamente esférica de la tierra (geoide), lo que generaba mucha mayor complejidad y dificultad a las operaciones.

<sup>18</sup> Para unir la península con Argelia se midieron triángulos cuyos lados llegaron a tener hasta 270 kilómetros de longitud. En estos casos, las visuales entre vértices para realizar las mediciones angulares se efectuaban por la noche, con grandes complicaciones, mediante las observaciones de fogatas.

tener una mayor precisión y rigor las coordenadas de los vértices de las primeras redes de triangulaciones. La longitud de los lados de los triángulos de la de segundo orden tenía entre 10 y 25 kilómetros, y en 1906 se habían cubierto con sus redes casi 27 millones de hectáreas de las más de 49 que tenía la península. A continuación, la triangulación geodésica de tercer orden, cuyos lados oscilaban entre 5 y 10 kilómetros, estaba apoyada en la de segundo orden, y en aquel momento se había concluido ya una cobertura de 13 millones de hectáreas. Finalmente, la triangulación topográfica se apoyaba en la geodésica de tercer orden y sus lados podían tener entre 2 y 5 kilómetros. Y ya con las triangulaciones concluidas, partiendo, sobre todo, de esta red de triangulación topográfica, los ingenieros geógrafos y los topógrafos del Instituto Geográfico debían levantar en los planos las líneas de los límites jurisdiccionales de los términos municipales, que previamente se habían señalado con el acuerdo de los Ayuntamientos colindantes, y dentro de ellas, las líneas que definían los llamados polígonos topográficos, es decir, las carreteras, los caminos, los ferrocarriles, los ríos, los arroyos, los límites de los cascos urbanos, etc. Técnicamente, estas operaciones se realizaban sobre todo con la ejecución de itinerarios topográficos, es decir, líneas poligonales en el terreno obtenidas con las mediciones de ángulos horizontales y distancias que partían y se cerraban en vértices de la triangulación topográfica. Los aparatos topográficos usados para estos trabajos eran, básicamente, taquímetros y brújulas taquimétricas. Y el año 1906 el Instituto Geográfico y Estadístico disponía ya de más de 4.500 términos municipales finalizados, que cubrían cerca de 30 millones de hectáreas, para entregar, según establecía la ley, a los servicios agronómicos del Ministerio de Hacienda<sup>19</sup>.

El Real Decreto de 11 de enero de 1908 dispuso encomendar las responsabilidades “de la formación del catastro de cultivos y calidades de terrenos y del Registro fiscal de la propiedad” a la Dirección General de Contribuciones, Impuestos y Rentas. Esta resolución fijaba, por tanto, que los trabajos agronómicos, parcelarios y evaluatorios, que la ley de 1906 había adjudicado de una forma un tanto imprecisa al Cuerpo nacional de ingenieros

---

<sup>19</sup> MARTÍN SÁNCHEZ (1910).

agrónomos y sus auxiliares, pasaran a depender de este nuevo organismo del Ministerio de Hacienda. A partir de aquel momento, y durante muchos años en el Avance Catastral, esta Dirección General adquirió el protagonismo de la ejecución y la responsabilidad de estos trabajos.

### **2.3.2.- Primeras objeciones parlamentarias al Avance Catastral**

A principios de 1908 se produjo en el Senado una sesión en la que por primera vez se plantearon objeciones y discrepancias explícitas a los primeros resultados del desarrollo de la ley de 1906. Volvía a ser el senador por Córdoba, Conde de Torres Cabrera, gran terrateniente y presidente de la Cámara Agrícola de esta provincia, quien, en ausencia del ministro de Hacienda, interpeló al ministro de Estado, Manuel Allendesalazar, exponiendo que los Registros fiscales que estaban funcionando a raíz de la nueva norma legal, exigiendo a los propietarios la contribución por cuota, lo estaban haciendo sin base y a *“ojo de buen cubero”*, y ponía como modelo de lo que debería hacerse el ejemplo del municipio de Jerez de la Frontera, donde se había levantado un plano financiado directamente por los propietarios. Decía el senador del partido conservador: *“Nuestra ley catastral, que yo impugné desde este sitio, adolece del defecto de atender poco a lo práctico y a lo concreto, de divagar en lo teórico y en lo abstracto...”*. Y entraba de lleno en el motivo principal de su queja, referente al recién finalizado Avance Catastral del término municipal de Córdoba: *“El cupo de Córdoba para 1907 importaba la cantidad x de pesetas, no recuerdo ahora la cifra, y repartido este cupo con arreglo a los vigentes amillaramientos, pagaba cada contribuyente el 19,5 por ciento de su líquido imponible. El cupo para 1908 es el mismo, y repartido ahora por cuotas, según los líquidos imponibles que asigna el Registro fiscal, pagará este año cada contribuyente el 11 y pico por ciento únicamente. El cómo se ejecutan estos juegos malabares, lo explican perfectamente la Cámara Agrícola y el Consejo provincial de Agricultura, en sentidas exposiciones dirigidas al Gobierno, pidiendo pagar el 19 y no el 11 por cien; es decir, renunciando al beneficio que ofrece a Córdoba el Registro fiscal”*. Le contestó su correligionario el ministro Allendesalazar argumentando que el hecho de que se

hubiera disminuido el tipo impositivo para el municipio, manteniendo el cupo total, era debido a la gran ocultación descubierta, y esto haría que la gran masa de ocultaciones pagara al 11 por ciento y los contribuyentes de buena fe vieran disminuido su impuesto, por lo que el interpelante había hecho el más importante elogio a la ley. Replicó el Conde de Torres Cabrera explicitando de la siguiente manera su petición de que siguieran rigiendo los amillaramientos en el término municipal: *“... a los contribuyentes del municipio de Córdoba se les condona un 8 por cien, y aquellos contribuyentes, en vez de agradecerlo, ponen el grito en el cielo y piden continuar pagando el 19. ¿No le parece a S. S. que hay en esto algo de sorprendente e inusitado? Pues, en efecto, lo sorprendente está en el bolsillo de aquellos contribuyentes, donde resulta que para pagar el 11 tienen que sacar más dinero que para pagar el 19, y lo inusitado está en el Ministerio de Hacienda, donde por lo visto no son ya las matemáticas una ciencia exacta. Voy a explicar a S. S. el juego malabar de que antes hablaba. Yo obtengo anualmente de la finca que exploto 100 pesetas de beneficio, que es mi líquido imponible, y de éste vengo pagando 19 pesetas al Tesoro público; pero ahora sucede que sin conocer mi finca y sin saber lo que gasto en su cultivo ni lo que produce, supone el Estado que mi beneficio es de 200 pesetas, y me hace la gracia de pedirme únicamente 11 pesetas por cada 100; de manera que la gracia consiste en llevarse 22 en vez de 19”*. Y le contestó el ministro de Estado diciendo que trasladaría al ministro de Hacienda la petición que realizaban el senador y la Cámara Agrícola de Córdoba. Finalmente, tomó la palabra el Conde de Esteban Collantes para apoyar las reclamaciones del Conde de Torres Cabrera, relatando otros casos en los que, según su apreciación, se habían producido evidentes abusos por parte del Avance Catastral, y terminando su intervención anunciando que la Asociación de Propietarios de España, que presidía en funciones, había presentado una instancia general de reclamaciones a las operaciones catastrales desarrolladas por el Ministerio de Hacienda. En un momento determinado de su discurso, este parlamentario manifestó lo siguiente: *“(sobre los trabajos catastrales del Estado)... no es modo de facilitar la buena fe, porque contra esta verdadera iniquidad, no hay más defensa que la ocultación; a la mala fe se responde con*

*la mala fe y a la exacción ilegal con la ocultación ilegal*<sup>20</sup>. Estas intervenciones de los dos senadores eran absolutamente explícitas sobre su valoración de los primeros resultados catastrales. Las apreciaciones del Conde de Torres Cabrera, sobre todo, realizadas, se supone, con plena consciencia aunque pudiera no parecerlo por su flagrante contrasentido, defendiendo la vigencia del *statu quo* de los amillaramientos frente a una rebaja del porcentaje impositivo y el mantenimiento del cupo, no iban precisamente encaminadas a la defensa del tipo de contribuyente que hubiera salido beneficiado con estas medidas que desarrollaban lo ordenado por la ley de 1906.

También debe resaltarse otra sesión parlamentaria en el Senado cuyo protagonismo recayó en la crítica de las funciones y el personal del otro ente implicado en el desarrollo los trabajos catastrales en España: el Instituto Geográfico y Estadístico. En una larga intervención, el senador Manuel Polo y Peyrolón planteó como eje central de su discurso la necesidad, según él sentida por muchos, de que este organismo dejara de pertenecer al Ministerio de Instrucción Pública y sus funciones y su personal se distribuyeran entre varios ministerios, de acuerdo con una más amplia afinidad y para conseguir un mayor rendimiento y operatividad. Criticó negativamente ciertos aspectos del trabajo desarrollado por los ingenieros geógrafos y se lamentó de la extremada lentitud, comparándola con otros países, con que el Instituto desarrollaba los trabajos del catastro y del Mapa Topográfico que tenía encomendados. A este respecto, mencionó los comentarios que circulaban en determinados sectores, y que había publicado recientemente *La Correspondencia de España*, sobre el hecho de que el Instituto Geográfico y Estadístico había puesto obstáculos a una empresa particular “*que había ofrecido al Gobierno la formación de un catastro verdad y exacto en pocos años*”. Le contestó el ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes, Sr. Rodríguez San Pedro, jerárquicamente responsable del Instituto, diciendo que el organismo inspiraba una grandísima confianza en la mayoría de los españoles; que ejercía sus funciones con absoluta y total imparcialidad, alabando el trabajo de sus funcionarios y argumentando con datos la falsedad en la pretendida lentitud en la realización de las labores que

---

<sup>20</sup> Diario de las Sesiones de Cortes. Senado. Número 146, pp. 3211-3215, día 8-02-1908.

tenía asignadas; y haciendo una extensa y detallada relación de los trabajos que había realizado desde su fundación, así como sus proyectos para el futuro<sup>21</sup>. Curiosamente, ese mismo día, el 28 de abril de 1909, en la otra Cámara de representantes, el Congreso de los Diputados, el diputado conservador Francisco Bergamín y García solicitó al ministro de Hacienda que remitiera al Congreso una proposición que éste último había recibido, firmada por D. Amador del Villar, en la que se solicitaba que el Gobierno hiciera la concesión legal a su proyecto para la formación del catastro parcelario en España. Indicó el parlamentario que, a la vista de esta proposición, la Cámara podría estudiarla y acomodarla uniéndola con los actuales trabajos que ya venía realizando el Estado, crear con los dos un solo proyecto nuevo o tomar la resolución que creyera más oportuna<sup>22</sup>.

### **2.3.3.- La pugna por la privatización del catastro parcelario**

Después de que su proyecto hubiera sido desestimado en febrero de 1903 por la Junta del Catastro, Amador del Villar y Pérez de Castropol, en representación de su empresa *Sociedad del Catastro español*, no dejó de lado las aspiraciones que había mantenido hasta entonces y continuó apostando con empeño para conseguir los objetivos que desde hacía ya muchos años personalmente se había propuesto: que el catastro parcelario en España fuera realizado mediante una concesión pública a su proyecto y a su empresa privada. Según su propio relato, desde 1905 volvió a trabajar activamente en el plan, perfeccionándolo y actualizándolo, hasta conseguir mejorarlo sustancialmente con respecto al que había presentado en 1902 a la Comisión Ponente. No podemos saber cual fue el efecto inmediato que pudo causar sobre estas pretensiones la promulgación de la ley de marzo de 1906, una ley sólida e importante que, para muchos, parecía marcar de forma definitiva el rumbo de la ejecución del catastro parcelario en España. Sin embargo, sí sabemos que Amador del Villar se alineó muy pronto con los primeros grupos de detractores que empezaron a criticar negativamente a la ley, y que

---

<sup>21</sup> Diario de las Sesiones de Cortes. Senado. Número 134, pp. 3140-3147, día 28-04-1909.

<sup>22</sup> Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados. p. 3930, día 28-04-1909.

enarbolaban como bandera el argumento unánime del rechazo al Avance Catastral. Señalaba del Villar que éste no era un catastro parcelario jurídico y lo consideraba como *“el dinero más malgastado que se puede emplear y como el daño más grande que puede hacerse a España”*<sup>23</sup>. Después de perfeccionar su proyecto, nuestro personaje buscó el capital necesario para su financiación. No encontró respuestas satisfactorias en España, por lo que se fue a Francia a plantear a varias entidades sus propuestas de ayuda económica. Por fin, en París obtuvo de algunos bancos el compromiso de la concesión de los créditos necesarios y consiguió, también, a través de sus influencias en los medios políticos galos, que uno de los mayores expertos franceses en la dirección de trabajos catastrales, que había dirigido recientemente las operaciones de la implantación en Argelia, se comprometiera a dirigir los trabajos españoles si el proyecto finalmente prosperaba. Según Amador del Villar, esta actuación recibió ácidas críticas de varios medios nacionales por el hecho de intentar financiar con capital extranjero unas operaciones que correspondían de lleno a la exclusiva soberanía española, pero se defendía de las mismas arguyendo que parte de este capital sería también de procedencia española y que todo el personal que ejecutaría los trabajos sería únicamente originario del país. Se entrevistó varias veces también en estos años con los ministros de Hacienda conservadores Cayetano Sánchez Bustillo y Augusto González Besada, de los que obtuvo, según sus manifestaciones, un significativo apoyo; y con el ministro de Instrucción Pública, Rodríguez San Pedro, con el que, por el contrario, parece ser que surgieron discrepancias, porque éste defendía que no podían arrebatarle al Instituto Geográfico las funciones que venía desarrollando desde hacía muchos años. A continuación, Amador del Villar reorientó su estrategia y encaminó su proyecto hacia otro ámbito administrativo que, según su parecer, era más adecuado y se ajustaba en mayor medida a la clase y a la naturaleza de los trabajos catastrales: situar el plan al amparo de la ley general de Obras Públicas, y que la concesión se realizase a través del ministerio competente. Por ello, finalmente, el día 8 de mayo de 1908, presentó oficialmente su proyecto al ministro de Fomento del Gobierno de Antonio Maura. Resumiendo a grandes rasgos, los principales hitos del plan consistían

---

<sup>23</sup> VILLAR Y PÉREZ DE CASTROPOL (1911).

en realizar el catastro parcelario a un ritmo de 5 millones de hectáreas anuales. Por tanto, en 10 años se habrían terminado los trabajos en todo el país. Se haría una emisión de deuda de 45 millones de pesetas anuales a un interés del 5,47 por ciento, calculándose un gasto total en los 10 años de 135,4 millones de pesetas. Se fijaba el precio por hectárea en 9 pesetas (calculado tomando como base los gastos del catastro parcelario francés en Argelia y Túnez, que estaban más adelantados que en España). El sueldo de los funcionarios públicos intervinientes en las operaciones estaría a cargo de la compañía privada. Se reduciría el tipo impositivo de la Contribución del 17,5 por ciento, vigente en aquel momento, a un 12 por ciento, pero con la ocultación descubierta aumentaría la recaudación pública en 66,5 millones de pesetas. Se producirían también otros ingresos debidos al impuesto del 20 por ciento sobre el interés de la deuda emitida. Después de complejos cálculos, el proyecto cifraba la riqueza rústica total de España en aquel momento (incluyendo ocultaciones) en 1.728 millones de pesetas. Aplicándole el 12 por ciento, el ingreso del Tesoro público sería de 207,4 millones de pesetas, mientras que lo que realmente en aquel momento estaba percibiendo el Estado eran 106,5 millones de pesetas. Por tanto, según sus conclusiones, el proyecto presentado por la *Sociedad del Catastro español* reducía de forma significativa el plazo y los gastos de ejecución, aumentaba la recaudación para el Estado, disminuía el tributo un 30 por ciento, y permitía la movilización del capital inmueble así como el establecimiento del crédito agrícola<sup>24</sup>.

Los documentos del proyecto que Amador del Villar había remitido al Ministerio de Fomento recalaron de nuevo en el ministro de Hacienda, y éste solicitó un informe sobre los mismos al Consejo del Servicio Geográfico. Este Consejo, encuadrado dentro de la Dirección General del Instituto Geográfico y Estadístico, estudió con detenimiento el contenido de la documentación y el día 19 de enero de 1909 emitía su análisis valorativo<sup>25</sup>. Comenzaba el informe mencionando las actividades catastrales del Instituto a raíz de la ley de 1906<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> VILLAR Y PÉREZ DE CASTROPOL (1911).

<sup>25</sup> INSTITUTO GEOGRÁFICO Y ESTADÍSTICO. Consejo del Servicio Geográfico (1910).

<sup>26</sup> En el texto, el Consejo se declaraba decidido partidario de la ejecución del Avance Catastral como paso previo antes del Catastro Topográfico Parcelario, al contrario de lo que pudiera colegirse por su esperable defensa de los intereses del Instituto Geográfico, ya que en la segunda fase este organismo adquiriría

y resumiendo la evaluación que ya hizo la Junta del Catastro en 1903 sobre el proyecto en cuestión. Indicaba que el presentado ahora y el anterior no habían variado tanto como señalaba su autor, y que el anterior había tenido el informe desfavorable de la Junta del Catastro y el actual lo había tenido ya, más adverso aún, de la Sección de Catastro de la Riqueza Rústica del propio ministerio de Hacienda<sup>27</sup>. El resumen de las principales razones que explicitaba el Consejo era el siguiente: 1) Ningún Gobierno de ningún país había hecho hasta aquel momento la concesión de la ejecución del catastro parcelario a una empresa privada. 2) Las triangulaciones estaban mal planificadas técnicamente. 3) Los deslindes parcelarios continuaban estando definidos de forma deficiente, con la muy probable aparición de un alto porcentaje de propietarios “en litigio”. 4) En cuanto a la financiación, el Consejo se extendía ponderando que el proyecto actual valoraba el precio en 9 pesetas por hectárea, mientras que el anterior lo hizo en 8 pesetas. Se hacía una emisión especial de deuda en 10 años sucesivos a 45 millones de pesetas cada uno de ellos, y amortizándose estos 450 millones, que devengarían un 5 por ciento de interés, retirando de la circulación 10 millones cada año a contar desde el segundo. El Estado tendría que pagar en 46 años, pues, 866,2 millones de pesetas, es decir, 17 ó 18 pesetas por hectárea. Suponiendo que la *Sociedad del Catastro Español* entregara cada año 5 millones de hectáreas, el Consejo deducía, después de realizar varios cálculos (siempre en valores nominales), que el gasto efectivo entre intereses y amortizaciones sería de 1.009 millones de pesetas, es decir, 20,18 pesetas por hectárea. Y finalmente, sumándoles a estos importes los trabajos de la triangulaciones geodésicas entregadas por el Instituto Geográfico, más los gastos de comprobación y recepción, sumarían un total de 1.164 millones de pesetas, o sea, 23,28 pesetas por hectárea. Este era el desorbitado precio unitario que, según el Consejo, tendría la realización del proyecto de Amador del Villar, mientras que la evaluación que hacía el Instituto Geográfico para terminar el Avance Catastral por parte del Estado era en aquel momento de un total de 75 millones de pesetas. El informe del Consejo del Servicio Geográfico concluía con las siguientes palabras: “*Todas las*

---

mucho mayor protagonismo y relevancia. El escrito hacía una síntesis perfecta de los objetivos iniciales a conseguir con el Avance Catastral: el descubrimiento de la riqueza oculta, el equitativo reparto de los tributos y la individualización de la riqueza imponible.

<sup>27</sup> Previamente, el ministerio de Hacienda había solicitado también la valoración a su Sección de Catastro.

*precedentes razones hacen que sin vacilación alguna este Consejo afirme que a su juicio debe seguir cumpliéndose la ley del catastro de 23 de marzo de 1906, y que por recomendables que sean los propósitos de la Sociedad del Catastro Español y por mérito técnico que tuviera el proyecto por ella presentado no cabe aconsejar su adopción sin incurrir, a sabiendas, en gravísima responsabilidad, por considerar la realización de tal proyecto lesiva para los intereses públicos*<sup>28</sup>. Después de este fulminante dictamen, el ministerio de Hacienda tomó oficialmente la postura de rechazar la documentación que le habían presentado y de desaconsejar de forma clara también el intento de la adopción parcial de algunos de sus puntos. Sin embargo, el proyecto de Amador del Villar continuó todavía vivo y presente durante algún tiempo, siendo referenciado y solicitado por varios parlamentarios en nuevas sesiones del Senado y del Congreso de los Diputados. En un próximo apartado se detallarán estas vicisitudes hasta la final y definitiva expiración de los intentos de incorporar la iniciativa privada a la ejecución del catastro parcelario en España.

Por estas fechas, a principios de 1909, ya habían finalizado los trabajos del Avance Catastral en la pionera provincia de Albacete, y estaban a punto de concluir en las de Ciudad Real, Córdoba y Cádiz (aunque en esta última se alargarían después las operaciones). La superficie total de los Registros fiscales de estas cuatro provincias era de 5.655.115 hectáreas. Y en aquel momento se estaba trabajando también en las de Alicante, Jaén, Madrid y Toledo. Se seguía realizando el Avance Catastral todavía sin un reglamento que desarrollara la normativa de la ley. Y las muy optimistas previsiones del Ministerio de Hacienda anunciaban que antes de terminar el año 1912 podrían haberse concluido estas 8 demarcaciones en su totalidad.<sup>29</sup>

Las recaudaciones de las cuotas del Tesoro de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria durante estos años reflejaban también, naturalmente, de forma muy aproximada, el cupo total nacional establecido, es decir, una cifra cercana a los 130 millones de pesetas (cuadro I.1. del Apéndice Estadístico).

---

<sup>28</sup> INSTITUTO GEOGRÁFICO Y ESTADÍSTICO. Consejo del Servicio Geográfico (1910).

<sup>29</sup> MARTÍN SÁNCHEZ (1910).

## 2.4.- EL PRIMER RESULTADO DEL AVANCE CATASTRAL: LA PROVINCIA DE ALBACETE

La Ley de 23 de marzo de 1906 establecía, como se ha indicado en el apartado 2.2, que, en el proceso de los trabajos del Avance Catastral, el Instituto Geográfico y Estadístico debía entregar a los servicios agronómico-catastrales del ministerio de Hacienda los planos de las líneas perimetrales de los términos municipales, así como, en su interior, la representación de las líneas de los polígonos topográficos, formadas por las carreteras, caminos, ríos, arroyos, vías de ferrocarril, etc. El Instituto Geográfico y Estadístico obtenía la mayor parte de estos trabajos a partir de las operaciones que ya efectuaba para el levantamiento del Mapa Topográfico Nacional, a escala 1:50.000, que este organismo venía realizando desde la década de los ochenta del siglo XIX. Y las provincias que tenía ya levantadas el Instituto en el primer decenio del siglo XX, para entregar al ministerio de Hacienda, eran todas de la mitad sur peninsular. Fue esta dependencia el motivo por el cual el orden de los trabajos catastrales comenzó primero en las provincias meridionales del país, avanzando después, a lo largo de sesenta años, hacia el norte de la península.

En el mes de octubre de 1909, el Ministerio de Hacienda, a través de su Dirección General de Contribuciones, Impuestos y Rentas, publicó el volumen titulado *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*<sup>30</sup>. Los trabajos del Avance Catastral en la provincia de Albacete habían finalizado el mes de febrero de 1908, y esta prolija recopilación de sus resultados, de 465 páginas, era la obra personal del que había sido su director, es decir, el Director del Servicio Agronómico Catastral de esta circunscripción durante su desarrollo, don Enrique Alcaraz Martínez. Este ingeniero agrónomo fue un personaje relevante en el ámbito catastral del Ministerio de Hacienda, y ocupó diversos cargos de

---

<sup>30</sup> DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRIBUCIONES, IMPUESTOS Y RENTAS (1909)

responsabilidad en el mismo hasta la década de los años treinta. Escribió varias publicaciones sobre la materia, pronunció conferencias, fue profesor de la Escuela de Ingenieros Agrónomos y fue también diputado liberal por Chelva (Valencia) durante las legislaturas de 1914 a 1918<sup>31</sup>. Enrique Alcaraz, que aparecerá muchas veces como uno de los protagonistas en el relato histórico de la ejecución del catastro parcelario en España durante este primer tercio de siglo, era un apasionado de la labor catastral y de la rigurosidad en sus evaluaciones agronómicas, así como un acérrimo defensor de los planteamientos del Avance Catastral frente a los que rechazaban este sistema y querían imponer el más perfeccionado del Catastro Topográfico Parcelario.

#### **2.4.1.- La Memoria del Avance Catastral en la provincia de Albacete**

Esta extensa *Memoria Resumen* constituye un extraordinario inventario de la riqueza territorial de una provincia en un momento determinado, en este caso el primer lustro del siglo XX, probando y demostrando con el ejemplo que la eficiente realización del catastro parcelario podía conseguir en aquellos años, además de sus objetivos fiscales básicos, un conocimiento estadístico del territorio que, sin duda, podría derivar también después en una fuente documental de gran fecundidad para diversas utilidades, como la planificación y la adecuada asignación de recursos encaminados al desarrollo económico y social.

---

<sup>31</sup> Enrique Alcaraz Martínez comenzó su trabajo catastral en el Ministerio de Hacienda, a raíz de la ley de 1895, en la provincia de Granada, pasando después a Sevilla, Málaga y Córdoba en aplicación de la ley de 1896. Fue después a dirigir los trabajos en la provincia de Albacete, desde 1899 a 1908, donde realizó el primer ensayo en España del Registro fiscal del catastro por masas de cultivo en un término municipal: el de Balazote. A la conclusión de su labor en Albacete, se le destinó a la dirección de los trabajos de la provincia de Alicante, y, antes de que finalizaran éstos, fue requerido, en 1912, como Jefe de Negociado de Catastro en la sede del ministerio en Madrid. Colaboró en la redacción del reglamento del catastro parcelario de 1913 y, también, después, durante sus actividades parlamentarias, trabajó en las cuestiones catastrales de los reformistas proyectos tributarios de su correligionario el ministro Santiago Alba, en representación y apoyo de las prerrogativas de la Asociación Nacional de Ingenieros Agrónomos. Más tarde, ya en 1921, formó parte de una Junta, creada por el ministro Francisco Cambó, para refundir y armonizar el Avance Catastral con el Registro de la Propiedad, proyecto que fue zanjado sin éxito. A partir de 1925 volvió a ocupar un cargo directivo en los servicios catastrales del Ministerio de Hacienda, compatibilizándolo con su trabajo docente en la Escuela de Ingenieros Agrónomos, y tuvo enconadas discrepancias con las directrices del Gobierno de la Dictadura por la supresión del Avance Catastral y la abolición de la ley de 1906. Finalmente, en 1929, fue nombrado Inspector y Vocal del Consejo Agronómico, cargo que desempeñó hasta su jubilación en el año 1932 (ALCARAZ, 1934).

Enrique Alcaraz agrupaba el contenido de la obra en seis capítulos. En los dos primeros realizaba unas consideraciones generales, en las que hacía una descripción histórica de la implantación catastral en la provincia de Albacete, y una evaluación general de la riqueza, en la que planteaba un análisis de las bases tributarias, renta de la tierra, tipos evaluatorios y porcentajes de gravamen. En el capítulo tercero se reflejaba, de forma extensa, una descripción agronómica de la provincia, con los datos de la climatología, la composición geológica de los terrenos, la orografía e hidrografía general y agrícola, las vías de comunicación, la población, los salarios agrarios, la propiedad territorial, el capital de explotación, los mercados y las asociaciones agrícolas. El capítulo cuarto detallaba los sistemas de cultivo y producciones espontáneas, destacando el cultivo hortícola, el de cereal, el de la vid, el del olivo, así como también una descripción de la cabaña ganadera. Y, finalmente, en el capítulo quinto y el apéndice entraba ya de lleno en la estadística tributaria, con los estados y resúmenes de los términos municipales, las comparaciones de superficies, de tipos evaluatorios, de riqueza amillarada y comprobada, de contribuyentes y de riquezas unitarias. En el presente apartado se realizará un análisis de los capítulos primero, segundo y quinto de la obra, que son los que guardan una relación más directa con los fines y objetivos principales de la ejecución del catastro parcelario. Una ejecución adelantada en la provincia de Albacete que permitió conocer cuál era en aquel momento el estado real de los ya viejos amillaramientos con respecto al catastro parcelario definido por la ley de 1906.

Los trabajos habían comenzado en la provincia en septiembre de 1899, cuando todavía estaba en vigor la ley del catastro por masas de cultivo de agosto de 1896. Después de publicada la ley de marzo de 1900, y siendo Albacete una de las circunscripciones más avanzadas en la implantación, se solicitó a sus servicios agronómicos que realizaran el ensayo o la primera experiencia de confeccionar el Registro fiscal de un término municipal. Se eligió el de Balazote, cercano a la capital. La sistemática usada fue el encaje de las superficies de las parcelas, relacionadas en las declaraciones literales de los contribuyentes, dentro de los polígonos topográficos entregados por el Instituto Geográfico. Si la diferencia era superior, en más o en menos, a un 5 por ciento,

se volvían a pedir las declaraciones literales, y si la diferencia persistía se realizaba la medición parcelaria mediante sistemas de croquización. La aceptación de esta metodología dio lugar al Real Decreto de 6 de agosto de 1901. Y una parecida forma de actuación se estableció después para la ley de 1906, aunque, como se indica en el subapartado 1.1.3, mucho más perfeccionada y contrastada técnicamente. El mismo Enrique Alcaraz, aún con el orgullo de haber protagonizado este ensayo piloto, decía después al respecto: *“Necesario era, sin embargo, convertir en preceptos legales votados en Cortes, las diferentes disposiciones y prácticas cuyo conjunto constituía con la Ley de 27 de Marzo de 1900, la práctica catastral vigente. Y la Ley de 23 de marzo de 1906 propuesta al Gobierno por la Junta Central de Catastro, que hubo de crear una iniciativa del Ministerio de Instrucción Pública, recogió en efecto todas estas disposiciones dispersas e inorgánicas, y mejorándolas y ampliándolas, ha llegado a constituir un cuerpo legal de Catastro que satisface por completo las actuales necesidades del Fisco y de la propiedad territorial española. Ley cumplida como se ve en cuanto a procedimiento, antes de promulgada, y que sigue cumpliéndose dado su carácter adjetivo, a pesar de no haberse publicado aún su Reglamento ni las Instrucciones de servicio”*<sup>32</sup>.

En la provincia de Albacete hubo, pues, dos fases de implantación catastral. La primera, que duró hasta octubre del año 1902, en la que se aplicaron las leyes de los catastros por masas de cultivos. Y la segunda fase, que se prolongó hasta su finalización a principios de 1908, en la que se pusieron en práctica los Registros fiscales del Real Decreto de 6 de agosto de 1901, ampliados y perfeccionados después de acuerdo con lo ordenado por la ley de 1906. Según especifica la *Memoria Resumen*, en la primera fase se catastraron 48 términos municipales, cuya extensión sumaba 809.270 hectáreas, con un importe total de 395.734 pesetas. Por tanto, el coste por hectárea fue de 0,49 pesetas. Y a ello habría que añadir la cifra del gasto realizado por el Instituto Geográfico para conocer el coste total por hectárea.

---

<sup>32</sup> DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRIBUCIONES IMPUESTOS Y RENTAS (1909, pp. 6-7).

En la segunda fase se realizaron los Registro fiscales de todos los 83 términos municipales de la provincia. La suma de la superficie de todos ellos eran 1.486.316 hectáreas, y la cifra total del coste de los trabajos fue de 1.117.712 pesetas. El coste final por hectárea fue, pues, de 0,75 pesetas. Como información adicional se reflejaba también un gasto de 2,81 pesetas por predio, y 16,93 pesetas por propietario. Después de referenciar estos datos, Enrique Alcaraz se extendía en el informe haciendo una transposición al Avance Catastral para todo el país. Indicaba también que se les acusaba de realizar de forma muy lenta los trabajos, cuando en realidad el problema era la escasa financiación: *“... Se les tacha de lentos sin considerar la escasez del presupuesto hasta el año 1906, y sin parar mientes en que la rapidez no es cuestión de tiempo sino de dinero. Los cincuenta millones de hectáreas del suelo español exigirán un gasto probable de treinta y siete millones y medio de pesetas, a las cuales habrá que añadir otros tantos aproximadamente para los trabajos del Instituto Geográfico. En total, setenta y cinco millones de pesetas. Con el millón y pico de pesetas que hoy figura en los Presupuestos generales, hay tarea (descontando los trabajos ya realizados en las provincias de Madrid, Ciudad Real, Toledo, Jaén y Córdoba) para muchos años, que pueden reducirse a diez solamente, aumentando el presupuesto hasta siete millones”*. Estos cálculos, efectuados en pesetas corrientes de aquellos años, podían tener sus márgenes de error, pero a grandes trazos se ajustaban de forma notable a una previsión muy aproximada para realizar los trabajos en toda la nación, ya que partían de unos datos provinciales basados en la exacta realidad y técnicamente bien definidos y ponderados. Finalizaba el capítulo haciendo una comparación entre el Avance Catastral y el llamado catastro parcelario de la segunda fase de la ley de 1906, es decir, el Catastro Topográfico Parcelario. Y aportaba una buena cantidad de argumentos para demostrar que era necesaria, en la primera fase, la prioridad del primero sobre el segundo: como las enormes dificultades de las actas contradictorias entre propietarios colindantes, la incertidumbre de los linderos en los grandes predios, los problemas en el cálculo del *valor unitario*, el alto coste y la lentitud de los trabajos que no podrían llegar a justificar las diferencias de calidad y rigor entre uno y otro sistemas, etc.; concluyendo con estas palabras: *“Por consiguiente, fundado en las razones teóricas expuestas y en la experiencia de*

*los referidos ensayos, el Ingeniero que suscribe conceptúa inútil cuando no perjudicial a los fines del Catastro en España, la medición parcelaria de los predios erigida en procedimiento general y exclusivo, medición a la cual con impropiedad manifiesta se ha dado en llamar Catastro parcelario*<sup>33</sup>.

En el capítulo segundo se hacía un resumen de los procedimientos evaluatorios empleados en la provincia, así como un análisis crítico de sus definiciones y sus formas de determinación. En el reglamento de 19 de febrero de 1901 se establecían tres grados de productividad de los cultivos en cada término municipal. La ley de marzo de 1906 admitía otros tipos intermedios, pero sin fijar procedimientos para su cálculo, dejándolos a la libre iniciativa de las brigadas agronómicas. El autor de la memoria indicaba el cómputo realizado para el cálculo del *tipo evaluatorio* de una hectárea de terreno: del valor de los ingresos que daba el producto en el mercado se restaban los gastos de cultivo, como el importe del trabajo de hombres y animales, de los abonos importados, del mobiliario de labor, de los aperos de labranza, de los edificios, etc. Multiplicando este *tipo evaluatorio* por el número de unidades de hectáreas de superficie parcelaria se obtenía la *riqueza imponible*. Y de la estructura del tipo evaluatorio se deducía que en lo que legalmente se llamaba riqueza imponible quedaban integradas la renta de la tierra, el interés del capital invertido en el cultivo, el impuesto territorial y el beneficio del que cultivaba, es decir, el colono, el aparcerero o el propietario del terreno, que en este caso cobraría su beneficio además de la renta. Se extendía después el texto en la comparación entre el producto bruto y el producto líquido como bases tributarias, indicándose que ambos no eran ni mucho menos proporcionales. Si la contribución se contara sobre el producto bruto, las tierras de pastos y de leñas conservarían la misma base tributaria ya que había en ellas muy poco gasto de cultivo, pero las de labor la verían duplicada sin tener más rendimiento, llegándose a la conclusión de que *“gravaría más el impuesto a la peseta empleada en cultivo intensivo que a la empleada en cultivo extensivo, debiendo ser lo contrario, si se quiere que el impuesto no sea incompatible con el desarrollo de la pública riqueza”*. Es decir, pues, *“si la*

---

<sup>33</sup> DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRIBUCIONES, IMPUESTOS Y RENTAS (1909, pp. 13-17)

*contribución gravitase sobre el producto bruto, los cultivadores de cereales, los que con su trabajo dan a la riqueza general un rendimiento de 40 pesetas, quedando ellos sólo con 20, soportarían doble tributo que los que sólo obtienen los productos que buenamente quiere dar la tierra. Pugna, pues, este sistema (el producto bruto) con todo principio de equidad en el impuesto, y por eso sólo, debe ser desechado*". Quedaba muy clara la opinión de Enrique Alcaraz frente a los defensores del producto bruto como base imponible, y añadía que éstos muchas veces eran los que defendían el Catastro Topográfico Parcelario, es decir, querían la exactitud a toda costa en la valoración geométrica de las superficies y, en cambio, la inexactitud en la evaluación unitaria de la riqueza. Finalizaba el autor este capítulo con una propuesta a los legisladores para hacer más justo el cálculo del rendimiento agronómico de los productos con altos costes de cultivo: *"No son ciertamente proporcionales los gastos de cultivo al líquido imponible, pero teniendo en cuenta que la relación entre éste y aquellos, tiene su máximo en las producciones espontáneas y su mínimo en los cultivos intensivos, y que por el contrario el valor absoluto del líquido imponible crece con la intensidad del cultivo, podría establecerse de antemano, para simplificar, una progresión decreciente en el tipo de gravamen correspondiente a la creciente que forman los gastos anuales del cultivo*". Y proponía un baremo de tipos tributarios escalonados entre los siguientes extremos: en el límite superior, para unos gastos anuales por hectárea superiores a 300 pesetas, le correspondería el 9 por ciento del líquido imponible; y en el límite inferior, para unos gastos anuales por hectárea menores de 10 pesetas, le correspondería el 16 por ciento del líquido imponible; y el promedio sería aproximadamente algo mayor del 14 por ciento, ya que la mayoría de las tierras de cultivo estaban comprendidas en los gastos anuales de los tramos inferiores de la escala<sup>34</sup>.

#### **2.4.2.- Resultados catastrales en la provincia de Albacete**

Pero la parte que ofrecía un mayor interés, por el hecho de ser Albacete la provincia en donde por primera vez en España se había finalizado el Avance

---

<sup>34</sup> DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRIBUCIONES, IMPUESTOS Y RENTAS (1909, pp. 19-28)

Catastral, eran los resultados estadísticos de los trabajos que se acababan de realizar y su comparación con los datos vigentes de los amillaramientos. Por primera vez se podía cotejar en una provincia española las cifras de los amillaramientos, cuya ocultación e inequidad eran patentes, con la estadística generada por el catastro parcelario del Avance Catastral ordenado por la ley de 1906. Y, considerando al Avance Catastral como “patrón de comparación”, se podía averiguar y constatar los errores, las carencias y el deterioro de los amillaramientos.

**CUADRO 1: Diferencias entre las superficies de los amillaramientos y el Avance Catastral en la provincia de Albacete (1908)**

GRUPOS DE CULTIVOS	SUPERFICIES		
	Amillaramientos (Hectáreas)	Avance Catastral (Hectáreas)	Diferencia %
REGADÍO (frutales, hortalizas, vides, olivos, cereales)	22.767	29.654	30,2
SECANO (cereales, vides, olivos, y otros árboles)	571.176	676.986	18,5
Cultivos con producciones espontáneas	--	23.931	--
Producciones espontáneas (pastos, leñas, pinos, espartos, etc.)	463.758	712.637	53,7
<b>TOTALES</b>	<b>1.057.701</b>	<b>1.443.208</b>	<b>36,4</b>

**FUENTE:** Dirección general de Contribuciones, Impuestos y Rentas (1909, p. 307)

Como se observa en el cuadro 1, el aumento de la superficie total provincial cuantificada por el Avance Catastral con respecto a la de los amillaramientos representaba un 36,4 por ciento de éstos. Este porcentaje de incremento de superficie, en comparación con otras provincias catastradas más tarde, como se verá en los siguientes Capítulos, puede calificarse como de bastante reducido, ocupando Albacete un puesto en el grupo de provincias situadas en la franja baja y por debajo de la media general. Debe subrayarse

que el Avance Catastral, como se aprecia en el cuadro, en su labor de ordenación y puesta al día, incorporaba superficies como las de los *Cultivos con producciones espontáneas* (cereales con encinas, cereales con sabinas, etc.), o *Producciones espontáneas* (como los espartizales), que los amillaramientos no habían tenido en cuenta en su inventario.

**CUADRO 2: Diferencias entre las superficies de los amillaramientos y el Avance Catastral en los términos municipales (1908)**

TÉRMINOS MUNICIPALES	SUPERFICIES		
	Amillaramientos (Hectáreas)	Avance Catastral (Hectáreas)	Diferencia %
Villatoya	149,92	1.827,72	1.119,1
Peñascosa	4.816,41	18.552,65	285,2
Vianos	4.290,63	12.494,34	191,2
Villaverde	2.940,99	7.297,17	148,1
Molinicos	5.509,98	13.388,59	142,9
Férez	4.944,62	11.622,99	135,1
Cotillas	2.600,51	1.826,49	-29,8
Carcelén	8.223,28	7.477,12	-9,1
Pozolorente	8.559,55	7.893,15	-7,8
Alcaraz	36.315,90	35.513,99	-2,2
Recueja	2.931,37	2.866,89	-2,2
La Gineta	13.201,62	12.985,26	-1,6

**FUENTE:** Dirección general de Contribuciones, Impuestos y Rentas (1909, p. 309)

Sin embargo, las diferencias de superficies de los términos municipales variaban sustancialmente con respecto a la media provincial. En el cuadro 2 se reflejan, ordenadas de mayor a menor, las seis poblaciones con mayores diferencias positivas y las únicas seis con diferencias negativas (de los 83 municipios que tenía la provincia). Como puede apreciarse, los valores extremos están muy alejados de la media de +36,4 por ciento indicada antes. Estas diferencias detectaban, en su mayor parte, los errores y las ocultaciones

que los contribuyentes vertían en sus declaraciones literales de los amillaramientos, apareciendo después como consecuencia, en los repartos intermunicipales de los cupos, poblaciones más o menos favorecidas en el conjunto de su tributación. La diferencia tan extraordinaria en el municipio de Villatoya debe explicarse, sin duda, como un caso singular de validación de superficies que los amillaramientos no consideraban cuantificables. Enrique Alcaraz mencionaba que en la provincia habían eludido el tributo durante muchísimos años enormes extensiones de superficie forestal de propiedades afectadas que procedían de la Desamortización.

En la *Memoria Resumen* se hacía también una comparación entre los tipos evaluatorios de los amillaramientos y los nuevos tipos calculados para el Avance Catastral. Las diferencias eran muy pequeñas: la diferencia media porcentual de todos los grupos de cultivos de la provincia era sólo del 1,3 por ciento de incremento del Avance Catastral con respecto a los amillaramientos. Y se indicaba, para justificar este insignificante aumento, que desde la última revisión de los tipos evaluatorios de los amillaramientos hasta el cálculo de los del Avance Catastral había subido el precio de la mano de obra, pero había descendido, al mismo tiempo, el de los productos de la agricultura. Por tanto, de las dos variables para el cómputo de la riqueza imponible (la riqueza unitaria y la superficie) solamente había aumentado sensiblemente la superficie, de manera que la ocultación de riqueza imponible en los amillaramientos sería pues, en la provincia de Albacete, consecuencia de la ocultación en las medidas superficiales.

Y esta consecuencia se demostraba en los resultados de la riqueza rústica reflejados en el cuadro 3 (faltaba sumarle la pecuaria para obtener los resultados totales). El aumento de la riqueza rústica total detectada por el Avance Catastral era de un 38,0 por ciento de la total de los amillaramientos, una cifra muy similar a la del aumento en superficies. En todos los grupos y tipos de cultivos, la riqueza imponible del Avance Catastral superaba a la de los amillaramientos, salvo en las vides y olivos de regadío. Deben destacarse también los nuevos grupos y tipos de cultivos que incorporaba el Avance Catastral y que no computaban los amillaramientos, como todos los *cultivos*

**CUADRO 3: Diferencias entre riquezas imponibles de los amillaramientos y el Avance Catastral en la provincia de Albacete (1908)**

GRUPOS DE CULTIVOS		RIQUEZA RÚSTICA		
		Amillaramientos (Pesetas corrientes de 1908)	Avance Catastral (Pesetas corrientes de 1908)	Diferencia %
Regadío	Frutales, hortalizas y cer.	1.789.047	2.396.488	33,9
	Vides	108.121	89.356	-17,4
	Olivos	208.198	194.408	-6,6
	Vid con olivo	4.292	96.461	--
Secano	Cereales	4.781.037	4.837.870	1,2
	Vides	631.195	1.399.163	121,7
	Olivos	102.130	161.334	58,0
	Vid con olivos	272	97.133	--
	Varios	--	184.132	--
Cultivos con producciones espontáneas	Cereales con monte bajo	--	5	--
	Cereales con encinas	--	147.221	--
	Cereales con sabinas	--	14.224	--
	Cereales con pinos	--	222	--
	Cereales con robles	--	126	--
Producciones espontáneas	Pastos	211.350	213.451	1,0
	Leñas	--	261.913	--
	Espartos	--	465.875	--
	Encinas	172.899	310.413	79,5
	Pinos	248.934	485.604	95,1
	Sabinas	--	37.955	--
TOTALES		8.257.475	11.393.354	38,0

**FUENTE:** Dirección general de Contribuciones, Impuestos y Rentas (1909, p. 312)

*con producciones espontáneas*, y varios tipos de los encuadrados en las *producciones espontáneas*. El autor cita en el informe el caso de los espartizales, que era una producción importante que los amillaramientos nunca tuvieron en cuenta. Otro aspecto fundamental e influyente era la mencionada

labor de ordenación, limpieza y actualización realizada por el Avance Catastral en el registro de propiedades y contribuyentes. A su conclusión, el número total provincial de contribuyentes por rústica que el Avance Catastral había determinado era de 65.992, mientras que el número que daban los amillaramientos era de 48.109, es decir, un 37,2 por ciento más<sup>35</sup>. También debe subrayarse que, al igual que lo indicado anteriormente para las superficies, en el *ranking* de comparación confeccionado después con las demás provincias donde se realizó más tarde el Avance Catastral, la cifra del aumento de un 38,0 por ciento de la riqueza imponible situaba a la provincia de Albacete en la parte inferior del conjunto y muy por debajo de la media de todas ellas. Y aquí, inevitablemente, surge la constatación de la arbitrariedad con que desde el Ministerio de Hacienda y las Cortes se hacía el reparto del cupo estatal entre todas las provincias españolas durante el largo período en que estuvieron vigentes los amillaramientos en España. Como veremos más adelante, el Avance Catastral detectó que había provincias a las que se les adjudicaba un cupo que se situaba muy por debajo de la riqueza imponible real; y, por el contrario, hubo otras demarcaciones, como Albacete, en las que su cupo se ajustaba mucho más a su verdadera riqueza rústica. El conjunto de contribuyentes de esta provincia, pues, salían más perjudicados que los otros en el reparto interprovincial de los cupos.

Sin embargo, en el reparto intermunicipal del cupo provincial se producía una dispersión muy amplia. En el cuadro 4 se reflejan las seis poblaciones de la provincia con mayor diferencia positiva de riqueza rústica y pecuaria entre el Avance Catastral y los amillaramientos y las seis con mayor diferencia negativa. Y se pueden observar unos valores extremos muy divergentes, que no se dieron en otras provincias catastradas más tarde. En los casos de municipios como Ossa de Montiel y Villatoya, el Avance Catastral cuantificó una riqueza imponible total que multiplicaba por casi 3,5 a la amillarada; por tanto, el conjunto de contribuyentes de estas poblaciones salían favorecidos,

---

<sup>35</sup> En los términos municipales más extensos este índice porcentual se incrementaba, como, por ejemplo, en Almansa, con una diferencia de un 59,8 por ciento del Avance Catastral respecto a los amillaramientos; en Caudete, con una diferencia de un 79,3 por ciento; o en La Roda, con una diferencia de un 61,6 por ciento (DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRIBUCIONES, IMPUESTOS Y RENTAS, 1909).

**CUADRO 4: Diferencias entre riquezas imponibles de los amillaramientos y el Avance Catastral en los términos municipales (1908)**

TÉRMINOS MUNICIPALES	RIQUEZA RÚSTICA Y PECUARIA		
	Amillaramientos (Pesetas corrientes de 1908)	Avance Catastral (Pesetas corrientes de 1908)	Diferencia %
Ossa de Montiel	49.316	174.968	254,8
Villatoya	11.203	36.991	230,2
Fuenteálamo	46.250	129.581	180,2
Ontur-Albatana	79.765	208.126	160,9
Nerpio	155.034	382.619	146,8
Povedilla	36.406	81.584	124,1
Molinicos	67.556	39.689	-41,3
Bogarra	92.965	64.710	-30,4
Recueja	37.009	26.361	-28,8
Yeste	234.932	180.260	-23,3
La Herrera	91.041	76.558	-16,0
Montalvos	25.920	21.781	-16,0

**FUENTE:** Dirección general de Contribuciones, Impuestos y Rentas (1909, p. 314)

durante los amillaramientos, con el pago de unas cuotas de Contribución Territorial Rústica y Pecuaria situadas muy por debajo de lo que les correspondía. Por el contrario, los contribuyentes de Molinicos y Bogarra se repartían durante los amillaramientos unos cupos municipales incrementados un 41,3 y un 30,4 por ciento respecto de los correctos resultados (la adecuada precisión del catastro parcelario) que después determinaría el Avance Catastral. Y en estos municipios con diferencias negativas, cuando se empezó a aplicar el nuevo sistema de *cuota* de la tributación catastral, una parte muy significativa de contribuyentes vio como se reducía sensiblemente la cuantía de su impuesto, siendo en aquel momento cuando percibieron de forma más intensa la injusticia y la falta de equidad contributiva del sistema de los

amillaramientos<sup>36</sup>, ya que constataron viva y directamente que habían estado soportando durante decenios una parte importante de presión fiscal que no les correspondía.

En cuanto a la riqueza pecuaria, con el cambio establecido en el artículo 40 de la ley de marzo de 1906, ordenando que la contribución del ganado destinado a la labor y granjería se sustituiría por un recargo impuesto a la rústica y que el ganado utilizado para fines industriales pagaría la contribución con este carácter, el Avance Catastral en la provincia de Albacete cuantificó un sensible menor número de cabezas, aunque hubo un alza en los tipos evaluatorios. Finalmente, la riqueza pecuaria tuvo con el Avance Catastral sólo un aumento insignificante. Debe resaltarse que la riqueza pecuaria constituía en España sólo una parte muy pequeña de la riqueza total (rústica y pecuaria). Los resultados finales del Avance Catastral dieron en la provincia de Albacete una riqueza total de 12.902.290 pesetas, de las cuales 1.508.935 eran riqueza pecuaria; por tanto, ésta representaba menos de un 12 por ciento de la riqueza total.

---

<sup>36</sup> El reparto del cupo provincial de los amillaramientos entre los municipios lo efectuaban entonces las delegaciones provinciales del Ministerio de Hacienda, basándose en los datos de las declaraciones literales de los contribuyentes, que les aportaban los Ayuntamientos y las Juntas Periciales de cada población, y los rendimientos agronómicos en función de las cartillas evaluatorias. Pero las grandes ocultaciones, las dejaciones y la falta de actualización hacía que se realizaran estos repartos intermunicipales con unas notabilísimas desigualdades y una gran ausencia de proporcionalidad, como se demuestra, en este caso, con los datos estadísticos de la provincia de Albacete.

## **2.5.- OCASO DE LA SINGULAR BATALLA POR LA CONCESIÓN DEL CATASTRO PARCELARIO A LA INICIATIVA PRIVADA**

### **2.5.1.- Los debates parlamentarios para privatizar la obra del catastro**

Tal y como se señalaba en el Apartado 2.3, en enero de 1909 el Consejo del Servicio Geográfico emitió de nuevo una valoración claramente desfavorable al proyecto de la *Sociedad del Catastro Español*, argumentando sus deficiencias técnicas, su excesivo coste y considerando “*la realización de tal proyecto lesiva para los intereses públicos*”. Asimismo, anteriormente, la Sección de Catastro de la Riqueza Rústica del Ministerio de Hacienda se había manifestado también negativamente en unos términos aún más contundentes. Con estos informes y opiniones, pues, finalizaron de manera concluyente las valoraciones emitidas de forma oficial por los organismos de la Administración del Estado sobre el proyecto del ingeniero Amador del Villar de desarrollar en España el catastro parcelario mediante la concesión de los trabajos a una empresa de titularidad privada. Sin embargo, la cuestión continuó abierta en el ámbito parlamentario, produciéndose después varias interpelaciones y consultas en el Congreso de los Diputados y en el Senado, muchas veces insertadas en los debates generales propiciados por el desarrollo de los trabajos del catastro parcelario y por las reformas de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria. Estas interpelaciones y consultas se realizaron de forma irregular y esporádica durante los cuatro años siguientes, hasta finales de 1912, quedando ya a partir de aquel momento definitivamente silenciada y abandonada la opción y la defensa del proyecto. A continuación se detallan las principales referencias a la pretendida concesión, que tuvieron lugar en el Parlamento durante este período.

Como se ha indicado, las primeras peticiones e intervenciones se efectuaron en abril de 1909 por parte del diputado conservador Francisco

Bergamín<sup>37</sup>, y también por parte de Manuel Polo y Peyrolón, senador de adscripción carlista.

En julio de 1910, el diputado republicano Emiliano Iglesias exponía que tenía conocimiento de que en el Ministerio de Hacienda existía un expediente en el que un particular solicitaba realizar el catastro en España, y que para lo cual había depositado cuatro millones y medio de pesetas. Rogaba al ministro que transmitiera este expediente al Congreso *“a fin de que los Sres. Diputados puedan hacerse cargo de la importancia y finalidad del mismo...”*<sup>38</sup>. Cuatro días después, en la sesión del 12 de julio de 1910, el diputado carlista Dalmacio Iglesias transmitía al ministro de Hacienda sus felicitaciones por el avance que supondría la aprobación de la futura Ley de Reforma de la Contribución Territorial, pero afirmaba que cuando había oído a éste decir que para realizar la reforma tributaria era preciso la formación del catastro *“me eché a temblar, porque pensé que al paso que van los avances catastrales aún tardarán unos doscientos años próximamente para que el catastro esté formado”*. A continuación, el diputado pedía también la remisión del expediente de la *Sociedad del Catastro Español* a la Mesa del Congreso, y después de explicitar en términos elogiosos las condiciones ventajosas del mismo, pedía que se viera si era posible que la Comisión de Presupuestos del Congreso examinara el proyecto, se abriera el concurso para la formación del catastro y se realizara esa obra que era *“de verdadera necesidad nacional”*. El ministro de Hacienda, Eduardo Cobián, contestó de manera tajante: *“... debo decirle que (el expediente) está ya resuelto por el Gobierno que presidió el Sr. Maura, y que está resuelto en sentido negativo. No obstante, enviaré el expediente a la Cámara. Está bien que la Comisión de presupuestos lo examine; a ello no me opongo”*<sup>39</sup>.

Unos meses más tarde, en noviembre de 1910, los diputados Francisco Martín Sánchez y el republicano Francisco Pi y Arsuaga solicitaron a la Presidencia de la Cámara que ordenara realizar la impresión y edición de los

---

<sup>37</sup> Francisco Bergamín y García fue después varias veces ministro, ocupando la cartera de Hacienda en 1922 bajo la presidencia de José Sánchez Guerra.

<sup>38</sup> Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados. Número 20, p. 450, día 8-07-1910.

<sup>39</sup> Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados. Número 23, p. 544, día 12-07-1910.

textos de la Memoria del proyecto de Amador del Villar y también de los dos documentos oficiales que lo refutaban, el del Consejo del Servicio Geográfico y el de la Sección de Catastro de la Riqueza Rústica, con el objetivo de ponerlos a la disposición y análisis de todos los parlamentarios.

La edición de estos dos documentos oficiales, puestos a disposición de los diputados en la Mesa del Congreso, aportaba una información más pormenorizada sobre la valoración que los dos organismos realizaban acerca del proyecto. En el informe de la Sección de Catastro de la Riqueza Rústica, que había sido emitido en diciembre de 1908, se realizaba en primer lugar un estudio técnico de tolerancias geodésicas y topográficas en comparación con otros catastros europeos ya finalizados o en fase avanzada, como el francés, italiano, suizo, austríaco o los de los estados alemanes de Prusia, Wurtemberg, Baviera y Alsacia-Lorena; se señalaba que las tolerancias de cierre lineales, angulares y superficiales del proyecto examinado estaban mal determinadas y duplicaban o triplicaban las reglamentadas en estos países, certificando también que las escalas fijadas en el proyecto, de 1:100.000 y 1:200.000, resultaban incomprensibles y evidentemente ahí debía haber algún error material de escritura, ya que era siempre muy difícil disminuir la escala más allá de 1:10.000 (las escalas, variables en los distintos países en función del fraccionamiento de la propiedad, oscilaban entre 1:500 y 1:5.000). En este aspecto de la precisión topográfica, concluía el informe: *“... llegamos a ver que se trata de un Catastro planimétrico de poca precisión, y para la realización del cual se admiten los más variados métodos y los más diversos procedimientos; pero sin que éstos, ni en su conjunto ni particularmente, resulten bien definidos”*. En cuanto a la parte económica y financiera del proyecto, el informe de la Sección de Catastro de la Riqueza Rústica hacía un análisis de los gastos del personal de los cuerpos militares del Ejército y de la Armada que se consideraba necesario para los trabajos como complemento al personal civil (cifrado en 129 capitanes de Estado Mayor, artillería e ingenieros; 14 tenientes de artillería e ingenieros; 67 tenientes de navío; 108 alféreces de navío; y 5.000 soldados del Ejército para realizar funciones de portamiras y peonaje); de los gastos del personal civil del Instituto Geográfico y Estadístico y del Ministerio de Hacienda; y de las pérdidas del Tesoro en la recaudación de la Contribución

Territorial por las compensaciones que el proyecto establecía para rebajar el tipo impositivo del impuesto (al 12 por ciento). El coste total, según indicaba el proyecto de la *Sociedad del Catastro Español*, sería de 450 millones de pesetas y el Estado debería abonar esta cantidad a medida que los trabajos realizados fueran entregándose, pero, sumándole a este importe las cargas financieras, el valor total nominal se aproximaría a los 900 millones de pesetas. Con respecto a la forma de hacerse los pagos por parte del Estado, el informe indicaba que era de una gran sencillez, pero ateniéndose a lo referenciado en el proyecto *“no se comprende como destinando todos los años 10 millones a la amortización vaya a pagar el Tesoro intereses que se suceden como múltiplos de los correspondientes al primer año, pues esto supondría no amortizar cantidad alguna en los años que duren los trabajos...”*. Y se concluía con las siguientes afirmaciones: *“Con todo lo expuesto anteriormente se pone de manifiesto la indeterminación grande que existe en todo lo relativo al aspecto económico y financiero del proyecto, indeterminación que dificulta el verdadero estudio y el llegar a consecuencias que se hallen dentro de la realidad...”*<sup>40</sup>

El informe del Consejo del Servicio Geográfico, que ya se ha detallado en el Apartado 2.3., calculaba que el importe total nominal del proyecto de Amador Villar sería de 1.164 millones de pesetas, lo que representaría 23,28 pesetas por hectárea. Y añadía también en su valoración final, complementando lo indicado en el mencionado Apartado 2.3.: *“... sin entrar en disquisiciones, ni penetrar para nada en terreno ajeno, como el precio por hectárea del Avance Catastral no ha de alterarse porque el Gobierno dedique a estos trabajos más personal (que, por otra parte ya, por la organización del Instituto, toma de varios Cuerpos, y sin desorganizarlos por cierto), y como el aumento de la tributación por el descubrimiento de ocultaciones que se supone también lo obtiene con el Avance Catastral, puede afirmarse que la casi totalidad de los ingresos que la sociedad calcula, si fueran exactos, también los percibiría el Estado realizando por sí mismo el trabajo, a más de los beneficios,*

---

<sup>40</sup> Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados. Apéndice 1º al Núm. 63, pp. 1-21, día 14-11-1910.

*no despreciables ciertamente, que el contrato hubiera de producir a la Sociedad*<sup>41</sup>.

El otro documento editado por la Presidencia de la Cámara y puesto a disposición de los diputados fue la Memoria justificativa del proyecto, elaborada por el propio Amador del Villar. En ella se incluían, sobre todo, las observaciones de la empresa *Sociedad del Catastro Español* a los informes del Consejo del Servicio Geográfico y de la Sección de Catastro de la Riqueza Rústica. La Memoria era un extenso documento en el que, en un primer capítulo, se detallaban generalidades sobre la urgente necesidad, fiscal y jurídica, de realizar el catastro parcelario en España, así como un análisis técnico y una valoración económico-financiera del proyecto que la *Sociedad* había presentado. En el siguiente capítulo, titulado *Observaciones relativas al informe del Instituto Geográfico y Estadístico, aceptado por el Ministerio de Instrucción Pública* (es decir, el informe del Consejo del Servicio Geográfico), Amador del Villar argumentaba, ante la defensa que realizaba el Consejo del Servicio Geográfico de los trabajos del Avance Catastral aprobados en la Ley de 23 de marzo de 1906, que este Avance Catastral era sólo una primera fase establecida en la ley, y que, además de estar realizándose las labores de una manera extraordinariamente lenta (en aquel momento sólo se había concluido la provincia de Albacete), no podía compararse este sistema con el que él propugnaba del catastro parcelario, que era mucho más riguroso y técnicamente superior. Rebatía, aunque sin aportar los cálculos demostrativos, que el precio de su catastro parcelario no serían las 23,28 pesetas por hectárea indicadas en el informe sino las 9 pesetas justificadas en su proyecto, y que la mejor demostración de la seriedad de su empresa en cuanto a la asignación de los trabajos era el depósito económico previo que había efectuado. En lo que se refiere a las *Observaciones relativas a los informes presentados contra el proyecto por los Centros dependientes del Ministerio de Hacienda* (es decir, el informe de la Sección de Catastro de la Riqueza Rústica), Amador del Villar hacía hincapié de nuevo en la forma de proceder que fijaba su proyecto en el

---

<sup>41</sup> Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados. Apéndice 1º al Núm. 63, pp. 1-21, día 14-11-1910.

caso de litigio de lindes entre propietarios colindantes: en este caso se levantarían las distintas líneas y se representarían en el plano en diferentes colores, con el fin de que fueran los Tribunales quienes posteriormente adjudicaran a cualquiera de los litigantes. Rechazaba que el personal que elaboraría su proyecto *“realice función alguna que pueda significar merma o delegación de las facultades legislativas del Poder público, ... personal que ha de ser el mismo, completado y aumentado, de que hoy se vale el Estado para realizar el Avance Catastral que practica”*. Constató las garantías financieras del proyecto, en las que, además de los 4,5 millones de depósito previo, el grupo de entidades bancarias internacionales que garantizaban los 150 millones de pesetas para la realización de la obra habían mostrado toda su confianza en el proyecto después del muy favorable informe emitido por un grupo de expertos franceses presididos por el jefe de la sección catastral del Estado francés. Mostraba su extrañeza por las dudas del informe sobre el plazo temporal previsto para la ejecución de los trabajos, porque los doce años que se indicaban en el proyecto se habían fijado para prevenir cualquier futura contingencia, ya que los autores del mismo preveían posible la realización total en un plazo aún más corto: de diez años. Consideraba muy reducida la cantidad de una peseta por hectárea de aumento en la Contribución que establecía su proyecto para financiar los trabajos, cuando en la mayoría de los países europeos, decía, la cantidad incrementada oscilaba alrededor de las tres pesetas. Finalmente, en el capítulo de costes, el autor se reafirmaba en sus grandes cifras, es decir, el pago por el Estado a la *Sociedad* de 45 millones anuales durante 10 años, y que los gastos financieros de la deuda pública emitida a un 5,47 por ciento representarían sólo 135.382.500 pesetas en estos diez años, cantidad que podría disminuirse hasta cifras insignificantes por el aumento tributario (a pesar de que el tipo impositivo general se rebajaría a un 12 por ciento) y por el gran desenmascaramiento de la riqueza rústica oculta<sup>42</sup>.

Transcurridos muy pocos días, a principios de diciembre de 1910, durante los debates previos a la inminente promulgación de la Ley de Reforma de la Contribución Territorial, otra vez el diputado conservador Francisco

---

<sup>42</sup> Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados. Apéndice 8º al Núm. 60, pp. 1-17, día 10-11-1910.

Bergamín y García, que había presentado, junto con el carlista Celestino Alcocer, un voto particular a algunos de los artículos de la Ley, se refirió extensamente en favor de la concesión de los trabajos del catastro parcelario a la mencionada empresa privada. El diputado se declaró en desacuerdo con la decisión de su propio Partido, durante la presidencia de Gobierno de Antonio Maura, de rechazar el proyecto de la *Sociedad del Catastro Español* y de su representante Amador del Villar, y se confesó autor del consejo o recomendación a éste de que reorientara el proyecto hacia el Ministerio de Fomento para acogerse a la Ley de Obras Públicas. Y demostrando un notable conocimiento de las condiciones del proyecto, planteó la que para él era la pregunta básica: “*¿Es que puede confiarse la ejecución de las obras del Catastro parcelario a una Empresa y no al Estado?*”, contestando que ni la parte topográfica ni la parte de la evaluación de las rentas líquidas de los cultivos eran privativas del Estado, y que en todo caso, como no podía ser de otra manera, el proyecto dejaba en manos de los jueces los casos de litigio entre propietarios colindantes. El diputado se hacía eco de los comentarios públicos sobre la empresa que aspiraba a realizar los trabajos, que afirmaban que se beneficiaría con muchos millones de pesetas a costa de los contribuyentes, y respondía: “*...adjudicada mediante subasta o concurso a una Empresa particular esa obra, ¿quién pagaría los gastos? El contribuyente de buena fe, no; a ese se le rebaja su cuota al 12 por 100; el ocultador, sí. Éste es el que vendría a acrecer el ingreso y proporcionaría los elementos bastantes para pagar*”. En contestación intervino en el hemiciclo el diputado liberal Félix Suárez Inclán, miembro entonces de la Comisión de Presupuestos, manifestando que le causaba horror y hasta repugnancia que el capital extranjero viniera a efectuar operaciones a España, y se preguntaba: “*¿Qué garantía nos puede ofrecer una Sociedad particular, frente a la garantía que puede ofrecer la Administración?*”, afirmando que “*no hay fundamento racional alguno para creer que la Administración, debidamente organizada, no pueda ejecutar el Catastro tan rápidamente como una Sociedad cualquiera*”. Y, después de enaltecer las cualidades y la manifiesta autoridad del diputado Bergamín, le aconsejaba que retirara el voto particular y rectificara: “*Promueva S.S. esta cuestión por medio de una proposición de ley, y seguramente el Gobierno le prestará toda la atención que merece*”. Por alusiones intervino

después el diputado Francisco Martín Sánchez (que ya no era director general del Instituto Geográfico y Estadístico, porque gobernaban los liberales), manifestando que estaba en completo desacuerdo con su correligionario el señor Bergamín: “... *todas cuantas ventajas da al Estado el proyecto de don Amador Villar, descubriendo la ocultación de riqueza y haciendo que las clasificaciones sean más justas y que las cuotas sean las que deben ser, absolutamente todas, sin perder ninguna, se obtienen con el Avance Catastral que se está llevando a cabo*”. El señor Martín Sánchez valoraba que para realizar el catastro parcelario serían necesarios un mínimo de 100.000 hombres y un plazo temporal cercano a los treinta años, cifras muy alejadas a las propuestas por el proyecto de la empresa privada. El diputado republicano Felipe Rodés Baldrich tomó la palabra en el debate para expresar en nombre de su minoría que no habían firmado el voto particular del Sr. Bergamín y del Sr. Alcocer porque, aunque creían que no podía demorarse más la realización de una obra que tenía el máximo interés nacional, “*jamás debería confiarse la formación del Catastro a una Empresa particular*”, y continuó: “*el señor Bergamín ha insinuado que no sabe si la Empresa es española o extranjera. Yo puedo decir a S.S. que en los mercados financieros del extranjero se cotiza y se pasea el negocio de la formación del Catastro parcelario español. De modo que temo, y es de temer, Sres. Diputados, que esta Empresa se constituyera con capitales extranjeros, y el peligro que esto representa...*”. Seguidamente se produjo la intervención de Rafael Díaz Aguado y Salaberry, diputado de la minoría carlista, manifestando que su grupo se adhería al voto particular presentado por el Sr. Bergamín y por su correligionario el Sr. Alcocer. Finalmente, cerraron la sesión los comentarios del Sr. Suárez Inclán, afirmando que, para la futura decisión de la Comisión de Presupuestos, el problema continuaba en los mismos términos planteados inicialmente<sup>43</sup>.

Pero el debate más encendido se produjo al día siguiente durante la continuación de la discusión sobre el voto particular respecto a los artículos 1º al 6º y adicional del proyecto de ley relativo a la Reforma de la Contribución Territorial. Volvió a la carga el diputado Francisco Bergamín con una larga

---

<sup>43</sup> Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados. Núm. 81, pp. 2670-2685, día 5-12-1910.

disertación en la que intentó establecer similitudes entre la delegación por parte del Estado del catastro parcelario a una empresa particular o a, tal y como contemplaba la Ley de 1906, los organismos provinciales y municipales, es decir, Diputaciones y Ayuntamientos. Y otra vez le contestó el Sr. Martín Sánchez, argumentando que los mencionados organismos eran oficiales y que desde ningún punto de vista era comparable su limitada participación, según esta ley de 1906, con las semejanzas que proponía el Sr. Bergamín. Acto seguido tomó la palabra el republicano Alejandro Lerroix García, político de amplia trayectoria que ocuparía después altas responsabilidades de Gobierno durante la Segunda República y que en aquella legislatura era diputado por Barcelona, para manifestar en un largo discurso, en primer lugar, la profunda relevancia del problema del catastro parcelario: *“Yo creo, Sres. Diputados, que de todos los problemas transcendentales, importantísimos, que afectan a la existencia nacional, el del Catastro es anterior y superior a todos; y cuenta que los hay de tal naturaleza como el constitucional, que todavía es problema en España por no haber llegado a una perfecta identificación, compenetración, homogeneidad de las antiguas nacionalidades que compusieron la Península Ibérica, y otros que, como los que está encargado, si no de solucionar, de poner en camino de solución este Gobierno, preocupan actualmente a todas las clases sociales en nuestro país”*. El diputado republicano, sin dejar de lado la importancia de la reforma tributaria, incidía en lo que a su modo de ver era primordial: la regeneración agrícola del país. Consideraba decisiva la cuestión del crédito agrícola: *“no hay crédito agrícola posible que tenga una base firme, racional y científica, mientras el Catastro parcelario de una u de otra manera no esté realizado en España”*. Constató que el capital huía de la propiedad agrícola y derivaba hacia otros cauces en busca de renta fija y segura. Mencionaba la depresión y el abatimiento del mundo rural y las altas cifras de emigración de trabajadores del campo a otros países (125.000 contabilizados oficialmente en 1906). En un paréntesis, señaló también algunas anomalías de la Administración pública que a su modo de ver se producían en la gestión de los trabajos del catastro parcelario, como que el cargo de Director del Instituto Geográfico y Estadístico, un puesto que no podía considerarse de carácter político sino más bien técnico, era relevado sucesivamente, según gobernaran conservadores o liberales, entre los señores Francisco Martín Sánchez o Ángel

Galarza y Vidal, respectivamente, cosa que hacía perder mucha eficacia al desarrollo de la continuidad de la labor. Finalmente, el Sr. Lerroux manifestó que tampoco era partidario de la concesión de los trabajos a una empresa particular, pero que había que hacer lo indecible para conseguir los 30 ó 40 millones de pesetas anuales necesarios para la realización urgente del catastro parcelario por parte de los organismos oficiales, ya que ésta era la primera prioridad del Estado español en aquel momento. Le contestó el Sr. Suárez Inclán indicándole que no eran del todo ciertas sus afirmaciones, ya que el sistema ideal para el crédito agrícola era el acta Torrens, y ésta no era el catastro parcelario. El acta Torrens exigía un país completamente nuevo, sin complicaciones en la historia de su propiedad, porque con este sistema el Estado garantizaba el título de dominio que tiene la propiedad inscrita en el Registro, y cualquier transmisión se podía realizar con simples notas reflejadas en este título. Y todo esto podía hacerse en naciones nuevas, como Australia, pero no en países con historia antigua como los europeos. Volvió a replicar el Sr. Lerroux argumentando que reconocía los mayores conocimientos del Sr. Suárez Inclán en estas materias, dada su condición de prestigioso registrador de la propiedad, pero que, aunque el acta Torrens era un instrumento más perfeccionado, también el catastro parcelario servía para el crédito agrícola, la movilización de la propiedad y el florecimiento general de la agricultura, además, naturalmente, de los aspectos tributarios. Intervino seguidamente el diputado Felipe Rodés Baldrich para volver a la cuestión principal del debate, asegurando que el proyecto de la realización del catastro parcelario español se paseaba y se cotizaba en los mercados financieros del extranjero como un gran negocio, y que este trabajo pretendía llevarse adelante por un grupo de capitalistas franceses que tenía su domicilio social en París. Ante esta amenaza solicitaba una categórica afirmación del Ministro de Hacienda contra el voto particular del Sr. Bergamín. El ministro, Eduardo Cobián, desde su escaño, manifestó: *“Eso sería hacer dejación de la soberanía del Estado”*, con lo que el Sr. Rodés se dio por satisfecho. El diputado carlista Joaquín Llorens y Fernández de Córdoba solicitó el turno de palabra para expresar su absoluta desconfianza de que el gobierno estuviera en condiciones de realizar el avance Catastral. Ponía el ejemplo de los tabacos o de las cerillas, en los que se habían creado monopolios dependientes del Estado, pero que habían tenido

que organizarlos unas empresas particulares. Por ello proponía que los trabajos del catastro parcelario, aún controlados por el Estado, se realizaran con la ayuda y colaboración de una empresa privada. Finalmente, antes de la intervención en el debate del Ministro de Hacienda, el diputado republicano Gumersindo de Azcárate y Menéndez, hablando en nombre de su minoría parlamentaria, explicitó de forma breve la posición mantenida por su grupo: “... se han arrendado los tabacos, los fósforos, las cerillas, los explosivos, etcétera, y es cosa corriente el monopolio del crédito con el Banco de España o con el Banco Hipotecario; pero no creo que se pueda arrendar –a nadie se le ocurriría-, por ejemplo, la Administración de justicia y el Orden público. Así, pues, nosotros estimamos que la formación del Catastro está en este orden, y en ningún caso creemos que pueda hacerse por arrendamiento”<sup>44</sup>.

El discurso que pronunció a continuación en el hemiciclo Eduardo Cobián y Raffignac, Ministro de Hacienda del Gobierno liberal de Canalejas, fue muy sólido y bien fundamentado. Aportó con profusión las cifras estadísticas actualizadas de la Contribución Territorial y del progreso del Avance Catastral, e hizo una valoración de la totalidad del dictamen sobre la Ley de Reforma de la Contribución Territorial que se estaba discutiendo. Este discurso se reflejará y comentará en el apartado siguiente, ya que sus referencias al voto particular del Sr. Bergamín fueron muy breves y sintéticas. El ministro, dejando muy clara su posición, se limitó a indicar lo siguiente: “*Por medio de interrupciones, me parece haber expresado mi opinión de que, en efecto, conforme en un todo con la del Sr. Azcárate y con la de otros Sres. Diputados, entiendo que esa es función privativa de la soberanía del Estado; pero creo también necesario que esta cuestión se debata en forma*”. Con ello le indicaba también al Sr. Bergamín que, al igual que le proponía el Sr. Suárez Inclán, presidente de la Comisión de Presupuestos, debía encauzar su petición de forma reglamentaria, es decir, mediante una proposición de ley. Y, efectivamente, al finalizar el ministro su discurso, el diputado Francisco Bergamín declaró de forma solemne que retiraba el voto particular, aunque volvería a plantear de nuevo esta

---

<sup>44</sup> Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados. Núm. 82, pp. 2708-2718, día 6-12-1910.

cuestión en la forma en que le habían invitado a hacerlo la Comisión y el Gobierno<sup>45</sup>.

Unos días más tarde, el 16 de diciembre de 1910, en el Senado, durante la discusión del dictamen de la Comisión de Presupuestos acerca del Proyecto de Ley de Reforma de la Contribución Territorial, se efectuó un comentario digno de mención sobre el reciente debate realizado en el Congreso. El senador del Partido Conservador, Sr. Barón del Castillo de Chirel, indicó que quería aclarar unas noticias que habían aparecido en la prensa nacional, concretamente en *La Mañana*, periódico, según el senador, muy afecto al Gobierno. Se publicaba en este diario que en el Congreso se había rechazado una enmienda “conservadora” para el arriendo del catastro a una empresa privada. Y él, que opinaba que “*el arriendo del Catastro es el arriendo de la soberanía de la Nación*”, quería manifestar que esta enmienda no era un principio del Partido Conservador, sino sólo la posición de alguno de sus miembros. Y el ejemplo más claro de ello, dijo, era que el principal defensor del rechazo de la enmienda había sido el diputado Francisco Martín Sánchez, significado militante de esta formación<sup>46</sup>.

### **2.5.2.- El fin de las aspiraciones de la Sociedad del Catastro Español**

Tal y como había anunciado Francisco Bergamín al retirar su voto particular, en marzo de 1911 presentó su proposición de ley para la ejecución del catastro parcelario en España. El texto de la proposición era muy breve, constaba sólo de un preámbulo y cinco artículos, en los que se establecía un concurso para la adjudicación de los trabajos basándose en los principales parámetros del proyecto de Amador del Villar. Se comenzaba en el preámbulo citando que la experiencia del tiempo transcurrido demostraba la ineficacia de la Ley de marzo de 1906 y, por tanto, debía procederse a su derogación. En los primeros artículos se fijaban las condiciones temporales y económicas exigibles para una participación concursal de empresas. El plazo máximo para la

---

<sup>45</sup> Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados. Núm. 82, pp. 2718-2722, día 6-12-1910.

<sup>46</sup> Diario de las Sesiones de Cortes. Senado. Núm, 91, p. 1693, día 16-12-1910.

ejecución de toda la obra sería de doce años, y el precio sería de 9 pesetas por hectárea catastrada y entregada a la conservación, siendo las condiciones que marcaban la preferencia para la adjudicación el menor precio y el menor plazo de los citados. El pago se efectuaría mediante una emisión de deuda especial, amortizable en 50 años y al 4 por ciento de interés anual. Para poder concurrir al concurso se requería la consignación, como fianza en garantía provisional, de la cantidad de 4,5 millones de pesetas, elevándose a 10 millones en el caso de resultar adjudicatario, y con permanencia hasta la finalización de los trabajos. El Gobierno debería conceder autorización a los oficiales y facultativos de los cuerpos militares y al personal técnico civil de la Administración que lo solicitara para incorporarse a la sociedad adjudicataria, computándoles el tiempo que permanecieran al servicio de la misma como si continuaran prestando sus servicios en activo al Estado. Los trabajos y el material del Instituto Geográfico y Estadístico destinados al catastro serían entregados a la sociedad adjudicataria, realizando ésta las labores geodésicas y topográficas y devolviendo dicho material a la finalización. Se mantendrían los artículos 7º, 8º y 9º de la Ley de 23 de marzo de 1906, fijando unas condiciones simples para la concurrencia de propietarios a los actos de deslinde de las parcelas. Y, finalmente, como un hecho insólito en la redacción de un texto legislativo, se establecía que se consideraban como bases que habían de servir para formar los pliegos de condiciones económicas y facultativas en el concurso las que figuraban en la solicitud presentada proponiendo la ejecución de estos trabajos por D. Amador del Villar y Pérez de Castropol<sup>47</sup>. Después de la presentación de esta proposición de ley, la Cámara ordenó la constitución de una Comisión para su tramitación, nombrando presidente de la misma a D. Gumersindo de Azcárate.

Transcurrieron casi dos años sin que en los diarios de sesiones del Congreso se diera ninguna novedad sobre esta proposición de ley ni tampoco sobre ninguna actividad de la Comisión que se había nombrado al efecto. El día 23 de diciembre de 1912, el diputado carlista Rafael Díaz Aguado planteó una pregunta a la Cámara: “... *Han pasado, como digo, cerca de dos años,*

---

<sup>47</sup> Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados. Apéndice 6º al Núm. 17, p.1, día 24-03-1911.

*mucho más de año y medio, y, sin embargo, ni ha habido dictamen y parece que esa proposición ha desaparecido en absoluto. ¿Tiene el Gobierno algún medio de estimular a esa Comisión para que dé dictamen?...”*<sup>48</sup>. Ésta fue la última referencia que se refleja en los diarios de sesiones del Congreso de los Diputados a la proposición de ley del Sr. Francisco Bergamín. Y éste fue también el punto final que señalaba, en las Cortes y en el ámbito del poder ejecutivo, el fracaso definitivo de las aspiraciones del brigadier e ingeniero Amador del Villar y Pérez de Castropol y su *Sociedad del Catastro Español* por obtener del Estado la concesión de la ejecución del catastro parcelario.

En las conferencias que pronunció Amador del Villar en marzo de 1911 en el Círculo de la Unión Mercantil de Madrid<sup>49</sup>, citadas en los Apartados 1.3. y 2.3., en las que relató la larga lucha por la defensa de su proyecto, dejaba ya implícita en aquel momento su sensación de decepción y derrota. Atisbaba ya el definitivo rechazo de las Cortes y los poderes públicos hacia sus propuestas, que se habían prolongado durante casi dos decenios: primero con sus planteamientos en las altas instancias de Gobierno y oposición, después con la participación de su proyecto en las evaluaciones de la Junta del Catastro de 1902, y, finalmente, con las tentativas de desplazar el Avance Catastral al poco tiempo de que éste hubiera sido implantado por la Ley de 1906. Y, efectivamente, durante aquellos días se estaba produciendo el último y definitivo intento que también resultaría frustrado: la proposición de ley del diputado Francisco Bergamín. En aquel momento, cuando el Avance Catastral llevaba ya casi un lustro de funcionamiento, estaba creciendo y extendiéndose por todo el país un movimiento de oposición a su implantación y desarrollo. Y Amador del Villar se había convertido en uno de sus más importantes miembros; aunque, evidentemente, esta actitud estaba también impelida por la necesidad de favorecer a su proyecto. El brigadier mantuvo estas posiciones de rechazo y desacuerdo hasta su fallecimiento en 1916<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados. Núm. 210, pp. 6155-6156, día 23-12-1912.

<sup>49</sup> VILLAR Y PÉREZ DE CASTROPOL (1911).

<sup>50</sup> PÉREZ DE CASTRO (1975).

Finalmente, pues, el único intento importante por parte de la iniciativa privada de obtener del Estado la concesión de los trabajos del catastro parcelario había desaparecido de la escena política y socio-económica. En realidad, salvo ciertas aquiescencias por parte de algunos ministros de Hacienda (Gamazo, Canalejas) durante la década de los noventa, que verdaderamente estaban fundamentadas en un conocimiento vago y superficial del proyecto, éste nunca tuvo excesivos simpatizantes entre la clase política. El argumento principal para el mantenimiento de esta postura de rechazo era, como se infiere de todo lo relatado, el sentimiento de dejación y pérdida de soberanía por parte del Estado que se produciría con la concesión a la esfera privada de un proyecto tan sustancial, una obra que superaba las connotaciones fiscales y administrativas para recalar también en las jurídicas. Debe decirse que ningún país europeo, de la gran mayoría que habían comenzado el catastro parcelario antes que España, había realizado esta concesión y era el Estado en todos ellos quien efectuaba los trabajos del catastro parcelario. Por otro lado, todos los informes de valoración técnica y económica que realizaron los organismos públicos competentes fueron claramente desfavorables al proyecto de la *Sociedad del Catastro Español*: el de la Comisión Ponente de la Junta del Catastro en 1902, el de la Sección de Catastro de la Riqueza Rústica del Ministerio de Hacienda en 1908, y el del Consejo del Servicio Geográfico del Instituto Geográfico y Estadístico en 1909. Los principales datos aportados por estos informes subrayaban sus apreciaciones negativas: las 9 pesetas por hectárea previstas, ya de por sí un precio excesivamente alto en aquel momento, se convertirían en más de 23 con los gastos extraordinarios y los costes financieros; el importe total de 450 millones de pesetas en diez años casi se triplicaba con los nuevos cálculos de valores de actualización; la emisión de deuda pública a un tipo de interés fijado casi de forma aleatoria implicaba un riesgo financiero sumamente gravoso para el Estado; así como era también muy aventurado el empleo tan elevado y casi indiscriminado de personal militar y de la administración civil en la operación. La defensa del proyecto de Amador del Villar en las Cortes la protagonizaron, en su gran mayoría, diputados y senadores del Partido Carlista, formación política en la que muy probablemente éste militaba o con la que, sin duda, simpatizaba, dados sus datos biográficos de renombrado general vinculado a

este ideario ultraconservador, y antiguo participante activo en la tercera guerra (1872-1876). Puede decirse que el grupo tradicionalista actuó de forma casi unánime en la defensa del proyecto. Es curioso también constatar que casi todas las voces críticas que expresaron una decidida oposición provenían de las filas de los diputados republicanos, un grupo situado en el margen opuesto y más alejado de los carlistas en el arco parlamentario. Los dos partidos hegemónicos ya habían dado anteriormente claras muestras de su rechazo al proyecto, salvo, como se ha mencionado, alguna suspicacia hacia los conservadores que había publicado la prensa. La gran excepción, por su perseverante beligerancia a favor del mismo, fue el conservador Francisco Bergamín, un diputado que había militado en las filas de Romero Robledo y que ocupó más tarde varias carteras ministeriales bajo las presidencias de Eduardo Dato y de José Sánchez Guerra.

### CAPÍTULO 3

# LA REFORMA DE LA CONTRIBUCIÓN TERRITORIAL Y EL REGLAMENTO DE 1913, DOS HITOS EN LOS GOBIERNOS LIBERALES DE CANALEJAS Y ROMANONES (1910-1913)



### **3.- LA REFORMA DE LA CONTRIBUCIÓN TERRITORIAL Y EL REGLAMENTO DE 1913, DOS HITOS EN LOS GOBIERNOS LIBERALES DE CANALEJAS Y ROMANONES (1910-1913)**

Tras el prolongado gobierno de Antonio Maura, en octubre de 1909 ocupó el poder el Partido Liberal, y Segismundo Moret volvió a presidir un gabinete de transición que duró tan sólo tres meses y medio. A comienzos de 1910, Alfonso XIII designó un nuevo jefe de Gobierno, José Canalejas, que presidiría el ejecutivo durante un dilatado período: desde febrero de 1910 hasta la fecha de su asesinato, el 12 de noviembre de 1912. Y, finalmente, desde entonces (salvo el brevísimo plazo de tres días de mandato de Manuel García Prieto) hasta octubre de 1913, sería otro liberal, el conde de Romanones, quien completaría este largo ciclo monocolor. Durante estos cuatro años se promulgaron dos trascendentes disposiciones legales que reformaban, ampliaban y completaban la Ley de 1906: la *Ley de Reforma de la Contribución Territorial de 29 de diciembre de 1910* y el *Real Decreto de 23 de octubre de 1913 aprobando el Reglamento Provisional para la ejecución y conservación del avance catastral de la riqueza rústica y pecuaria en la parte que las leyes de 23 de marzo de 1906 y 29 de diciembre de 1910 confían al Ministerio de Hacienda*. Ambos textos legales fueron promovidos e impulsados por dos significados ministros de Hacienda: el primero, Eduardo Cobián, durante la presidencia de Canalejas; y el segundo, Félix Suárez Inclán, durante la presidencia del conde de Romanones.

Puede afirmarse que Canalejas presidió el último gobierno sólido de la Restauración. Este líder liberal, un estadista de talla, prestigio y habilidad política, con unos mesurados modos de actuación, radicalmente opuestos a los de su contrincante Antonio Maura, basó su mandato en el reformismo social y económico. Su programa de gobierno incluía claros planteamientos de izquierda, aunque no se ganó explícitamente la complicidad de republicanos y

socialistas. Acogió con mayor comprensión y tolerancia las exigencias regionalistas, pero sus decisiones para el sometimiento de los privilegios de la Iglesia al control del Estado fueron conflictivas y le originaron arduos enfrentamientos con la jerarquía católica. Sus gobiernos llevaron a cabo una modesta reforma agraria para el campesinado más desfavorecido,<sup>1</sup> y en el ámbito hacendístico destaca la supresión del impuesto de consumos, frente a una fuerte oposición parlamentaria, y la reestructuración de las finanzas de los gobiernos locales. Le sucedió el nuevo líder liberal, el conde de Romanones, que debía continuar la labor reformista de Canalejas en base a la mayoría que ostentaba su partido en el Parlamento. Prosiguió en parte esta tarea, pero su Gobierno se vio obligado a dimitir por la ruptura en el seno del Partido Liberal producida por la presentación de una ley para la constitución de una mancomunidad para Cataluña, que debía formarse en base a la federación de los gobiernos de sus cuatro provincias.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Raymond Carr señala sobre José Canalejas: *“Era uno de los pocos políticos preocupados por la suerte del campesinado pobre, y deseaba extender la noción legal de la expropiación por utilidad pública a una expropiación por utilidad social, para así hacer factible el inicio de la reforma agraria en los latifundios poco cultivados. Había popularizado este programa con las giras de propaganda más amplias nunca emprendidas por un político español”* (CARR, 2009, p. 413).

<sup>2</sup> CARR, 2009, pp. 411-416.

### **3.1.- LA NECESIDAD DE UNA NUEVA ORDENACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN TERRITORIAL**

#### **3.1.1.- La reforma de la Contribución Territorial en el Congreso**

En septiembre de 1910, Eduardo Cobián presentó al Congreso de los Diputados el proyecto de ley de reforma de la Contribución Territorial. A finales del mes de noviembre, la Comisión general de Presupuestos de la Cámara emitió su dictamen sobre dicho proyecto, modificando dos de sus artículos. Y el día 3 de diciembre se produjo la primera discusión sobre la totalidad. Intervino en primer lugar Francisco Martín Sánchez para consumir su turno en contra. El diputado indicó que aplaudía, en primer lugar, el cambio que introducía el proyecto de ley estableciendo la nueva disposición de que una vez terminado el Avance Catastral en un término municipal, siempre que fuera antes del 31 de mayo, se tributaría ya desde aquel año en dicho término por el sistema de *cuota*, modificando con ello lo ordenado por la Ley de 1906, que fijaba que se esperase a haber finalizado el Avance Catastral en toda la provincia para cambiar de *cupo* a *cuota* todos sus municipios a la vez. Esto resolvería situaciones injustas, al tener las zonas catastradas un tipo impositivo inferior (del 14 por ciento), pudiendo dar el propio diputado varios ejemplos de poblaciones cuya riqueza imponible catastrada multiplicaba por diez a la amillarada. Sin embargo, el Sr. Martín Sánchez no estaba de acuerdo con el Artículo 9º del proyecto de ley, que derogaba al 27º de la Ley de 1906. En éste último se dictaba que una vez terminado el catastro se establecería en cada término municipal, o partido judicial donde hubiera Registro, una oficina de conservación para incorporar inmediatamente a este Registro las propiedades de cada contribuyente de su zona. En cambio en el Artículo 9º de la nueva ley se fijaban solamente oficinas en las capitales de provincia, con lo que se hacía imposible este paso al Registro y la conservación. Le contestó el ministro de Hacienda desde su escaño en el hemiciclo, argumentando de forma vehemente que la puesta en práctica de esta petición comportaría unos gastos tan grandes de contratación de nuevos peritos agrícolas que serían inasumibles para el

Tesoro. A continuación tomó la palabra el diputado liberal José Rosado Gil que, defendiendo el proyecto que el Gobierno de su partido había traído a la Cámara, señaló al Sr. Martín Sánchez que si se leía bien el texto de este Artículo 9º deduciría del mismo que *“el servicio de conservación catastral está organizado sobre la base de concentrarlo en las capitales de provincia sólo hasta que esté terminado el avance catastral en la provincia respectiva”*, añadiendo además *“... ¿Qué razón hay? ¿Qué razón ve S.S. para que un servicio de concentración en una provincia no esté de acuerdo con los servicios de Registro que están en cada uno de los partidos judiciales de la misma provincia?”*. Replicó el Sr. Martín Sánchez diciendo que podría creerse esta interpretación del Sr. Rosado si la misma se cumpliera en las provincias ya terminadas: *“... de ahí que yo pida al Sr. Ministro de Hacienda que me conteste si en las tres provincias en que está terminado el avance catastral (Albacete, Córdoba y Ciudad Real) y en la de Cádiz, donde terminará dentro de un mes, va S.S. dentro de este proyecto, dentro de este presupuesto, a establecer la conservación por registros fiscales, por partidos judiciales”*, y puntualizaba lo que ordenaba la Ley de 1906: *“... no se podrá autorizar documento público sobre la propiedad inmueble sin que se lleve el plano, si es que está hecho el Catastro parcelario, o la hoja del Registro fiscal si no está hecho más que el avance catastral, y para que esa hoja la lleve el propietario que desee inscribir su finca en el Registro. Para eso quiere la ley que se establezca en tal forma la conservación”*. Volvió a intervenir el Sr. Rosado para puntualizar que si se debiera aplicar fehacientemente el espíritu de lo indicado por este criterio tendrían que establecerse una Notaría, un Registro fiscal, otro de la propiedad y otro para la conservación del avance catastral en todas las aldeas de España, cosa impracticable. Y a continuación el diputado liberal lanzó una carga de profundidad al Sr. Martín Sánchez, manifestándole lo que ya circulaba de forma frecuente por boca de muchos en los cenáculos políticos, sociales y profesionales: los crecientes movimientos de oposición y rechazo al Avance Catastral, que en el ámbito político y parlamentario se centraban en los sectores más derechistas del Partido Conservador: *“No había querido decirlo antes ...; pero ahora le pregunto a S.S.: ¿es que las ventajas del avance catastral están reconocidas y pregonadas igualmente por todos? ¿Es que los técnicos, Sr. Martín Sánchez, no están divididos, y no conocemos las opiniones*

*contrarias al avance catastral, aun entre los mismos correligionarios de S.S.? Yo quizá no me equivocaría si dijese a S.S. que en estos mismos bancos de la minoría conservadora hay muchas autorizadas opiniones acerca de la conveniencia o inconveniencia del avance catastral. Y ¿es que cree S.S. entonces que cuando esto se discute en los términos en que debe discutirse, y cuando está sobre el tapete, por decirlo así, un problema de esta naturaleza y de esta magnitud, el problema de la conveniencia del avance catastral, vamos a traer una ley de pura excepción, de puro casuismo, resolviendo que el avance catastral sirve para mucho, cuando grandes autoridades, y ya digo que no muy lejos de S.S., están sosteniendo que no sirve para nada?*<sup>3</sup>.

El segundo turno de este debate fue consumido por la lúcida y enérgica intervención del diputado republicano Jaime Carner Romeu<sup>4</sup>, que reflejó el panorama desolador que vivía la agricultura y el campesinado españoles en aquel momento. Un panorama en el que intervenía de forma decisiva la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria basada en el cupo fijo, que era un régimen tributario profundamente injusto y de una tremenda arbitrariedad. Y añadía el parlamentario que si el sistema de cupo era malo en su esencia, en la forma de su aplicación, es decir, los amillaramientos, resultaba detestable. Éstos no se rectificaban y las Delegaciones de Hacienda de manera sistemática no admitían ninguna modificación que implicara baja en la riqueza. El Sr. Jaime Carner puso el ejemplo de una pequeña población de su circunscripción, en la provincia de Tarragona, que por su angustiosa realidad podía ilustrar fehacientemente la situación determinada por las dramáticas desigualdades de los repartos de los cupos de los amillaramientos en miles y miles de municipios de toda España: *“En el distrito que represento, Sr. Ministro de Hacienda, hay un pequeño pueblo rural, Santa Perpetua, situado en una comarca inaccesible y sin vías de comunicación. Hace catorce o quince años que ese municipio se va despoblando, de tal suerte, que en ese tiempo ha disminuido en un 50 por 100 la cifra de su población. ¿Sabe S.S. por qué? Cuando se hicieron los amillaramientos hubo grandes desigualdades, porque*

---

<sup>3</sup> Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados. Núm. 80, pp. 2638-2643, día 3-12-1910.

<sup>4</sup> Jaime Carner fue después ministro de Hacienda durante el bienio social-azañista de la Segunda República, de 16-12-1931 a 12-06-1933.

*en unos municipios sus gestores fueron más listos o más avisados que otros, lograron ventajas que otros no supieron alcanzar; y resulta que en algunos Ayuntamientos, que tienen el amillaramiento elevado y que han sufrido por circunstancias naturales disminución en su riqueza, como este sistema de cupo es siempre a más repartir, a medida que va afligiéndoles mayor desgracia, a medida que va disminuyendo el número de los vecinos y a medida que a los pocos vecinos que quedan les va quedando menor riqueza, va soportando la menor cantidad de gente y de riqueza que queda toda la pesadumbre del impuesto, y ha llegado a ser aquel término municipal (supongo que no será único, sino uno de tantos), un lugar completamente inhabitable para los pobres labriegos, que huyen espantados a buscar un mísero jornal en cualquiera de las grandes ciudades, o se van a América para satisfacer las más perentorias necesidades de su vida*<sup>5</sup>. Como forma de mitigar en parte “la honda injusticia” que representaba el sistema de cupo, el diputado catalán propuso la incorporación al proyecto de ley de una de las medidas que había presentado, sin éxito, el anterior Ministro de Hacienda conservador Augusto González Besada. Esta medida consistía en que si, en un municipio de una provincia donde no se había realizado el Avance Catastral, un contribuyente de buena fe presentaba un plano parcelario de sus propiedades con la declaración de su riqueza rústica, el Ministerio de Hacienda debía comprobar este plano y una vez verificada su corrección y validez aplicar a este contribuyente el mismo tanto por ciento que se imponía a los municipios que ya habían sido catastrados. Replicó a este discurso el diputado liberal Alfredo de Zavala y Camps, en aquel momento subsecretario del Ministerio de Hacienda, realizando una larguísima intervención con un repaso histórico de todas las irregularidades del régimen de cupo y de los amillaramientos desde la reforma hacendística de Mon en 1845; y dando la razón al Sr. Carner en la constatación de la inequidad y la injusticia, pero aduciendo que una parte de responsabilidad por la situación se debía también a las dejaciones de los propios contribuyentes

---

<sup>5</sup> Esta situación se producía frecuentemente con los amillaramientos. Se mantenía durante mucho tiempo el mismo cupo municipal sin revisar, a pesar de que se habían abandonado gran parte de las tierras de cultivo y consecuentemente el pago de sus correspondientes cargas tributarias. El municipio mencionado por Jaime Carner era Santa Perpetua de Gaià, situado en la entonces muy deprimida zona nororiental de la provincia de Tarragona. En la década de los ochenta del siglo XX, su núcleo poblacional quedó prácticamente deshabitado, y en 1995 se convirtió en una pedanía del vecino término municipal de Pontils.

y también de las Juntas Periciales y Ayuntamientos. Volvió a intervenir el Sr. Carner para rebatir estos argumentos de falta de valor moral de los vecinos y ciudadanos para que los repartimientos en sus municipios se realizasen con arreglo a la ley. Y puso dos ejemplos de, a su modo de ver, claro incumplimiento por parte del Estado de los preceptos legales más imperiosos: uno de ellos era que la ley de 1885 concedía una exención de 10 años en el pago de impuestos a los contribuyentes afectados por la plaga de filoxera en los viñedos, y que la gran mayoría de los propietarios que presentaban expediente a tal efecto no habían sido atendidos por los oficiales de Hacienda y consecuentemente debían seguir pagando la contribución territorial; y la segunda dejación por parte del Estado era el ya indicado incumplimiento sistemático de la realización de las rectificaciones de los amillaramientos, cuando estas rectificaciones fueran con baja de la riqueza general<sup>6</sup>.

El tercer turno en contra fue consumido por el diputado regionalista Juan Garriga y Massó que, avalando las palabras del Sr. Carner, hizo patente la alta emigración de los trabajadores del campo en su distrito, situado en las comarcas pirenaicas de la provincia de Lérida. La media aproximada de la emigración en la zona, dijo, era de más del diez por ciento de las familias, continuando: *“Y esto va aumentando, viene a constituir una situación alarmante, y es porque la contribución en aquellas poblaciones llega a ser de 50 a 60 por 100 de la riqueza imponible en algunos sitios. Y no tienen manera de evitarlo; porque aún cuando el Sr. Zavala decía que podían acogerse al reglamento del año 1885, resultan inútiles las peticiones que han hecho casi todos los pueblos de mi distrito a la Delegación de Hacienda para que vayan allí los ingenieros a revisar la riqueza imponible y a valorar sus tierras; y sabe el Sr. Zavala que esos expedientes no se tramitan ni hay manera de tramitarlos, porque cada vez se pone una excusa para eludir la visita de los ingenieros”*. Y en estas poblaciones agraviadas, decía, se actuaba entonces de manera poco ortodoxa: *“esto ha sido durante muchos años un arma tremenda que el caciquismo ha manejado para ganar elecciones y hacer la guerra a los candidatos que verdaderamente representaban al país; y ésta ha sido la causa*

---

<sup>6</sup> Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados. Núm. 80, pp. 2643-2649, día 3-12-1910.

*de que se suscitaran odios de unos pueblos contra otros, porque creían que de apoyar o no al candidato predilecto del cacique dependía el que se tramitasen esos expedientes en la delegación de Hacienda*". El Sr. Garriga concluyó su intervención solicitando aclaraciones sobre la tributación que establecía el proyecto de ley para las fincas urbanas y los solares. Finalmente, para cerrar el debate, la presidencia de la Cámara le dio la palabra a José Rosado Gil, presidente de la Comisión general de Presupuestos, que se limitó a vanagloriar el proyecto de ley que el ministro Cobián había presentado y a intentar responder a algunas de las dudas que el Sr. Garriga, en su turno en contra, había planteado. Una de estas dudas era la interpretación del Artículo 1º del proyecto de ley, en el que se fijaba el cupo total nacional en 170 millones de pesetas; preguntando el diputado si ahí podría entenderse que si en algún municipio en donde se terminara el Avance Catastral los resultados de la riqueza rústica valorada por éste fueran inferiores a los de su cupo, ¿los demás municipios de la provincia aún no catastrados deberían asumir desfavorablemente esta diferencia para sumar el total provincial?. La respuesta del Sr. Rosado, confirmada y avalada por el Ministro de Hacienda desde el banco azul, fue que debía entenderse claramente que lo que se haría siempre era rebajar del cupo total el cupo correspondiente de este municipio, no sus resultados catastrales. Concluyó el Sr. Rosado su intervención pidiendo comprensión y reconocimiento por los esfuerzos que estaba llevando a cabo el Gobierno, y sobre todo paciencia durante el plazo de los próximos diez años, que eran los previstos para finalizar el Avance Catastral en todo el territorio español<sup>7</sup>.

### **3.1.2.- El discurso de Eduardo Cobián, ministro de Hacienda**

La intervención más notoria y significativa fue el discurso pronunciado por el Ministro de Hacienda en defensa del proyecto de ley, discurso en el que, además, esbozó las líneas maestras de la política de su Gobierno ante el catastro parcelario y la Contribución Territorial, todavía el impuesto más

---

<sup>7</sup> Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados. Núm. 80, pp. 2649-2653, día 3-12-1910.

importante, en aquel momento, del sistema tributario español. Al comienzo, el liberal Eduardo Cobián mencionó brevemente su posición ante el voto particular del diputado Francisco Bergamín sobre la concesión de la ejecución del catastro parcelario a una empresa privada, opinión claramente desfavorable que ya se ha detallado en el Apartado anterior. Indicó que con el proyecto de ley que ahora presentaba se había propuesto cuatro fines: *“primero, el dar a la contribución territorial la elasticidad de que hoy carece; segundo, procurar poner término a la injusticia que actualmente impera, y merced a la cual se beneficia el defraudador a costa del que no lo es; tercero, dar unidad a los tipos de gravamen, hoy tan diversos, y, por último, estimular la comprobación de los registros fiscales”*. Recordó que el cupo fijo venía prolongándose desde la Ley de 1845: *“Es decir, que la cantidad que debe contraerse es fija, y que los tipos varían, como cocientes que son de dividir el cupo por la riqueza imponible”*. Hizo un recorrido histórico, repleto de cifras, desde la década de los ochenta del siglo anterior hasta el momento presente. Indicó que el cupo total nacional de la Ley de Presupuestos de 1888 a 1889 se fijó en 166.757.000 pesetas, aumentándose a partir de la Real Orden de 1 de abril de 1896 a 170 millones de pesetas. Y esa cantidad, de la que especificó de forma detallada sus componentes, era la que se había mantenido durante casi quince años hasta aquel momento y era también la que se proponía en el proyecto de ley. La mecánica tributaria que por parte de Hacienda se estaba aplicando entonces era la siguiente: de estos 170 millones había de deducirse la parte del concierto con las provincias vascas y Navarra<sup>8</sup>; a continuación se rebajaba una primera sección de los Registros fiscales de rústica y de urbana a un tipo impositivo de 17,5 por ciento; después, la segunda sección de urbana al 21,5 por ciento, y el resto hasta llegar al total del cupo era lo que en realidad se repartía en la segunda sección de rústica. Y sobre este último reparto, decía el ministro: *“allí es adonde va todo lo indeclinable. He ahí explicada la razón de cómo está aprisionada la contribución por el cupo fijo, de cómo está estancada y no puede crecer”*. Añadiendo la constatación de la hiriente realidad en cuanto al reparto equitativo de la carga tributaria:

---

<sup>8</sup> La aportación de Navarra era, dijo el ministro, de 2 millones de pesetas, lo que provocó el comentario airado de un diputado sobre su insuficiencia.

“Los registros fiscales aprobados y los comprobados producen un aumento de ingresos desde que se dan las altas correspondientes hasta que empieza a regir un nuevo repartimiento, pues entonces el aumento que de allí se obtiene, se pierde en el cupo; es a restar de la carga de los demás pueblos o riquezas. El avance catastral de un pueblo tampoco surte efecto, más que de contribuyente a contribuyente en el mismo pueblo; pues con arreglo a las leyes de 1900 y de 1906, el cupo de ese pueblo no se altera, sea cualquiera la cantidad de riqueza descubierta, produciéndose de este modo enormes diferencias de tributación; el avance catastral de toda una provincia iguala a los contribuyentes de la misma y lleva consigo un tipo de equidad, pero solamente para esos contribuyentes; pues los que pagan por reparto son aligerados de sus cargas, si hay aumento en el avance catastral de los demás pueblos, y al contrario, todo ello con arreglo al texto terminante de la ley de 1900 y al lamentable olvido padecido por el legislador en 1906. Como la ocultación es inmensa, pues los avances catastrales aprobados arrojan una cifra media de ocultación de 31,26 por cien, a saber: 75.709.731 amillaradas, de 110.139.824 estimadas en los avances; esto es, un aumento medio de 45,48 por 100; cada vez será menor la cantidad a repartir entre los que no han querido descubrir su riqueza, o sea que el régimen vigente representa la recompensa de los defraudadores, legalmente organizada. ... Y precisamente es uno de los fines esenciales del proyecto el de romper ese cerco, el de acabar con esa injusticia legal apoyando el tributo en su base natural y propia, y dejándole moverse libremente a compás de la riqueza de que se paga”.

En lo que respectaba al tercer punto, el de dar unidad a los tipos de gravamen, el ministro hizo un detallado recorrido por los innumerables cambios de los tipos impositivos realizados desde la Ley de 1845, en la que se establecía un tipo máximo y único para toda la propiedad territorial del 12 por ciento. Transcurridos sesenta y cinco años, en aquel momento, diciembre de 1910, los porcentajes eran los 17,5 y 21,5 por ciento mencionados, limitados, según la ley de 1888, por unos mínimos y máximos de 15,50 y 20,25, para la rústica; y por 17,50 y 23, para la urbana. Pero había más, estaba fijado el 14 por ciento cuando se entraba en tributación catastral en una provincia, es decir, cuando el Avance Catastral estaba terminado en toda ella; y en las que éste se estaba realizando pero todavía no estaba finalizado, el tipo de gravamen podía oscilar en innumerables valores comprendidos entre el 1,72 y el 23 por ciento. Por todo ello, por esta confusión de cifras, el proyecto de ley pretendía unificar los tipos. Y pretendía también, modificando la ley de 1906, que todo municipio que a 31 de agosto tuviera su Avance Catastral terminado, en este mismo ejercicio entraría ya en tributación catastral, pagando el 14 por ciento y

gozando los contribuyentes honrados ya de los beneficios de la equidad contributiva en el municipio, sin esperar a que estuviera terminada toda la provincia. En cuanto al planteamiento del Sr. Carner sobre la aplicación de la propuesta del anterior ministro Augusto González Besada relativa a la aceptación, previa comprobación, de los planos parcelarios que de forma individual podría presentar un contribuyente sobre sus propiedades, Eduardo Cobián manifestó que esto le parecía absolutamente irrealizable, ya que, en primer lugar, no había personal suficiente en la Administración para efectuar todas las comprobaciones que iban a surgir, y, en segundo lugar, porque causaría una perturbación insostenible el hecho de que en un mismo término municipal hubiera dos clases de contribuyentes. Finalmente, el ministro entró en una ardua polémica con el Sr. Martín Sánchez sobre el contenido del artículo 9º del proyecto de ley, en el que se contemplaba que las oficinas encargadas de la conservación del Avance Catastral se establecerían en la capital de la provincia mientras ésta no estuviera totalmente catastrada, contradiciendo lo dispuesto en la ley de 1906, que fijaba que debían albergarse en los Registros de la propiedad, es decir, en las cabezas de los partidos judiciales. El Sr. Cobián manifestó que en España había 509 partidos judiciales y que en cada una de estas oficinas debería haber, cuando menos, un perito agrícola, con un sueldo de 1.500 pesetas, y también un conserje o portero; debiendo además este funcionario tener a su cargo el registro fiscal de urbana. Todo ello era inasumible económicamente, teniendo en cuenta asimismo que este personal debería detraerse del que estaba realizando el Avance Catastral. Después de varias opiniones contrapuestas, el Ministro de Hacienda propuso a su interlocutor una transacción, reconociendo, en parte, sus argumentos: en vez de que la nueva ley afirmara de forma taxativa que las oficinas se constituirían en la capital de la provincia, se redactaría el texto en forma condicional, es decir, indicando que se “podría” establecer en la capital de la provincia la oficina para la conservación del catastro; de este modo quedaría su Ministerio en libertad de respetar o no la ley de 1906 en función de las disponibilidades de personal y de recursos económicos. Sin mucho

convencimiento, el Sr. Martín Sánchez aceptó esta propuesta, dándose con ello por concluido el debate en el Congreso<sup>9</sup>.

### **3.1.3.- Discusión del proyecto de ley en el Senado**

El proyecto de ley recaló a continuación en el Senado, sufriendo algunas modificaciones a través del dictamen de la Comisión de Presupuestos y de la presentación de dos propuestas de enmiendas. La discusión sobre la totalidad en esta Cámara se produjo el día 16 de diciembre de 1910. Comenzó con la intervención del senador conservador Sr. Barón del Castillo de Chirel, quien en un largo parlamento dijo defender sólo los intereses de los labradores de la tierra. Planteó que con la ejecución del Avance Catastral era prácticamente imposible ocultar la cabida superficial de la tierra, pero donde sí se hacían irregularidades por parte del Estado era en la valoración agronómica de las rentas de los cultivos. Aquí, según el senador, los ingenieros y peritos del Ministerio de Hacienda cometían muchos errores en las cuentas de ingresos y gastos y tenían una gran propensión *“en ver algo mayor la riqueza y considerar exigua la tributación”*. O podía ser, apuntó también, que estos funcionarios valoraran por azar la riqueza rústica en un año de lluvias y de buena cosecha y consideraran después esta riqueza ya fijada para el resto de años en que hubiera sequía, que eran la mayoría en las áreas mediterráneas. Pero la parte más incisiva de la intervención del Barón del Castillo de Chirel fue la constatación al Ministro de Hacienda, presente en la sesión y autor de numerosas interrupciones al parlamentario, de los resultados del Avance Catastral que se estaban produciendo en la provincia de Madrid, donde se trabajaba en aquel momento: *“No he visto detenidamente todas las provincias en que se ha hecho el Catastro; pero poco más o menos estarán en la situación que la de Madrid, que es la que conozco, de la cual he tomado los datos, y resulta lo siguiente: Al pagar ahora por la ley el 14 por 100, hay unos cuantos pueblos, como Horcajuelo de la Sierra, Navalcarnero, Cubas, Móstoles y otros, que pagan el 4, el 6, el 9 y el 16 por 100 (El Sr. Ministro de Hacienda:*

---

<sup>9</sup> Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados. Núm. 82, pp. 2718-2724, día 6-12-1910.

*Hay pueblos que no pagan más que el 1,70), y con arreglo a este proyecto tendremos: que Rascafría pagará el 25 por 100; Galapagar, el 31; Villanueva de la Cañada, el 42; Villamanta, el 46; Sevilla la Nueva, el 62; Las Rozas, el 64; Pardillo, el 65; Piñuécar, el 71. (El Sr. Ministro de Hacienda: No es que van a pagar más, sino que han venido pagando menos de lo que debían pagar, y ahora van a pagar lo justo). Estamos conformes hasta cierto punto. San Lorenzo, el 87; Madrid, el 139; Valdequemada, el 713. No creo que haya derecho para que una Administración que ha tenido a todo un pueblo durante trescientos años pagando un cupo de contribución, venga ahora a imponerle otro, siete veces mayor, sin oírle siquiera; porque los malos pagadores los hacen los malos recaudadores...”. Continuando su argumentación con las previsiones de lo que iba a ocurrir: “... cuando llegue el momento de pagar este exceso de contribución, estos pueblos, no porque no querrán, sino porque no podrán, no pagarán, y el Estado se verá en la triste situación de tener que embargar pueblos enteros y vender pueblos enteros, y yo no sé que será peor, porque si se embargan no se venderán, y si se venden no habrá quien los compre...”, vaticinando, además, que los ingenieros deberían muy pronto ir a su trabajo acompañados de un tercio de la guardia civil, para eludir las iras de los contribuyentes. Indicó que en el Congreso se había asegurado que el Avance Catastral haría que se incrementaran en 100 millones de pesetas los ingresos que se obtenían de la Contribución, y que esto representaba que el Avance descubriría 1.000 millones de pesetas de riqueza rústica oculta, lo cual le parecía que era un fantasma y una leyenda, porque lo que realmente ocurría al no poder soportar las cargas era: “... los pueblos, las familias, los que heredan o los que compran, a medida que el Estado les va aumentando el tipo de contribución, que era de 12 y luego de 14, y luego de 16, de 18, de 20, han ido disminuyendo las tierras en la misma proporción, porque no podían pagar lo que el Estado les pedía”. A continuación tomó la palabra el Ministro de Hacienda para contestar el turno en contra a la totalidad efectuado por el Barón del Castillo de Chirel. El Sr. Cobián repitió de forma pormenorizada y casi idéntica el discurso que ya había realizado en el Congreso, detallando los cuatro objetivos básicos que se proponía con la promulgación de la ley. Subrayó de manera vehemente que para la hacienda pública la nueva ley no significaba que tuviera que obtener mayores ingresos, sino que seguirían*

siendo los mismos en función del cupo establecido, y que, cumpliendo el texto al pie de la letra, el Avance Catastral no surtía más efecto que la justa distribución de esta cupo entre los propietarios, poniendo término a la injusticia que imperaba y que permitía a los defraudadores enriquecerse a expensas de los que no lo eran y del Tesoro. Recordó también, finalmente, que el tipo del 14 por ciento establecido para las zonas ya catastradas no era una decisión arbitraria del Gobierno y de su Ministerio, sino que era la aplicación estricta de la ley de 1906, que determinaba que se asignaría reglamentariamente para todo el país el tipo impositivo resultante de la primera provincia terminada, es decir, la de Albacete (se verá en el subapartado 3.1.4.). Las interpelaciones al proyecto de ley y al ministro, por el interés personal que les representaba, provenían especialmente de senadores que eran a la vez grandes propietarios agrícolas y cuyas fincas estaban situadas en las provincias que se estaban catastrando en aquel momento. Este era el caso del senador vitalicio Jerónimo Moral y López, latifundista del término madrileño de Ciempozuelos, que planteó las irregularidades que, en su opinión, cometían los ingenieros y funcionarios del Ministerio de Hacienda al no permitir que se reconociera en las cuentas de ingresos y gastos, porque lo rechazaba la ciencia agronómica, una de las prácticas de cultivo habituales que se efectuaban en este municipio y que era la siembra de “año y vez”, o sea, de un año de siembra y otro de barbecho en secano, y un año de siembra, otro de planta y otro de barbecho en riego. Con ello, dijo, se tributaba sobre un producto inexistente. Y la otra grave reprobación que efectuó este senador fue la constatación en cifras reales de lo que significaba el pago del impuesto sobre sus propiedades después de la implantación del Avance Catastral, haciendo patente a todos, sin proponérselo, la profunda inequidad que representaba en aquel momento el régimen de los amillaramientos para gran parte de los contribuyentes: *“En el pueblo de Ciempozuelos, desde 1º de Enero próximo pagarán los contribuyentes el 14 por 100, doble contribución territorial que la que pagan hoy al 21 por cien. Yo de mí puedo asegurar a S.S. que hasta hoy, contribuyendo a razón del 21 por 100, he venido pagando en realidad un 2 por 100 de la renta que percibo de mis colonos, y desde 1º de Enero, que oficialmente pagaré el 14 por 100, en realidad de verdad abonaré a la Hacienda pública un 24 por 100 de mi renta”*. Concluyó la sesión el senador Sr. Obispo de Jaca, para apoyar la enmienda

que había presentado al proyecto de ley. Criticó severamente al Gobierno liberal, calificándolo de anticlerical, porque en las exenciones a la Contribución Territorial Urbana no se incluían las casas habitadas por comunidades religiosas de la misma forma que se hacía para las del clero regular. Ello constituía, según el obispo, una clara infracción a la letra y al espíritu del Concordato. Le contestó el Ministro de Hacienda diciendo que no sabía lo que había querido decir el Sr. Obispo de Jaca al enjuiciar al Gobierno como anticlerical, ya que él se consideraba un ferviente practicante de la religión católica, apostólica y romana. La razón de esta ausencia de exención, afirmó, estaba en el Concordato de 1851, el Convenio posterior y el propio Código Civil, donde se daban amplísimas facultades a las Congregaciones religiosas para adquirir y poseer toda clase de bienes y, por tanto, ¿no era más justo que se pagara contribución por los bienes que se poseían, que se dominaban y que se disfrutaban?. El prelado pidió disculpas al ministro y le felicitó por la manifestación de su religiosidad, aunque dijo que esto no podía hacerlo extensivo a todo el Gobierno liberal, porque, en su conjunto, sus actos y decisiones sí eran profundamente anticlericales, señalando que él no sólo defendía los intereses de los frailes sino también sus propios intereses porque no veía más que un paso para ir desde los conventos de los religiosos a los palacios de los obispos y a las casas parroquiales de los curas, y que esto quizá no ocurriría con un ministro tan católico como el actual, pero que, con el tiempo, con otro ministro, sí se llegaría a producir. Finalmente, con el anuncio de la Presidencia del Senado de no tomar en consideración esta enmienda, terminó la sesión en la Cámara y el debate en el Parlamento sobre el proyecto de ley de Reforma de la Contribución Territorial<sup>10</sup>. Y a los pocos días, el 29 de diciembre de 1910, con la rúbrica del monarca Alfonso XIII, se efectuaba la promulgación del texto legal.

Puede afirmarse, sin lugar a dudas, que los cuatro objetivos o fines básicos que el Gobierno pretendía cubrir con esta Ley, mencionados por el ministro Cobián en su discurso, eran los adecuados para corregir los auténticos defectos de la norma anterior, la Ley de 1906. Y puede decirse, también, que

---

<sup>10</sup> Diario de las Sesiones de Cortes. Senado. Núm. 91, pp. 1693-1702, día 16-12-1910.

los artículos de la nueva Ley sentaban las bases para resolver de forma bastante eficaz la consecución de estos cuatro fines básicos. El más importante de todos ellos, *“el poner término a la injusticia que temporalmente beneficiaba al defraudador a costa del que no lo era”*, por el hecho de descargar del cupo total provincial las mayores cargas de los municipios catastrados, lo que originaba que cada vez fuera menor la cantidad a repartir entre los que no habían querido descubrir su riqueza, se resolvía de forma inmediata con la aplicación de la imposición única del 14 por ciento cuando finalizaba el catastro de cada término municipal, y descargando su parte correspondiente de cupo en el total provincial. En cuanto a dar unidad a los nuevos tipos impositivos (que se ha detallado en la reseña del discurso del ministro en la sesión del Congreso de los Diputados del día 6 de diciembre de 1910), se conseguía también una sensible mejora limitando y simplificando las cifras de los distintos porcentajes. Los otros dos fines básicos mencionados por el Ministro de Hacienda, dar elasticidad a la Contribución Territorial y estimular la comprobación de los Registros fiscales de la Urbana, quedaban suficientemente cubiertos en el texto de la nueva norma, sobre todo por lo indicado a partir del Artículo 7º, donde se fijaban la reorganización, las exenciones, la determinación de parámetros más precisos para la valoración de edificios, etc. En el siguiente Apartado se comentará con detalle cada uno de estos puntos.

Por lo que respecta a la presión fiscal sobre el sector, quedaba evidenciada la posición del Gobierno de seguir manteniendo a la baja los índices reales de la misma, pues ni nominalmente aumentaba el cupo total nacional que se prolongaba desde hacía quince años, fijándose en la nueva Ley los mismos 170 millones de pesetas que se habían establecido en el Real Decreto de 1896. Continuaba, por tanto, sin haber ningún afán recaudatorio de la Hacienda Pública con respecto a la Contribución Territorial, comenzando ya a perder en esos años ésta, de forma paulatina y notable, su peso en el total de los ingresos ordinarios del Estado. La media del incremento de los índices de precios durante estos años fue, de todas formas, muy reducida: un aumento total aproximado entre 1896 y 1910, con algunos altibajos, de un 7 por ciento (Carreras, 2005, pp. 1288-1291).

### **3.1.4.- La determinación del tipo impositivo para la tributación catastral**

No obstante, como se detallará en el apartado siguiente, la nueva Ley establecía dos disposiciones que podían modificar el resultado final de la recaudación anual y, por tanto, ser ésta distinta de los 170 millones fijados como cupo total. Esto ocurría también con las leyes anteriores, dándose discrepancias, siempre al alza, entre el cupo total y la recaudación. La recaudación reconocida y liquidada del ejercicio anterior, el de 1909, había sido de 130,2 millones de pesetas para la Rústica y Pecuaria (cuadro I.1 del Apéndice Estadístico), y de 65,8 millones para la Urbana. La primera de estas dos disposiciones fijaba que si el cupo total repartido fuera superior a la resultante de la aplicación de los tipos máximos de gravamen sobre el líquido imponible, se rebajaría el cupo en todo el excedente. En este caso, por tanto, la recaudación iría a la baja. Y la segunda disposición ordenaba que no se rebajarían nunca los tipos mínimos establecidos, es decir, el 14 por ciento para la rústica y el 17,5 por ciento para la urbana, haciendo que en este caso la recaudación fuera al alza, ya que, sobre todo, aplicar el 14 por ciento a las nuevas zonas en que se había realizado el Avance Catastral hacía aumentar notablemente la recaudación debido al gran desenmascaramiento de las ocultaciones de riqueza rústica en ellas.

Y ocurrió otro factor que todavía podía contribuir aún más a este incremento de la recaudación. La ley de 1906 estableció que el tipo de gravamen a aplicar a la riqueza catastrada sería el porcentaje resultante de dividir el importe del cupo por la riqueza catastrada en la primera provincia que entrara en el régimen de catastro. Pues bien, esta primera provincia fue Albacete, y la Real Orden de 5 de noviembre de 1909 hace constar que el importe del cupo en la misma era de 1.809.794 pesetas, y el de la riqueza 13.008.583; siendo el cociente, pues, 0,139123.<sup>11</sup> Por tanto, el tipo definitivamente establecido por la Ley de 29 de diciembre de 1910, redondeando, fue del 14 por ciento para todas las zonas catastradas. Y

---

<sup>11</sup> MINISTERIO DE HACIENDA (1913, pp. 22-23)

Albacete era, como se constató muchos años más tarde, la segunda provincia de España con menor ocultación de riqueza (ver cuadro III.4 del Apéndice Estadístico). Por consiguiente, este porcentaje del 14 por ciento era el segundo más alto que podía determinarse siguiendo lo ordenado por la ley de 1906.

En el siguiente cuadro 5 se reflejan los datos comparativos con cuatro de las primeras provincias catastradas. Puede observarse en el mismo que si, en vez de Albacete, se hubieran tomado como patrón Córdoba, Ciudad Real o Madrid, los porcentajes hubieran sido 12, 13 ó 12, respectivamente.

**CUADRO 5: Aplicación de tipos impositivos en cuatro de las primeras provincias del Avance Catastral, en miles de pesetas corrientes**

		Albacete	Córdoba	Ciudad Real	Madrid
Amillaramientos	Riqueza rústica	10.343	21.826	17.674	17.203
	17,5 %	1.810	3.819	3.093	3.010
Avance Catastral	Riqueza rústica	13.009	32.644	24.353	24.465
	14 %	1.810	4.570	3.409	3.425

**FUENTES:** Subsecretaría del Ministerio de Hacienda (1913), y Ministerio de Hacienda (1946)

Habían transcurrido casi cinco años desde la promulgación de la Ley de 1906 y el Avance Catastral estaba progresando, pero de una forma lenta y dificultosa. No se cumplían las previsiones del Gobierno, que había augurado una razonable celeridad en este período. Se habían catastrado las provincias de Albacete, Ciudad Real y Córdoba, y la de Cádiz estaba sufriendo grandes retrasos en su ejecución. Y, aunque estaban avanzados los trabajos en las de Jaén, Madrid y Toledo, el balance total podía considerarse pobre e insuficiente. A este ritmo, para cubrir las entonces 45 provincias no aforadas del Estado se consumiría un plazo temporal que duplicaría el prudente período de 20 años previsto por el Ministerio de Hacienda para completar el Avance Catastral en

todo el territorio. Por su parte, el Instituto Geográfico y Estadístico sí estaba cumpliendo con la ejecución de su porción de responsabilidad en los trabajos: a finales de 1910, había concluido, y entregado al Ministerio de Hacienda, los levantamientos planimétricos de 25 provincias, con una superficie total de 33,3 millones de hectáreas<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> INSTITUTO GEOGRÁFICO Y ESTADÍSTICO. Consejo del Servicio Geográfico (1910).

### **3.2.- LA LEY DE REFORMA DE LA CONTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE 29 DE DICIEMBRE DE 1910**

La Ley<sup>13</sup> contenía diecisiete artículos más uno adicional. El Artículo 1º establecía: “*Se fija en 170 millones de pesetas el cupo de la contribución territorial de todas las provincias españolas de la Península, islas Baleares y Canarias*”. Bajo esta escueta definición (el cupo incluía la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria y la Contribución Territorial Urbana) debían sobreentenderse las variaciones que afectarían y modificarían después al montante de este cupo: las zonas en las que se había realizado ya el Avance Catastral, las provincias concertadas del País Vasco y Navarra, etc. Sería un Real Decreto publicado unos días después (que se comentará en los párrafos finales de este apartado), el 5 de enero de 1911, el que detallaría con concisión dichas variaciones.

En el artículo 2º se fijaban los nuevos tipos impositivos que deberían regir a partir de la promulgación del texto legal. El primero y más importante era que los municipios que a 31 de julio de cada año tuviesen aprobado el Avance Catastral de la riqueza rústica, y los que tuviesen aprobado y comprobado el registro fiscal de edificios y solares, serían eliminados del repartimiento general inmediato siguiente para la distribución del cupo de la contribución territorial sobre la riqueza rústica o sobre la urbana, respectivamente, liquidándose y exigiéndose en los referidos municipios dicha contribución con carácter de cuota, a razón del 14 por ciento del líquido imponible para la riqueza rústica y del 17,5 por ciento para la urbana. Los cupos de los amillaramientos que estas poblaciones tuviesen asignados en el último repartimiento serían bajas definitivas en el importe del cupo total fijado en el artículo 1º. Asimismo, los municipios que a 31 de julio de cada año tuviesen aprobados, pero no comprobados, sus Registros fiscales de edificios y solares serían sometidos al mismo régimen anterior en cuanto a la contribución urbana, pero el tipo de gravamen sería del 18,5 por ciento. Hasta aquí quedaba fijado el cambio de

---

<sup>13</sup> ALCUBILLA. Boletín Jurídico-Administrativo, Madrid. Ley de 29 de diciembre de 1910. Apéndice de 1910, pp. 878-885.

determinación de tipos impositivos para las nuevas áreas catastradas. Para las zonas en que se continuaba tributando por el sistema de cupo, los gravámenes se distribuirían en base a lo señalado en los siguientes seis puntos: Primero: los tipos máximos de gravamen serían los establecidos en el artículo 11 de la Ley de 7 de julio de 1888, excepto el de urbana, que se rebajaría al 22 por ciento; por tanto, los tipos máximos serían de 20,25 por ciento para la rústica y del indicado 22 por ciento para la urbana (23 por ciento en la Ley de 1888). Segundo: los tipos medios de repartimiento guardarían entre sí la misma diferencia de 1,75 que existía entre los máximos respectivos. Tercero: los tipos mínimos de gravamen serían los mismos que se habían fijado para los municipios ya catastrados, es decir, del 14 por ciento para la riqueza rústica y del 17,5 por ciento para la urbana. Cuarto: si el cupo total repartido excediese de la aplicación de los tipos máximos establecidos, se entendería rebajado el cupo en todo el excedente (en este caso, tal y como se ha comentado en el apartado anterior, la recaudación total iría a la baja sobre los 170 millones de pesetas). Quinto: no se rebajarían en el repartimiento, en ningún caso, los tipos mínimos, entendiéndose, consecuentemente, aumentado el cupo cuando con arreglo a dichos tipos la cantidad repartida excediera de la fijada de 170 millones (en este caso, la recaudación iría al alza sobre el cupo total establecido, también como se ha comentado en el último subapartado). Sexto: las poblaciones que no tuvieran aprobados sus registros fiscales de edificios y solares no podrían tributar a un tipo inferior al 18,5 por ciento fijado para las que los tuviesen aprobados pero no comprobados.

El texto del artículo 3º era el siguiente: *“Se autoriza al Ministro de Hacienda para simplificar los métodos actualmente en vigor para la estimación del líquido imponible de las fincas rústicas, pero se conservará el producto neto como base de la contribución”*. Como puede apreciarse, se concedía amplia capacidad al ministerio, en la persona de su titular, para modificar la metodología de la valoración agronómica de las rentas líquidas de los cultivos. Y no se establecían tampoco unos límites claros sobre cuál podría ser el grado de profundidad en esta simplificación. Sería la estructura jerárquica del propio organismo quien conformaría la sistemática de los procesos según su conveniencia e intereses, a partir de órdenes legales de menor rango o de

normativas internas del propio ministerio. Lo único que garantizaba la disposición legal, y aquí sí quedaba acotada la libertad de los ejecutores, era que se conservaría el “modelo” del *producto neto*, algo que con anterioridad a la Ley de 1906 había levantado fuertes controversias por parte de sectores contrarios a este tipo de cuantificación de la riqueza agraria. Después, el Real Decreto de 5 de enero de 1911 no incluyó tampoco ningún texto para desarrollar la “simplificación de métodos” que mencionaba este artículo 3º. No sería hasta el Reglamento de octubre de 1913 cuando se reflejaría en un texto legal, de forma pormenorizada, los nuevos métodos para la estimación del líquido imponible de las fincas rústicas.

El artículo 4º derogaba la autorización, concedida por el artículo 49 de la Ley de 23 de marzo de 1906, relativa a dar preferencia para la formación del Avance Catastral a las poblaciones que anticiparan los gastos al Tesoro para este trabajo. Como ya argumentó el ministro de Hacienda en su presentación del proyecto de ley en el Congreso de los Diputados, la supresión de dicha preferencia se debía a los problemas que ocasionaba la realización de los trabajos geométricos y agronómicos en municipios que podían estar muy alejados geográficamente de los núcleos provinciales de trabajo en los que, en cada momento, las brigadas acometían las labores catastrales de forma gradual y planificada, reduciéndose con ello de forma muy notable la operatividad del proceso.

Asimismo, en el artículo 5º se recortaba también el alcance del artículo 30 de la ley de 1906, en el que se había concedido a provincias y municipios el poder realizar por su cuenta el catastro parcelario (es decir, la segunda fase de los trabajos después del Avance Catastral). Se ordenaba en este artículo 5º que la autorización se limitaría al período geométrico, quedando el evaluatorio a cargo del Estado, el cual abonaría, en concepto de subvención a las provincias y municipios que hicieran uso de esta autorización, 2 pesetas por hectárea, siempre que al levantamiento del plano parcelario precediera el deslinde de todas las propiedades públicas y privadas del territorio catastrado. De esta manera, pues, el Ministerio de Hacienda recuperaba la totalidad de los trabajos de las valoraciones agronómicas de las rentas líquidas de los cultivos.

La Ley de 1906, en su artículo 48, dictaba que el Tesoro se reintegraría de cada municipio los gastos ocasionados por el Avance Catastral, los Registros de fincas urbanas y el catastro parcelario. Y el artículo 6º de la nueva ley modificaba esta disposición, ordenando que las poblaciones quedarían relevadas de dicha obligación para el Avance Catastral. Esta medida, pues, priorizaba de manera clara al Avance Catastral sobre el catastro parcelario y los Registros de fincas urbanas, trabajos sobre los que los municipios seguirían manteniendo la obligación de reintegrar su importe al Estado una vez se hubieran realizado (como ya se indicó en los comentarios sobre la ley de 1906, este reintegro se concretaría dividiendo la suma adelantada por el Tesoro para cada término municipal entre el número de años que se conviniera, para que nunca excediera del 1 por ciento de la contribución anual el recargo transitorio destinado al reintegro).

El texto del artículo 7º se limitaba a detallar los tipos de remuneración que deberían percibir los ayudantes de brigada del servicio catastral de la riqueza rústica: una parte fija y otra parte eventual, a determinar por el ministro de Hacienda. La inclusión de este artículo, más propio de un reglamento o de una disposición de rango inferior, era poco procedente en esta Ley.

El artículo 8º reflejaba el acuerdo alcanzado entre el ministro Cobián y el diputado Martín Sánchez en la sesión parlamentaria de debate sobre el Proyecto de Ley, que se ha descrito en el Apartado anterior. El texto final del artículo se fijó de la siguiente manera: *“El servicio de conservación catastral podrá ser reorganizado sobre la base de su concentración en las capitales de provincia, hasta que esté terminado el avance catastral en toda la provincia respectiva”*.

Desde el artículo 9º hasta el 17, que era el último, así como en el adicional, se regulaba el cálculo del líquido imponible de edificios y solares, las diversas exenciones sobre los mismos y la conservación y revisión de los Registros fiscales, todo ello dentro del ámbito de la Contribución Territorial Urbana.

Muy pocos días más tarde, el 5 de enero de 1911, se publicaba un Real Decreto para desarrollar el contenido de la disposición legal, bajo el epígrafe: *Nuevos repartimientos: Reglas para la aplicación de la ley de 29 de diciembre de 1910*. Este Real Decreto, con un texto bastante más extenso que el de la propia Ley, constaba de 27 artículos distribuidos entre varios apartados. En el artículo 1º se indicaba la composición del cupo total de 170 millones de pesetas, del que deberían rebajarse, en primer lugar, el importe de las partidas de los cupos de las riquezas rústica, pecuaria y urbana de las poblaciones que el día 31 de julio anterior tuvieran aprobado el Avance Catastral o los Registros fiscales de edificios y solares, y, en segundo lugar, rebajarse también la cantidad correspondiente a la provincia de Navarra. Después, el resto del cupo fijo se repartiría entre todos los municipios del Reino, excepto los de las provincias Vascongadas y Navarra, y los de las poblaciones que a 31 de julio tuvieran aprobado el Avance Catastral o los Registros fiscales de edificios y solares. En el resto de los artículos de este Real Decreto se establecía, de forma pormenorizada, la mecánica para marcar la responsabilidad de los diversos entes y organismos que deberían intervenir en la aplicación de la ley, como la Dirección general de Contribuciones, las Diputaciones provinciales, los Ayuntamientos, etc., consignando las pautas de actuación de cada uno de ellos; y se desarrollaban también, finalmente, las bases para el repartimiento general, los tipos de gravamen y, sobre todo, los criterios para la estimación del líquido imponible de edificios y solares.

Para concluir la normativa complementaria a la Ley, se publicó la Real Orden de 31 de enero de 1911, en la que según su propia descripción se fijaba: *“la remuneración que han de percibir los ayudantes de las brigadas, y determinando las obligaciones de los jefes de éstas, las propias de las Direcciones provinciales de dicho servicio, las responsabilidades exigibles a los encargados de realizarlo, la organización de los funcionarios en las provincias donde haya de verificarse el avance catastral, las situaciones en que podrá hallarse el personal técnico y la residencia de sus individuos”*.

### **3.3.- LA INTENSIFICACIÓN DE LAS VOCES CRÍTICAS AL AVANCE CATASTRAL**

#### **3.3.1.- Protestas y proposiciones de ley en el Parlamento**

Desde principios de 1911 hasta la tardía publicación, en octubre de 1913, del Reglamento que desarrollaría las Leyes de 1906 y 1910, siempre bajo la égida de gobiernos liberales, continuaron realizándose los trabajos del Avance Catastral a un ritmo moderado de progreso y de efectividad, a un compás similar al mantenido durante los años anteriores. Y fue durante este período cuando comenzaron ya a intensificarse las actitudes de oposición al desarrollo del Avance Catastral, manifestadas desde ciertas posiciones conservadoras del ámbito político y parlamentario, desde las proclamas de las cámaras agrarias y asociaciones de propietarios, y desde algunos sectores de las publicaciones y la prensa periódica especializada.

Las quejas y reclamaciones estaban originadas también por las modificaciones de los tipos impositivos y, sobre todo, por la refundición de las dos secciones que se establecían en la Ley de diciembre de 1910 y en el Real Decreto de enero de 1911, tanto en las provincias que continuaban tributando en su totalidad bajo el régimen de los amillaramientos como las que habían sido catastradas sólo parcialmente. Una de las demarcaciones más afectadas por el establecimiento de esta nueva normativa respecto de su situación tributaria anterior fue la provincia de Palencia, una circunscripción aún no catastrada del norte de la península que mantendría todavía durante mucho tiempo el sistema de cupos tributarios. Los diputados electos de esta provincia trasladaron al Congreso las reacciones que mostraban los contribuyentes originadas por el incremento medio de casi un 20 por ciento en sus cuotas de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria. Estos diputados constataban además el agravio comparativo que suponía para su demarcación el injusto reparto del cupo estatal entre todas las provincias españolas, con evidentes inequidades en cuanto a la proporcionalidad: *“En una estadística que ha*

*publicado el Departamento de Hacienda, y que el Sr. Ministro puede ver muy fácilmente, observará que la provincia de Palencia es, de todas las de España, la que más paga, pues cada habitante resulta que contribuye con 8,50 pesetas, mientras hay otras varias provincias en donde solamente se paga 2,50 pesetas; Málaga, por ejemplo. Si esto opinaba entonces, puede deducirse como lo haré ahora, con el recargo del 20 por 100 que se les ha impuesto por el Real decreto de Enero último, y se comprenderá fácilmente que no sea extraño que las primeras voces de protesta hayan salido de la provincia de Palencia pidiendo al Gobierno que repare lo que ella cree que es una injusticia”<sup>14</sup>.*

Otra de las provincias amillaradas que sufrió sobre todo los efectos de la refundición de las dos secciones fue la de Valencia<sup>15</sup>. El día siguiente se produjo en el Senado un tenso debate, con la presencia del Ministro de Hacienda, Tirso Rodrigáñez, en el que los senadores por esta provincia, Manuel Polo y Peyrolón, del Partido Carlista, y Francisco Javier Ugarte, del Partido Conservador, manifestaron de forma enfática su indignación por el perjuicio que causaba a 160 municipios de la demarcación el hecho de que se incrementara la riqueza imponible total provincial en casi 800.000 pesetas. En estas protestas se hacía recaer el grueso de la responsabilidad en el “*funesto*” antecesor del ministro, Eduardo Cobián, de quien decían que no pasaría a la posteridad como hacendista, sino como recaudador de contribuciones. El Sr. Rodrigáñez defendió a su colega y correligionario aduciendo que en el texto de las leyes se entendía claramente que quedaban refundidas las dos secciones y que en el proceso de elaboración y aprobación de las mismas nadie había objetado ni protestado en este sentido. La respuesta del senador Ugarte fue la constatación de la ambigüedad y la poca concreción de las leyes, que habían dado lugar a distintas interpretaciones: *“Hasta ahora no teníamos que decir una palabra, porque creíamos que la ley sería ejecutada tal como nosotros la entendimos y votamos; pero al presente creemos que está violada, adulterada, falsificada por el Ministerio de Hacienda, y esto es lo que procuraremos*

---

<sup>14</sup> Intervención del diputado Abilio Calderón, del Partido Conservador (Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados. Núm. 29, pp. 694-703, día 8-05-1911). Este mismo día, en el Senado, en un ruego del senador Elías Tormo y Monzó al Ministro de Hacienda, aquel manifestaba, en el mismo sentido, que en la provincia de Valencia el aumento de la riqueza rústica suponía 900.000 pesetas (Diario de las Sesiones de Cortes. Senado. Núm. 30, pp. 399-400, día 8-05-1911).

<sup>15</sup> Y también otra de las más afectadas fue Salamanca.

*demostrar a S. S. en el debate a que nos invita*”<sup>16</sup>. Finalmente, algo más tarde, en el transcurso del mes siguiente, el Conde de Torres-Cabrera presentó también en el Senado reclamaciones similares para la provincia de Córdoba (en la que presidía su cámara agraria), destacando como los más afectados los municipios de Almodóvar del Río y de Posadas. En su réplica, el ministro Rodrigáñez manifestó que acababa de publicarse la Ley de 12 de junio, en la que, a su entender, se establecían las bases para resolver estas deficiencias<sup>17</sup>.

Hubo durante este período en el Senado algunas proposiciones de ley que intentaban hacer efectiva la aplicación de nuevas exenciones en el pago de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria en determinados supuestos, y que fueron retiradas por no contar con el apoyo de la mayoría parlamentaria. Una de ellas fue la presentada por el senador conservador Mariano Sanjuán Moreno, propietario agrícola electo por la provincia de Huelva, un parlamentario que se significaría durante los años siguientes por sus posturas renuentes al Avance Catastral y a determinadas disposiciones de la normativa tributaria. En el artículo más importante de esta proposición de ley se fijaba que quedaría *“exenta de toda clase de impuestos durante veinte años la finca mayor de 500 hectáreas de terreno que constando sólo de monte alto o bajo sea roturada y dedicada por voluntad de su dueño a cualquier clase de cultivo, siempre que los desmontes tengan lugar dentro de los cinco años siguientes a la promulgación de esta ley”*. El senador Sanjuán defendió esta proposición argumentando que, según un reciente estudio del periódico *La Liga Agraria*, de los 50 millones de hectáreas de extensión total de España casi 19 millones eran una superficie libre de todo laboreo, y que según otros cálculos que él consideraba más aproximados no bajaban las tierras que dejaban de cultivarse de más de 37 millones de hectáreas. Ello llevaría, según el senador, a mitigar la emigración de los trabajadores del campo, a disminuir el pauperismo, a desterrar el absentismo y a aumentar la producción agrícola. El Ministro de Hacienda contestó, después de hacer un breve recorrido por los antecedentes de leyes anteriores que habían intentado acometer parecidos planteamientos,

---

<sup>16</sup> Diario de las Sesiones de Cortes. Senado. Núm. 31, pp. 411-415, día 9-05-1911.

<sup>17</sup> Diario de las Sesiones de Cortes. Senado. Núm. 64, pp. 941-943, día 22-06-1911.

que el Gobierno tenía razones para no aceptar esta proposición de ley, por lo que le hacía extensivo el ruego de que la retirara de la Mesa del Senado: “... cuando (el Gobierno) haya estudiado este problema y haya atendido a las múltiples cuestiones que lo integran, presentará el correspondiente proyecto de ley y dará solución a las mismas”. Ante esta información, el Sr. Sanjuán indicó que no tenía inconveniente en aceptar la retirada de la proposición de ley<sup>18</sup>.

Las incongruencias y la falta de concreción en algunos artículos de la Ley de 29 de diciembre de 1910 y del Real Decreto de 5 de enero de 1911, que habían originado las situaciones que propiciaron las quejas y protestas de los contribuyentes de varias provincias, como se ha señalado en el caso de las de Palencia, Salamanca y Valencia, llevaron al Gobierno a presentar un nuevo proyecto de ley con el objetivo de corregir y modificar los apartados más problemáticos. Después de pasar los preceptivos trámites, se promulgó la Ley de 12 de junio de 1911<sup>19</sup> (*reduciendo las cuotas exigibles y modificando en este sentido la de 29 de diciembre de 1910*). El texto de la misma era muy breve, constando solamente de tres artículos y de una disposición transitoria. El artículo 1º rebajaba en medio punto los tipos de gravamen de la riqueza urbana, fijándolos de la siguiente manera: “... en los Municipios con Registro fiscal de edificios y solares aprobado y comprobado, 17 por 100 del líquido imponible; en los Municipios con Registro fiscal de edificios y solares aprobado, pero no comprobado, 18 por 100 del líquido imponible”. El artículo 2º ordenaba añadir un párrafo al artículo 2º de la Ley de 29 de diciembre de 1910, en el que se limitaban los tipos máximos y se establecían las bajas del cupo total: “Séptimo: No obstante lo dispuesto en las bases anteriores, los cupos correspondientes a la riqueza rústica y pecuaria de los pueblos que con arreglo a la referida ley de 7 de julio de 1888 tributaban a razón del 15,50 por 100, no podrán exceder en el repartimiento general del 16 por 100 de la riqueza imponible, y las cantidades en que los cupos de los referidos pueblos excedan eventualmente de las que les corresponderían con arreglo a las bases precedentes serán en cada ejercicio baja del cupo total de la riqueza rústica, y

---

<sup>18</sup> Diario de las Sesiones de Cortes. Senado. Núm. 31, pp. 415-416, día 9-05-1911.

<sup>19</sup> ALCUBILLA. Boletín Jurídico-Administrativo, Madrid. Ley de 12 de junio de 1911. Apéndice de 1911, p. 416.

*no aumentarán, por consiguiente, la cantidad repartida a los demás pueblos. Los cupos correspondientes a la riqueza urbana de los pueblos que conforme a la ley de 7 de julio de 1888 tributaban a razón de 17,5 por 100, no podrán exceder en el repartimiento general del 19 por 100 de la riqueza imponible, y si en 30 de junio de 1914 no tuvieran aprobado el Registro fiscal de edificios y solares, pasarán a tributar desde el año inmediato siguiente como las demás poblaciones al tipo que les resulte con arreglo a la ley de 29 de diciembre de 1910*". El artículo 3º establecía que en las provincias donde se estaban realizando pero aún no se habían completado los trabajos catastrales, las poblaciones que como consecuencia de estas operaciones tuvieran que tributar sobre la base de una riqueza superior a la que tenían anteriormente no estarían obligadas durante el ejercicio económico a pagar una cantidad que excediera en más del 50 por ciento a la que venían satisfaciendo en el año anterior. Finalmente, para corregir estos excesos durante los dos anteriores trimestres previos a la Ley, la Disposición Transitoria fijaba que ésta sería de aplicación con efecto retroactivo durante todo el año 1911.

En una Real Orden del mes siguiente (R.O. de 28 de julio de 1911) se regulaban con extraordinario detalle, a la espera del Reglamento que debería desarrollar las leyes de 1906 y 1910, las remuneraciones fijas y variables que deberían percibir los Ayudantes del servicio del Avance Catastral del Ministerio de Hacienda, su rectificación anual de tarifas y las liquidaciones de los trabajos realizados. El artículo 1º establecía: *"... se fija en 10 pesetas por día la parte fija para todos los de carácter ordinario, y en 17,50 pesetas por la misma unidad de tiempo la de los trabajos extraordinarios ordenados por la superioridad, y que por su naturaleza no puedan ser objeto de remuneración proporcional el resultado..."*. A continuación fijaban unos baremos para la remuneración parcial proporcionada a la eficiencia, valorándose la cantidad de descripciones gráficas y literales realizadas de parcelas y predios, la obtención de las firmas de los propietarios en las hojas declaratorias, etc. Se fijaban también retribuciones variables para los trabajos de topografía a realizar con brújula, taquímetro o teodolito, utilizándose como unidad de medida el kilómetro de línea poligonal útil trazada en el plano y medida sobre él gráficamente. Estos trabajos topográficos a efectuar con aparato por parte de los funcionarios

del Ministerio de Hacienda deberían ser previamente autorizados por el director provincial, aunque se permitía que, si el ayudante consideraba que eran imprescindibles para mejorar la labor de croquización, podía llevarlos a cabo sólo con el permiso de su superior inmediato, aunque en este caso no se cobrarían como concepto variable<sup>20</sup>. El contenido de estos artículos es muy significativo porque revela que en lo concerniente al trabajo de levantamiento planimétrico que realizaban los funcionarios del Ministerio de Hacienda se utilizaba con relativa frecuencia la técnica topográfica con aparatos para auxiliar la labor de croquis a mano alzada que ordenaba la Ley de 1906 para representar las parcelas inscritas en el interior de los polígonos topográficos. Aunque posteriormente el Reglamento de 23 de octubre de 1913 ya estableció una mayor regulación y frecuencia de las operaciones topográficas que deberían ejecutarse, éste fue siempre, a lo largo del desarrollo del Avance Catastral, uno de los principales caballos de batalla de los grupos opositores, que consideraban a la croquización como una operación claramente insuficiente para definir con precisión la definición geométrica de las parcelas. Finalmente, se dictó también otra norma, la Real Orden de 14 de agosto de 1911, con las reglas para establecer la forma de realizar las compensaciones previstas en la Ley de 12 de junio<sup>21</sup>.

### **3.3.2.- Los agravios en el moderado progreso del Avance Catastral**

Durante los primeros días de mayo de 1911 se celebró en Madrid el IX Congreso Internacional de Agricultura, bajo la presidencia del monarca Alfonso XIII. En este encuentro, que tuvo una considerable repercusión nacional e internacional, más allá del propio ámbito sectorial, se aprobaron las conclusiones de una ponencia presentada por Enrique Alcaraz Martínez y titulada: *“Medios rápidos, seguros y económicos para llevar a cabo los catastros con las mayores ventajas para el Estado y para los particulares”*<sup>22</sup>. En

---

<sup>20</sup> ALCUBILLA. Boletín Jurídico-Administrativo, Madrid. Real Orden de 28 de julio de 1911. Apéndice de 1911, pp. 778-780.

<sup>21</sup> ALCUBILLA. Boletín Jurídico-Administrativo, Madrid. Real Orden de 14 de agosto de 1911. Apéndice de 1911, pp. 520-521.

<sup>22</sup> ALCARAZ MARTÍNEZ (1911). Este ingeniero agrónomo y funcionario del Ministerio de Hacienda pronunció también sendas conferencias sobre temática catastral durante la Semana Agrícola celebrada del

ella, Enrique Alcaraz exponía de forma sencilla, y sólo con evidente ánimo divulgativo, los conceptos y las generalidades de los diferentes tipos de catastros, sobre todo basándose en los dos modelos contenidos en la Ley de 1906. Describía también los resultados del Avance hasta aquel momento, constatando que el coste medio (sin contar los trabajos del Instituto Geográfico) de las provincias finalizadas, es decir, Albacete, Ciudad Real y Córdoba, había sido de 0,69 pesetas por hectárea, y asegurando que, por la experiencia adquirida, el coste máximo no debería superar nunca en ninguna provincia las 1,25 pesetas por hectárea.

En los foros de este Congreso se levantaron numerosas voces críticas en contra del desarrollo del Avance Catastral, según se menciona por parte de varios testimonios. El relato y compendio de estas actitudes beligerantes corresponde a un terrateniente cordobés, Fernando Llera y Eraso, miembro activo de la Cámara Agrícola de esta provincia, que se autodefinía como *“propietario, agricultor y abogado”*. Este personaje había sido el autor de un libro, recién publicado, que se titulaba *El agravio del nuevo catastro*, y que se distribuyó entre los participantes y asistentes al Congreso. El tono y contenido de la obra, de 211 páginas, era exaltado, virulento y casi apocalíptico en sus razonamientos y constataciones. Literalmente, el subtítulo del libro era el siguiente: *“Fantaseando riqueza. Las dehesas de pastos clasificadas de cultivo. ¿Quién pagará la pecuaria? Cuadruplicación de las cuotas contributivas por los decretos de Cobián. ¡¡Propietarios, a defenderse o al pauperismo!!* El texto obviaba cualquier análisis técnico sobre la correcta cuantificación de las nuevas estadísticas catastrales, y tampoco se detenía en ponderar los aspectos de la equidad tributaria obtenida con el Avance. Sólo comentaba, en algunos casos de manera casi delirante, sin la aportación de ninguna documentación probatoria, la falsedad de los resultados de unos trabajos realizados por unos incapaces funcionarios: *“... los fiscales de la riqueza pública, cuando no la encuentran oculta la inventan, no sólo porque tienen que justificar, al igual que los otros funcionarios, la razón de su existencia, si también porque siendo un servicio de reciente creación, es más apremiante su necesidad de responder al*

---

14 al 21 de enero de 1912, y organizada por la Asociación de Agricultores de España y la Asociación General de Ganaderos del Reino (ALCARAZ MARTÍNEZ, 1913)

*fin para el que lo han instituido los regeneracionistas de la Hacienda española*". "No es mala fe la que preside a los agrónomos del catastro, al fantasear riquezas que no existen: es el viciado método de enseñanza que reciben en los centros oficiales...". Fernando Llera hacía referencia sobre todo a la zona donde se ubicaban sus propiedades, la provincia de Córdoba, y comparaba el nuevo Avance con el catastro por masas de cultivo de Navarro Reverter y de Fernández Villaverde que se había efectuado anteriormente en ella: "Cuando en 1906 se encontraba en Córdoba la brigada catastral haciendo sus trabajos de evaluación, se publicaba en dicha capital una revista titulada 'La agricultura y Córdoba', cuya dirección estaba a cargo del ilustre prócer el conde de Torres-Cabrera, y en la que aparecieron brillantes y razonados trabajos de impugnación a la obra fantaseadora de riqueza, que a la sazón estaban llevando a cabo aquellos funcionarios". Según sus apreciaciones, las cuotas contributivas se triplicaban o cuadruplicaban, y con el gravamen del 14 por ciento si la riqueza era tres veces mayor pasaba al 42 por ciento, y era absurdo el argumento sobre la facilidad del propietario de cobrar este impuesto al colono. "La clase más importante de la nación, la propietaria, demanda justicia"... "Algunos han tenido que acudir a la venta de sus animales de trabajo; otros hasta a la de fincas y otros, en fin, han preferido dejar sus cuotas en descubierto y entregar sus fincas al Estado antes que pagar lo que ellas no producen, como ha ocurrido a pueblos enteros, entre ellos Valsequillo y La Granjuela, del partido de Fuenteovejuna. El clamor general que se oye por todas partes es que se trata de una enmascarada, pero verdadera confiscación"... "Supeditación de las Juntas Periciales al Ingeniero Jefe provincial"... "El Estado se nos lleva toda nuestra fortuna si sigue por este camino"... "Canalejas, intervencionista, expulsa al capital y la inteligencia del campo". El texto se extendía en la mención y recopilación de municipios y contribuyentes cuya cuota se había cuadruplicado a pesar del descenso del gravamen al 14 por ciento. Finalmente, Fernando Llera y Eraso apelaba a la proposición de ley que había presentado el senador conservador Mariano Sanjuán Moreno (citada en el anterior subapartado), deseando que ésta prosperase y sirviera para mitigar en parte las tremendas injusticias que se realizaban, y exhortando al parlamentario, una de las pocas voces políticas que a su entender defendía los derechos de los propietarios, a que continuara con

su labor de denuncia e intento de reparación de estas tremendas irregularidades<sup>23</sup>.

En aquellas fechas, las previsiones oficiales en plazo y en financiación para terminar el Avance Catastral, pese a su lento progreso constatado, eran relativamente optimistas. El diputado conservador Francisco Martín Sánchez, que como se ha indicado iba ocupando alternativamente la plaza de Director General del Instituto Geográfico y Estadístico en función de que su partido detentara o no el poder ejecutivo, en un discurso a la Cámara en noviembre de 1910 había concretado detalladamente estas previsiones:

LO QUE RESTA POR HACER DEL AVANCE CATASTRAL Y LO QUE PUEDE COSTAR... Teniendo en cuenta los trabajos que ha hecho el Instituto Geográfico y Estadístico y los que lleva hechos la Sección de Hacienda, vamos ahora a ver muy brevemente lo que nos falta que hacer y el tiempo que hemos de tardar en la obtención de ese Avance Catastral.

La península, descontando las provincias Vascongadas y Navarra, tiene una extensión superficial, como todos sabéis, de 49.059.187 hectáreas. Tiene hechos los trabajos el Instituto en 33.313.061 hectáreas; de modo que faltan por hacer en 15.746.126 hectáreas. Como el Instituto Geográfico y Estadístico hace por término medio 1.500.000 hectáreas cada año, claro está que en diez años va a concluir estos trabajos. Vamos a ver lo que le costarán al Estado esos trabajos que ha de realizar el Instituto en esos diez años.

Como en los presupuestos, tanto en el vigente como en el que acabamos de votar en esta Cámara, vienen para esta atención 960.000 pesetas, no hay más que añadir 296.000 pesetas, en números redondos 300.000 pesetas, que son las que le faltan al Instituto Geográfico y Estadístico cada año para que pueda concluir todos sus trabajos. Me parece que no es una cantidad exagerada.

Vamos a ver los trabajos del Ministerio de Hacienda.

El Ministerio de Hacienda, como he dicho antes, tiene hechos los trabajos relativos a 11.350.071 hectáreas, y le falta hacer los trabajos relativos a 37.709.116 hectáreas, es decir, le faltarán al concluir el año 1912. Esto, según los datos concretos que he podido tomar, por no tener la Memoria que publica el Ministerio de Hacienda.

Como los trabajos que hasta ahora se han hecho por ese Ministerio resultan a 0,95 pesetas, se necesitará gastar 35.823.060 pesetas para la terminación de este Avance Catastral; como el Ministerio de Hacienda está haciendo los registros fiscales de edificios y solares, respecto a los cuales no tengo datos concretos, pero no creo equivocarme, porque aquí he procurado yo más bien echar de largo que de corto, es decir, poner más dinero del que se necesita, calculo que se necesitarán para esos registros fiscales 10 millones de pesetas; y entonces este Ministerio necesitará en números redondos 46 millones

---

<sup>23</sup> LLERA Y ERASO (1911).

de pesetas, que ha de gastar en diez años, que debe gastarlos y aprovecharlos.

Esos 46 millones, divididos en diez años, serán 4.600.000 pesetas cada año, y como en el presupuesto trae para estos servicios en números redondos 2.400.000 pesetas, necesita poner en el presupuesto extraordinario, en ese que va a formar S.S., 2.200.000 pesetas para ese servicio y 300.000 pesetas para el Instituto Geográfico, es decir, que con 2.500.000 pesetas que ponga S.S. en ese presupuesto extraordinario, en esos diez años habremos terminado el Avance Catastral<sup>24</sup>.

En febrero de 1912, se celebró en Barcelona, bajo los auspicios del Instituto Catalán Agrícola de San Isidro, una magna Asamblea de los Viticultores de Cataluña, que tuvo la asistencia y la adhesión de una gran parte del sector del resto del país, así como diputados, senadores, políticos y sociedades económicas y profesionales relacionadas con el ámbito<sup>25</sup>. En la sesión de clausura se acordaron numerosas conclusiones y se convino el traslado de las mismas a los entes interesados. En una posterior sesión parlamentaria en el Congreso, el diputado republicano por la circunscripción de Barcelona, Laureano Miró y Trepas, presentó al presidente del Consejo de Ministros varias de estas conclusiones. Entre las más notables figuraban, en primer lugar, la petición de que se pusiera a discusión lo más pronto posible, y pudiera aprobarse después, el proyecto del Banco Nacional Agrario, ya que *“es de una necesidad imperiosa que venga una entidad de crédito a hacer posible la vida económica de la agricultura en términos que hoy no puede alcanzar”*. Y, en segundo lugar, el diputado trasladaba también la solicitud de la Asamblea de que se encargara a las Diputaciones provinciales y, cuando estuvieran constituidas, a las mancomunidades, la realización del catastro, ya que alegaban: *“son malos los servicios del Estado, y son deficientísimos en lo que se refiere al catastro”*. Evidentemente, el objetivo y el destino de esta petición era el territorio de la parte norte peninsular, que carecía aún de catastro, y constatada también la lentitud y el retraso del proceso en las zonas meridionales. Añadía, sin embargo, que para él sería aceptable también que lo realizara el Estado, pero *“que lo haga”*, ya que el Estado tenía abandonado este proyecto. Y acabando con el ruego: *“puntualizando, además, de una*

---

<sup>24</sup> MARTÍN SÁNCHEZ (1910).

<sup>25</sup> Diario LA VANGUARDIA, Barcelona. Edición del lunes 19 de febrero de 1912, p. 2.

*manera concreta, subrayándolo de una manera enérgica y por unanimidad, que el Estado no decline jamás esa función del catastro, que tiene una importancia capitalísima, en beneficio de ninguna empresa ni entidad particular, como no sea en un organismo regional". La contestación de José Canalejas Méndez, presidente del Consejo de Ministros, reflejó una notable ambigüedad: "... si el catastro, en la acepción más vulgar de la palabra, refiriéndose tan sólo a un término de comparación con las estadísticas vigentes, para fines puramente fiscales, puede llegar a obtener un gran perfeccionamiento, y hay una región, que es la de Navarra, en que se llega a mucho más que a eso, en cambio para la gran función jurídica que representa la organización del catastro en un Estado, creo, como S.S., que será muy difícil que demos a las manifestaciones más activas de la vida regional una intervención. Pero conste que digo difícil y no imposible; establezco la reserva y no me opongo radicalmente..."<sup>26</sup>.*

En aquellos momentos, pues, más del 80 por ciento del territorio peninsular continuaba tributando bajo el régimen de los amillaramientos (ver el estado de los trabajos del Avance Catastral a finales de 1912 en el cuadro II.2 del Apéndice Estadístico). Y en el devenir cotidiano del funcionamiento de la actividad recaudatoria en estas zonas seguían produciéndose las irregularidades y las arbitrariedades endémicas que acompañaban al modelo de la distribución de cupos. Una nueva ilustración del desvirtuado procedimiento del reparto de la carga tributaria bajo este sistema fue la interpelación que el diputado republicano Jaime Carner Romeu dirigió a Juan Navarro Reverter, nuevo ministro de Hacienda del gobierno Canalejas. En esta pregunta, el parlamentario, representante de la circunscripción de Tarragona, planteó el caso de varias poblaciones de su provincia, que podía hacerse extensivo a otras demarcaciones, en el que se estaban cometiendo probadas injusticias en la distribución de los cupos. Explicó el Sr. Carner que, a raíz de la disposición dictada por el ministro Camacho cuando se produjo la invasión de la filoxera en España, en la que se eximía durante diez años de contribución a los viñedos que sufrieran esta plaga en compensación por la pérdida de riqueza, las peticiones de baja se despacharon deficientemente y muchas de

---

<sup>26</sup> Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados. Núm. 93, pp. 2538-2539, día 26-02-1912.

ellas tardaron largos períodos en hacerse efectivas. Una vez resueltos los expedientes, se aprobaba muy tardíamente que fueran dados de baja en la riqueza imponible de los municipios. Cuando finalmente se habían atendido la mayoría de estos casos, desde hacía aproximadamente un año los representantes de Hacienda instaban otra vez a los agricultores a que se revisaran los expedientes, que renunciaran a las bajas que les habían sido adjudicadas y se comprometieran a pagar, a partir del 1 de enero de 1912, la integridad de la riqueza que antes tenían amillarada. Y el administrador de la provincia de Tarragona había decidido, con la recuperación de estos nuevos contribuyentes, hacer un tipo de reparto de cupo que incrementaba todavía más la inequidad del reparto de la carga tributaria: había tomado el cupo del año anterior (1911) y lo había derramado en función del líquido imponible total, y después el aumento lo había distribuido sólo entre los contribuyentes que se habían dado nuevamente de alta en función de su riqueza amillarada. Con ello, aunque la totalidad de la recaudación seguía siendo la misma, a los nuevos contribuyentes de los viñedos afectados por la filoxera se les incrementaba notablemente la cuota del impuesto y a los anteriores se les reducía de forma considerable. El diputado Carner citaba como ejemplo el municipio de Vendrell, donde, a partir de las cifras expuestas de forma detallada, el porcentaje medio de gravamen en 1911 había sido de un 20,6 por ciento de la riqueza imponible, y en 1912 *“mientras a unos se les ha bajado la contribución en un 8 por 100, en cambio hay contribuyentes (los nuevos incorporados) que pagan el 42 por 100 de la riqueza líquida imponible”*. El ministro Navarro Reverter contestó que ordenaría investigar estos casos en las provincias de Barcelona y Tarragona, y que al término de pocos días contestaría al diputado con datos concretos y precisos<sup>27</sup>.

Mientras tanto, iban legislándose de forma profusa las normas para el desarrollo del Avance Catastral y su conservación, y los cambios y actualizaciones de los amillaramientos en los territorios donde aún continuaban vigentes. La Real Orden de 30 de julio de 1912 dictaba las reglas a observar para la contabilidad de los gastos, forma de pago de nóminas de personal,

---

<sup>27</sup> Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados. Núm. -, pp. 3594-3595, día 7-06-1912.

locomoción, dietas, etc.<sup>28</sup> La Real Orden de 26 de agosto de 1912, de conformidad con lo informado por la Sección de Catastro, la Dirección de Contribuciones y la Intervención general del Estado, contenía disposiciones sobre la organización que había de darse en lo sucesivo al servicio de comprobación de bajas de riqueza producidas por la invasión de la plaga de la filoxera, y sobre la intervención técnica que, en cuanto se refería a la aplicación de la Ley de plagas del campo y toda clase de exenciones, había de tener el personal facultativo dependiente de la Sección de Catastro<sup>29</sup>. Finalmente, la Real Orden de 3 de septiembre de 1912 aprobaba el repartimiento de la contribución territorial para 1913, con un importe de 172.438.847 pesetas en concepto de cupo para el Tesoro<sup>30</sup>.

### **3.3.3.- La pugna de las proposiciones de ley por parte de los detractores**

Como colofón al enunciado de este apartado, debe reflejarse una de las batallas más duras libradas en el Parlamento por los representantes de los grupos opositores al Avance Catastral ya en los últimos meses del gobierno Canalejas. La lucha tuvo lugar en el Senado, durante varias sesiones, y estuvo protagonizada por el senador conservador Mariano Sanjuán Moreno, electo por la circunscripción de Huelva. Este parlamentario, gran terrateniente originario de la provincia de Jaén y titular de predios en varios de sus términos municipales, como Santisteban del Puerto, Úbeda y Villacarriedo, había sido también diputado por esta demarcación en la legislatura de 1898-1899. En una primera sesión en el Senado, el Sr. Sanjuán interpelló al ministro Navarro Reverter, aún sin hallarse éste en la sala, con el anuncio de que presentaría una proposición de ley para paliar los efectos negativos del, a su entender, incremento escandaloso de la tributación agraria originado por la nueva implantación del Avance Catastral. Decía el senador: *“En los diversos sitios en que se ha realizado el Avance Catastral, por unas y otras causas han resultado*

---

<sup>28</sup> ALCUBILLA. Boletín Jurídico-Administrativo, Madrid. Real Orden de 30 de julio de 1912. Apéndice de 1912, p. 761.

<sup>29</sup> ALCUBILLA. Boletín Jurídico-Administrativo, Madrid. Real Orden de 26 de agosto de 1912. Apéndice de 1912, pp. 483-485.

<sup>30</sup> ALCUBILLA. Boletín Jurídico-Administrativo, Madrid. Real Orden de 3 de septiembre de 1912. Apéndice de 1912, p. 559.

*de tal modo hecho que de continuar así se llegaría a la ruina total del país agricultor. En ellos se eleva de tal modo el líquido imponible que los pueblos han quedado en una situación excepcional, tan gravados que se puede decir que muchos en realidad tendrán que abandonar sus propiedades a la Hacienda y tendrá que incautarse ésta de los territorios contenidos en el término de los mismos. Tengo aquí una carta de uno de los ingenieros catastrales cuyo nombre no quiero citar para no perjudicarlo, en que me dice lo siguiente: 'Respecto a lo que me dice de la petición de rebaja en el líquido imponible de esta Zona, tendré mucho gusto en poder ayudar a que lo consigan por el motivo de creerlo de justicia'; y luego: 'Indudablemente el 14 por 100 es una enormidad en esa provincia, donde con el 9 por 100 cubrían el cupo, como nos ofrecían en la ley primera del Catastro a que nos atuvimos, así que si me piden informe estudiaré con verdadero interés el asunto para que sea lo más favorable'.* Sin duda, la zona mencionada era la provincia de Jaén, y cuando el ingeniero se refería a que el cupo se cubriría con el 9 por 100 quería resaltar lo contemplado en la Ley de 1906, que se resolvió, como se ha indicado en un subapartado anterior, tomando a la pionera provincia de Albacete como base para todas las demás. El senador Sanjuán se extendió después en consideraciones de esta índole y esbozó las líneas generales de su anunciada propuesta de ley, en la que, básicamente, quería establecer que las poblaciones que tuvieran pedida y concedida la rectificación de su Avance Catastral deberían abonar, como máximo, solamente el 50 por ciento más de lo que les correspondiera pagar por cupo, antes de la ley de 29 de diciembre de 1910, hasta que no se hubieran rectificado y aprobado los nuevos trabajos catastrales<sup>31</sup>.

Poco tiempo más tarde, en una sesión celebrada el mismo día en que se emitió oficialmente su anunciada proposición de ley, volvió el senador Sanjuán a lanzar acusaciones e invectivas al ministro de Hacienda, esta vez añadiendo además otra petición ya sumamente reclamada: el establecimiento de las oficinas de conservación del catastro en las poblaciones cabeza de partido judicial y no sólo en las capitales de provincia, como estaba rigiendo en aquel

---

<sup>31</sup> Diario de las Sesiones de Cortes. Senado. Núm. 154, pp. 2208-2209, día 5-07-1912.

momento (recuérdese el pacto del ministro Cobián, previo a Ley de 29 de diciembre de 1910). En primer lugar, alegaba que en el Avance Catastral se realizaban de forma incorrecta las evaluaciones, las clasificaciones y las mediciones de superficie de las parcelas, todo ello por la incompetencia de los funcionarios del Ministerio de Hacienda y por la notoria dejación de las Juntas Periciales, en las que los prácticos eran analfabetos y los representantes de los Ayuntamientos actuaban con absoluta indolencia. *“Las rectificaciones que han pedido una porción de pueblos hace aproximadamente un año fueron concedidas... Pero es el caso que hasta ahora no se han realizado en ningún sitio, y entretanto que el asunto está detenido, la contribución se sigue pagando con arreglo al mal formado catastro, no con arreglo a la ley de 11 de junio de 1911, que solamente fue aplicada aquel año... Yo agradeceré mucho al Sr. Ministro de Hacienda que ordene se haga la rectificación de las cartillas evaluatorias y de la clasificación por los razonamientos antes dichos; que se confronte la cabida de las fincas, porque se da el caso anómalo de que los propietarios llenaban las hojas que se les repartió al hacerse el catastro, para que declararan su riqueza según su leal saber y entender, sin tener en cuenta los títulos de propiedad de las fincas ni su verdadera extensión, por lo que ha resultado una gran anomalía, dándose frecuentemente el caso de que parcelas que tienen, por ejemplo, 20 hectáreas, aparecen en el catastro con dos o tres, sucediendo con otras lo contrario, exigiendo tales hechos la inmediata confrontación de las cabidas de las fincas para que cada propietario pague lo que le corresponda”*. En cuanto a las oficinas de conservación del catastro, citaba la perturbación, viajes, gastos y molestias que ocasionaba a los contribuyentes tener que trasladarse a la capital de la provincia para cualquier declaración, inscripción o alteración, remarcando los casos de Huelva, Jaén o Cádiz, en los que las capitales están situadas en un extremo de sus territorios, y afirmando: *“ la necesidad de que deba existir una oficina catastral en cada uno de los pueblos cabeza de partido judicial de cada provincia, y hasta porque, aparte de todo, es lo más natural y lógico existan esas oficinas al lado del Registro de la propiedad, al lado del Juzgado, de los archivos notariales, etc., organismos todos que se dan la mano”*. Finalizó el Sr. Mariano Sanjuán su intervención mencionando un artículo publicado el día anterior en el periódico madrileño *La correspondencia de España*, en el que irónicamente se decía:

*“Tan grande, por lo menos, como llevarse las oficinas de conservación catastral a las capitales de provincias, con lo cual las reclamaciones de los propietarios perjudicados cuestan más que el valor de la finca; como suprimir casi en absoluto el trabajo topográfico y apreciar ‘a ojo de buen cubero’ las superficies, etc., es decir, una censura en toda regla”<sup>32</sup>.*

La proposición de ley del senador Sanjuán constaba de tres breves artículos. En el primero se establecía que los pueblos que tuvieran solicitada la rectificación catastral, y constituido el depósito que determinaba la ley, no pagarían una cantidad que excediera en más del 50 por ciento a la que venían satisfaciendo antes de la Ley de 29 de diciembre de 1910, hasta que fueran rectificadas y aprobadas las nuevas clasificaciones y cartillas evaluatorias. En el artículo segundo se establecía que las brigadas encargadas de rectificar los avances catastrales lo harían a la vez de las cartillas evaluatorias, de acuerdo con las Juntas Periciales. Y en el tercero se confirmaba, de forma recurrente, que en los años siguientes, hasta que fueran aprobadas las rectificaciones, se tendría presente lo que preceptuaba esta ley<sup>33</sup>. Durante la tramitación de la proposición de ley, el Sr. Sanjuán defendió su aprobación intentando reflejar la intensa preocupación que, según su percepción, se manifestaba en todo el país: *“El Avance Catastral se ha llevado a cabo de un modo muy imperfecto, lo que ha dado lugar a que se haga necesaria su rectificación, y es, además, necesario adoptar algunas medidas que eviten en parte los perjuicios ocasionados antes de que termine la operación de rectificar...”. “Hay muy pocas regiones que no hayan protestado enérgicamente de los resultados obtenidos del catastro, y, a mi entender, con extremada razón”. “Además de esto, muchos periódicos agrícolas, entre ellos La Liga Agraria y otros noticieros como La Mañana y La Correspondencia de España, y en provincias, La Lealtad y La Solución, de Jaén, La Justicia, de Huelva, y otros de Córdoba, Sevilla, Málaga y Granada, todos, y repetidas veces, han pedido que no solamente se hiciese la rectificación que ya demandaron en otras ocasiones que se llevase a cabo, sino que además se estableciere este término medio a que antes me he referido...”. “Mucho se había lamentado los progresos de la emigración; pues*

---

<sup>32</sup> Diario de las Sesiones de Cortes. Senado. Núm. 166, pp. 2286-2289, día 28-10-1912.

<sup>33</sup> Diario de las Sesiones de Cortes. Senado. Apéndice 3º al Núm. 178, p. 3, día 28-10-1912.

*bien, Sres. Senadores, si mi proposición no llegara a ser ley, ya se vería dentro de poco tiempo como se acrecentaba de un modo fabuloso tal enfermedad social*<sup>34</sup>. La proposición de ley se tomó en consideración por la Cámara y se nombró la comisión correspondiente, aunque finalmente se truncó su trámite parlamentario y no prosperó. Volvió de nuevo a la carga el Sr. Sanjuán presentando otra escueta proposición de ley, en la que se pretendía establecer que en las provincias en que no se hubiera terminado el Avance Catastral se mantendrían las cuotas de contribución territorial que se satisfacían antes de la ley de 29 de diciembre de 1910<sup>35</sup>. No consiguió tampoco sus objetivos, cosechando otro fracaso como en el caso anterior. Con ello, finalmente, se agotaron las ofensivas de este senador, que había conseguido erigirse como uno de los referentes parlamentarios del cada vez más acentuado movimiento de contestación al desarrollo del Avance Catastral.

A mediados de noviembre de 1912, después del asesinato de José Canalejas en trágico atentado, el Conde de Romanones ocupó la presidencia del Gobierno, confirmando la continuidad de Juan Navarro Reverter como ministro de Hacienda. Aunque mantuvo su titularidad sólo hasta finales del mismo año, Navarro Reverter presentó en este período un significativo proyecto de ley que pretendía modificar varias disposiciones vigentes sobre el repartimiento del cupo de la Contribución Territorial y sobre el servicio catastral. Este proyecto fue después retirado y no llegó nunca a constituirse como ley, pero es procedente realizar aquí un breve análisis del mismo porque su texto reflejaba de forma muy clara, sobre todo en el preámbulo, el estado en que se encontraba en aquel momento el proceso de la evolución de ambas materias y apuntaba después varias medidas para flexibilizarlas y mejorarlas. En la presentación, el ministro manifestaba su absoluta implicación en la necesidad de la reforma y adecuación del impuesto, el más importante del sistema tributario español, y también del instrumento para la determinación de sus bases imponibles, el catastro, recordando los más de tres lustros transcurridos desde que él mismo, entonces en las filas conservadoras, iniciara los trabajos de los catastros por masas de cultivo. El proyecto de ley pretendía

---

<sup>34</sup> Diario de las Sesiones de Cortes. Senado. Núm. 181, pp. 2461-2462, día 21-11-1912.

<sup>35</sup> Diario de las Sesiones de Cortes. Senado. Apéndice 3º al Núm. 199, p. 1, día 5-12-1912.

complementar las leyes de diciembre de 1910 y de junio de 1911, modificándolas en los puntos que se creía eran más incongruentes, señalando que los resultados de los trabajos del Avance Catastral no eran tan satisfactorios como se esperaba. En este sentido, Juan Navarro Reverter manifestaba lo siguiente en la presentación:

El Avance Catastral, proseguido con inesperada lentitud, ha resultado en ciertas comarcas excesivamente caro, si se tiene en cuenta que se trata de un avance con los errores propios de los trabajos realizados con rapidez y relativa aproximación a la verdad. Se ha dado en diversas ocasiones como cifra de gasto 0,87 pesetas por hectárea, que es la correspondiente a la provincia de Albacete; pero, aparte que en el conjunto de los términos municipales ya terminados la cifra media excede bastante de una peseta, y en la provincia de Madrid, donde los trabajos llevan ya once años de duración, llega a 3,62 pesetas, hay que advertir que no se incluyen en ese gasto ni el que ocasionan los trabajos geodésicos y topográficos, ni los sueldos del personal de ingenieros y de peritos agrícolas dependientes del Ministerio de Fomento, y que, por consiguiente, el costo efectivo para el Tesoro es mucho mayor del que se supone. Solamente con cargo al presupuesto de Hacienda van pagados ya 11,8 millones de pesetas, y aún resta por catastrar bastante más de 4/5 de la superficie de las provincias españolas. Todavía la parte que se dice terminada requerirá indispensables correcciones, aún prescindiendo de la transformación del Avance en Catastro parcelario.

No han alcanzado estos sacrificios del Tesoro la natural compensación tributaria en los resultados hasta el presente obtenidos. Los cupos de los pueblos que hoy tributan en régimen de cuota importaban 17.925.931 pesetas; las cuotas correspondientes 18.835.817 pesetas; seguramente la realidad habrá producido ya alguna reducción de las 900.000 pesetas de la diferencia, que aún dadas por buenas no representan sino el 5 por 100 de aumento, a pesar de que los trabajos se han hecho en las provincias donde se supone mayor ocultación; la más ligera movilidad en los cupos, aún sobre la base empírica que le sirvió de fundamento, habría podido dar el mismo resultado para el Tesoro.

Se extendía después el ministro en analizar el catastro de la riqueza urbana, cuyos resultados consideraba eran de mayor enjundia que los de la rústica. Y para reconducir la situación, tanto en rústica como en urbana, dictaba un proyecto de ley compuesto de nueve artículos que pretendían, básicamente,

un ajuste de los tipos impositivos y una reorganización de los servicios catastrales del Ministerio de Hacienda. En el artículo 1º se modificaba el artículo 2º de la ley de 29 de diciembre de 1910 y el artículo 2º de la ley de 12 de junio de 1911, estableciendo el porcentaje del 16 por ciento para el cupo correspondiente a la riqueza rústica y pecuaria de los pueblos de la primera Sección. Después, el resto de la cantidad a repartir se distribuiría sin que en ningún caso pudieran exceder los tipos de gravamen de los máximos señalados en la ley de 7 de julio de 1888 (la urbana, pues, se incrementaría un punto), excepto el de rústica y pecuaria que se rebajaría al 20 por ciento (es decir, una insignificante rebaja del 0,25 por ciento). En el artículo 2º se dictaba que seguirían en vigor las disposiciones que regulaban la ejecución por el Instituto Geográfico y Estadístico, dependiente del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes, de las labores geodésicas y topográficas del catastro; pero el resto de los trabajos, desarrollados por el ministerio de Hacienda, y que eran básicamente los agronómicos, serían encomendados, dentro de este ministerio, a la Dirección General de Contribuciones, que se denominaría en lo sucesivo de Contribuciones Directas y del Catastro (aunque el ministro Navarro Reverter ya ordenó cuando tomó posesión de su cargo que la Sección de Catastro dependiera de la Subsecretaría del ministerio), justificándolo, según sus palabras, por la conexión indisoluble entre catastro y contribución territorial. El resto de los artículos del proyecto de ley regulaban categorías, sueldos, concursos, excedencias, retribuciones de dietas y locomoción, ascensos, cesantías, régimen disciplinario, etc. de los ingenieros agrónomos, peritos agrícolas, ayudantes y administrativos que conformaban el personal dedicado a labores catastrales dentro de la renovada Dirección General<sup>36</sup>. Finalmente, como se ha indicado, este proyecto de ley nunca prosperó, posiblemente debido al inmediato relevo ministerial, y sólo fue una más de las tentativas reformistas que se plantearon en aquel momento sobre la legislación del impuesto y del catastro.

---

<sup>36</sup> Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados. Apéndice 6º al Núm. 200, pp. 1-4, día 11-12-1912.

### 3.4.- EL REGLAMENTO DEL AVANCE CATASTRAL DE 23 DE OCTUBRE DE 1913

Con la entrada de Félix Suárez Inclán como nuevo titular del Ministerio de Hacienda se dictaron varias Reales Órdenes para reglamentar aspectos puntuales y menores del proceso. La Real Orden de 21 de febrero de 1913 establecía las reglas para la tramitación de las reclamaciones que se presentaban al Avance Catastral. En la Real Orden de 7 de junio de 1913 se fijaba, principalmente, la remuneración de los ayudantes de brigada del Servicio Catastral de la Riqueza Rústica, ordenando que, tanto para los trabajos del Avance como de la conservación, se pagarían unas determinadas dietas más el abono de los gastos de locomoción. Y la Real Orden de 26 de noviembre de 1913 regulaba el personal temporero de los servicios del Avance Catastral, fijando las plantillas y dividiéndolas en dos secciones, una de carácter permanente y otra del personal propiamente temporal.

Pero la gran aportación del ministro liberal Suárez Inclán fue el Real Decreto de 23 de octubre de 1913, promulgado al final de su período de mandato, es decir, sólo cuatro días antes del relevo del Gobierno al que pertenecía y que estaba presidido por el conde de Romanones. Este Gobierno fue sustituido por un nuevo gabinete del Partido Conservador, el que se constituiría bajo la jefatura de Eduardo Dato. El Real Decreto de 23 de octubre de 1913 se denominó *“Reglamento provisional para la ejecución y conservación del avance catastral de la riqueza rústica y pecuaria en la parte que las leyes de 23 de marzo de 1906 y 29 de diciembre de 1910 confían al Ministerio de Hacienda”*, y fue, sobre todo, el deseado y necesario desarrollo normativo de la ley de 1906, que se publicaba, por tanto, con una larga demora de más de siete años y medio<sup>37</sup>.

El Reglamento del Avance Catastral era un extenso documento de 94 artículos y dos disposiciones transitorias que establecía con extraordinario detalle la definición y la regulación de los trabajos catastrales que estaba

---

<sup>37</sup> ALCUBILLA. Boletín Jurídico-Administrativo, Madrid. Real Decreto de 23 de octubre de 1913. Apéndice de 1913, pp. 701-715.

realizando el Ministerio de Hacienda, es decir, los agrónomos de la determinación de las rentas líquidas de los cultivos y los geométricos de la definición planimétrica de las parcelas dentro de los polígonos topográficos. Asimismo, dictaba también la normativa para la ejecución de la conservación del Avance y regulaba los lazos de éste con la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria. Por ello, el Reglamento estaba dividido en cuatro grandes capítulos. El título del Capítulo Primero era: Avance Catastral de la riqueza rústica y pecuaria; el del Capítulo Segundo: Conservación del Avance Catastral; el del Capítulo Tercero: Aplicaciones del catastro a la Contribución de la riqueza rústica y pecuaria, defraudación y penalidad; y el del Capítulo Cuarto: Estadística catastral.

#### **3.4.1.- La normativa para el desarrollo de los trabajos**

El Capítulo Primero abarcaba 38 artículos. En el apartado que integraba los nueve primeros, bajo el subtítulo de *Conceptos generales*, se explicitaban con detalle las dos fases establecidas en la ley de 1906, donde se atribuían al Avance Catastral fines puramente tributarios, estadísticos, económicos y administrativos, y al catastro parcelario, además de estos mismos fines, también los de orden jurídico y social. Se definían los conceptos de *parcela catastral*, *predio rústico*, *subparcela*, *polígono topográfico*, *tipo evaluatorio*, *producto líquido*; así como también las *características de orden físico*, *de orden económico*, y *de orden jurídico y fiscal de las parcelas y subparcelas*; y en los artículos 7º, 8º y 9º se resumía, como introducción, el orden sucesivo de ejecución de todos los trabajos que constituían el Avance Catastral. En primer lugar los trabajos topográfico-catastrales, o planimétricos, definidos en el artículo 11 de la ley de 1906, consistentes en las triangulaciones topográficas y en los planos de los perímetros de los términos municipales y de los polígonos topográficos. Y en segundo lugar los trabajos agrónomo-catastrales, que se desarrollarían en los artículos siguientes del Reglamento y conformarían la parte principal y el objetivo básico de éste. Se recordaba que los trabajos topográfico-catastrales, según la ley de 1906, eran responsabilidad de la Dirección General del Instituto Geográfico y Estadístico, y se detallaba la

documentación que ésta debía entregar al Ministerio de Hacienda: copia heliográfica de los planos de los términos municipales a escala 1:25.000 y de los generales de las provincias a escala 1:200.000, así como los planos topográficos que estuvieran publicados del Mapa a escala 1:50.000; y los estados de coordenadas planimétricas y altimétricas de los vértices de triangulaciones topográficas y las superficies de poblados, vías terrestres y fluviales, etc., que eran las que constituían las líneas límites de los polígonos topográficos. A partir de ahí, el resto de los trabajos del Avance Catastral, los agronómico-catastrales, ya eran responsabilidad del Ministerio de Hacienda y deberían desarrollarse según se indicaba en los artículos siguientes.

Bajo el apartado de *Descripción topográfica de cultivos y clases* se incluía solamente el artículo 10. En él se hacía una síntesis de lo que después se desarrollaría de forma amplia en los siguientes apartados. El texto del primer párrafo de este artículo decía: *“Los trabajos topográficos de calificación y clasificación general, cuyo resultado haya de ser dividir los polígonos topográficos en masas de cultivo y clases homogéneas, se llevarán a cabo tan sólo cuando de la caracterización física de las parcelas no sea posible obtener cifras resúmenes que representen con aproximación menor del 10 y del 5 por 100, respectivamente, la distribución cuantitativa superficial de un polígono topográfico en cultivos y clases, y la valoración de su riqueza imponible”*. Asimismo, se indicaba también que de la misma forma podrían llevarse a cabo los trabajos topográficos que tuvieran por resultado la inclusión en los planos de vías y demás detalles topográficos que no figuraran en ellos. Como puede apreciarse, era complicada la comprensión e interpretación rigurosa del texto que aquí se ha reproducido, sobre todo por la escasa aportación complementaria de información; sin embargo, en los artículos siguientes se detallaban las explicaciones sobre el sentido del mismo.

Del artículo 11 al artículo 19 se desarrollaba el apartado de la *Caracterización de parcelas*. El artículo 11 indicaba: *“La situación y linderos de las parcelas y subparcelas se determinarán por el personal de peritos agrícolas, en colaboración con la Junta Pericial o su representación si asistiese, dibujando los croquis dentro de calcos o ampliaciones de los polígonos*

*topográficos”, y señalándose después: “La suma de las superficies asignada a cada una de las parcelas que componen un polígono, debe ser igual, con error en más o en menos del 5 por 100, a la superficie de éste; de no serlo, se rectificarán las operaciones hasta conseguirlo”. Completando y aclarando lo indicado en el artículo anterior: “El resumen de superficies de las parcelas de un mismo polígono por cultivos y clases, debe reproducir, con error en más o en menos del 10 por 100, la verdadera distribución de la superficie de dicho polígono, y en su valoración con la aproximación del 5 por 100. Cuando haya motivos racionales para dudar que se alcance esa aproximación, se practicará la mensura topográfica”. Este artículo 11, pues, puede considerarse una de las partes fundamentales del Reglamento, ya que definía de manera precisa las tolerancias que quedaban establecidas (el más o el menos 5 por ciento) en la medición de las superficies de las parcelas y en la determinación de las riquezas imponibles de cada una de ellas. Unos años más tarde, en el fragor de la batalla de oposición al Avance Catastral por parte de los partidarios del Catastro Topográfico Parcelario, los defensores del primero siempre blandieron esta cifra de tolerancia, de aceptable rigurosidad, para argumentar la calidad técnica de sus sistemas de medición y valoración, añadiendo también que la normativa ordenaba que en el Avance Catastral se utilizaran métodos topográficos si éstos eran considerados necesarios para obtener dicha precisión del 5 por ciento.*

En el artículo 12 se detallaba el proceso de la documentación de las parcelas, señalando que el perito agrícola anotaría, además de su extensión y calificación, la clasificación de las mismas, o sea, la intensidad productiva en relación con las de igual cultivo o aprovechamiento dentro de la zona respectiva, y subdividiendo o no la parcela en subparcelas de clase, según los casos, siempre con la conformidad o protesta de la Junta Pericial. El siguiente artículo, el 13, señalaba que en el documento anterior se anotaría también el nombre y domicilio del propietario o propietarios de cada parcela a indicación de la Junta Pericial, así como también, después de la presentación del oportuno documento probatorio, deberían consignarse los predios que tuvieran modificaciones en el tributo por exenciones temporales o perpetuas. El artículo 14 ordenaba la intervención de los contribuyentes en la caracterización de sus

parcelas: de acuerdo con el también artículo 14 de la ley de 1906, se indicaba que se convocaría a éstos mediante bando, edicto y anuncio en el Boletín para distribuirles las hojas declaratorias, en las que deberían hacer constar, bajo responsabilidad jurada, la extensión de sus predios, sus límites, clases de cultivos, calidad de los terrenos, rendimiento o producto líquido, contribución territorial que pagaban, y el resto de datos que se consideraran necesarios. El texto del artículo se extendía después en los casos de los propietarios que no efectuaran estas declaraciones, por incomparecencia y por no responder en última instancia a las sucesivas citaciones, estableciéndose entonces que los funcionarios del Ministerio de Hacienda harían constar la medición que se hubiera efectuado de la finca y exigirían al propietario por la vía ejecutiva el ingreso en la tesorería del Estado de los gastos que se hubieran producido por dicha medición catastral.

Superado este trámite, el artículo 15 establecía que el perito agrícola ayudante de la brigada recogería todas las declaraciones correspondientes a un mismo polígono y comprobaría si eran concordantes, de acuerdo con lo indicado anteriormente. En el caso de serlo, no procedería ya ninguna reclamación por parte de los propietarios, salvo que esta fuera por quebrantamiento de la ley. Con las características discordantes se procedería del modo siguiente: a) Las discordancias en situación y linderos darían lugar a aclaraciones verbales, y después a nuevos reconocimientos que forzosamente deberían anular estos desacuerdos; b) Las discordancias en extensión superficial que superaran el 5 por ciento establecido como tolerancia darían lugar a que se invitara a los propietarios del polígono a emitir una nueva declaración, y si persistiera la discordancia se realizaría una medición de las fincas, con exacción ulterior de gastos y responsabilidades al contribuyente que estuviera equivocado. La invitación a la nueva declaración podría ser individual o colectiva. Cuando la discordancia superficial estuviera dentro del 5 por ciento prevalecería la característica que ofreciera mayor superficie, prorrateándose, de todos modos, las diferencias en proporción a la superficie asignada a cada parcela hasta reproducir exactamente la del polígono. c) En las discordancias de calificación y clasificación prevalecería el criterio de la brigada, quedando al propietario el derecho a reclamar ante la Jefatura provincial. d) Cuando las

discordancias de valoración fueran consecuencia del cuadro de tipos evaluatorios, el propietario podría efectuar su reclamación según se especificaba en el artículo 30 del Reglamento. e) En las discordancias de dominio o posesión que fueran objeto de impugnación debería decidir la Junta Pericial, y en caso de negarse ésta lo decidiría la brigada catastral, sin perjuicio del mejor derecho. Y f) Igualmente ocurriría en las discordancias sobre modificaciones, limitaciones o separaciones de dominio. Como puede apreciarse, pues, en este artículo 15 se sentaban unas bases sobrias, asentadas en criterios pragmáticos, para dar caracteres de viveza y resolución a los problemas que se presentarían con las actas contradictorias, desacuerdos, obstrucción y litigios entre propietarios.

Confrontadas las características reconocidas con las declaradas según lo anterior, el artículo 16 ordenaba que el Jefe de Brigada remitiría a la Junta Pericial el trabajo concordatorio realizado para cada polígono y la distribución calificativa y clasificativa de su superficie, aunque sin incluir la valoración. Estos documentos serían expuestos al público durante un plazo no menor a los quince días, pudiendo entonces alegar e impugnar los propietarios lo que creyeran conveniente. Terminado este período, la Junta Pericial consignaría en acta todas las impugnaciones presentadas. Los artículos 17, 18 y 19 señalaban que los Ayuntamientos podían también conocer e informar estas relaciones como acto discrecional o voluntario. La aprobación final de las características catastrales de todas las parcelas de un término municipal correspondería al Jefe Provincial, al cual la brigada elevaría un resumen del trabajo en que constara la superficie total del término, su distribución en cultivos y clases y el número de parcelas y de propietarios; notificándose a las Juntas Periciales y a los Ayuntamientos respectivos para que los hicieran llegar a los propietarios mediante bando o edicto. Este acuerdo sería apelable, finalmente, durante un plazo de quince días, transcurrido el cual, hubiera o no reclamaciones, el Centro directivo acordaría definitivamente.

El siguiente apartado, denominado *Evaluación general de la riqueza imponible* comprendía desde el artículo 20 al 34. En el primero se indicaba que, una vez constituidas las brigadas de cada provincia y distribuido entre ellas el

territorio, sus ingenieros recorrerían de forma inmediata las demarcaciones, para poder acordar la división de la provincia en zonas agrícolas de cierta uniformidad en los cultivos, zonas que, a ser posible, deberían estar formadas por términos municipales enteros. En el artículo 21, se establecía que la Junta técnica provincial acordaría el cuadro de calificación de los cultivos y aprovechamientos de la tierra en la provincia, basándose en la manera técnica de cultivar las especies (podrían darse, por tanto, varios sistemas de cultivo para una sola especie vegetal, y un solo sistema para diversas especies). Después, este cuadro se disgregaría en otros tantos como zonas provinciales y a continuación se fijarían los cuadros de cada término municipal, después de consultadas las Juntas Periciales respectivas. Los artículos 22, 23, 24 y 25 añadían que una vez efectuadas estas definiciones la Junta técnica provincial las completaría con el señalamiento de un número variable de intensidades productivas para cada tipo de la calificación, reflejando con ello los matices de dichas intensidades productivas, y que *“para cada uno de los términos de la escala de clasificación se calculará un tipo evaluatorio, representativo de la utilidad media que se obtiene de una hectárea de los terrenos representados en su conjunto por dicho término”*. La renta de la tierra sería determinada previamente en sus grados máximo y mínimo para cada uno de los tipos del cuadro calificativo por los ingenieros encargados de cada zona, teniendo en cuenta que no se le haría deducción alguna en concepto de impuestos directos. Finalmente, el beneficio del colono se estimaría en un tanto por ciento de los gastos anuales, fijado por la Junta técnica provincial para cada cultivo.

A partir del artículo 26 se describía la forma de cálculo de los gastos anuales, indicando un cuadro de distribución para cada tipo extremo. Los desembolsos anuales efectivos eran: mano de obra, trabajo de los animales, abonos, semillas, riegos y seguros; y se fijaban las amortizaciones del mobiliario y aperos de labor, así como de los edificios y mejoras. Para ello se establecía que las Juntas técnicas provinciales formarían previamente cuadros generales de los conceptos indicados. En el artículo 27, en cumplimiento del 40 de la ley de 1906, se fijaba que se calcularía para cada tipo evaluatorio de la riqueza rústica otro adicional para representar los rendimientos de la pecuaria, referidos a las unidades superficiales que absorbían el trabajo de animales de

labor o producían pastos para el de renta. Ello cambiaba sustancialmente el proceso. Se determinaría la utilidad media aplicable a cada obrada de trabajo, constituyéndose la parte adicional por el concepto de riqueza pecuaria de labor. En lo referente al ganado de renta se calcularía también previamente la utilidad de una cabeza o grupo de cabezas, y esta cantidad se dividiría por la que representa el importe de los pastos consumidos en el año por dicho ganado, obteniéndose el beneficio o utilidad media y determinándose después la parte adicional correspondiente. La suma de estas dos partes adicionales representativas de los beneficios por hectárea que rendían los ganados de labor y de renta constituirían el tipo adicional por riqueza pecuaria que formaría parte integrante del tipo evaluatorio general. En los artículos 28, 29 y 30 se explicitaba el resto de operaciones para el establecimiento de todos los tipos evaluatorios para cada término municipal. Una vez aprobados los cuadros provinciales de calificación y clasificación, los ingenieros de las brigadas de cada zona, reunidos en junta, formularían cuadros generales de sus zonas con la formación de escalas de tipos evaluatorios extremos, determinando después, también, los tipos evaluatorios intermedios. A cada Junta Pericial se le remitiría la relación completa de tipos evaluatorios, acompañada de los cálculos de la misma y de la distribución calificativa y clasificativa de la superficie del término. Finalmente, reunidos de nuevo los ingenieros de las brigadas, acordarían la relación definitiva de tipos para cada población, publicándose en el Boletín Oficial de la provincia, y realizando la recomendación a los Ayuntamientos de que los expusieran al público durante un plazo no menor a los quince días. Transcurrido este plazo y oídas las reclamaciones, el jefe provincial acordaría lo que considerara procedente notificándolo a las entidades interesadas. Contra dicho acuerdo podrían recurrir, ante el Ministerio de Hacienda, en un plazo de quince días, el Ayuntamiento, la Junta Pericial, los propietarios y la propia Junta de ingenieros.

Aprobados y aplicados los tipos evaluatorios, y suponiendo ya ultimado el trabajo del Avance Catastral en cada término, el artículo 31 relacionaba los documentos que deberían haberse realizado entonces para cada municipio: a) Un ejemplar del plano a escala 1:25.000 con las líneas perimetrales del término municipal y la división y numeración de polígonos y secciones, con la

designación también de masas de cultivo y clases cuando se hubiesen trazado topográficamente; b) Un ejemplar de los croquis o planos de las parcelas y subparcelas de cada polígono; c) Las libretas de campo con las consignaciones de las características de las parcelas; d) Las hojas declaratorias; e) El resumen de características que se enviaban a las Juntas Periciales y a los Ayuntamientos, con el informe de estas entidades; f) Los cuadros de tipos evaluatorios, con sus documentos adicionales y reclamaciones; g) La hoja catastral de cada parcela, donde constarían todas las características catastrales de las mismas; h) El libro catastral, detallando las secciones y polígonos con los linderos y los resúmenes calificativos y clasificativos de las superficies; i) El libro de la propiedad, donde constarían las características no anotadas en el libro catastral, el número ordinal de cada parcela en su polígono y en el término, la extensión superficial y la riqueza imponible; los dos libros, el catastral y el de la propiedad, deberían llevar al final de su texto un número indeterminado de páginas en blanco para prever los cambios de caracterización que pudieren ocurrir durante un período no menor de diez años; j) Las cédulas de propiedad, una para cada propietario; y k) Los documentos de carácter tributario y estadístico que se determinaban en los capítulos siguientes del Reglamento. El siguiente artículo 32 ordenaba que la aprobación de conjunto del Avance Catastral de cada término municipal correspondía al jefe provincial, que daría cuenta a su superioridad remitiéndole todos los datos principales de los trabajos. De entre estos datos destacarían, evidentemente, las diferencias entre las superficies totales amillaradas y comprobadas y entre las riquezas totales amillaradas y comprobadas. El artículo 33 indicaba que a continuación, después de la aprobación por parte de esta superioridad, el jefe provincial lo notificaría a las Junta Periciales y a los Ayuntamientos, para que éstos lo dieran a conocer a los contribuyentes mediante bandos o edictos haciendo saber que quedaba cerrado el período para cualquier reclamación hasta que se abriera el servicio de conservación. Como conclusión a este apartado, el artículo 34 establecía que el Centro directivo de Hacienda decidiría cuando el personal de una provincia debía desplazarse a otra una vez finalizaran los trabajos en la primera. Esta movilización podría ser progresiva si las circunstancias del servicio así lo aconsejaban. Asimismo se subrayaba que los ingenieros de brigada, en la nueva provincia, buscarían fincas o grupos de

fincas en que con el mismo cultivo se obtuvieran rendimientos idénticos a otras de la provincia en la que acababan de realizarse los trabajos, sirviendo de medio comprobatorio o de referencia para sostener en la nueva circunscripción uniformidad de criterio para la evaluación de la riqueza.

El Capítulo Primero finalizaba con el apartado *Tramitación de los recursos de alzada*, y comprendía los artículos 35, 36, 37 y 38. Se indicaba que cuando los propietarios, Juntas Periciales, entidades agrarias, Ayuntamientos o ingenieros de brigada quisieran apelar ante la Superioridad (el Centro directivo superior), el jefe provincial elevaría el recurso con su informe en un plazo no mayor a ocho días. El recurso podría fundarse o en disconformidad de criterio técnico o administrativo o en quebrantamiento de forma. Los recursos por disconformidad de criterio técnico o administrativo serían informados por el negociado correspondiente, y si fuera necesario un estudio en el terreno, la superioridad designaría un funcionario o una comisión comprobadora para ejecutarlo, procurando que este funcionario o el jefe de la comisión fueran de igual o superior categoría al que dictó el acuerdo recurrido. También sería decisión de la Superioridad el determinar que el importe de las reclamaciones debieran ser satisfechas por el reclamante o si las operaciones debieran hacerse de oficio. En cuanto a los recursos por quebrantamiento de forma serían resueltos por la Superioridad con el informe del negociado correspondiente. Finalmente, se fijaba que las resoluciones de la superioridad serían apelables ante el Tribunal gubernativo del Ministerio de Hacienda en los casos que procediera.

### **3.4.2.- La conservación del Avance Catastral**

El Capítulo Segundo, *Conservación del Avance Catastral*, abarcaba los artículos comprendidos entre el 39 y el 70. En los cuatro primeros se indicaban las generalidades introductoras del proceso, describiendo, en el artículo 39, que el servicio de conservación catastral, que se concentraba en aquel momento, según la ley de 29 de diciembre de 1910, en las capitales de provincia, consistiría: a) En la adaptación continua del Avance a las variaciones

de todas las características generales de la propiedad territorial; b) En el perfeccionamiento paulatino del Avance, por eliminación progresiva de los errores y por la renovación periódica del cuadro de tipos evaluatorios; c) En la transformación, metódica y progresiva, del Avance Catastral en catastro parcelario (evidentemente, entendiéndolo como Catastro Topográfico Parcelario), de acuerdo con lo que encomendaba la ley; d) En el funcionamiento de correlación que establece la ley entre el Avance Catastral, el Registro de la Propiedad, los servicios del Notariado, los administrativos, los judiciales y el público en general; e) en el repartimiento de la contribución territorial; f) en la formación de estadísticas catastrales. Se señalaba a continuación, en el artículo 40, que el servicio de conservación en un término municipal comenzaría en el mismo momento en que se aprobaran las características de todas sus parcelas, y, de momento, mientras no se organizara en la provincia personal especial para este servicio, estaría a cargo de los funcionarios del Avance. El artículo 41 señalaba que la Superioridad (el Centro directivo superior) podía empezar a organizar el servicio de conservación en la provincia después de que se hubiera producido el acuerdo definitivo sobre el cuadro de tipos evaluatorios, pudiendo después ordenar al personal de este servicio que, en todo o en parte, pasara a reforzar a los funcionarios del Avance. Finalmente, el artículo 42 señalaba que cada jefe provincial de la conservación recibiría bajo inventario todos los documentos del Avance en el estado en que se encontraran al tomar posesión del cargo.

A partir de aquí se abría el apartado titulado *Servicio ordinario de conservación*, que comprendía desde el artículo 43 al artículo 50. Se señalaba que las variaciones de las características generales de la propiedad y de las particulares de las parcelas se incorporarían al Avance mediante comunicación a las Oficinas de Conservación bien por iniciativa de la Administración o por declaración de los propietarios o de las Juntas Periciales. Cualquier cambio en la característica *situación*, por aumento o disminución de polígonos topográficos por construcción de nuevas vías, cambio de límites jurisdiccionales, etc. debería ser comunicado por las Juntas Periciales a las Oficinas de Conservación. La característica *extensión* sólo se consideraría variable por anexión o disgregación de parcelas, dándose varias normas de

ordenación para estos casos, como que en el caso de división de una parcela entre otras varias se designaría en lo sucesivo la mayor de ellas con el número primitivo y las demás con los números ordinales que siguieran al último del polígono. Se elaboraría una nueva hoja de croquis adicional que contuviera el polígono y las parcelas objeto de agregación o disgregación, formándose nuevas hojas declaratorias, hojas catastrales y cédulas de propiedad. La característica *calificación* se consideraría variable en los trabajos ordinarios de la conservación catastral cuando hubiera cambio de cultivo o aprovechamiento en la parcela o subparcela; esto podría llevar también a la variación de la *clasificación* (esta característica se consideraría invariable en el servicio ordinario de conservación mientras no cambiara la *calificación*), y necesariamente a la de *valoración*. Siempre, también, correspondería a los propietarios, las Juntas Periciales, o a los propios funcionarios de la Oficina de Conservación el comunicar las variaciones que se fueran produciendo. Concluía este apartado, en el artículo 50, considerando la alteración de características de orden jurídico por transmisiones, disgregaciones o consolidaciones de dominio, desaparición o imposición de servidumbres, etc., lo que ocasionaría anotaciones en el libro de la propiedad y nuevas hojas catastrales y cédulas de propiedad.

El apartado referente al *Servicio extraordinario de conservación* abarcaba desde el artículo 51 al artículo 62. Se indicaba que durante el primer año de tributación catastral, si no se había hecho durante el período hábil, se podía, por parte de Juntas Periciales, Ayuntamientos o contribuyentes, ejercer el derecho de reclamación contra el Avance Catastral. Y todas las reclamaciones realizadas después de la aprobación de éste se tramitarían a costa de la entidad reclamante, aunque la Superioridad podría acordar que el procedimiento fuera de oficio si los interesados probaran que no ejercieron su derecho en época oportuna por causas ajenas a su voluntad o que se hubiera cometido infracción de procedimiento. Esta exención de pago, sin embargo, se entendería concedida si la reclamación se resolviera favorablemente al peticionario. Las comprobaciones deberían siempre alcanzar a todos los predios que el reclamante poseyera en el término municipal, aun cuando no todos ellos fueran objeto de reclamación. Los reclamantes serían invitados a

presenciar las labores de comprobación y a aportar sus comentarios haciéndolos constar en el acta correspondiente. El jefe provincial resolvería lo que procediera y su resolución sería apelable ante la superioridad en un plazo de quince días. El cuadro de tipos evaluatorios podría ser también objeto de reclamación, pero ésta habría de ser colectiva y firmada por la mitad, cuando menos, de los propietarios interesados. El acuerdo que dictara la Superioridad sería apelable ante el Tribunal gubernativo del Ministerio de Hacienda. En el artículo 58 se establecía que un contribuyente podía efectuar su reclamación presentando los planos con la definición geométrica de sus propiedades, y, si después de sufragados por su parte los gastos de comprobación, ésta le fuera favorable, se le inscribirían estas fincas en el Avance con la caracterización que resultara de dichos planos. Asimismo, los propietarios podrían solicitar a la Jefatura provincial la ejecución de estos planos por parte de personal del Avance, con el abono de su importe según las tarifas correspondientes. El artículo 60 señalaba que, detectado un error de caracterización en una parcela o grupo de parcelas (especialmente en la calificación, clasificación, aforo de superficies y exenciones tributarias) por parte de los funcionarios del Avance o de la conservación, éstos lo comunicarían a los propietarios, y sería el Jefe provincial quien decidiría los cambios procedentes después de oír las alegaciones de éstos y de la Junta Pericial correspondiente. Los acuerdos del Jefe provincial serían apelables ante la Superioridad durante un plazo de quince días. También podrían efectuar esta labor investigadora las Juntas Periciales, los Ayuntamientos, las entidades agrarias y los propietarios. Para concluir este apartado, el artículo 62 hacía referencia al artículo 22 de la ley de 1906, en el que se determinaba que cada diez años se revisarían los cuadros de tipos evaluatorios aunque podrían anticiparse estas revisiones cuando lo justificaran los cambios de importancia en los cultivos. Se indicaba que el acuerdo de revisión correspondería a la Superioridad, pero podría ser iniciado por los Ayuntamientos, las Juntas Periciales o las Jefaturas provinciales del Catastro mediante la presentación ante aquélla del oportuno expediente. La revisión se llevaría a efecto con los mismos trámites y procedimientos que se siguieron para su aprobación, procurando conservar invariables los cuadros calificativos y clasificativos.

El último apartado del Capítulo Segundo, *Correspondencia de la conservación catastral con otros servicios públicos*, comprendía del artículo 63 al 70. En ellos se daba cuenta de que las oficinas de Conservación expedirían certificaciones y copias de documentos catastrales, con fines legales o informativos, a los interesados que lo solicitaran o a las autoridades que lo ordenaran, abonándose en papel de pagos al Estado los derechos que exigieran las tarifas correspondientes. Asimismo, las oficinas de Conservación expedirían certificaciones de los valores en venta y renta de las parcelas cuando figuraran en los libros del Avance. En cumplimiento del artículo 38 de la ley de 1906, para facilitar la labor de los jueces, tribunales, oficinas administrativas, notarios y registradores, el Centro directivo del Catastro haría publicar todos los años en la *Gaceta* la relación por provincias de los términos municipales en que se había puesto en vigor el Avance Catastral. Se autorizaba también a los delegados de Hacienda de cada provincia catastrada para que pudiera utilizar a los servicios de Conservación catastral en las peritaciones a realizar en la provincia para la venta de propiedades y derechos del Estado. Finalmente, el artículo 70 señalaba que las tarifas de remuneración de los servicios catastrales, cuando debían ser pagados por los contribuyentes, Ayuntamientos, etc. se establecerían por el Ministerio de Hacienda, se ingresarían en su tesorería, y podrían revisarse todos los años. Habría una tarifa para los trabajos de campo y de gabinete y otra para la expedición de documentos. La primera tarifa se refería a los siguientes servicios: levantamiento de planos parcelarios (tomando como unidad el kilómetro de contorno poligonal de parcelas, con distinto precio según el terreno fuera llano, ondulado o quebrado), renovación o rectificación de croquis por las mismas causas, reconocimiento de variación de características de orden físico sin dibujo de croquis ni levantamiento de planos, y los gastos de locomoción.

### **3.4.3.- Las aplicaciones a la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria**

El Capítulo Tercero se denominaba *Aplicaciones del Catastro a la Contribución de la riqueza rústica y pecuaria.- Defraudación y penalidad*, y comprendía del artículo 71 al 90. Confirmando la ley de reforma de la

Contribución Territorial de 29 de diciembre de 1910, se señalaba que la contribución dejaría de ser de *cupo* para pasar a ser de *cuota* en cada término municipal cuando se aprobara su Avance Catastral en los siete primeros meses del año corriente o en los cinco últimos del que le precedió. En la aplicación de los tipos impositivos sobre las bases imponibles que determinara el Avance Catastral, estos artículos del Reglamento remitían a las leyes vigentes. Sin embargo, en el artículo 73, se definía de forma clara la aplicación de los gravámenes a cada tipo de contribuyente, circunstancia que no se había precisado con rigurosidad en las leyes y normativas anteriores. Se decía: *“La liquidación de cuotas individuales deberá practicarse aplicando el tipo de gravamen que las leyes señalen a las riquezas que con relación a cada contribuyente figuren en las respectivas cédulas de propiedad. Cuando haya separación de dominios con carácter temporal o se trate de contratos de arrendamiento, según el título 6º, libro IV, del Código Civil, se exigirá la contribución total de las fincas a quien ejerza el dominio directo en el primer caso y al arrendador en el segundo. Cuando la separación de dominios sea de carácter perpetuo o por tiempo indefinido, constituyendo foros, censos y gravámenes análogos, se exigirá el total importe de la contribución al censatario, según el artículo 1.622 del Código Civil”*. Los siguientes artículos 74, 75 y 76 precisaban y complementaban las exenciones de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria que se habían regulado en las leyes de 1906 y 1910. Las exenciones perpetuas eran las relacionadas en la ley de 1910, y las exenciones temporales, sintetizando y ampliando toda la normativa vigente, eran las siguientes: 1) disfrutarían de exención temporal durante tres años las plantaciones nuevas de cereales, plantas leguminosas, forrajeras, textiles, bulbos y tubérculos, siempre que estos cultivos se establecieran sobre terrenos en que antes había viñedos, y los dedicados exclusivamente al cultivo de algodón; 2) disfrutarían de exención temporal durante cinco años los terrenos concedidos con arreglo a la ley de Colonización y repoblación interior de 30 de agosto de 1907; 3) disfrutarían de exención temporal durante seis años las plantaciones nuevas que se hicieran con variedades e híbridos de vid americana resistentes a la filoxera, y las plantaciones de olivos, almendros, algarrobos, avellanos, castaños, encinas, manzanos y demás árboles o arbustos frutales o forestales en asociación con la vid; 4) disfrutarían de

exención temporal durante diez años las nuevas plantaciones de olivos, etc., según el punto anterior, siempre que los terrenos ocupados por estas plantaciones no tuvieran ni se plantaran vides; también la disfrutarían los terrenos dedicados exclusivamente al cultivo del algodón por la diferencia entre la riqueza verdadera y la que tenía amillarada anteriormente, y los terrenos convertidos de secano en regadío también por la diferencia de riquezas; finalmente, las repoblaciones forestales disfrutarían exención durante el período de repoblación. Como puede apreciarse, el sistema de exenciones continuaba incentivando el cambio de cultivos originado por la precariedad que había impuesto, desde hacía ya varios lustros, las plagas de la filoxera. Y era también uno de los puntos más significativos de toda esta relación de exenciones, sin duda, la supresión de una parte del impuesto durante diez años a los terrenos que se transformaban de secano a regadío, por su importancia en el monto de la recaudación y por el estímulo y apoyo que se ejercía a los agricultores que realizaban este cambio. Los siguientes artículos de esta primera parte del Capítulo Tercero regulaban las responsabilidades y definían conceptualmente los agentes intervinientes en el proceso. El artículo 78 dictaba que los servicios relativos a la contribución territorial en los municipios en que se aprobara el Avance Catastral correspondían a las oficinas provinciales de Conservación y a las Juntas Periciales, y distribuía las funciones a realizar por parte de cada una de ellas. A cargo de las primeras quedaba la formación de los padrones de contribución, la liquidación de altas y bajas de riqueza o dominio y las propuestas de exenciones temporales a los delegados de Hacienda; y por parte de las Junta Periciales correspondería la exposición de los padrones y la formación de listas cobratorias y matrices de recibos. El resto de artículos de este apartado, del 79 al 86, se referían a las definiciones y descripciones del proceso administrativo para las liquidaciones, reclamaciones, listas cobratorias, etc. Se señalaba la obligatoriedad de que los propietarios de las fincas rústicas dieran conocimiento por escrito a la Junta Pericial respectiva de las variaciones que ocurrieran en sus parcelas dentro del semestre en que éstas se produjeran. Y se definía el concepto de *padrón*, uno de los documentos más reconocidos y que después perduraría hasta más allá del final de la implantación catastral, de la siguiente manera: *“Padrón de la riqueza rústica imponible de un término municipal es la relación de contribuyentes del*

*mismo por orden alfabético de apellidos, en que conste el domicilio de cada uno, su riqueza imponible total y la cuota también total de la de la contribución correspondiente. A la cabeza del padrón se relacionarán los tipos de gravámenes diversos con relación a 100 pesetas de riqueza, y al final la distribución de la contribución total que al término corresponda entre los diversos conceptos que suponen los tipos de gravamen. Los padrones deberán quedar ultimados en 30 de septiembre de cada año”.*

En el apartado denominado *Defraudación y penalidad* se fijaban de forma detallada las multas en que incurrirían los propietarios, usufructuarios o representantes legales por incumplimientos como el de no acudir a declarar sus fincas ante el funcionario catastral después de la invitación general por bando o edicto (de 5 a 10 pesetas), o una multa de 25 a 250 pesetas *“por ocultación maliciosa en sus declaraciones de la verdadera extensión o cultivo de sus fincas”*, aunque a continuación se dejaba perfectamente claro, como reconociendo la precariedad e imprecisión de los amillaramientos, que *“No se les exigirá en cambio responsabilidad alguna por las diferencias que pueda haber entre el valor imponible que el Catastro reconozca a las fincas y el que figure en los amillaramientos”*. Se sancionaba también, con pagos de 5 a 10 pesetas, a los contribuyentes que no dieran cuenta en un plazo de seis meses de las variaciones de características de sus parcelas, o, con multas de 10 a 250 pesetas, a los que se negaran sin causa justificada a ser vocales de la Junta Pericial y también a los alcaldes que con sus actos fuesen causa de entorpecimiento de los trabajos del Avance. Asimismo, en el artículo 88, se indicaba que se sancionaría a los funcionarios, notarios y registradores de la Propiedad que no cumplieran el precepto señalado en el artículo 38 de la ley de 1906, relativo a que se incluyeran en todos los documentos públicos los planos o las hojas del Registro fiscal del catastro. Estas sanciones serían impuestas por el delegado de Hacienda de la provincia o por los jefes superiores de los respectivos funcionarios a instancias de los órganos intermedios.

### 3.4.4.- La estadística catastral y las valoraciones finales

El Reglamento concluía con el Capítulo Cuarto, titulado *Estadística catastral*, en el que, desde el artículo 91 al 95, se fijaba que se ordenaran y agruparan, por términos municipales, partidos judiciales, provincias y regiones, las características de las parcelas que se habían desarrollado en los Capítulos anteriores, con el fin de *“poner en lo posible de manifiesto las leyes de variación general de estas características y utilizar las consecuencias que de esas leyes pudieran deducirse”*. A continuación se detallaba una relación de datos de carácter agronómico o agro-social que las Juntas técnicas provinciales debían calcular y añadir a las características físicas, económicas y jurídicas de las parcelas para cada uno de los tipos evaluatorios extremos e intermedios. Estos datos estaban divididos en dos apartados, uno referido a la producción de la tierra y otro referido al cultivo de la tierra. En el primer caso, se solicitaba, por ejemplo, consignar los productos diversos por hectárea en las tierras incultas y en los aprovechamientos forestales, o los productos de la ganadería de labor y de renta, como trabajo, crías, lana, leche, etc. Y en el segundo apartado se solicitaba, por ejemplo, el consumo de mano de obra por hectárea y año en las distintas labores o el de semillas, abonos, agua para riegos, etc. A continuación, en los artículos 93 y 94 se citaban los cuadros que deberían realizar las Juntas técnicas provinciales, haciendo resúmenes y agrupaciones convenientes, en relación directa con los aspectos físicos y jurídico-económicos de la propiedad, como la agrupación de predios según sus magnitudes y riquezas unitarias; o la distribución de la superficie total cultivada o aprovechada *“entre las cuatro siguientes formas de explotación de la tierra: a) directamente por el dueño, b) en arrendamiento, c) en aparcería, y d) en pegujares y otras formas”*; o la distribución total de propietarios según sus magnitudes; o los productos brutos normales y anuales de cada especie por unidad de superficie; o, también, las relaciones entre las diversas formas de salarios y su cuantía con la población obrera y con las corrientes de emigración e inmigración. Finalmente, el artículo 95 responsabilizaba a los Servicios de la Conservación catastral de la elaboración de la estadística anual de productos brutos totales y unitarios, a partir de los datos e informaciones directas de las Juntas Periciales y los Ayuntamientos.

En las dos disposiciones transitorias, como epílogo, se establecía, en primer lugar, que en las provincias en que estuvieran comenzándose o terminados los trabajos del Avance no sería de aplicación el Reglamento hasta transcurridos tres meses, para poder efectuar la conveniente adaptación. Y, en segundo lugar, se fijaba que en las provincias en que estuvieran terminados o a punto de terminar los trabajos catastrales y se hubiera cumplido el artículo 40 de la ley de 1906, relativo al prorratio de la riqueza pecuaria entre la rústica, de distinta manera a lo consignado en el Reglamento, podría anticiparse la revisión decenal de tipos evaluatorios siempre que se demostrara que con los actuales se perjudicaba de forma notoria los intereses del Tesoro o de los contribuyentes.

Como puede observarse, el Reglamento de 23 de octubre de 1913 fue una norma legal de una apreciable calidad técnica y metodológica, compuesta de un prolijo articulado que afrontaba con rigor y concreción el desarrollo de las leyes de 23 de marzo de 1906 y de 29 de diciembre de 1910 en lo concerniente a las responsabilidades del Ministerio de Hacienda. Salvo algunos puntos que podían aportar una aparente ambigüedad, pocos y de importancia relativa, el conjunto de sus apartados fijaba con la suficiente precisión los mecanismos para desarrollar el contenido de ambas leyes hasta el indispensable grado de detalle que exigía la realización de las operaciones. Su texto permitió, a partir de aquel momento, a los entes y a las personas que ejecutaban el Avance Catastral, trabajar con una herramienta que les clarificaba las labores y les dotaba de una seguridad y de unas garantías que no habían tenido hasta entonces, cuando debían realizar la interpretación de unas leyes que eran excesivamente generalistas. El Reglamento reguló la obligatoria croquización parcelaria, estableció una aceptable tolerancia del cinco por ciento en la medición de las superficies (a conseguir, si fuera necesario, con métodos topográficos) y la misma precisión en la determinación de las riquezas imponibles de las parcelas, reguló pormenorizadamente el cálculo de los tipos evaluatorios, la calificación y la clasificación. Incluso en un punto, la norma, contraviniendo la jerarquía de los textos legales, rebatió y varió lo fijado en el artículo 40 de la ley de 1906, sobre la separación de la riqueza pecuaria de la

rústica, modificando así en la práctica lo establecido en una norma de rango superior. Con el Reglamento de 23 de octubre de 1913, pues, se abrió una nueva perspectiva en los trabajos catastrales en España, que facilitó el que durante los once años siguientes pudieran desarrollarse con una metodología mucho más eficiente, rigurosa y operativa.

### **3.5.- EL FALLIDO INTENTO LIBERAL DE REESTRUCTURAR LOS GRAVÁMENES POR COMPONENTES DE LA RIQUEZA IMPONIBLE**

#### **3.5.1.- La progresividad tributaria del proyecto de ley de Suárez Inclán**

El 25 de octubre de 1913, dos días después de promulgarse el Reglamento del Avance Catastral y sólo dos días antes del cambio de Gobierno, Félix Suárez Inclán presentó en el Congreso de los Diputados un *“Proyecto de ley estableciendo en la contribución territorial tipos de gravamen diversos para cada uno de los componentes de la riqueza imponible”*<sup>38</sup> (el documento, no obstante, llevaba fecha de 23 de octubre, lo que da a entender que se pretendía lanzar un plan unitario junto con el Reglamento). Este proyecto de ley, avanzado y renovador, quedó después marginado durante el siguiente período conservador del ejecutivo (las Cortes abrieron sólo en una cuarta parte de su tiempo de mandato) y ya plenamente olvidado por los siguientes hacendistas titulares del Ministerio y por las sucesivas mayorías parlamentarias. No pasó, pues, de ser un voluntarioso intento reformista y no llegó a tener ninguna efectividad práctica en el proceso de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria. Sin embargo, es justificado y procedente condensarlo aquí en sus puntos más importantes, ya que, por el trascendente cambio progresivo que introducía al reestructurar los componentes del líquido imponible y aplicar distintos tipos impositivos sobre ellos, como medidas correctoras sobre todo para combatir el mal aprovechamiento y la infrautilización de la tierra (básicamente por parte de los latifundios y también por parte, aunque menos, de la subdivisión excesiva de la propiedad), pudo haber cambiado de forma relevante la estructura y el desarrollo del tributo, encaminándose hacia la obtención de una parte de los objetivos de reforma agraria que se pretendían con este estímulo fiscal a la mejor explotación de los predios. El turno y la grave inestabilidad política e institucional truncó de nuevo

---

<sup>38</sup> Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados. Apéndice 10 al Núm. 225, pp. 1-10, día 25-10-1913 (Proyecto de ley de 23 de octubre de 1913)

un proyecto innovador y de características singulares, sin que ya nunca pudieran conocerse cuáles habrían sido sus frutos y sus consecuencias.

El proyecto de ley estaba dividido en tres partes: en primer lugar, una introducción o presentación a las Cortes; después, el propio texto legal, formado sólo por cinco artículos más uno transitorio; y, finalmente, una extensa memoria que se subtitulaba *Memoria justificativa de un proyecto de ley que tiende a corregir con el impuesto el inadecuado aprovechamiento de la tierra*.

En la introducción se sintetizaba el contenido de las normas propuestas y los objetivos que pretendían conseguirse:

No puede verse ciertamente con indiferencia para el daño social que nace del inadecuado aprovechamiento de la tierra...

Puede evidentemente el impuesto corregir en cierto modo el régimen de propiedad, si no en su esencia jurídica, en sus derivaciones de orden económico, puede favorecer la buena explotación de la tierra y perseguir con sus rigores a la incultura y al absentismo; y puede facilitar la emigración lenta, pero eficaz, del dominio de la tierra, desde las manos inexpertas que sólo aspiran al fruto de la producción espontánea, a las habilísimas que saben convertir las estepas en tierras de labor.

De diversos modos puede el impuesto ejercer esta acción correctiva sobre el régimen de la propiedad territorial: o valorando la tierra al servir de base al tributo, no por lo que produce sino por lo que puede producir, o estableciendo el impuesto de un modo progresivo en relación con la extensión superficial en las fincas a partir de una extensión considerada como óptima desde el punto de vista del rendimiento, o haciendo que la progresividad crezca en razón inversa de los coeficientes del rendimiento por unidad superficial, o en razón inversa también del capital de explotación relacionado con dicha unidad. Pero el Gobierno, huyendo de radicalismos que podrían comprometer el éxito de la reforma y de los inconvenientes prácticos de cada uno de los sistemas enumerados, inconvenientes cuyo examen juzga ocioso, ha buscado y encontrado la solución en el principio mismo sobre el que el impuesto se funda y en la estructura económica de la base imponible del territorial.

.....

Aplicando estos conceptos a la producción territorial, se ve que en ella intervienen tres entidades económicas, distintas siempre, aunque muchas veces estén superpuestas o confundidas; la que representa el dominio de la tierra con sus mejoras; la que representa el dominio del capital de explotación, y la que sin

dominio alguno representa la inteligencia que dirige y coordina esos factores al fin productivo.

Del producto líquido obtenido, una parte, la que se llama *renta*, remunera la intervención de la tierra; otra, la que se llama *interés* del capital que se puso en circulación, remunera la intervención de éste, y el remanente, constituye el *beneficio* de la entidad directiva.

.....  
Para dar forma práctica en el tributo a estos principios se proponen tipos de gravamen módicos para los beneficios del cultivo, y otros bastante más altos para las rentas, sobrentendiendo siempre embebido en éstas el interés del capital de explotación o circulante. Y aun en las rentas, se diversifica el tipo, estableciendo un máximo para las correspondientes a terrenos incultos o simplemente roturados; otro intermedio para las de los terrenos cultivados y plantados de árboles o arbustos; y otro mínimo para las tierras de riego artificial permanente.

.....  
Por lo demás, los tipos de gravamen que se proponen han sido calculados de modo que la exacción total sobre la riqueza rústica no exceda o exceda muy poco de la que hoy, sin esa diversificación de tipos, se impone; para ello se han tenido en cuenta las estadísticas oficiales y los datos del Catastro.

.....  
No va directamente este proyecto contra los llamados latifundios, sino contra el mal aprovechamiento de la tierra, tanto en las grandes como en las pequeñas fincas...

Se concluía esta introducción indicando que las modificaciones propuestas sólo serían aplicables en los municipios en que se hubiera efectuado el Avance Catastral y no en los que todavía rigieran los amillaramientos, ya que en éstos los tipos evaluatorios no distinguían entre rentas y beneficios. Se precisaba también que se instaría a que en las poblaciones catastradas se revisaran los tipos evaluatorios para adaptarlos a esta nueva normativa, es decir, estableciendo de forma precisa para cada uno de ellos las tres mencionadas variables: la renta de la tierra, el interés del capital aportado y el beneficio obtenido. Por último, se indicaba que para los municipios en que todavía estuvieran en vigencia los amillaramientos se proponía reducir las dos secciones de gravámenes existentes a una sola sección, tanto para la riqueza rústica como para la urbana.

El artículo 1º del proyecto de ley establecía que en las provincias o términos municipales en que se hubiera realizado el Avance Catastral, donde

según ordenaba la ley de 29 de diciembre de 1910 el tipo impositivo para la cuota del Tesoro era del 14 por ciento, se aplicarían los siguientes porcentajes de gravamen: *“a) El 17 por 100 sobre la renta sumada al interés de los gastos anuales del cultivo para los terrenos incultos, tengan o no arbolado, y para los cultivados en secano que no tengan plantaciones de árboles o arbustos. b) El 15,5 por 100 sobre los mismos conceptos tributarios para los terrenos de secano plantados de árboles o arbustos. c) El 14 por 100 en la misma forma de aplicación para los terrenos que disfruten de regadío constante, ya con agua de pie, ya con aguas artificialmente elevadas. d) El 8 por 100 para el beneficio del cultivo, considerado independientemente de la renta y del interés de los gastos anuales, como sumando de la riqueza imponible, y cualquiera que sea la clase de terreno o de explotación agrícola o forestal”*.

En cuanto a la riqueza pecuaria, se señalaba en el artículo 2º que continuaría computándose como un recargo de la rústica, con el mismo tipo del 14 por ciento tanto para el ganado de labor como para el de renta.

En el artículo 3º se indicaba el fraccionamiento de la riqueza imponible en los mencionados tres sumandos: *“A los efectos de los artículos anteriores se dispondrá por el Ministerio de Hacienda que en los trabajos del Avance catastral se descompongan todos los tipos evaluatorios en tres sumandos correspondientes respectivamente a la renta de la tierra y de sus mejoras permanentes o temporales, aumentadas en el interés de los gastos anuales del cultivo; al beneficio propio del que cultiva la tierra, ya sea el propietario, ya sean los colonos, aparceros, etc., etc.; al recargo por los beneficios propios de la ganadería, ya sea de labor, ya de renta, según dispone el artículo 40 de la ley de 23 de marzo de 1906”*.

Finalmente, en los artículos 4º y 5º se autorizaba al Gobierno para proceder a la revisión de los tipos evaluatorios, según el artículo anterior, en los términos municipales en que ya rigiera el Avance Catastral, y para unificar los tipos de gravamen en los todavía amillarados, de manera que la exacción total sólo excediera de la anterior en la cantidad necesaria para que los tipos de gravamen fueran números enteros o con la fracción adicional de media unidad.

### 3.5.2.- La fundamentación del proyecto de ley en la Memoria justificativa

La titulada *Memoria justificativa de un proyecto de ley que tiende a corregir con el impuesto el inadecuado aprovechamiento de la tierra* desarrollaba de forma prolija varios apartados para sustentar y fundamentar el contenido del proyecto de ley. En primer lugar, el de *Limitación del dominio de la tierra por la conveniencia colectiva*, en el que, después de analizar otros caminos para establecer esta limitación, se decantaba por *un régimen fiscal que permita al Estado obtener en forma tributaria de dichas tierras mal aprovechadas una participación de beneficios igual a la que obtendría de las mismas si su aprovechamiento estuviese en armonía con la conveniencia colectiva*. A continuación analizaba las *Diversas maneras de intervenir el impuesto en el adecuado aprovechamiento de la tierra*, reflejando las siguientes: *a) Valorando la tierra como base tributaria, no por lo que produce, sino por lo que puede producir; b) Estableciendo el impuesto progresivo a partir de una extensión máxima de las fincas; c) Impuesto progresivo en razón inversa de la densidad superficial de la riqueza imponible; d) Impuesto progresivo en razón inversa del capital de explotación*. El método seleccionado era descrito como *Solución propuesta: tipo de gravamen diverso para cada uno de los elementos de la riqueza imponible, pero constante en cada uno de ellos*. Y se definían con detalle los tres componentes del producto líquido obtenido: la *renta*, que remuneraba la intervención de la tierra; el *interés* del capital que puso en circulación el acto productivo; y el sobrante, o *beneficio* de la entidad directiva (propietario, colono, aparcerero).

Finalmente, como colofón de esta *Memoria justificativa*, se describía de manera pormenorizada, detallando el proceso de los cálculos efectuados, la *Exposición del sistema que se propone*, en la que de forma clara se adjudicaba casi exclusivamente a los latifundios (en el apartado anterior del mismo texto se citaba concretamente que las regiones en que se hallaban ubicados los grandes latifundios eran Andalucía, Extremadura y La Mancha) la responsabilidad del mal aprovechamiento de la tierra en España. Se

encabezaba el apartado final titulándolo *Demostración de que con el sistema propuesto se gravan al máximo los latifundios españoles*:

Las tierras mal aprovechadas grandes y pequeñas, pero especialmente las grandes, que son hoy en España la casi totalidad de la superficie mal aprovechada, sufrirán, en efecto, el máximo de gravamen según a continuación se demuestra:

Las grandes fincas españolas pueden clasificarse primeramente en dos grandes grupos a saber: el de los terrenos completamente incultos y el de los terrenos cultivados.

Los del primer grupo ofrecen los siguientes tipos:

a) Dehesas con arbolado de encinas, alcornoques y especies análogas. b) Dehesas de puro pasto. c) Monte con especies maderables o con espartizales. d) Estepas llanas o quebradas, con o sin especies leñosas, y pastos más o menos abundantes.

Los del segundo grupo, es decir, los latifundios de terrenos cultivados, ofrecen a su vez los siguientes aspectos:

e) Cortijadas en que se cultivan cereales en rotaciones cuyo período de erial o incultivo es cuando menos de un año, y casi siempre de más.

f) Fincas grandes con arbolado, especialmente de olivos, sin los cuidados propios de este árbol.

g) Grandes extensiones de regadíos pertenecientes a un solo dueño y subdivididas entre varios colonos, y que quedan mal cultivadas por las excesivas rentas en relación con los beneficios.

A continuación se analizaba cada uno de estos tipos de terrenos. En el caso del tipo c), por ejemplo, se decía: *“Mientras sus dueños se limiten a la simple apropiación de la producción espontánea no habrá beneficio de cultivo, y el tipo de gravamen será el máximo adoptado; cuando por efecto de ordenaciones y repoblaciones haya capital de explotación, habrá beneficio de cultivo, y entonces descenderá el tipo de gravamen”*. Y se procedía a efectuar el *Cómputo de los tipos de gravamen elementales*, calculándolos a partir de los datos de la distribución del suelo de todo el territorio nacional, según la Dirección General de Agricultura, y el reparto de la riqueza imponible entre los diversos tipos de tierra, según los resultados de los promedios de tipos evaluatorios determinados por el Avance Catastral para la provincia de Albacete. Por su interés, desde el punto de vista de aportar información del estado del aprovechamiento de la tierra en aquel momento en España y de las proporciones de la riqueza imponible valorada, el resumen de los datos era el que se refleja en el cuadro 6 siguiente:

## CUADRO 6. Aprovechamiento del suelo y valoración de riqueza imponible

CLASES DE TERRENOS	Superficie		Riqueza imponible		
	Ha.	%	Tipos evaluatorios Cálculo (Ptas.)		%
Cultivo de regadío	864.000	2	75	150	22,4
Árboles y arbustos cultivados	3.019.000	6	25	150	22,4
Cultivo herbáceo extensivo	16.000.000	31	8	248	37,0
Inculto con arbolado forestal	4.912.000	10	4	40	6,0
Inculto sin arbolado	20.800.000	41	2	82	12,2
Improductivo	4.851.688	10	-	-	-
TOTALES	50.451.688	100		670	100,0

**FUENTE:** Proyecto de ley del M. de Hacienda de 23-10-1913 (Diario sesiones de Cortes citado)

Realizando el cálculo final distribuyendo los repartos de tal manera que la aplicación del escalado de los nuevos tipos impositivos conservara para el total la media general del 14 por ciento ordenado por la ley de 29 de diciembre de 1910, las cifras definitivas resultantes serían las del siguiente cuadro 7:

## CUADRO 7. Bases tributarias imposables y tipos de gravamen definitivos

CLASES DE TIERRAS	BASE TRIBUTARIA IMPOSIBLE			TIPOS GRAVAMEN ELEMENTALES		TIPOS GRAVAMEN DEFINITIVOS
	Renta (Ptas.)	Beneficio (Ptas.)	Total (Ptas.)	De las rentas	De los beneficios	
Tierras de huerta bien cultivadas	250	250	500	0,140	0,080	0,1100
Idem mal cultivadas	200	50	250	0,140	0,080	0,1380
Tierras con arbolado bien cultivadas	60	60	120	0,155	0,080	0,1175
Idem mal cultivadas	40	10	50	0,155	0,080	0,1400
Tierras rasas de secano bien cultiv.	50	50	100	0,170	0,080	0,1250
Idem mal cultivadas	24	6	30	0,170	0,080	0,1520
Tierras incultas bien aprovechadas	50	10	60	0,170	0,080	0,1550
Idem mal aprovechadas	10	-	10	0,170	0,080	0,1700

**FUENTE:** Proyecto de ley del M. de Hacienda de 23-10-1913 (Diario sesiones de Cortes citado)

La columna correspondiente a la renta en el Cuadro 7 incluye como sumandos la *renta* de la tierra y el *interés* del capital.

Los tipos impositivos totales, pues, si este proyecto hubiera llegado a convertirse en ley, habrían oscilado entre un mínimo del 11 por ciento para las

tierras hortícolas bien cultivadas y un máximo del 17 por ciento para las tierras incultas mal aprovechadas.

En conclusión, nunca podrán conocerse cuáles habrían sido los resultados de este innovador proyecto para conseguir, mediante el incentivo fiscal, el mejor aprovechamiento de la tierra. Puede verse claramente que la iniciativa se dirigía contra quien ocupaba de forma abrumadora el primer lugar en la responsabilidad del problema de la infrautilización de la tierra en España: el latifundismo. Y se acometía en un momento en que el Avance Catastral estaba progresando precisamente en las zonas del sur del país donde se hallaba ubicado el grueso de las grandes propiedades. El “castigo” tributario que pretendía realizarse mediante esta progresividad de tipos impositivos que llegaban a gravar hasta con seis puntos porcentuales de diferencia, sin aumentar la presión fiscal total, las fincas explotadas de forma deficiente, ¿habría sido suficientemente convincente para conseguir, en buena parte, los objetivos deseados? Por otro lado, ¿cuál habría sido la reacción sobre todo de los latifundistas y grandes terratenientes? En general, su actitud en aquel momento, como se ha expuesto en los apartados anteriores, era la de un significativo malestar originado sólo por la realización del Avance Catastral y la aplicación de un tipo impositivo único para cualquier clase de suelo. El proyecto de ley sólo fue presentado y ni comenzó a discutirse en el Parlamento, siendo de prever, de haberse realizado el debate, la resuelta y encarnizada oposición de las fuerzas políticas más conservadoras. Finalmente, pues, la avanzada propuesta reformista de introducción de la progresividad en la tributación agraria realizada por el Gobierno de Romanones y su ministro de Hacienda, Félix Suárez Inclán, al final del largo período de mandato liberal, quedó sólo en un intento, una aspiración que nunca llegaría a materializarse.



**CAPÍTULO 4**

**CONTROVERSIA Y CONSECUENCIAS**  
**DEL PROYECTO DE REFORMA**  
**HACENDÍSTICA DE SANTIAGO ALBA**  
**(1914-1918)**



#### **4.- CONTROVERSIA Y CONSECUENCIAS DEL PROYECTO DE REFORMA HACENDÍSTICA DE SANTIAGO ALBA (1914-1918)**

A finales de octubre de 1913, obstinado Maura en su empeño de no aceptar la alternancia con los liberales, el monarca decidió ofrecer a Eduardo Dato la formación de un nuevo gabinete. Éste presidió otra vez, pues, transcurridos cuatro años de mandato del Partido Liberal, un nuevo gobierno de signo conservador durante algo más de un bienio, aunque en todo este período el Parlamento sólo estuvo abierto siete meses. Uno de los rasgos que caracterizó la actitud política de este gobierno minoritario de Dato fue el mantenimiento de una escrupulosa neutralidad ante los contendientes de la Gran Guerra que estaba entonces asolando Europa, a pesar de que la opinión de la mayoría de sus correligionarios del Partido Conservador mostraba una tendencia más bien germanófila. Esta neutralidad originó que España se convirtiera ya en 1915 en una de las más importantes naciones productoras de suministros para los países beligerantes, lo que propició que la actividad industrial experimentara un fuerte crecimiento, sobre todo en Cataluña y el País Vasco. Dato no tuvo tiempo ni capacidad para implantar las leyes sociales que había prometido, y en diciembre de 1915 fue relevado de nuevo, en la perenne dinámica del turno, por el conde de Romanones. Éste comenzó manteniendo también una estricta neutralidad internacional, convocando seguidamente unas nuevas elecciones en las que su partido, el liberal, obtuvo una cómoda mayoría parlamentaria. Aunque esta vez Romanones soportó un agitado mandato, ya que tuvo que hacer frente, sobre todo, a las presiones del intervencionismo militar, a las exigencias autonomistas catalanas, y al auge de las movilizaciones obreras y patronales.

En el ámbito de la Hacienda Pública, el gran reto renovador de este período fue el ambicioso proyecto de reforma económica y hacendística presentado por el ministro de Hacienda, Santiago Alba, que finalmente fue amputado en una gran parte y modificado también en muchos de sus capítulos

supervivientes. Como señalan J. Fontana y J. Nadal (1980, p. 110): *“Nada de cuanto se intentó, nada de cuanto podía intentarse mientras el poder siguiera controlado por unas oligarquías a las que no convenía una reforma tributaria, sirvió para aliviar la situación de la Hacienda”*. Santiago Alba continuaría después como ministro del ramo en el nuevo y breve gobierno del liberal-demócrata Manuel García Prieto hasta junio de 1917. Y tras otro corto interregno de cinco meses de Eduardo Dato, siguió García Prieto presidiendo el Consejo de Ministros hasta marzo de 1918. A continuación sería Antonio Maura quien ocuparía la cabecera del banco azul desde esta fecha hasta noviembre, finalizando este año 1918 con el otra vez brevísimo mandato de Manuel García Prieto (desde el 9 de noviembre hasta el 5 de diciembre) en el que Santiago Alba (ya adscrito entonces a su nuevo partido, Izquierda Liberal) detentaría de nuevo, y por última vez, la cartera de Hacienda. Como muestra de la evidente inestabilidad política e institucional vivida estos años, que se agravaría aún más en el siguiente período ya final de la Monarquía constitucional previo al golpe militar de Primo de Rivera, puede ilustrar el dato de que, en los cinco años transcurridos entre 1913 y finales de 1918, se sucedieron hasta nueve distintos políticos ocupando la titularidad del Ministerio de Hacienda.

Como se documentará en los apartados siguientes, a principios de junio de 1916 Santiago Alba presentó ante el Senado las directrices principales de su proyecto. Éste era una ambiciosa propuesta de reformas económicas y tributarias, pero que de momento no estaba aún cerrada ni concretada. Lo que sí lanzó entonces el ministro de forma oficial fue un primer proyecto de ley que formaba parte de este paquete de medidas, consistente en un tributo sobre los beneficios extraordinarios de las empresas generados por la guerra europea, que intentaba paliar la situación originada por la caída de los ingresos en Aduanas. El proyecto de ley provocó durante el verano una irritada oposición parlamentaria y una feroz movilización de los sectores económicos y empresariales implicados. En este clima de tensión e inestabilidad, Alba presentaría en septiembre su *“programa orgánico de política económica de reconstrucción nacional”*, en el que se incluía el presupuesto ordinario para 1917 con un amplio plan de reformas tributarias. En cuanto a la Contribución Territorial, se proponían, en rústica, unas penalizaciones para ciertos tipos de

terrenos infrautilizados, y en urbana, un nuevo procedimiento para fijar la base imponible de los solares urbanos. Acompañaban al presupuesto unas cuantas leyes complementarias, que incluían un proyecto de ley “*reorganizando la ejecución de los servicios del Catastro*”, concebido con el objetivo de acelerar los trabajos catastrales para que formaran parte primordial de un grupo de medidas que deberían configurar una auténtica reforma agraria<sup>1</sup>. Todo este “programa orgánico”, sin embargo, encontró en los meses siguientes un Parlamento dividido, colapsado y en permanente tensión por la enconada situación interna y externa. Finalmente, el gran proyecto de Santiago Alba quedó reducido a una Ley de Protección a las Industrias y a la aprobación, en marzo de 1917, de la Ley de Autorizaciones, que incluía varias de las normas legales que habían acompañado de forma complementaria al proyecto. Entre ellas se mantuvo, sobre todo, el *Proyecto de ley reorganizando la ejecución de los servicios del Catastro*, que tendría una importancia decisiva en la ejecución y desarrollo del Avance Catastral durante los años siguientes, hasta verse decapitado en 1925 por la nueva legislación promulgada por el Directorio militar.

---

<sup>1</sup> ALBA (1916)

## 4.1.- LA APLICACIÓN DEL NUEVO REGLAMENTO Y SUS EFECTOS CLARIFICADORES

### 4.1.1.- La etapa de gobierno de Eduardo Dato

La puesta en marcha del Reglamento de octubre de 1913 aportó al conjunto de los trabajos del Avance Catastral, como se ha indicado, un soporte y una eficiencia de las que carecía hasta aquel momento. Las Leyes de marzo de 1906 y diciembre de 1910, que establecían las bases estructurales del catastro parcelario y de la Contribución Territorial, no llegaban, por su propia configuración, al suficiente grado de detalle normativo para poder desarrollar los levantamientos planimétricos y las valoraciones agronómicas con la necesaria rigurosidad, dejando muchas operaciones a la libre interpretación de ingenieros y funcionarios. El Reglamento reguló adecuadamente la metodología para la realización de todos los trabajos a realizar por el Ministerio de Hacienda, los ajustó con idoneidad a la Contribución Territorial, y abrió, en estos aspectos, un nuevo horizonte que se prolongaría hasta la extinción del Avance Catastral en 1925. No obstante, en cuanto a la celeridad en su ejecución, durante el período de casi tres años y medio comprendido entre la publicación del Reglamento y la Ley de Autorizaciones de Santiago Alba de marzo de 1917, los trabajos catastrales continuaron a un ritmo moderado, similar al mantenido en 1911 y 1912, ya que se produjeron muy pocas variaciones en la financiación de los mismos con la aportación de nuevas dotaciones presupuestarias (ver cuadro II.16 del Apéndice Estadístico).

Mientras tanto, se continuaba reglamentando mediante Reales Órdenes en casi todos los aspectos del desarrollo de las labores del Avance. La Real Orden de 20 de febrero de 1914<sup>2</sup>, sobre *Incompatibilidad de los funcionarios del Servicio Catastral*, regulaba las incompatibilidades de los ingenieros agrónomos funcionarios del catastro de la misma forma que antes se había hecho con los peritos agrícolas (R. O. de 14 de enero de 1907). Se establecía

---

<sup>2</sup> ALCUBILLA. Boletín Jurídico-Administrativo, Madrid. Real Orden de 20 de febrero de 1914. Apéndice de 1914, p. 38.

que los ingenieros agrónomos *“no deberán ejercer sus cargos en las provincias en que ellos o sus esposas, o sus parientes consanguíneos o afines en primer grado, posean fincas rústicas”*. Y para los peritos agrícolas complementaba la anterior Real Orden con la siguiente restricción: *“La misma incompatibilidad alcanza a los peritos agrícolas ayudantes del Servicio Catastral, pero limitada al partido judicial en que radiquen las fincas de referencia. Podrán, pues, prestar servicios en las provincias a que corresponden dichos partidos, pero no deberán intervenir en ninguno de lo que a los mismos se refiera”*. Asimismo, en la misma fecha se publicó otra Real Orden<sup>3</sup> sobre provisión de cargos del Servicio de Avance Catastral de la riqueza rústica, en la que se señalaban para muy diversos casos *“las condiciones que deben reunir los ingenieros agrónomos y peritos agrícolas que hayan de ejercerlos, fundadas unas veces en la antigüedad en la carrera, otras en la antigüedad en los servicios y otras en la calidad de éstos”*. Se exigía, por ejemplo, que *“Para ser nombrado jefe de la Sección técnica del Catastro de la Riqueza Rústica de esa Subsecretaría, será condición indispensable contar diez años de servicios, por lo menos, en el de Catastro como jefe provincial o como funcionario de dicha Sección”*; o se fijaba que *“Para ser nombrado perito agrícola auxiliar del Servicio de Conservación del Catastro se necesita haber servido diez años por lo menos en el de formación del mismo sin notas desfavorables de gravedad”*.

Durante el corto plazo de tiempo en que se desarrolló actividad parlamentaria en el período de gobierno de Eduardo Dato, hubo también muy pocas referencias al proceso de la ejecución del Avance Catastral y a la evolución paralela de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria. Sólo una intervención en el Congreso del diputado liberal Ángel Galarza y Vidal<sup>4</sup> (que había sido relevado de su cargo de director general del Instituto Geográfico y Estadístico por Francisco Martín Sánchez, ya que entonces gobernaban los conservadores), para anunciar una futura interpelación a los ministros de Hacienda e Instrucción Pública, en la que solicitaría la necesidad de unificar todos los servicios catastrales *“viniendo a parar a un Centro que bien pudiera*

---

<sup>3</sup> ALCUBILLA. Boletín Jurídico-Administrativo, Madrid. Real Orden de 20 de febrero de 1914. Apéndice de 1914, p. 39.

<sup>4</sup> Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados. Núm. 31, pp. 750-751, día 20-05-1914.

*llamarse Dirección General del Catastro y que, como parece natural, dependiese del Ministerio de Hacienda*". Y otro extenso parlamento, días más tarde, del diputado por Madrid, Eduardo Cobián y Fernández de Córdoba<sup>5</sup>, en el que dirigiéndose al ministro de Hacienda, Gabino Bugallal, después de lamentar y solicitar ayuda por una tremenda helada extemporánea que acababa de arrasarse *"todos los campos de esta infortunada provincia de Madrid"*, planteó una denuncia a la situación en que se encontraba su demarcación después de la aplicación de los resultados del Avance Catastral y del paso del sistema de *cupo* al de *cuota*. Aseguró que, a pesar de haber disminuido los tipos impositivos del 19,5 por ciento al 14 por ciento, con el descubrimiento de la riqueza oculta el gravamen aumentó en su provincia de manera extraordinaria y se habían producido *"grandes desigualdades al valorar unas u otras tierras"*, haciendo un ruego al ministro para que *"realizando trabajos nuevos y revisando los antiguos, con un criterio igualitario, equitativo, pueda hacer que desaparezcan en todo lo posible esas desigualdades y preparar la halagüeña situación de que, cuando haya terminado la transición del antiguo al nuevo sistema, se pueda proponer a las Cortes una rebaja en la cuota contributiva, medio el más eficaz de proteger a nuestra agricultura, que protegiendo a nuestra agricultura hacemos riqueza, mejoramos materialmente, y en ese mejoramiento habrán de arraigar aquellas esencias indeclinables de nuestro moral progreso"*. La contestación del ministro Bugallal fue escueta y unívoca: *"yo no le puedo asegurar sino que pondré todo mi empeño en procurar estudiar bien el mal de que S.S. se queja respecto a la poco equitativa distribución de los repartos de las cuotas..."*.

El progreso de los trabajos del Avance Catastral en aquel momento se reflejaba en el informe emitido en enero de 1915 por el Servicio Agronómico Catastral de la Subsecretaría del Ministerio de Hacienda, dando cuenta del estado de los trabajos a 31 de diciembre de 1914<sup>6</sup>. Del total de las 50.451.688 hectáreas que comprendían el territorio nacional, el resumen de este estado era el siguiente:

---

<sup>5</sup> Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados. Núm. 37, pp. 936-937, día 28-05-1914.

<sup>6</sup> SUBSECRETARÍA DEL MINISTERIO DE HACIENDA (1915).

a) Provincias concertadas (Vizcaya, Guipúzcoa, Álava, Navarra): sin intervención por parte del Ministerio de Hacienda..... 1.760.146 Ha.

b) Provincias terminadas (Albacete, Córdoba, Jaén, Cádiz, Ciudad Real, Toledo, Madrid)..... 9.226.607 Ha.

c) Provincias comenzadas (Granada, Málaga, Almería, Sevilla, Murcia, Alicante, Huelva, Cáceres, Badajoz, Segovia)..... 11.880.155 Ha.

d) Provincias preparadas por el Instituto Geográfico (Valencia, Cuenca, Ávila, Salamanca, Castellón, Guadalajara, Valladolid)... 7.448.483 Ha.

e) Provincias no comenzadas (resto de provincias)..... 20.136.297 Ha.

El informe se completaba con un gráfico en el que se realizaba un estudio comparativo entre las riquezas rústicas totales amillaradas y las totales catastradas de las provincias que ya se habían completado. No se reflejan aquí estos datos porque, quizá debido a la premura en la presentación de estas estadísticas de provincias recién terminadas, adolecían de varios errores y diferencias respecto de los resultados finales oficiales ofrecidos más tarde por el Ministerio de Hacienda.

Las recaudaciones anuales de las cuotas del Tesoro de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria (aproximadamente 130 millones de pesetas, según cuadro I.1 del Apéndice Estadístico) continuaban durante estos años reflejando el cupo total establecido, con la adición al alza originada por la disposición legal que fijaba que no podían rebajarse los tipos mínimos.

Una de las causas principales para la baja o exención en el pago de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria continuaban siendo los perjuicios causados por la plaga de la filoxera en los terrenos de viñedo. Las Reales Órdenes de 6 de marzo de 1915 y de 22 de julio de 1915<sup>7</sup> establecían que “en

---

<sup>7</sup> ALCUBILLA. Boletín Jurídico-Administrativo, Madrid. Real Orden de 6 de marzo de 1915 y Real Orden de 22 de julio de 1915. Apéndice de 1915, pp. 368-369.

*los términos municipales donde rija el Avance Catastral, las bajas se acordarán previa la tramitación que para su concesión determinan las disposiciones reglamentarias del servicio de Catastro*". En este caso, pues, serían los funcionarios de la conservación catastral quienes certificarían la veracidad del efecto de la plaga en los terrenos objeto de reclamación. En cuanto a los municipios donde regía todavía el régimen de cupo, se fijaba que los propietarios reclamantes acudirían con una instancia *"al presidente del Ayuntamiento y Junta Pericial o al de la Comisión de Evaluación del término donde radiquen los viñedos..."*; éste instruiría el oportuno expediente *"expresando la procedencia o improcedencia de la baja, y si hay medio de compensarla en todo o en parte con el aumento correspondiente a las ocultaciones en aquella clase o en otra de riqueza, o con manifestación de no constar ocultación ninguna"*, y lo remitiría a la Administración de Contribuciones de la provincia, quien dictaría una resolución que constituiría acto administrativo. Como puede observarse, la comprobación de la veracidad de las reclamaciones para la obtención de la exención tributaria de los terrenos afectados por la filoxera se utilizaba también como un elemento de combate contra las ocultaciones latentes de riqueza imponible en los amillaramientos.

#### **4.1.2.- Las últimas disposiciones hasta el proyecto de Santiago Alba**

En otras disposiciones se reglamentaban también las retribuciones eventuales de los funcionarios del Avance Catastral, establecidas a través de fórmulas y escalas que les gratificaban en función de la cantidad de trabajo realizado. La Real Orden de 1 de diciembre de 1915<sup>8</sup> dictaba que los Ayudantes de brigada (peritos agrónomos) deberían desde el día 1 de enero de 1916, cumpliendo escrupulosamente el Reglamento, realizar un trabajo mínimo anual según la siguiente fórmula (que ya había determinado anteriormente la R. O. de 28 de julio de 1911):

$$\sqrt{4} \text{ ps} \quad (p = \text{n}^\circ \text{ de predios croquizados}; \text{ s} = \text{área en Km}^2)$$

---

<sup>8</sup> ALCUBILLA. Boletín Jurídico-Administrativo, Madrid. Real Orden de 1 de diciembre de 1915. Apéndice de 1916, pp. 143-144.

y la aplicación de esta fórmula tendría que alcanzar la cantidad de 1.200 puntos, debiendo, en todo caso, el trabajo útil realizado estar comprendido entre dos términos de la escala siguiente (de la que se reflejan sólo las primeras y últimas filas de la tabla):

<u>Fincas</u>	<u>Superficie (Ha)</u>	<u>Puntos</u>
2.000	18.000	1.200
2.500	14.400	1.200
-----	-----	-----
7.500	4.800	1.200
8.000	4.500	1.200

En el trabajo topográfico de poligonaciones (itinerarios), parcelaciones y comprobaciones, el kilómetro de contorno perimetral equivaldría a cuatro puntos de la fórmula anterior. Los Ayudantes de brigada que no obtuvieran durante dos años consecutivos este mínimo anual de 1.200 puntos podrían ser incluso separados del servicio. Y la remuneración eventual se efectuaría en proporción a los puntos que excedieran a los citados 1.200, estableciéndose un máximo anual de 2.500 pesetas por funcionario a cobrar por este concepto. Finalmente, la Real Orden de 1 de diciembre de 1915 regulaba también los trabajos de los jefes de brigada (ingenieros agrónomos), jefes provinciales (también ingenieros agrónomos) y escribientes temporeros eventuales, aunque pormenorizando sólo sus labores funcionales, ya previstas en el Reglamento, de control y colaboración con los cometidos de los Ayudantes de brigada.

En cuanto a la actividad parlamentaria en estos años finales de la Restauración, para ilustrar su funcionamiento (algunos casos ya se han reflejado también en apartados anteriores), con cierta frecuencia algunos diputados o senadores, de manera individual, presentaban propuestas de ley en las Cortes sobre aspectos generales o concretos para enmendar parcialmente o modificar de raíz disposiciones legales anteriores con cuyo contenido discrepaban. Estas propuestas, generalmente breves y poco elaboradas, fruto evidente de un trabajo personal que muchas veces carecía del suficiente conocimiento legal y técnico sobre la materia, daban a entender que respondían más a intereses personales o corporativos inmediatos que al

reflejo de la auténtica labor de representación de la ciudadanía que tenían encomendada. Este fue el caso de la proposición de ley<sup>9</sup> presentada en julio de 1916 por el senador vitalicio Jerónimo del Moral y López, propietario agrícola y anteriormente diputado conservador por Ciempozuelos (Madrid), que constaba de un artículo único cuyo texto era el siguiente: *“Para la exacción de la contribución territorial se tendrá en cuenta en adelante la base de la renta líquida de la propiedad; y las operaciones catastrales para averiguar, fijar y comprobar los líquidos imponibles de las riquezas rústica y urbana, se harán por fincas separadas, siendo personalmente responsables de la ocultación de riqueza que pueda resultar a consecuencia de estas operaciones los funcionarios públicos encargados de practicarlas, revisarlas y comprobarlas”*. Como puede observarse, el senador proponía en realidad la utilización de la misma base imponible que ya estaba regulada en las disposiciones legales; indicaba que debería hacerse por fincas separadas, operación que ya también el Avance Catastral realizaba por su propia metodología de trabajo desde 1906; y, finalmente, en una confusa redacción, daba a entender que debería responsabilizarse a los propios funcionarios de las ocultaciones de riqueza que se descubrieran a través de los trabajos catastrales. El senador Jerónimo del Moral, el mismo día de la presentación de este proyecto de ley, se había dirigido al Ministro de Hacienda para solicitarle, como documentación de apoyo a su proposición, *“que se sirva (el Sr. ministro) mandar urgentemente a la Cámara los datos que obren en el Ministerio de Hacienda acerca de la forma de tributación que tienen todas las naciones de Europa y el tanto por ciento que por contribución directa territorial paga la propiedad de esas naciones. El otro ruego es que haga el favor de mandar también a la Cámara cuanto antes pueda, nota detallada de los líquidos imponibles de los pueblos de las provincias catastrales de Madrid, Toledo, Albacete y Alicante, con separación de los líquidos que corresponde a cada contribuyente... Considero necesario que la Cámara conozca algunos de los datos antes mencionados para hacer patentes los vicios y deficiencias del actual sistema...”*<sup>10</sup>. Como era de prever, el proyecto de ley no prosperó en el subsiguiente trámite parlamentario.

---

<sup>9</sup> Diario de las Sesiones de Cortes. Senado. Apéndice 3º al Núm. 44, día 3-07-1916.

<sup>10</sup> Diario de las Sesiones de Cortes. Senado. Núm. 42, pp. 626-627, día 3-07-1916

## 4.2.- EL PROYECTO DE REFORMA HACENDÍSTICA Y ECONÓMICA DE SANTIAGO ALBA

El día 5 de junio de 1916, transcurrido poco más de un mes desde que ocupara la cartera de Hacienda en el gobierno de Romanones, Santiago Alba y Bonifaz presentó ante el Senado *“la explicación al país de las orientaciones económicas y de Hacienda del partido liberal y los planes de trabajo a realizar, a estos respectos, por el Gobierno”*, indicando que este era el planteamiento general inicial y prometiendo que al finalizar el verano presentaría ya con concreción los nuevos presupuestos y una importante batería de proyectos de ley con todas las reformas y medidas correctoras. Esta primera “explicación” fue un discurso<sup>11</sup> largo e intenso en el que el ministro lanzó, enunciándolas, las trazas principales de su programa económico y financiero, aunque, sin embargo, indicó que no eran momentos de formular programas, sino de adoptar planes de trabajo. En un análisis de los períodos precedentes, realizó un encendido elogio de la obra de Raimundo Fernández Villaverde, una parte importante de la cual él pretendía compartir: *“aquel insigne financiero consideraba que en la política económica a desarrollar en nuestro país, había tres momentos: el primero, que él llamó de la liquidación; el segundo, que denominó de la reconstitución; el tercero, que es el que apellidaba de la desgravación. Es decir: primero, pagar lo que se debía, liquidar todas las deudas, componer los fragmentos de la Hacienda española que se había disociado bajo el peso de nuestros desastres coloniales y por las desdichas de nuestras guerras; después, reconstituir las fuerzas económicas de España para impulsarlas hacia el porvenir, intensificar la producción, mejorar las condiciones de vida de la industria, del comercio, de la navegación y de la agricultura; y, por último, hacer un alto en el camino fiscal, pensar cuáles esfuerzos se habían demandado con exceso o con injusticia al contribuyente, y acometer una obra de liberación, de acomodamiento, de redención de aquellos núcleos contributivos más castigados, a los cuales, por virtud del desahogo del Tesoro,*

---

<sup>11</sup> ALBA (1916, pp. VII-XXXV)

*fuera posible ya levantarles las cargas o disminuir las contribuciones y hacer más soportables los impuestos”.*

Continuó Santiago Alba constatando la valoración altamente negativa del déficit del Estado desde el 1 de enero de 1909 hasta el 31 de diciembre de 1915, cifrado en más de 846 millones de pesetas, y el balance también deficitario de las cuentas del Tesoro. Apeló a que debía simultanearse la política de solvencia de la Hacienda y la de la reconstitución económica *“como imperativo categórico que la realidad impone”*, y que este acompasamiento de las dos políticas era indeclinable, requiriendo la solidaridad de todos los factores nacionales. Y la labor a ejecutar en el área que cubría su ministerio, según su planificación, se descomponía en tres etapas: la primera eran *“las economías”* como premisa de principio ético para demandar sacrificios al país, es decir, para ser los primeros en dar ejemplo practicando reducciones presupuestarias en la Administración sin que padecieran los servicios públicos. La segunda etapa era una vigorización de los recursos de la Hacienda, con unos presupuestos estrictos para los años siguientes y la presentación de proyectos de ley creadores de nuevos recursos para el Tesoro. Y, finalmente, la tercera fase sería la apelación al crédito para la obra de consolidación económica y financiera.

En este primer período de legislatura, el ministro de Hacienda presentó también a las Cortes tres proyectos de ley. De ellos, el más relevante era el *“Proyecto de ley estableciendo una contribución directa sobre los beneficios extraordinarios obtenidos por las Sociedades y particulares”*, que gravaba los beneficios obtenidos a través de la producción generada por la demanda de los países implicados en la Gran Guerra. Se aplicaban tipos impositivos comprendidos entre el 25 y el 40 por ciento, con carácter retroactivo desde el 1 de enero de 1915, y escalas distintas para los beneficios extraordinarios según las empresas hubieran sido constituidas antes o después del comienzo del conflicto, con el anuncio de un riguroso control antifraude. Todo ello provocó de inmediato la indignación, el escándalo y las protestas de la oposición política, asociaciones patronales, empresas, organizaciones económicas y, sobre todo, una feroz campaña de la prensa derechista. Se produjo un duro enfrentamiento

entre Alba y el líder de la Lliga catalana, Francisco Cambó, constituido “de facto” como el portavoz de toda la oposición en el parlamento, aunque este duelo Alba-Cambó, según sostienen Mercedes Cabrera y Miguel Martorell Linares<sup>12</sup>, no puede circunscribirse a la lucha entre los intereses de la industria catalana y los intereses agrarios castellanos que supuestamente defendía el ministro. Según estos autores, Alba incluyó en sus proyectos de reforma una serie de propuestas que afectaban a los intereses agrarios que difícilmente podían interpretarse como su defensa a ultranza. Y, efectivamente, pueden comprobarse y respaldarse estas opiniones a través de los análisis de los proyectos de ley sobre fiscalidad agraria que se realizan en las páginas siguientes de este trabajo de investigación.

Abiertas de nuevo las Cortes (a mediados de julio habían sido clausuradas por Romanones), Santiago Alba cumplió su compromiso, el 30 de septiembre de 1916, de presentar de forma extensiva ante el Congreso de los Diputados “*el programa orgánico de política económica de reconstitución nacional*”. En el discurso de presentación<sup>13</sup> fue detallando y justificando los grandes capítulos que agrupaba este ambicioso programa orgánico: en primer lugar, el proyecto de ley de Presupuestos para 1917; en segundo lugar, la propia reforma tributaria y un conjunto de medidas de reformas administrativas y económicas sobre todo del sector público, compuesto todo ello por 13 proyectos de ley; y, finalmente, en tercer lugar, una gran batería de gastos y auxilios públicos para esta reconstitución nacional, junto con leyes de política económica y crediticia para propulsar el desarrollo y el crecimiento de los sectores productivos, que abarcaba en conjunto otros 8 proyectos de ley. Para el presupuesto de 1917 hizo un repaso extensivo de los principales apartados del proyecto de ley. La previsión final era un superávit de 95 millones de pesetas (1.421 millones de ingresos y 1.326 millones de gastos). Los gastos destinados al Avance Catastral de la riqueza rústica, en el Ministerio de Hacienda, se cifraban en 1.596.912 pesetas (aunque debe tenerse en cuenta también la parte de personal de la Sección de Catastro de la Subsecretaría, y la parte de gastos de catastro del Instituto Geográfico y Estadístico que no

---

<sup>12</sup> CABRERA (2000, p. 231-232), MARTORELL LINARES (1999a, p. 281)

<sup>13</sup> ALBA (1916, pp. XXXVII-XCIII)

estaban desglosados en el presupuesto del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes). Y en el presupuesto de ingresos por impuestos directos, la previsión de la recaudación por la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria para el ejercicio económico de 1917 era de 126.225.000 pesetas (y por Urbana eran 76.150.000 pesetas).

En cuanto al segundo capítulo, compuesto por 13 proyectos de ley (entre ellos destacaban el de modificación de varios tributos, el de un nuevo concierto sobre el monopolio de Tabacos, el de arriendo de la fabricación y venta de cerillas, el de la reorganización del catastro, el de arriendo de parte de las operaciones de producción de las minas de Almadén, el de creación de los Cuerpos general y auxiliar de funcionarios de Hacienda pública, y el de creación de la Administración de contribuciones de distrito), el ministro fue documentando a los diputados con razonamientos y explicaciones sobre cada uno de ellos. En lo referente a la contribución territorial, incluida en el “Proyecto de ley sobre modificación de varios tributos”, alegó: *“Me importa daros, desde luego, Sres. Diputados, una tranquilidad; estos nuevos recursos no afectan esencialmente ni a la contribución territorial, ni a la contribución industrial, ni al crédito público. A la contribución territorial, porque, dada la naturaleza de la riqueza agraria en España, yo he creído que constituiría un error de política económica el procurar adicionar con una décima o con varias décimas de recargo aquella contribución, y lo mismo se me ha ocurrido en relación con la contribución industrial”*. Indicó que para la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria sólo se modificaban varias exenciones y se contemplaba un aumento del impuesto para los terrenos dedicados a pastos de reses bravas y que fueran susceptibles de mejor cultivo, y para la urbana se establecía que el líquido imponible de los solares sería el 5 por ciento de su valor de venta y el tipo impositivo el 10 por ciento de este líquido imponible. Y la estimación de aumento anual de recaudación generado por estas modificaciones se calculaba que sólo sería de 125.000 pesetas para la contribución rústica y de 2 millones de pesetas para la urbana.

Por lo que respecta al “Proyecto de ley reorganizando la ejecución de los servicios del catastro” ya sí se planteaban unos cambios de mucha mayor

enjundia. Indicó Santiago Alba la necesidad y trascendencia de que estos trabajos se ultimaran, y que para ello se presentaba una ley para que el servicio estuviera concluido en diez años: *“Hubiéramos querido reducirlo a un período de tiempo mucho menor; pero no ha sido posible, por una razón sencilla y al mismo tiempo inapelable; porque, dada la marcha de los trabajos del Catastro en España, hasta ahora, no se ha creado personal técnico bastante para que dichos trabajos se realicen con mayor rapidez y con aquella perfección que al Estado le interesa”*. Y esta gran operación, aún con la perspectiva de diez años vista, representaría unos ingresos muy importantes para la Hacienda pública incluso con la rebaja de los tipos impositivos: *“Bastará deciros, para que comprendáis la importancia de esta ley, que aspiramos a obtener mediante ella, no, naturalmente, en el ejercicio próximo –por eso ya he apartado el examen de estas leyes del de las que tienen una relación directa e inmediata con los ingresos del Tesoro-, un aumento de 100 millones en la contribución territorial, y esto aunque rebajemos al 12 por 100 el tipo de percepción de la cuota. Porque se calcula en 2.000 millones el líquido imponible de la riqueza española, y actualmente sólo 560 millones tributan. De 560 hasta 2.000, todo eso está por investigar, todo eso está por traer al Catastro, todo eso está, en definitiva, por tributar. Ya veis, señores, que el horizonte es amplio, y la obra justa y redentora”*. Después de estas optimistas estimaciones, el ministro de Hacienda, al comprobar las reacciones de varios diputados en sus escaños, añadió: *“Pero me adelanto a una observación, porque veo ya en algunos Sres. Diputados, de aquellos que son partidarios del cómodo ‘statu quo’, y de no imponer nuevos tributos, el apresuramiento en objetar al Ministro de Hacienda que, si todo esto es cierto, ¿a qué traer nuevos ingresos, a qué traer nuevos gravámenes? No cabe tal argumento. Ya he dicho que la obra del Catastro no puede realizarse, por rápidamente que se ejecute, en menos de diez años, y diez años –acaso, de momento, ni uno- no debe esperar, no puede esperar la situación actual del Tesoro y de la Hacienda”*.

Finalmente, para el tercer capítulo, los gastos y auxilios públicos para la reconstitución nacional, Santiago Alba resumía su posición de la siguiente manera: *“... el ministro de Hacienda tiene, sí, que ser un recaudador, procuro serlo hasta ahora; pero tiene que ser también en estas circunstancias un*

*propulsor, el más activo, el más diligente, si queréis el más audaz, de la riqueza pública; porque no importa sólo rehacer el Tesoro, sino que hay también que rehacer el país*". Este capítulo abarcaba los 8 mencionados proyectos de ley entre los que destacaban el de los gastos extraordinarios para la reactivación económica, el del aumento de valor de la propiedad inmueble y régimen fiscal, el de la constitución de un Banco Agrícola Nacional, el de la creación de un Banco Español de Comercio Exterior, el de auxilio a las industrias nuevas y desarrollo de las ya existentes, y el de eximir a las Sociedades que explotaran negocios en España del pago de derechos reales y de timbre por la domiciliación de sus valores en el Reino. La financiación de la mayoría de estos proyectos por parte del Estado se realizaría mediante la emisión de deuda pública. Por su relación directa con el catastro y la contribución territorial, es obligatorio reflejar aquí también los comentarios que, al respecto del proyecto de ley sobre el aumento de valor de la propiedad inmueble y régimen fiscal, realizó el ministro en su discurso ante el Congreso. Y en los apartados siguientes se analizará con detalle el texto de este proyecto, junto con, naturalmente, los del catastro y la contribución territorial. Estos tres proyectos de ley, unidos al de la creación de un Banco Agrícola Nacional, constituían el conjunto de los cuatro textos legales que, dentro del paquete de medidas lanzado por el gobierno liberal, se dirigían directamente a la reforma del sector primario.

Sobre el *proyecto de ley de aumento de valor de la propiedad inmueble y régimen fiscal* señaló el ministro que esta propuesta había bebido de las fuentes del gran economista español Flórez-Estrada (un adelantado, según Alba, de lo que después proclamarían Henry George y Lloyd George) y se había meditado también sobre la obra de los precursores, también españoles, de esta doctrina: Alonso de Castrillo, Juan Luis Vives y Pedro de Valencia. Lo calificó como *"uno de los proyectos más eficaces, más interesante, más trascendentales para la economía española"*. En la primera parte del proyecto se establecía un nuevo tributo sobre el aumento de valor en los bienes inmuebles, pero no debido a mejoras realizadas por los propietarios. Se consideraría como valor actual de las fincas el que resultara de capitalizar al 5 por ciento la renta líquida con que figuraba el inmueble en el Avance Catastral

o Registro fiscal, y, en su defecto, el líquido imponible que constaba en los amillaramientos. Y se concedería un plazo de cuatro meses para que los dueños de bienes inmuebles que no los tuvieran inscritos en el Avance, Registro o amillaramiento, o los tuvieran indebidamente, solicitaran las oportunas inclusiones y rectificaciones. En esta evidente lucha contra la ocultación, el ministro de Hacienda argumentaba: *“La justicia del precepto es evidente. No es que el Fisco se adelanta para aprovecharse –como podría hacerlo- de las ocultaciones en que han incurrido tantos y tantos contribuyentes españoles; es la Administración quien les muestra su deber y les da un término para declarar aquello que corresponde al verdadero valor de las fincas; y sobre esa declaración, una vez establecida, se harán las operaciones necesarias”*. Los tipos impositivos variarían del 15 al 30 por ciento del aumento del valor, según éste excediera de un 10 por ciento o excediera del 200 por ciento, y el aumento del valor inferior al 10 por ciento no estaría sujeto a tributación. En la segunda parte del proyecto de ley se fijaba que la contribución territorial se exigiría por el producto que la finca fuera susceptible de rendir, cualquiera que fuera su producción efectiva en aquel momento: *“¿Por qué el Estado, la sociedad, han de pagar el lujo o el capricho de un propietario? Y establecemos un recargo del 25 por 100 sobre la contribución territorial que satisfagan las fincas que, siendo susceptibles de un cultivo remunerador, se encuentran total o parcialmente incultas”*. Se establecía el apoyo a los derechos de los arrendatarios que cultivaban los predios con la facultad de prorrogar durante cinco años los contratos vigentes, sin que el precio del arriendo pudiera exceder del líquido imponible de la finca para el pago de la contribución territorial. Se reconocía también a los arrendatarios el derecho de realizar mejoras en las fincas rústicas, pudiendo percibir estos incrementos o continuar los arrendamientos, en algunos casos, hasta expropiar la finca. Todo ello sería revisado por la Administración, que controlaría las justas indemnizaciones al propietario que se resistiera a las mejoras de los cultivos. Finalmente, continuando este comentario condensado sobre el proyecto de ley que estaba presentando, el ministro mencionó también, siguiendo en la misma estela, otras nuevas disposiciones que ya colmaron los ánimos de los diputados que ocupaban los escaños de la oposición, provocando su airada indignación. En ellas se consignaba el derecho de los arrendatarios que llevaran en cultivo la

totalidad de una finca durante veinte o más años, o durante treinta en unión de sus ascendientes, y se comprometieran a pagar una contribución correspondiente a una renta o líquido imponible superior en un 10 por ciento, a expropiarla, previo el pago al propietario del precio que resultara de capitalizar al 5 por ciento la renta o el líquido imponible, más el 10 por ciento de quebranto y precio de afección. En defecto del arrendatario, podrían utilizar también los derechos en cada localidad las Cooperativas de obreros agrícolas, Comunidades y Juntas de labradores. La enunciación de estas propuestas, con unos contenidos decantados claramente hacia los postulados reformistas de la izquierda política, provocó en aquel momento en una buena parte de la Cámara intensos rumores y sonoras voces desaprobatorias. A los que Santiago Alba replicó: *“¿Por qué esos rumores, Sres. Diputados? ¿Es que esto contiene algún agravio a la moral? ¿Envuelve un ataque al derecho? ¡Si empezamos por respetar el principio del pago unido a la expropiación! Pero ¿no hablamos todos de que es necesario combatir el absentismo, de que hay que proteger el que las tierras sean de los mismos que las cultivan? ¿No estamos todos convencidos de que el atraso de la agricultura española en muchas regiones no depende sino de ese régimen odioso y absurdo de los arriendos? Pues ¿cómo queréis que salgamos de este régimen? ¿O es una cosa la predicación doctrinal y teórica, y otra el que hagamos lo que está en nuestras manos hacer como legisladores?*

## 4.3.- EL FRACASO DE LA REFORMA DE LA CONTRIBUCIÓN TERRITORIAL Y DE LA TRIBUTACIÓN SOBRE EL AUMENTO DE VALOR DE LA PROPIEDAD INMUEBLE Y FISCALIDAD

### 4.3.1.- La reorganización del catastro y la malograda reforma del impuesto

El Parlamento tendría que enfrentarse, pues, a partir del mes de octubre, a la ingente tarea de discutir el abultado paquete de proyectos que Santiago Alba le había presentado. Comenzaron los debates y pronto se reflejaron las enconadas discrepancias entre los diversos grupos y sectores de la oposición, que consideraban inaceptable la mayor parte del innovador programa del ministro. Los primeros desencuentros aparecieron ya con el establecimiento del orden a fijar para las discusiones, pues mientras el ministro de Hacienda pretendía acometer en primer lugar el debate sobre el presupuesto extraordinario, sus oponentes consideraban prioritaria la aprobación del ordinario. Los debates sobre los proyectos de ley se producían mediante agrios enfrentamientos entre liberales y conservadores y con no menos virulencia, también, en el curso de las intervenciones de diputados del resto de grupos parlamentarios, sobre todo los regionalistas. Asimismo, se produjo la inesperada indisciplina de algunos congresistas de la mayoría liberal, que se atrevían a expresar de manera pública sus discrepancias y reservas hacia los proyectos reformistas. Francisco Cambó, como jefe y portavoz de la minoría regionalista, proseguía su labor de torpedeo aún con mayor intensidad; y lo reflejaría después en sus memorias: *“nuestro propósito era llevar a Santiago Alba a un fracaso total, a fin de que el escarmiento fuera lo bastante notorio para que nadie más tuviera la tentación de hacer contra nosotros maniobras de cerco. Queríamos que no se aprobara ningún proyecto de todos los que él había presentado, ni tan sólo el presupuesto. Y alcanzar esta finalidad no con el sistema grosero de la obstrucción (...), sino con una impugnación serena y razonada de todos los proyectos de Alba”*.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> CAMBÓ (ed. 1987, p. 236), citado en CABRERA (2000, p. 237)

Con respecto a los proyectos de ley sobre la fiscalidad agraria se produjo, fuera del ámbito parlamentario, la reacción feroz y airada de asociaciones y cámaras agrarias provinciales para defender los intereses de los grupos de latifundistas y grandes propietarios. La representación a nivel nacional de todas estas entidades y organizaciones la personificó la figura de Luis Marichalar y Monreal, vizconde de Eza, terrateniente castellano que en aquellos momentos ostentaba el cargo de presidente de la Asociación de Agricultores Españoles. Sus invectivas contra las propuestas de Alba de reformar la Contribución Territorial, reorganizar el catastro y crear un nuevo impuesto sobre el aumento de valor de la propiedad inmueble fueron de una tremenda dureza<sup>15</sup>.

Continuaron durante más de dos meses en el Parlamento estas discusiones con graves dificultades para obtener una salida airosa para la mayoría de los proyectos y, en enero de 1917, se complicó aún más la situación política general del país con la polémica generada por las campañas contra el Gobierno auspiciadas por los grupos conservadores partidarios de Alemania en la Gran Guerra, que acusaban a Romanones de lucrarse personalmente a través de sus reiteradas manifestaciones de neutralidad. En este clima de absoluta inestabilidad prosiguieron penosamente las sesiones de debate de la reforma económica y hacendística, hasta que, el 26 de febrero, se anunció la suspensión del período legislativo. No obstante, ese mismo día, ante la previsión del acontecimiento, se habían aprobado *in extremis* la “ley sobre auxilios a las industrias nuevas y al desarrollo de las ya existentes” y otra de *autorizaciones*, que agrupaba varios proyectos. En realidad, el objetivo principal de esta aprobación en aquel momento fue el de poder facilitar al Gobierno el que se dotara de los préstamos y los recursos necesarios para su implantación.

Finalmente, pues, de todo el conjunto de proyectos de ley presentados por Santiago Alba, el Parlamento había aprobado solamente, con las modificaciones y cambios introducidos en los debates, las mencionadas leyes sobre auxilios a las industrias y la llamada de *autorizaciones*. Esta última

---

<sup>15</sup> MARICHALAR (1917)

contenía la promulgación de las siguientes disposiciones legales: la reorganización de la ejecución de los servicios del catastro, la supresión del monopolio de la fabricación y venta de pólvoras y mezclas explosivas, el arriendo de la fabricación y venta de cerillas, el arriendo de las operaciones de producción de azogue en las minas de Almadén, la creación de las Administraciones de contribuciones de distrito, la exención a las sociedades extranjeras que explotaran negocios en España del pago de derechos reales y de timbre, y la liquidación de los débitos del Estado con los Ayuntamientos y Diputaciones. Después de esto, Santiago Alba continuó como ministro de Hacienda en el nuevo Gobierno del liberal-demócrata Manuel García Prieto durante un breve período, hasta junio de 1917, por lo que ya poco pudo añadir a su programa de reformas.

Con todo ello, entonces, el único proyecto de ley de los tres referidos al catastro y a la fiscalidad agraria que fue aprobado, y promulgado como Real Decreto, fue el de la reorganización de los servicios del catastro. Los otros dos, el de modificación de la contribución territorial y el de aumento de valor de la propiedad inmueble y régimen fiscal, no pasaron la criba del Parlamento. Quizá en otra coyuntura política y socio-económica estos proyectos hubieran conseguido incorporarse al ordenamiento legal y haber representado (sobre todo el segundo de ellos, ya que el primero introducía pocas innovaciones en la parte de rústica) una aportación importante al conjunto de la reforma agraria que anunciaba Santiago Alba. Por su trascendencia y por las aspiraciones de sus creadores, pues, a pesar de que no tuvieron ninguna aplicación real, a continuación se comentan los puntos principales de su articulado.

La reforma de la contribución territorial<sup>16</sup> estaba integrada dentro del *Proyecto de ley sobre modificación de varios tributos*, que incluía otros seis impuestos: sobre las utilidades de la riqueza mobiliaria, sobre los derechos reales, sobre grandezas y títulos de Castilla, sobre el azúcar, sobre los transportes y sobre el timbre del Estado. El texto de la fracasada reforma del tributo territorial constaba sólo de un artículo que se dividía en tres

---

<sup>16</sup> ALBA (1916, pp. 55-64)

disposiciones. La primera disposición, la más extensa, se refería principalmente a la parte urbana del impuesto, indicándose que se sustituirían los artículos 10, 11, 14 y 15 de la ley de 29 de diciembre de 1910 por los nuevos contenidos que se redactaban a continuación. En el artículo 10 se establecían una serie de nuevos porcentajes a deducir del producto íntegro para determinar el líquido imponible de los edificios: el 15 por ciento por reparos en los edificios o en la parte de ellos ocupados por los propietarios, el 33 por ciento en los edificios ocupados exclusivamente por establecimientos industriales, el 50 por ciento en los teatros, cinematógrafos, circos y edificios similares, etc. Para el artículo 11 se señalaba que el líquido imponible de los solares sería el 5 por ciento de su valor en venta, y el tipo de imposición aplicable a los mismos el 10 por ciento de su líquido imponible, teniendo en cuenta que en ningún caso podría ser la cuota correspondiente inferior a la de una tierra de labor de igual cabida y de la mejor clase del término municipal. Y a los efectos de este artículo se definían de forma detallada las características que debían cumplir los terrenos urbanos para ser considerados como solares. Finalmente, para los artículos 14 y 15 se fijaban de forma más estricta las exenciones absolutas y permanentes de la contribución territorial, quedando principalmente exentos los terrenos y edificios propiedad del Estado, y los de la propiedad común de los pueblos y de la Iglesia cuando no produjeran renta ni fueran susceptibles de producirla.

Las otras dos disposiciones, muy breves, y que ya se referían enteramente a la Contribución Territorial Rústica, decían textualmente lo siguiente: *“Disposición 2ª. Los terrenos dedicados a pastos de reses bravas, que sean susceptibles de mejor cultivo, sufrirán un recargo en la contribución territorial del 25 por 100 de su cuota”,* y *“Disposición 3ª. Los aumentos a que diere lugar la aplicación de las anteriores disposiciones se entenderán fuera de cupo en los Municipios en que subsista este régimen”.* Naturalmente, como puede apreciarse, si se hubiera aprobado la ley habría sido necesario ampliar y desarrollar esta Disposición 2ª mediante otra norma de rango inferior, ya que sólo se limitaba a enunciar las líneas maestras del legislador.

#### 4.3.2.- El fracaso de la reforma de la propiedad inmueble y régimen fiscal

El *Proyecto de ley sobre aumento de valor de la propiedad inmueble y régimen fiscal* <sup>17</sup> era ya una ambiciosa propuesta de Santiago Alba y del gobierno Romanones que, de haber fructificado, variando de forma importante la fiscalidad agraria con la introducción de una renovadora figura tributaria, modificando conceptualmente el impuesto territorial, y planificando una sistemática de expropiación de terrenos infrautilizados y de protección a los arrendatarios cultivadores, habría sin duda transformado una buena parte del proceso de la evolución del sector primario en España. Establecía un nuevo impuesto por plusvalías a las propiedades agrícolas y urbanas y modificaba sustancialmente la configuración de la contribución territorial, fijando una carga impositiva sobre las fincas que se encontraran total o parcialmente incultas y aplicando gravámenes a partir de la superación de determinados líquidos imponibles. Ya se ha resumido la presentación que sobre esta propuesta hizo el ministro de Hacienda en el Congreso el día 30 de septiembre de 1916, pero es también ilustrativo resaltar los planteamientos que la animaban y que se especificaban en el preámbulo del proyecto de ley:

No hay en la economía patria fuerza más poderosa que la agrícola; lo es por su población, por los coeficientes de riqueza y de tributo al Estado; por el volumen que representa, todavía hoy, en el comercio de exportación; por su propia eficiencia en la constitución social y económica de España. Atenderla, estimularla, impulsarla, es, en definitiva, “hacer Patria”.

.....

Por eso, si bien en el proyecto (sobre aumento de valor de la propiedad inmueble) se establece que la contribución se exigirá siempre en la transmisión, como no podía menos, ya que ese es el momento en que se va a percibir íntegramente el beneficio del aumento de valor, se consigna también que la no transmisión no será obstáculo para que el tributo se exija, ya que se reserva a la Administración la facultad de revisar los valores de los bienes cada quince años, a tales efectos. Y, por otra parte, se determina la obligación de contribuir por dicho aumento, y en iguales períodos, respecto de las personas jurídicas que no transmiten sus bienes. Con esto, de nada servirá al contribuyente dejar de transmitir para no pagar el tributo, y se habrá logrado evitar dificultades para la transmisión.

---

<sup>17</sup> ALBA (1916, pp. 167-183)

.....  
Más trascendental aún considera el Gobierno la segunda parte de la ley de Bases, que somete a la deliberación de las Cortes: la relativa al régimen fiscal de la propiedad inmueble.

.....  
Este mismo interés supremo del fomento de la riqueza nacional exige la adopción de medidas a favor de los cultivadores, que, sin llegar a las más avanzadas teorías en cuanto al régimen de la propiedad de la tierra, amparen y estimulen al que la hace producir con su trabajo. Entre estas medidas figuran la de señalar un límite al precio de los arriendos, que permita un trabajo remunerador; la facultad de los arrendatarios de prorrogar en algunos casos los contratos en curso, mientras no falten a las condiciones estipuladas en los mismos, y la de poder realizar mejoras con derecho a su abono, y hasta a expropiar las fincas, si por consecuencia de aquellas ha aumentado el valor de éstas en más de un 50 por 100.

.....  
Otro recargo se establece también en el proyecto de ley, que no tiene precedentes en nuestra legislación, y es el que va directamente contra los grandes terratenientes; recargo que obedece a la aplicación del principio del impuesto progresivo sobre la tierra, llevado ya a otras Contribuciones, y con el que, tal como se propone, se ofrece una nueva ventaja al propietario cultivador de sus tierras.

El proyecto de ley estaba dividido en dos capítulos, uno para cada uno de los dos impuestos. El Capítulo Primero, para el nuevo tributo sobre el aumento del valor de la propiedad inmueble, constaba de 14 bases. La base 1ª decía: *“Se crea una contribución especial sobre el aumento de valor de los bienes inmuebles, que no sea debido exclusivamente a mejoras hechas por el propietario”*. La fijación del aumento de valor se describía en las bases 3ª y siguientes: *“Se considerará como aumento de valor, a los fines de esta contribución, la diferencia entre el valor actual en el momento de la exacción, y el valor anterior de las fincas o derechos de que se trata”*. *“Se reputará como valor anterior para la primera liquidación de este tributo el que resulte de capitalizar al 5 por 100 la renta líquida con que figure el inmueble en el Avance catastral o Registro fiscal, o, en su defecto, el líquido imponible que aparezca en el amillaramiento en el momento de ponerse en vigor la ley, con las rectificaciones solicitadas, en su caso, por los interesados”*. *“Se estimará como valor anterior para la segunda y posteriores liquidaciones, respecto de una misma finca o derecho, el fijado para la liquidación precedente a la de que se*

*trate*”. “Se considerará como valor actual el precio fijado en el acto jurídico que motive la imposición de este tributo, o el que resulte de la comprobación o revisión que la Administración realice. Cuando se trate de personas jurídicas y no se liquide el impuesto por la transmisión, se reputará valor actual al declarado por ellas, también debidamente comprobado”. En cada una de estas bases se establecían los términos, reducciones, etc. A continuación, en la base 8ª, se “sancionaba” a los propietarios de las fincas no identificadas que incumplían el pago del impuesto: “Cuando una finca no figure inscrita en el Avance catastral, Registro fiscal o Amillaramiento, se tomará como aumento de valor el valor total de la misma o del derecho de que se trate, y sobre él se girará la liquidación, sin otra deducción que los gravámenes perpetuos que afecten a aquella”. En la siguiente base 11 se ordenaba que este tributo se aplicaría, además de en el acto de las transmisiones, de forma periódica aun manteniéndose el mismo dueño: “Esta Contribución se devengará al verificarse la transmisión por actos ‘inter vivos’ o ‘mortis causa’, de la plena propiedad o de cualquiera de los derechos que la integran. Esto no obstante, la Administración, ya de oficio o ya por denuncia, se reservará la facultad de revisar, a los efectos de esta Contribución, los valores de los bienes inmuebles que no se hubieren transmitido durante quince años. Tratándose de personas jurídicas, se devengará el tributo cada quince años, salvo que dentro de dicho período transmitan aquellas la plena propiedad o cualquiera de sus derechos, caso en el cual el devengo del tributo será al verificarse la transmisión”.

En la base 12 se establecían los tipos impositivos de la siguiente manera: el 15 por ciento cuando el aumento de valor de la finca estuviera comprendido entre el 10 y el 50 por ciento; el 20 por ciento cuando lo estuviera entre el 50 y el 100 por ciento; el 25 por ciento cuando lo estuviera entre el 100 y el 200 por ciento; y el 30 por ciento cuando el aumento excediera del 200 por ciento. El incremento que no excediera del 10 por ciento no estaría sujeto a tributación. Y en el caso fijado en la base 8ª, referente a las fincas que no hubieran tributado anteriormente por contribución territorial, el tipo a aplicar sería el máximo, es decir, el 30 por ciento. Terminaba el articulado de esta parte del proyecto de ley con la regulación del pago de las cuotas, las

actuaciones de Mancomunidades, Diputaciones y Ayuntamientos y las responsabilidades de las oficinas liquidadoras en el cobro del impuesto.

El Capítulo Segundo del proyecto de ley, correspondiente al régimen fiscal de la propiedad inmueble, que comprendía de la base 15 a la base 40, modificaba en profundidad, como se ha indicado, la entonces vigente Contribución Territorial Rústica y Pecuaria, y, sobre todo, el régimen de la propiedad y el arriendo de la tierra, en función de la lucha contra los estamentos que permitían su infrautilización. Las bases 15, 16 y 17 fijaban: *“La Contribución territorial se exigirá sobre el producto que las fincas rústicas sean susceptibles de rendir, cualquiera que sea su producción efectiva. La Administración, bien de oficio o a instancia de los Ayuntamientos, o por renuncia de entidades o particulares, podrá revisar la capacidad productiva del suelo”*. *“Se establecerá un recargo del 25 por 100 sobre la cuota que por Contribución territorial satisfagan las fincas rústicas que, siendo susceptibles de un cultivo remunerador, se encuentren total o parcialmente incultas”*. *“Toda persona natural o jurídica que posea bienes inmuebles o Derechos reales cuya renta líquida o líquido imponible acumulado exceda de 30.000 pesetas, satisfará un recargo en la Contribución por dicho exceso, en la proporción siguiente: de más de 30.000 pesetas hasta 60.000, el 2 por 100; de más de 60.000 pesetas hasta 100.000, el 3 por 100; de más de 100.000 hasta 150.000, el 4 por 100; de más de 150.000 hasta 200.000, el 5 por 100; de más de 200.000, el 6 por 100. Cuando las fincas rústicas sean cultivadas por sus propietarios, esta Contribución se reducirá a la mitad. Se considerarán, para estos efectos, como cultivadas por los propietarios, las fincas dadas en aparcería. Los propietarios que a los efectos tributarios simulen el cultivo directo de sus fincas y las cultiven realmente mediante cualquiera de las formas de arrendamiento distintas de la aparcería, carecerán de acción para desahuciar a los colonos por falta de pago”*.

A partir de la base 18, el Capítulo Segundo del proyecto de ley ya entraba de lleno en la parte relacionada con los aspectos de la propiedad y el arriendo de la tierra. En esta base se indicaba que para no perjudicar a los cultivadores reales con el aumento del tributo se les concedería la facultad de

prorrogar los contratos en curso por un plazo que no excediera los cinco años, sin que los propietarios pudieran oponerse a esta prórroga. La base 19 fijaba: *“En los contratos de arrendamientos de fincas rústicas que se celebren en lo sucesivo, no podrá exigirse un precio mayor que el importe de la renta líquida con que figuren inscritas dichas fincas en el Avance catastral, o que el del líquido imponible con que aparezcan en el Amillaramiento”*. Asimismo, se indicaba que, en los contratos acordados con anterioridad, el arrendatario tendría el derecho a exigir que el precio, si fuera superior, se rebajara hasta el importe del líquido imponible que se le declarara al propietario. En las bases siguientes se establecía también que si el propietario hiciera mejoras que pudieran producir aumento en las utilidades para el arrendatario, el primero tendría derecho a un aumento proporcional en el precio del arriendo, siempre y cuando no se superara el importe del líquido imponible de la finca. Igualmente, el arrendatario, si deseara realizar mejoras en las fincas, debería comunicarlo al propietario, por si éste quisiera hacerlas por su cuenta u oponerse por no estimarlas convenientes ni útiles para los cultivos; en este segundo caso, las mejoras que realizara el arrendatario, una vez cumplidas tales formalidades, *“le darán derecho a percibir el importe del mayor valor que por ellas haya adquirido la finca al terminar el contrato; y si el propietario se negara a abonárselo, a prorrogar dicho contrato por un plazo de cinco a veinte años, que se determinará en la ley, según la índole de las mejoras”*.

A continuación, en las bases 21, 22 y 23, se fijaban dos de las disposiciones del proyecto de ley que condujeron a los duros y encendidos enfrentamientos en el parlamento, como consecuencia de la absoluta oposición puesta de manifiesto por las fuerzas políticas conservadoras. En la 21 se decía: *“Cuando por razón de las mejoras realizadas por el arrendatario, en la forma establecida en el párrafo primero de esta base (citado en el párrafo anterior), aumente el líquido imponible de las fincas en más de un 50 por 100, tendrá aquél derecho a la expropiación, previo pago al propietario de la cantidad que resulte de capitalizar al 5 por 100 la renta líquida o el líquido imponible de dichas fincas antes de las mejoras, más el 10 por 100 por quebranto y precio de afección”*. En la base 22 se indicaba que si en la revisión de la capacidad productiva del suelo realizada por la Administración se detectara que una finca

era susceptible de una producción de más de un 20 por ciento superior a la que tenía en aquel momento, se concedería al dueño un plazo de dos años para iniciar los trabajos conducentes a tal fin, con arreglo a un avance de plan de mejoras que debería presentar a la Administración y ésta aprobar. Y continuaba la base 23 con el siguiente texto: *“Transcurridos dos años desde la publicación de la ley, toda persona que entienda que la renta líquida o el líquido imponible con que figure inscrita una finca, esté o no arrendada, es inferior a su capacidad productiva, y que se comprometa a satisfacer la Contribución correspondiente a una renta líquida o un líquido imponible superior al menos en un 10 por 100, tendrá derecho a solicitar la expropiación, acompañando un anteproyecto de las mejoras que se proponga realizar, y depositando en concepto de fianza una cantidad igual al importe de la Contribución de un año de la finca de que se trate. Igual derecho, y con las mismas condiciones, tendrá cualquier persona cuando hayan transcurrido los plazos a los que se refiere la base anterior sin haberse iniciado o realizado las mejoras a que en ella se alude. No se podrá hacer uso del derecho concedido en los párrafos anteriores respecto de fincas que cultiven y en que vivan los propietarios, a no ser en el caso de incumplimiento de lo dispuesto en la base precedente, ni tampoco respecto de huertos, jardines y fincas de recreo cuya extensión no exceda de una hectárea”*. A partir de esto, en las bases siguientes se detallaban las condiciones para estas expropiaciones, estableciendo que, sin embargo, en un plazo de tres meses se comunicaría al propietario de la finca las pretensiones del solicitante de la expropiación, y si el propietario aceptaba la capacidad productiva señalada por el solicitante, y el pago de la Contribución correspondiente, no habría lugar a la expropiación. Si no aceptara el propietario se haría la misma invitación al arrendatario, si lo hubiere. Y si no aceptaran ninguno de ellos, se expropiaría la finca a favor del solicitante, previo depósito y entrega al propietario del precio que resultara de capitalizar al 5 por 100 el líquido imponible con que figurara inscrita la finca, más el 10 por 100 por quebranto y precio de afección (la expropiación a favor del arrendatario se haría en las mismas condiciones). En igualdad de circunstancias, para las solicitudes de expropiación siempre tendrían preferencia las comunidades y Juntas de labradores y las Cooperativas de trabajo de obreros agrícolas. Se obligaba al nuevo propietario o propietarios a mantener los contratos de

arrendamiento que hubiere anteriormente en los predios, siempre que resultaran compatibles con el plan de mejoras a introducir en las tierras.

La base 27 introducía también otra disposición, aún de concepción e ideario más izquierdista, que generó la réplica beligerante del partido mayoritario de la oposición: *“Todo arrendatario que a la presentación de este proyecto de ley lleve, por sí, en cultivo la totalidad de una finca, durante veinte o más años, o en unión de sus ascendientes durante treinta años al menos, y que se comprometa a pagar la contribución correspondiente a una renta líquida o un líquido imponible superior en un 10 por 100, tendrá derecho a expropiarla, previo pago al propietario del precio que resulte de capitalizar al 5 por 100 la renta líquida o el líquido imponible que figuren en el Avance catastral o Amillaramiento, deduciendo el importe de las mejoras abonables, a tenor de la base 21, y agregando un 10 por 100 por quebranto y precio de afección”*. Si fueran varios los arrendatarios de una finca, habrían de ejercitar conjuntamente este derecho. Y si uno u otros no lo ejercitaran también tendrían derecho en cada localidad las Comunidades, Juntas de labradores y Cooperativas de trabajo agrícolas, respecto de las fincas pertenecientes a hacendados forasteros. Finalmente, las fincas adquiridas con arreglo a lo establecido en este base 27, no podrían ser enajenadas en un plazo de cinco años. En las bases comprendidas entre la 28 y la 30 se fijaban los significados y definiciones sobre lo que el proyecto de ley entendía por cada concepto; como, por ejemplo, indicaba qué se entendía por arrendamiento: todo contrato, escrito o verbal, por virtud del cual se cultiven tierras ajenas, ya sea en colonia, subarriendo, aparcería o cualquier otra forma análoga. Y se precisaban también las modificaciones a las reglas anteriores en los casos en que las fincas rústicas estuvieran gravadas con censos, foros, subforos, “rabassa morta” u otros gravámenes de la misma naturaleza.

La base 31 volvía a introducir otra de las formas de expropiación: *“Transcurridos los plazos a que se refieren las bases 22 y 23, y mientras no se solicite la expropiación, tendrá el Estado, mediante el pago del precio señalado en la base 24 (el precio que resulte de capitalizar al 5 por 100 la renta líquida o el líquido imponible con que figure inscrita la finca, más el 10 por 100 por*

quebranto y precio de afección), *la facultad de expropiar a su favor, con objeto de poder enajenar las fincas rústicas de que se trate, por parcelas, a plazos o en la forma que estime más conveniente para facilitar el cultivo*”.

Continuaba el proyecto de ley reglamentando sobre la propiedad urbana, fijando también nuevas condiciones de tributo y expropiación para solares y edificios. Y en la base 35 volvía a ocuparse de la parte agraria, indicando que el Estado podría ceder las fincas rústicas que poseyera, que se hallaran improductivas, a cualquiera que lo solicitara, de acuerdo con varias reglas, entre las que se incluía que el peticionario no hubiera sido deudor de la Hacienda pública por contribución territorial en los últimos cinco años; tampoco podrían adjudicársele terrenos cuya extensión excediera las 40 hectáreas, por lo que se dividirían las fincas que superaran esta superficie. Con cada solicitud tendría que presentarse un plan de mejoras propuestas para poner en cultivo la finca y, una vez aprobado este plan por la Administración, podría el peticionario gratuitamente trabajar el terreno. Una vez transcurrido el tiempo aprobado para realizar las obras, si el solicitante las hubiera realizado de forma satisfactoria, el Estado le cedería el dominio de la finca, quedando ésta sujeta al pago de la contribución territorial correspondiente. Si estas mejoras no se hubieran efectuado, o se hubieran hecho de forma incorrecta, el peticionario sería privado de la posesión de la finca, quedando en beneficio del Estado las obras o mejoras realizadas. Cuando hubiera varios solicitantes para una misma finca, se adjudicaría ésta al que presentara el plan de aprovechamiento que la Administración considerara más beneficioso. Y la siguiente base 36 facilitaba aún más esta cesión de predios por parte del Estado, estableciendo que las fincas rústicas del Estado no destinadas a servicios públicos y susceptibles de inmediato cultivo, podrían ser cedidas con sólo el cumplimiento de las dos primeras condiciones de la base anterior (es decir, que el peticionario no hubiera sido deudor de la Hacienda pública y que el terreno adjudicado no superara las 40 hectáreas de extensión) y el abono por anticipado de la contribución correspondiente a un año. Cuando hubiera varios solicitantes, se le adjudicaría a aquél que declarara mayor líquido imponible para la finca.

Finalmente, en las disposiciones siguientes se señalaba que el aumento de riqueza originado por las normas anteriores contribuiría fuera de cupo en las localidades todavía sujetas al régimen de los amillaramientos (base 37). Y se disponía que se crearan Tribunales agrícolas, en las cabezas de partido, para la resolución de las cuestiones que pudieran suscitarse en cuanto a la interpretación de las reglas anteriores y que no pudieran ser resueltas por la Administración (base 39). Y ya como última disposición, el proyecto de ley incluía una base adicional en la que se pretendía que el Estado consiguiera el afloramiento e incorporación a la legalidad de una parte de las innumerables ocupaciones y usurpaciones agrícolas ilegales que se hallaban enquistadas y perpetuadas por todo el territorio español. Para ello dictaba lo siguiente: *“Los actuales poseedores de bienes del Estado, que por sí o por sus ascendientes, descendientes, cónyuges o colaterales hasta el tercer grado, los hubieren reducido a cultivo, y cultivado normalmente con anterioridad a la fecha de esta ley, tendrán derecho a que se les adjudiquen administrativamente con las condiciones siguientes: Si los terrenos fueren cultivados por los propios poseedores, la adjudicación se hará previa justificación de hallarse amillaradas o inscritas en el Catastro las fincas de que se trate, y de estar el solicitante al corriente en el pago de la Contribución. Se entenderán para estos efectos como cultivadas por los propietarios las fincas dadas en aparcería”*. Y cuando los poseedores no fueran los cultivadores, sería indispensable para la adjudicación el tenerlos inscritos en los amillaramientos o en el catastro, estar al corriente del pago de la contribución, y satisfacer un canon del 5 por 100 anual del valor de la finca durante diez años.

En conclusión, si el Parlamento hubiese aprobado el *Proyecto de ley sobre aumento de valor de la propiedad inmueble y régimen fiscal* presentado por Santiago Alba, y su contenido se hubiera aplicado a continuación como norma legal imperativa, se habría producido en España una avanzada e innovadora reforma agraria, con cambios y transformaciones sustanciales en la estructura de la propiedad de la tierra, en el incremento de la producción originado por la lucha contra la infrautilización agraria del territorio, y en la evolución y desarrollo del sector productivo que más renta aportaba a la economía nacional. En cuanto a la transformación de la tributación agraria,

estableciendo un nuevo impuesto por las plusvalías de las propiedades, a aplicar cada quince años aun sin producirse transmisión efectiva, hubiera llevado a un incremento importante de los ingresos del Estado, aunque debería valorarse la oportunidad económica del efecto que este tributo habría representado para los diversos tipos de contribuyentes. En lo referente a la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria, cuyo cambio se reflejaba en el Capítulo Segundo junto con la normativa de las expropiaciones de fincas y las reglas para la protección de los derechos de los arrendatarios y cultivadores para el mejor aprovechamiento del suelo, al introducir el concepto de mayor gravamen en función de lo que la tierra fuera susceptible de rendir, se dirigía también hacia este espíritu de estímulo al aumento del rendimiento de las propiedades que propugnaba el proyecto de ley; y, finalmente, la fijación del escalado de recargos para las fincas cuyo líquido imponible superara las 30.000 pesetas se encaminaba a gravar los latifundios y grandes propiedades mediante una medida que de una forma muy simple introducía progresividad a un impuesto que, al estar configurado como de *producto*, mantenía una estructura proporcional.

#### 4.4.- LA REORGANIZACIÓN DEL CATASTRO, UN FRUTO DE LA REFORMA HACENDÍSTICA DE SANTIAGO ALBA

Como se ha indicado, pues, de las cuatro propuestas presentadas por Santiago Alba al Parlamento que estaban directamente relacionadas con el sector primario, y de las cuales tres se referían a la tributación agraria y al catastro, solamente se convirtió en norma legal una de ellas: el *Proyecto de ley reorganizando la ejecución de los servicios de Catastro*.

La ley de Autorizaciones, aprobada por las Cortes el 26 de febrero, finalmente fue sancionada por el Rey y promulgada el día 2 de marzo. Y el día siguiente, el 3 de marzo de 1917, mediante un Real Decreto de adaptación<sup>18</sup>, se dio *en uso de esas autorizaciones, fuerza de ley a diversos proyectos de ley y dictámenes de las Comisiones parlamentarias y transcribiéndolos con las modificaciones introducidas por dicha ley*. Este Real Decreto abarcaba, por tanto, distribuidos entre cuatro artículos, la mayoría de los proyectos de ley del programa de Santiago Alba que finalmente fueron aprobados. Entre ellos, ocupando todo el artículo 3º, se encontraba *la reorganización de la ejecución de los servicios del Catastro*. Y este artículo 3º del Real Decreto de 3 de marzo de 1917 contenía, a su vez, los 16 artículos que conformaban el texto de la mencionada norma de la reorganización catastral dentro de la disposición legal.

El ministro de Hacienda, en su discurso de presentación del proyecto de ley al Congreso, ya había sintetizado cuales eran los objetivos de su Gobierno al pretender implantar esta norma; y su resumen ya se ha reseñado en los apartados anteriores. Sin embargo, a pesar de reiterar alguno de sus puntos, seguidamente se transcriben los párrafos más relevantes de las líneas básicas del proyecto que se reflejaban en el preámbulo de la proposición de ley:

.....

Los beneficios que en el orden fiscal proporcionará la terminación del Catastro parcelario de la riqueza rústica en diez años al

---

<sup>18</sup> ALCUBILLA. Boletín Jurídico-Administrativo, Madrid. Real Decreto de 3 de marzo de 1917. Apéndice de 1917, pp. 152-160.

Tesoro, son inmensos, si se tiene en cuenta que, según los cálculos y estadísticas hechos, la riqueza líquida del territorio nacional no es menor de 2.000 millones de pesetas, siendo hoy día la amillarada tan sólo de 560 millones aproximadamente.

La cuota contributiva que ahora percibe el Erario público es de 107 millones de pesetas, aplicándose los tipos del 14 por 100 para la riqueza catastrada, y hasta el 20 por 100 en algunos casos para la amillarada. Terminado el Catastro, y aun en el supuesto de que la comprobación sólo pudiera hacerse efectiva a 1.600 millones, de los 2.000 que representa la riqueza real, se logrará llegar a una cuota de 192 millones de pesetas, calculando el tipo contributivo al 12 por 100 de la riqueza comprobada, lo que representaría para el Tesoro un beneficio de 85 millones de pesetas anuales, y para el contribuyente una gran rebaja en las cantidades a pagar, influyéndose así, evidentemente, en un mayor desarrollo de la agricultura y la producción españolas.

.....

Las bases sobre las que descansa el proyecto se refieren al aumento del personal técnico necesario para la ampliación de los trabajos, con la organización del mismo y también del personal auxiliar consiguiente, haciéndole depender en su totalidad del Ministerio de Hacienda; al estudio de los procedimientos y marcha a emplear para la más rápida ejecución de dichos trabajos; al cálculo de coste y división de los gastos, según sean de carácter ordinario o circunstancial, y a la formación de un plan extraordinario de recursos, a fin de disponer de los fondos necesarios en el plazo de ejecución.

El articulado del Real Decreto coincidía prácticamente en todos sus puntos con el del proyecto de ley original presentado a las Cortes el 24 de septiembre de 1916, salvo la eliminación del artículo 9º de este último que era sustituido por una modificación adicional al artículo 15 del Real Decreto. Por consiguiente, éste era el único cambio originado por el debate en el parlamento sobre este proyecto. Y esta rectificación se había especificado, para su cumplimiento, en la ley de Autorizaciones de 2 de marzo.

Los tres primeros artículos del Real Decreto, muy breves, eran los que diseñaban las líneas maestras de la reorganización. El artículo 1º decía: *“Las operaciones de avance catastral de la riqueza rústica se organizarán y activarán de manera que sean terminadas en un plazo que no deberá exceder de diez años”*. A continuación se daba el mismo plazo para la riqueza urbana de los más importantes núcleos de población, señalándose que se haría después la comprobación de los restantes municipios por las oficinas de

conservación catastral en el menor tiempo posible. El artículo 2º ordenaba: *“Seguirán en vigor las disposiciones que regulan la ejecución por el Instituto Geográfico y Estadístico de los trabajos geodésicos y topográficos del Catastro”*. Y el texto del artículo 3º era el siguiente: *“La ejecución de los trabajos agronómicos, la conservación del Catastro de la riqueza rústica, la transformación progresiva del avance en Catastro parcelario, y las aplicaciones fiscales, en los dos períodos determinados en el artículo 4º de la ley de 23 de marzo de 1906, continuarán siendo de la competencia del Ministerio de Hacienda, y serán encomendados a la Inspección general de la riqueza rústica que se crea en virtud de esta ley”*.

En el artículo 4º se establecía que los trabajos catastrales de montes públicos y particulares se realizarían por los Ingenieros de Montes de la sección facultativa del Ministerio de Hacienda, bajo la dependencia de la nueva Inspección general de la riqueza rústica. A continuación, los artículos 5º y 6º se referían sólo al catastro de la riqueza urbana, marcándose el objetivo de comprobar 300.000 fincas anuales, por lo que se aumentaría el personal, sobre todo del Cuerpo de Arquitectos, para poder dar cumplimiento a tal fin; y se instaba a los Ayuntamientos que aún no hubieran formado su Registro fiscal de edificios y solares, a que lo formaran en el improrrogable plazo de cuatro años, a contar desde el 1 de enero de 1917.

Para fijar lo mencionado en los artículos 3º y 4º, el artículo 7º establecía la creación de las Inspecciones generales: *“Adscritas a la Subsecretaría del Ministerio de Hacienda se crean dos Inspecciones generales de Catastro, una de riqueza rústica y otra de riqueza urbana, que serán desempeñadas por un Ingeniero agrónomo y un Arquitecto de reconocida competencia en asuntos catastrales. Ambos serán nombrados libremente por el Ministro de Hacienda, y disfrutarán del sueldo correspondiente a los Jefes de Administración de primera clase, aunque los designados no tuvieren esta categoría administrativa”*. Y el artículo 8º homologaba de hecho, en materia catastral, a estos Inspectores con el Subsecretario de Hacienda: *“Los Inspectores generales a que se refiere el artículo anterior acordarán y dirigirán la tramitación de los asuntos a cargo de las Inspecciones, y despacharán con el Ministro de Hacienda cuantas*

*resoluciones requieran Reales órdenes, teniendo los mismos deberes, facultades y atribuciones hoy conferidas al Subsecretario de Hacienda en el Servicio de Catastro”.*

Como se ha indicado antes, en el texto de este Real Decreto de 3 de marzo de 1917, publicado por la *Gaceta* del día siguiente, no figuraba el artículo 9º del proyecto de ley (no existía este artículo, se pasaba directamente del 8º al 10) y sí, en cambio, se había añadido un párrafo adicional al artículo 15, tal y como ordenaba la ley de Autorizaciones. Comparando ambos textos puede verse que, mientras el del proyecto de ley fijaba que los ingenieros agrónomos y los peritos agrícolas que dependían del ministerio de Fomento y prestaban sus servicios en el de Hacienda pasarían a depender exclusivamente de este último, el del Real Decreto ordenaba que seguirían adscritos en sus respectivos ministerios, aunque con la dependencia disciplinaria del ministerio en que estuvieran trabajando.

Los siguientes artículos 10, 11 y 12 regulaban las condiciones laborales, retributivas y sociales del personal del catastro en el ministerio de Hacienda. Se señalaba que el personal agronómico del servicio catastral devengaría las mismas dietas, indemnizaciones, gratificaciones y gastos de locomoción que estuvieran asignados en el ministerio de Fomento. Asimismo, las correcciones disciplinarias y la separación del personal técnico del catastro se regularían por las mismas disposiciones reglamentarias que rigieran para los respectivos Cuerpos del ministerio de Fomento. En cambio, el ingreso, el ascenso y la separación del personal administrativo se regularían según las disposiciones que estuvieran vigentes para los funcionarios de Hacienda.

Los gastos de la conservación catastral, tanto para el Avance Catastral de la riqueza rústica como para los Registros fiscales de edificios y solares, se consignarían, según indicaba el artículo 13, en los presupuestos ordinarios de cada ejercicio económico a medida que fueran terminando los trabajos. Y en el artículo 14 se indicaba que quedaban subsistentes las principales leyes anteriores, es decir, las de 23 de marzo de 1906, de 29 de diciembre de 1910 y de 12 de junio de 1911, en lo que no se opusieran a los preceptos contenidos

en la presente. El único artículo de estas leyes que se derogaba con citación expresa era el artículo 7º de la ley de 29 de diciembre de 1910, que detallaba los tipos de remuneración para los ayudantes de brigada del servicio de rústica, ya que quedaba plenamente sustituido por los conceptos retributivos señalados en los artículos anteriores.

En el artículo 15 se establecía la forma para fijar las dotaciones totales de personal para los trabajos, en función del presupuesto asignado: *“El ministro de Hacienda, dentro de las consignaciones del presupuesto, por Real decreto acordado en Consejo de Ministros, podrá establecer, dentro de los treinta días siguientes al en que empiece a regir esta ley, la plantilla del personal técnico de ingenieros, arquitectos y ayudantes, y del personal administrativo auxiliar, determinando las reglas para su ingreso”*. Y a partir de aquí se añadía el párrafo mencionado que sustituía, modificándolo, al artículo 9º del proyecto de ley. Señalaba este párrafo que se mantendrían los escalafones únicos de ingenieros y de ayudantes destinados a los servicios de los ministerios de Hacienda y de Fomento, transfiriéndose a dicho efecto el presupuesto de este último según lo establecido por la normativa. Sin embargo, la dependencia disciplinaria del personal correspondería absolutamente al ministerio en que éste prestara sus servicios.

Terminaba esta parte del Real Decreto dedicada a la reorganización de los servicios del catastro con el artículo 16, en el que se fijaba que el ministro de Hacienda presentaría a las Cortes, dentro de los diez días siguientes al de la primera reunión que éstas efectuaran cada año, una Memoria en la que se consignarían los trabajos catastrales realizados, sus resultados y los gastos ocasionados por el servicio durante el año anterior.

Las conclusiones que pueden extraerse, pues, del texto de esta *Reorganización de la ejecución de los servicios del Catastro*, contenida en el Real Decreto de 3 de marzo de 1917 de adaptación de la ley de Autorizaciones, el único legado sobre tributación agraria que finalmente sobrevivió de la reforma hacendística de Santiago Alba, reflejan a la vez su indefinición, su escasa rigurosidad, su falta de concreción y, sobre todo, la

fijación de unos objetivos excesivos sin consignar el establecimiento de los medios adecuados para conseguirlos. En muchos aspectos, la norma legal se asemejaba sólo a una ambiciosa declaración de intenciones, pero sin base ni entramado para sostenerla. Casi todo se confiaba a las actuaciones posteriores del ministerio de Hacienda, sobre todo a las que debería realizar su titular. Y, sin embargo, observada con perspectiva histórica, los resultados posteriores de la aplicación de esta norma fueron realmente positivos para la evolución y desarrollo de la implantación catastral en España, aunque no se consiguieran, ni mucho menos, cumplir todos sus objetivos. El dato que se daba en el preámbulo del proyecto de ley referente a que el cálculo de la riqueza líquida rústica de todo el territorio nacional estimaba una cifra de más de 2.000 millones de pesetas (cuando la real cuantificada por los amillaramientos era de 560 millones de pesetas) estaba excesivamente sobrevalorado, ya que las estadísticas oficiales de todas las provincias catastradas hasta 1945 dieron que la riqueza imponible catastrada era aproximadamente un 89 por ciento superior a la amillarada (ver cuadro III.4 del Apéndice Estadístico). La fijación de que los trabajos del Avance Catastral deberían quedar terminados en un plazo de diez años obligaría a que a partir de aquel momento se levantaran y aprobaran aproximadamente una media de casi 3,7 millones de hectáreas anuales (hasta entonces se habían realizado cerca de 12 millones de los 48,7 totales del país), por lo que tendría que triplicarse el ritmo de elaboración. Este era un desafío muy ambicioso y realmente difícil de poder cumplimentar. Y en el Real Decreto no se articulaba ninguna planificación para su consecución. Solamente se decía que, en función de la dotación presupuestaria anual, sería el Ministro de Hacienda quien ordenaría (podemos imaginar que a instancias de la recién creada Inspección general) la incorporación de la plantilla de personal suficiente para lograr los objetivos. Puede verse, pues, que la norma legal especificaba unos deseos y prácticamente no dejaba atado ningún cabo para planificar su obtención. Aunque de todas formas, como se ha indicado, observando sus resultados con posterioridad, este Real Decreto de reorganización del catastro fue después mucho más efectivo de lo que en un principio, en el momento de su promulgación, pudo darse a entender a quien objetivamente lo hubiera valorado.

## 4.5.- LA NUEVA REGLAMENTACIÓN PARA EL DESARROLLO Y LA REORGANIZACIÓN DEL AVANCE CATASTRAL

### 4.5.1.- Los reglamentos para la reorganización

El día 10 de septiembre de 1917, la Gaceta de Madrid publicaba el primer Real Decreto *“dictando disposiciones de carácter orgánico para desenvolver el pensamiento, en esta materia, del proyecto de ley sobre reorganización de los servicios del Catastro”*. Así pues, esta norma comenzaba a desarrollar el contenido del Real Decreto de 3 de marzo, e introducía también algunas modificaciones a su texto y al del Reglamento de 23 de octubre de 1913. Fue promovida por el ya nuevo ministro de Hacienda, el conservador Gabino Bugallal.<sup>19</sup>

El cambio más importante que introducía esta nueva disposición era la supresión, detallada en su artículo 1º, de la plaza de Inspector general del Catastro de la riqueza rústica (prevista con la dotación de un sueldo de 10.000 pesetas anuales), trasladando todas las atribuciones y responsabilidades de la misma al subsecretario del Ministerio de Hacienda. La plaza estaba todavía en aquel momento pendiente de provisión, y puede obviamente interpretarse que el nuevo gabinete de Gobierno consideraba innecesaria su implantación, porque sus funciones podrían ser normalmente absorbidas por el segundo alto cargo del ministerio.

Asimismo, en el artículo 2º se indicaba que en el Servicio central de Catastro de la riqueza rústica, a las órdenes del subsecretario, se creaban tres secciones. La primera, de *Catastro*, compuesta de dos negociados: del Avance Catastral y de la Conservación; la segunda de *Inspección y Estadística*; y la tercera de *Administración y Contabilidad*. A continuación, los artículos comprendidos entre el 3º y el 7º, especificaban las estructuras orgánicas de los Servicios provinciales del Avance, dividiéndolos en jefaturas y brigadas (éstas

---

<sup>19</sup> ALCUBILLA. Boletín Jurídico-Administrativo, Madrid. Real Decreto de 10 de septiembre de 1917. Apéndice de 1917, pp. 573-576.

serían de dos tipos: la de servicio general de Avance y la de servicio especial de revisión), y detallando las funciones que deberían ejercer los ingenieros agrónomos (como jefes de las mismas), los ayudantes peritos agrícolas, los auxiliares geómetras, los auxiliares administrativos, los prácticos, los repartidores de hojas y los peones. Su número se establecería “*en las proporciones que en cada caso se juzguen convenientes, y que se fijarán anualmente en la distribución de los créditos legislativos*”.

En el artículo 8º se confirmaba que las Juntas Periciales debían ejercitar la representación permanente de los intereses de los propietarios en relación con el Avance Catastral, tanto en el período de ejecución como en el de conservación. Seguidamente, en los tres artículos siguientes se regulaban los servicios provinciales para la conservación del Avance Catastral; y se introducía también la colaboración de los ingenieros de montes en la redacción de tipos de aprovechamientos forestales, tanto en la ejecución como en la conservación, con las mismas condiciones que los ingenieros agrónomos y siempre a las órdenes del jefe provincial. El resto del articulado de la norma legal, comprendido desde el artículo 13 al 18, establecía las formas de remuneración del personal de las jefaturas y brigadas y determinaba también los tipos de convocatorias y exámenes para la provisión de cargos.

Pero el documento que debía corregir los aspectos negativos del Real Decreto de reorganización del catastro de Santiago Alba, es decir, que debía compensar su poca rigurosidad y concreción, era el Reglamento de desarrollo del mismo. Y éste fue publicado también por el ministro Bugallal dos días después con la siguiente cabecera: *Real Decreto de 12 de septiembre aprobando el reglamento provisional orgánico del Servicio del Catastro de la riqueza rústica y declarando en vigor las disposiciones del de 23 de octubre de 1913 en cuanto no se opongan a las del presente.*<sup>20</sup>

El texto se dividía en dos grandes apartados: el correspondiente al Servicio Central, que comprendía del artículo 1º al artículo 9º; y el

---

<sup>20</sup> ALCUBILLA. Boletín Jurídico-Administrativo, Madrid. Real Decreto de 12 de septiembre de 1917. Apéndice de 1917, pp. 576-580.

correspondiente al Servicio Provincial, que abarcaba del artículo 10 al 22. En el primer apartado, los dos primeros artículos confirmaban que la dirección ejecutiva inmediata y la inspección del catastro de la riqueza rústica se otorgaban a la responsabilidad del subsecretario del ministerio de Hacienda, y que la dirección superior del servicio correspondería al propio ministro.

El resto de artículos de este primer apartado, hasta el artículo 9º, describían las funciones de todos los negociados que componían el Servicio Central. El artículo 3º detallaba los cometidos que debería realizar el Negociado primero de la primera Sección, llamado de *Avance Catastral*, consistentes básicamente en los informes provinciales de clasificación de cultivos y terrenos, relaciones generales de tipos evaluatorios, reclamaciones, cuentas justificativas de fondos, etc. El artículo 4º, detallaba los del Negociado segundo de la primera Sección, llamado de *Conservación del catastro*, que comprendían prácticamente las mismas funciones que el Negociado primero pero a aplicar en las provincias donde ya hubiera finalizado el Avance Catastral, y añadiendo, además, las revisiones periódicas de los tipos evaluatorios en las mismas. El artículo 5º fijaba las funciones del Negociado primero de la Sección segunda, llamado de *Inspección y de Personal*, consistentes, en síntesis, en la organización de las visitas provinciales de inspección, las propuestas de correcciones y castigos, la comprobación de los expedientes de baja por la plaga de la filoxera, rectificación de los amillaramientos, etc. El artículo 6º detallaba las responsabilidades del Negociado segundo de la Sección segunda, llamado de *Estadística y asuntos generales*, que serían la formación y publicación de las estadísticas catastrales que se enumeraban en el capítulo 4º del Reglamento de 23 de octubre de 1913, la dirección de todas las publicaciones del servicio y la coordinación del archivo general. El artículo 7º concretaba ya las competencias de un determinado tipo de personal: los inspectores del servicio adscritos al Negociado primero de la Sección segunda, atribuyéndoles la inspección de los trabajos que se realizaban en cada provincia, tanto para la coordinación y unidad técnica de todas ellas como para su ordenada marcha unitaria, así como la vigilancia de los servicios y las reglas de corrección del personal en su relación con los contribuyentes. En este caso, excepcionalmente, se fijaba en el

Real Decreto el número de personal a integrarse en el Negociado: *“El número de inspectores será de dos, por ahora, recayendo los nombramientos en los ingenieros agrónomos que reúnan las condiciones que se determinan... Como secretarios y auxiliares de los inspectores y del Jefe de la Sección, se incorporarán a esta plantilla tres peritos agrícolas”*. El siguiente artículo, el 8º, especificaba los trabajos a realizar por la Sección tercera: al Negociado primero (administrativo) de esta Sección tercera le correspondería informar *“en cuantos asuntos determinen gasto del crédito legislativo destinado a los servicios de Catastro de la propiedad rústica”*, en especial la tramitación y examen de todo pedido de fondos, la estructura y justificación de las cuentas del Servicio y la tramitación de los expedientes de adquisiciones y contrataciones; y al Negociado segundo (de teneduría) de esta Sección tercera le correspondería llevar los libros necesarios para la contabilidad de todo el Servicio. Finalmente, el artículo 9º establecía la regulación de la plantilla de personal, siempre en función de las asignaciones presupuestarias determinadas en cada ejercicio por los presupuestos del Estado: cada uno de los Negociados de las Secciones primera y segunda se compondrían de un ingeniero agrónomo, como jefe, y los ingenieros subalternos y peritos agrícolas y escribientes que se juzgara necesario *“y que para cada año se fijarán en el reparto de crédito en relación con las provincias en ejecución y estado de los trabajos”*; y serían jefes de los Negociados primero y segundo de la Sección tercera un jefe de Negociado de Hacienda y otro del Cuerpo pericial de Contabilidad, respectivamente, con los auxiliares, también, que *“se fijen en el reparto de crédito de cada año”*.

El apartado correspondiente al Servicio Provincial comenzaba, en los artículos 10 y 11, con la enumeración de las responsabilidades de los jefes provinciales, consistentes principalmente en la distribución e inspección del personal en la provincia, el examen y aprobación de los cuadros de calificación de cultivos y de tipos evaluatorios, así como la resolución en primera instancia de las reclamaciones que se presentaran contra los trabajos. El artículo 12 detallaba las competencias de los ingenieros-jefes de las *Brigadas de servicio ordinario*, es decir, la confección de los cuadros de calificación y clasificación a someter a la Junta técnica; la dirección y distribución del trabajo de los peritos agrícolas y de los auxiliares geómetras a su cargo; el cálculo de tipos

evaluatorios con arreglo a las disposiciones del Reglamento de octubre de 1913; los informes sobre las reclamaciones que presentaran los particulares y las Juntas Periciales; y la relación y comunicación directa con los contribuyentes, las Juntas Periciales, los Ayuntamientos y la jefatura provincial. El artículo 13 se refería a los cometidos (muy concretos) de los ingenieros de montes, consistentes, sobre todo, en la fijación de los tipos evaluatorios de los aprovechamientos forestales, formando parte de la Juntas técnicas provinciales con voz y voto.

A continuación, se señalaban las funciones de los peritos agrícolas ayudantes de la brigada y de los auxiliares geómetras. Según el artículo 14, los primeros deberían desarrollar, siempre partiendo del trabajo subordinado que efectuarían los auxiliares geómetras, el trazado gráfico sobre los croquis o planos parcelarios de las líneas representativas de separación de cultivos y de intensidades productivas de cada parcela, las anotaciones literales indicadoras de estos cultivos, las clases de los arrendamientos y la evaluación gráfica de las superficies de los polígonos; asimismo, la ejecución de los trabajos topográficos de parcelación o deslinde de cultivos y clases cuando se requiriera, y pudiendo también comunicarse directamente con las Juntas Periciales en los casos en que fuera conveniente. Los auxiliares geómetras, según el artículo 15, deberían realizar *“la representación gráfica de las parcelas dentro de cada uno de los polígonos topográficos en que los términos municipales quedan divididos por las líneas naturales que figuran en los planos del Instituto Geográfico, representaciones que se basarán, según sea más conveniente en cada caso, bien en trabajos rápidos de topografía, bien en mensuras, o bien en simples bosquejos planimétricos”*; así como *“la petición a los propietarios de las declaraciones juradas y la ordenada recogida de las mismas”*; deberían entregar también a sus superiores, los peritos agrícolas, las representaciones parcelarias gráficas de cada polígono, con las anotaciones literales de extensión y estado posesorio de las parcelas, reseñando su número ordinal, y las hojas declaratorias de los propietarios, junto con *“el resumen de superficies probatorio de la concordancia entre la total del polígono conocida de antemano por mensuras gráficas sobre los planos del Instituto, y la resultante de sumar las parciales asignadas a cada finca”*.

A las *Brigadas de servicio especial*, de acuerdo con el artículo 16, les corresponderían atribuciones análogas a las del servicio ordinario, salvo el hecho de que aquéllas carecerían de auxiliares geómetras. Para el personal del *Servicio de Conservación*, los artículos 17 y 18 fijaban funciones análogas al de la ejecución del Avance, pero añadiendo además cometidos propios como la custodia de los documentos catastrales, la expedición de certificaciones relativas a su contenido, las comprobaciones de alteración de características, la formación de los padrones de la Contribución Territorial, y la renovación paulatina y metódica de las representaciones gráficas de las parcelas. Las *Juntas técnicas provinciales*, según el artículo 19, compuestas por todos los ingenieros de brigada o subalternos de la Conservación (y, a ser posible, con un ingeniero de cada una de las provincias limítrofes), deberían realizar básicamente las propuestas al jefe provincial de los cuadros de calificación y clasificación provinciales, regionales y municipales, así como el estudio comparativo de los tipos evaluatorios y los informes sobre las reclamaciones de las Juntas Periciales, los Ayuntamientos y las entidades agrarias. El artículo 20 ordenaba que las *Brigadas de revisión de tipos evaluatorios*, labor a realizar cada diez años según lo establecido por las normas, funcionarían bajo las órdenes de los respectivos jefes provinciales, de la misma manera que las brigadas del Avance. En el caso de acordarse un aumento o disminución de tipos, se determinarían las reglas para la variación de los mismos. Para finalizar, en los artículos 21 y 22, se autorizaba a las *Juntas Periciales* a renovar sus vocales por bienios y realizándolo al mismo tiempo que los Ayuntamientos, recalcando su obligación de informar todos los expedientes de alteraciones catastrales que se produjeran en su demarcación municipal.

#### **4.5.2.- Las normas complementarias y la valoración final del período**

Con el fin de cumplimentar la incorporación de las nuevas plazas de personal previstas en este Real Decreto de 12 de septiembre de 1917, el Ministerio de Hacienda fijó las normas de las oposiciones para la cobertura de las plantillas de funcionarios. Uno de los cuerpos a los que se atribuía un mayor

incremento en la calidad y cantidad de sus funciones era, según se especificaba en el artículo 15, el de los auxiliares geómetras, otorgándoles la notable responsabilidad (difusa en la reglamentación anterior) de realizar la representación gráfica de las parcelas dentro de los polígonos topográficos. Para estas oposiciones al cuerpo de auxiliares geómetras se impuso, como libro de texto, la obra *Nociones de topografía catastral*, cuyo autor era Ignacio Fossi Gutiérrez.<sup>21</sup> Esta publicación, que se mantuvo vigente durante muchos años en sucesivas ediciones, era un pequeño manual con nociones elementales y generalidades de topografía, pero que cumplía con los objetivos de formación básica para los que había sido concebido. Se describían los distintos tipos de limbos, alidadas y plataformas más corrientes; las normas de uso de los instrumentos que deberían utilizarse en los trabajos, como las brújulas taquimétricas (con mediciones indirectas de distancias) o las escuadras de agrimensor; las mediciones angulares; las mediciones directas de distancias, con cadena de agrimensor, cinta metálica o rodete; los problemas básicos del trabajo planimétrico; el levantamiento de planos de mediana extensión por intersecciones con brújula, y los interiores de un polígono con cinta y escuadra; así como los levantamientos por los distintos sistemas de radiación e itinerarios, los deslindes de los terrenos y las mediciones con planímetro de las superficies de las parcelas.

Y, poco después, se publicaba la Real Orden de 28 de noviembre de 1917 “*aprobando las reglas a que deberán sujetarse los auxiliares geómetras del servicio agronómico catastral*”. En ella, mediante 13 artículos, se fijaban varios aspectos de sus condiciones de contratación como funcionarios. Sus retribuciones serían de 1.500 pesetas anuales, más 10 pesetas por cada día de trabajo fuera de su residencia oficial y los gastos de locomoción correspondientes. Se establecía una temporalidad rigurosa, ceñida al concreto período de diez años previsto para finalizar el Avance Catastral: “*pasado este plazo queda relevado el Ministerio de Hacienda de todo compromiso referente*

---

<sup>21</sup> IGNACIO FOSSI GUTIÉRREZ (1917). Este ingeniero geógrafo y Jefe de la Armada, funcionario del Instituto Geográfico y Estadístico, fue autor destacado a lo largo de muchos años de numerosos textos de topografía, geodesia, magnetismo, trigonometría y cálculo algebraico, usándose algunos de ellos como apoyo para la realización de la topografía catastral. Destaca, sobre todo, su excelente *Tratado de Topografía*, obra editada en 1911 por el I.G.E., y en sucesivas reediciones por Editorial Dossat (Madrid), que se constituyó, también, como libro de texto para las oposiciones al cuerpo de Topógrafos del I.G.E.

*a los auxiliares geómetras, que cesarán en sus cargos, no teniendo derecho a ninguna clase de compensaciones*". También se explicitaban unas estrictas normas para aplicar su cese sin paliativos de su trabajo como funcionarios en diversos casos, como en el de no haber realizado el trabajo mínimo previsto en la reglamentación, la desobediencia o insubordinación hacia sus inmediatos superiores, etc. Finalmente, la Real Orden, como garantía para el cumplimiento del plazo establecido para terminar el Avance Catastral, aseguraba la provisión de un total nacional de 540 plazas de auxiliares geómetras: *"El día 1º de octubre de cada año se anunciarán exámenes para cubrir las vacantes que existan, y el 31 de diciembre estarán nombrados los necesarios para que cada año se repongan las bajas naturales y sean constantemente 540 los que realicen la labor de caracterización parcelaria"*.<sup>22</sup>

Paralelamente, casi en las mismas fechas, el Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes, mediante el Real Decreto de 26 de octubre de 1917, ordenaba el incremento del personal técnico que efectuaba los trabajos del Avance Catastral en el Instituto Geográfico y Estadístico: *"A fin de dar eficacia a la ley de 3 de marzo último en lo que se refiere a la intensificación de los trabajos del avance catastral encomendados al Instituto Geográfico y Estadístico, se procederá desde luego por el Ministerio de Instrucción pública y Bellas Artes a proveer en la forma que determina el reglamento vigente de referido Instituto, 12 plazas de ingeniero del Cuerpo de ingenieros geógrafos, 60 topógrafos del de auxiliares de Geografía y 10 delineantes del Cuerpo auxiliar de delineantes"*.<sup>23</sup>

Este fue el grueso de las nuevas normas legales que se generaron (casi todas durante el período de gobierno conservador presidido por Eduardo Dato, con Gabino Bugallal como titular de Hacienda) con el fin de dotarse de los instrumentos necesarios, junto con el Reglamento de octubre de 1913, para llevar a término el plan diseñado por Santiago Alba en su Real Decreto de reorganización del catastro de 3 de marzo de 1917. Las disposiciones

---

<sup>22</sup> ALCUBILLA. Boletín Jurídico-Administrativo, Madrid. Real Orden de 28 de noviembre de 1917. Apéndice de 1917, p. 647.

<sup>23</sup> ALCUBILLA. Boletín Jurídico-Administrativo, Madrid. Real Decreto de 26 de octubre de 1917. Apéndice de 1917, pp. 450-451.

establecían la exigencia de ampliación de las plantillas de personal y se concretaban, sobre todo, con la provisión de 540 plazas de geómetras para el Ministerio de Hacienda. Se daba por asegurada la suficiente asignación presupuestaria en los sucesivos ejercicios para el cumplimiento de los objetivos fijados. En el cuadro II.16 del Apéndice Estadístico puede comprobarse que los costes anuales de los trabajos del Avance Catastral llegaron a cuadruplicarse entre 1918 y 1925 con respecto a 1917 (pasando de 1,9 millones de pesetas corrientes en 1917 a 8,4 millones en 1922). Puede decirse, también, que era la primera vez que un gabinete del Partido Conservador promulgaba disposiciones legales de signo reformista y de un cierto rango en estas materias, y, además, lo hacía siguiendo las directrices de una norma anterior fijada por sus oponentes políticos. Con estos Reales Decretos, pues, un Gobierno conservador acababa de asumir plenamente la perentoria necesidad de racionalizar, ordenar, combatir el fraude e introducir la equidad en la tributación agraria española. A partir de entonces comenzó a desarrollarse de una forma más acelerada el progreso del Avance Catastral. Un progreso que crecería y se ampliaría ininterrumpidamente durante los años siguientes hasta 1925. El objetivo culminante era el cumplimiento del primer artículo del Real Decreto de Santiago Alba: la finalización del Avance Catastral en un plazo máximo de diez años.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Aunque dada la gran complejidad de orquestación de toda la maquinaria para la realización del conjunto de los trabajos, con la difícil armonización de los numerosos entes implicados, empezaron, ya en 1918, a plantearse algunas situaciones de descoordinación y conflicto. Una de las más relevantes fue la cadena de errores en las valoraciones de los cómputos de las clases y calidades de los cultivos que se produjo entre las Juntas Periciales y las Brigadas catastrales en los términos municipales de Cuevas de Vera, Pulpí y Zurgena, en la provincia de Almería. Las quejas y reclamaciones provenientes de estas poblaciones se prolongaron durante muchos meses por parte de comisiones representativas y, en las Cortes, por parte del diputado Augusto Barcia Trelles y el senador conde de Villamonte, parlamentarios electos, ante los ministros Juan Ventosa y Augusto González Besada (Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados. Núm. 61, pp. 1860-1861, día 20-06-1918. Núm. 66, pp. 2064-2065, día 28-06-1918. Núm. 67, pp. 2104-2105, día 3-07-1918. Núm. 122, p. 4033, día 12-02-1919. Senado. Núm. 90, p. 770, día 21-06-1918).



**CAPÍTULO 5**

**EL APOGEO DEL AVANCE CATASTRAL**  
**Y EL PROCESO PREVIO A SU**  
**DEMOLICIÓN POR EL DIRECTORIO**  
**MILITAR (1919-1923)**



## **5.- EL APOGEO DEL AVANCE CATASTRAL Y EL PROCESO PREVIO A SU DEMOLICIÓN POR EL DIRECTORIO MILITAR (1919-1923)**

Desde finales de 1918 hasta el pronunciamiento del general Primo de Rivera, en septiembre de 1923, se sucedieron alternativamente numerosos gabinetes de Gobiernos liberales y conservadores, presididos por los jefes de filas de estos partidos, conde de Romanones y Eduardo Dato, u otros destacados dirigentes de los mismos, como Sánchez de Toca y Sánchez Guerra. Y también durante este período, por primera vez rompiendo la alternancia tradicional de liberales y conservadores, gobernaron gabinetes presididos por líderes de grupos políticos constituidos a partir de escisiones de estas dos principales formaciones, como Antonio Maura y Manuel Allendesalazar por el Partido Maurista y Manuel García Prieto por el Liberal Demócrata (aunque este último, anterior jefe del ala izquierda del Partido Liberal, ya había gobernado también en 1917). Durante estos años finales de la Restauración se desencadenó en España una profunda crisis económica, generada por la contracción que se había impuesto en el mercado europeo debido a la conclusión de la Gran Guerra, y que se agravaba adicionalmente en el país por su endémica inestabilidad política e institucional. Se produjo una fuerte oscilación en los precios, un intenso y prolongado paro laboral, graves conflictos sindicales y patronales, y el estallido de luchas sociales y huelgas revolucionarias, sobre todo en las zonas más industrializadas o de mayor riqueza agrícola como Cataluña, Madrid y Andalucía.

En esta etapa se produjeron varios intentos de reformas parciales del sistema tributario, que en algunos casos culminaron con éxito. Destacaron sobre todo las propuestas del ministro conservador Gabino Bugallal (a partir de planes e iniciativas de Antonio Flores de Lemus), basadas principalmente en la creación de dos nuevos tributos, en la introducción de progresividad en el impuesto de Utilidades, y en las reformas profundas de las contribuciones industrial y territorial. Con todo ello, en el ámbito de la tributación agraria, este

período de cinco años se caracteriza fundamentalmente por los siguientes tres grandes elementos destacables: 1) El progreso sobresaliente de los trabajos del Avance Catastral como consecuencia del desarrollo de la normativa legal promulgada a partir del Real Decreto de Santiago Alba de marzo de 1917. 2) Las actuaciones de los ministros conservadores Gabino Bugallal y Francisco Bergamín, el primero con su intento de reforma fracasada de aumento de los cupos de la Contribución Territorial y la propuesta de la fijación de una notable progresividad en los tipos de gravamen de las zonas catastradas, y el segundo con la promulgación ya efectiva de una ley (la Ley de Reforma de la Contribución Territorial de 26 de julio de 1922) que incrementaba en un 25 por ciento estos cupos y que fijaba recargos por la misma cuantía sobre los terrenos baldíos en las fincas. 3) Y, finalmente, como un episodio significativo y determinante, el desarrollo y la culminación de una durísima campaña en contra de la continuidad del Avance Catastral, promovida y alimentada por varias cámaras agrícolas provinciales, por grupos de grandes terratenientes y propietarios, por sectores de los partidos políticos conservadores, por algunos de los entes profesionales implicados en los trabajos catastrales, y por una parte de la prensa periódica y la especializada en el ámbito agrario; produciéndose como consecuencia de esta gran maniobra unos prolongadas y severas diatribas parlamentarias por parte de diputados de las fracciones políticas más conservadoras.

Después, a partir de su acceso al poder en septiembre de 1923, el Directorio militar estableció unas directrices políticas que se alinearon de forma clara con el conjunto de este movimiento de oposición al Avance Catastral, culminando finalmente todo el proceso con la promulgación, en abril de 1925, de un Real Decreto en el que se estableció la abolición de este sistema de implantación catastral.

## **5.1.- EL ARRANQUE DEFINITIVO Y LOS FALLIDOS INTENTOS DE AUMENTO Y PROGRESIVIDAD DE LA TRIBUTACIÓN**

### **5.1.1.- Las disposiciones finales para desarrollar el Real Decreto de Alba**

Formando cuerpo con el conjunto de las disposiciones detalladas en el apartado anterior, aunque de forma bastante más tardía, a comienzos de 1919 fue promulgada la última norma legal importante para desarrollar el contenido del Real Decreto de 3 de marzo de 1917 sobre la reorganización del catastro. Fue publicada por un nuevo gabinete liberal como Real Orden de 3 de febrero de 1919.<sup>1</sup> Su encabezamiento decía lo siguiente: *“R. O. de 3 de febrero detallando las normas a que han de someterse los trabajos de avance y conservación catastral, con el fin de procurar en todas las provincias la unidad de criterio y procedimiento en su desarrollo y ejecución”*. Y su contenido se dividía en cuatro partes: 1º) Funcionamiento de la Junta técnica central; 2º) Forma de realizar las inspecciones; 3º) Revisión de tipos evaluatorios; y 4º) Exenciones tributarias temporales o parciales.

Para optimizar el funcionamiento de la Junta técnica central se dividía todo el territorio nacional en donde se efectuaban los trabajos del Avance, tanto de ejecución como de conservación, en tres regiones, asignando como jefe de cada una de ellas para los trabajos del período evaluatorio al Jefe de la Sección de Avance y Conservación y a los dos Ingenieros Inspectores. Las funciones de estos responsables serían: el estudio de la situación agrícola y económica en su respectiva zona; la presidencia de las Juntas técnicas de su región, con el examen de las cuentas de cultivos que sirvieran de base para el cálculo de tipos evaluatorios; la ponencia en las propuestas de cuadros calificativos y clarificativos y relaciones de tipos evaluatorios; y la asistencia a las Juntas técnicas provinciales.

---

<sup>1</sup> ALCUBILLA. Boletín Jurídico-Administrativo, Madrid. Real Orden de 3 de febrero de 1919. Apéndice de 1919, pp. 42-46.

En cuanto a la segunda parte, es decir, la forma de realizar las inspecciones, se detallaba la manera de efectuarlas en los diferentes Servicios, debiendo los ingenieros inspectores hacer básicamente lo siguiente: 1º) Para las Jefaturas provinciales del servicio de Avance, examinar los libros de registro, los libros de contabilidad, los expedientes de reclamación, el plan de trabajos provincial y la documentación de los Avances catastrales aprobados. 2º) Para la inspección de Brigadas, examinar los diarios de operaciones, los documentos catastrales, los croquis y libretas de caracterización parcelaria, los itinerarios de los ingenieros de brigada y los partes de trabajo. 3º) Para las Jefaturas provinciales del servicio de Conservación, el mismo tipo de inspección que para el avance. 4º) Para las Conservaciones, inspeccionar los libros de contabilidad, los diarios de operaciones de los Ayudantes, las variaciones de las características generales de la propiedad, los expedientes en tramitación, los expedientes de exenciones temporales o perpetuas, y las estadísticas anuales de productos brutos totales y unitarios. Y 5º) Para las Brigadas de Revisión se haría la misma inspección que para las Brigadas de Avance.

La fijación de los mecanismos para efectuar la revisión de los tipos evaluatorios era un extenso texto que se dividía en catorce artículos. El Ingeniero Jefe Provincial, como director de la revisión, debería dividir el territorio en partidos judiciales a cargo de sus brigadas correspondientes. Una vez acordada la revisión de la caracterización parcelaria, los ayudantes y geómetras dividirían las zonas en secciones, polígonos topográficos y líneas divisorias de masas de cultivo, así como, si ya estuvieran levantadas, las representaciones de las parcelas. Se procedería después a la caracterización parcelaria, comprobando la suma de las superficies de las parcelas dentro del polígono de acuerdo con las tolerancias establecidas del 5 por ciento, tal y como se ordenaba en el Reglamento de 23 de octubre de 1913. Para la caracterización económica, se formularían cuadros parciales de los distintos gastos de la explotación agraria (a unidad de superficie o a unidad de productos brutos), que posteriormente la Junta técnica reuniría en un cuadro general para el partido. Se calcularían después por cada Jefe de Brigada las cuentas analíticas de los tipos extremos para cada cultivo, y se elevarían a la

superioridad correspondiente para su aprobación y coordinación con las otras zonas. En el caso de los aprovechamientos forestales, esta labor sería efectuada por los ingenieros de montes.

Finalmente, en lo que se refiere a la cuarta parte, es decir, las exenciones tributarias temporales o parciales, para el período de Avance se remitía a los artículos 13 y 70 del Reglamento de octubre de 1913 y se detallaban los plazos y beneficios concedidos para cada caso. Los más importantes eran: cinco años de exención para los terrenos cultivados después de la desecación de lagunas o pantanos; las nuevas plantaciones de viñas o frutales durante un período de diez años, y las de olivos y arbolado de construcción por un período de veinte años, siempre entendiendo que durante estos plazos seguirían pagando el mismo impuesto que abonaban antes de implantar las mejoras; y, como punto más sustancial, los terrenos de secano convertidos en regadío tributarían durante los diez primeros años con la misma cuota que cuando eran de secano. Se concluía esta Real Orden de 3 de febrero de 1919 con las exenciones previstas para las nuevas plantaciones hechas en terrenos que hubieran sido ocupados anteriormente por vides destruidas por la filoxera: una exención temporal de tres años para las nuevas plantaciones de cereales, leguminosas, forrajeras, textiles y tubérculos; una exención temporal de cinco años para los terrenos concedidos con arreglo a la Ley de Colonización de 30 de agosto de 1907; una exención temporal de seis años para los terrenos que se plantaran con variedades de vid americana resistente a la filoxera y plantaciones de árboles frutales o forestales en asociación con la vid; y finalmente, una exención temporal de diez años para los terrenos con nuevas plantaciones de árboles frutales o forestales pero sin vides y los terrenos convertidos de secano a regadío por la diferencia entre la riqueza verdadera y la que anteriormente tenía amillarada.

Unos meses más tarde, el Gobierno dictó la Real Orden de 17 de septiembre de 1919<sup>2</sup>, en la que se ordenaba la revisión de los cuadros de tipos evaluatorios de la riqueza rústica en todas las provincias donde el Avance

---

<sup>2</sup> ALCUBILLA. Boletín Jurídico-Administrativo, Madrid. Real Orden de 17 de septiembre de 1919. Apéndice de 1919, pp. 454-455.

Catastral llevara rigiendo en alguna de sus zonas durante un plazo superior a los diez años. Se indicaba que la forma para efectuar estas revisiones sería la misma que se establecía en el Reglamento de 23 de octubre de 1913, y se detallaba a continuación el proceso de tramitación y las funciones a desempeñar por el Jefe provincial, la Junta técnica provincial y los ingenieros conservadores. Como puede apreciarse, pues, esta Real Orden se limitaba a confirmar el plazo de diez años para la revisión de los tipos evaluatorios que ya establecían puntualmente la Ley de marzo de 1906 y el Reglamento de octubre de 1913, aportando solamente la novedad del establecimiento de una nueva mecánica de tramitación de esta revisión en función de los nuevos equipos de personal de trabajo fijados en las últimas disposiciones legales.

Cabría citar también, por último, como norma complementaria a esta batería de disposiciones para dotar de estructura al Real Decreto de Santiago Alba de 3 de marzo de 1917, a la Real Orden de 18 de noviembre de 1919<sup>3</sup>, en la que, debido al solape de competencias entre los diversos cuerpos de funcionarios que realizaban los trabajos catastrales, se dictaban procedimientos para corregir las interferencias que se producían entre los mismos. Se establecía que el orden de gradación del personal que realizaba los trabajos del Avance Catastral era el siguiente: 1º, ingenieros; 2º, ayudantes o peritos agrícolas; 3º, geómetras; y 4º el resto de los profesionales, o sea, delineantes, auxiliares administrativos y mecanógrafos, todos ellos como auxiliares de los funcionarios que se indicaban en las primeras tres clases; y se prohibía terminantemente delegar las funciones propias de cada clase en el funcionario inmediato. Finalmente, se reiteraba que los servicios encomendados a los geómetras tendrían carácter temporal, finalizando su cometido como funcionarios una vez hubiera terminado el Avance Catastral en todo el territorio nacional.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> ALCUBILLA. Boletín Jurídico-Administrativo, Madrid. Real Orden de 18 de noviembre de 1919. Apéndice de 1919, pp. 671-672.

<sup>4</sup> Puede observarse la gran profusión normativa que sobre el tributo y el catastro iba publicándose de forma ininterrumpida hasta aquel momento. Hubo algunos intentos, llevados a cabo por la iniciativa individual de funcionarios implicados en el proceso, de realizar labores de recopilación y compendio de todas las disposiciones legales relacionadas. De ellas, cabría destacar el libro de JOSÉ DE ARCOS Y CLAVERÍA (1920), ayudante del Servicio Catastral, que recopilaba en 421 páginas toda la normativa desde la Ley de junio de 1885 hasta la Real Orden de 29 de mayo de 1920.

### 5.1.2.- Gabino Bugallal y la introducción de la progresividad en el tributo

Pero la propuesta más relevante de este período, con la decidida intención de aumentar de forma notable la presión fiscal sobre la agricultura y de introducir también la progresividad en la estructura del tributo mediante la aplicación de tipos variables de gravamen, fue la presentada por Gabino Bugallal y Araújo, ministro de Hacienda del gabinete conservador de Joaquín Sánchez de Toca. La proposición no llegó a convertirse en ley, a pesar de que pasó los filtros de las comisiones parlamentarias, pero puede decirse que por primera vez desde 1906 un ministro de Hacienda del Partido Conservador había planteado la reforma e incremento del impuesto y la introducción del cambio de su sistema proporcional, al igual que ya habían hecho anteriormente, también de forma fallida, los liberales Félix Suárez Inclán en 1913 y Santiago Alba en 1916.

El día 13 de noviembre de 1919, Gabino Bugallal presentó en el Congreso de los Diputados su *Proyecto de Ley aumentado el cupo de la Contribución Territorial*.<sup>5</sup> En el prólogo explicativo, el ministro argumentaba las reformas propuestas en base a la ineficiencia y arbitrariedad del régimen de los amillaramientos y en la justicia del tributo progresivo frente al proporcional:

.....  
En la imposibilidad de librar del cupo a las provincias que, por causas ajenas a sus deseos y a los de los gobernantes y sólo dependientes del estado de los trabajos del mapa de España, ni han entrado ni pueden entrar en el régimen de cuota en plazo próximo, urge, por lo menos que, en cuanto a exacción tributaria, se pongan en armonía con las que por cuotas contribuyen, por tener aprobados sus Avances Catastrales; y como esa armonía no puede buscarse en el incremento de riqueza, habrá que llegar al aumento del cupo, que, por otra parte, tantas variaciones ha sufrido desde 1845, y que, a pesar del indudable crecimiento de la riqueza nacional, sigue invariable y fijo en 170 millones de pesetas desde el año 1896. Y es que dentro del sistema de cupo, dentro de su imperfecta distribución, hay que admitir como su única defensa que representa la suma de la capacidad contributiva de la riqueza a que ha de aplicarse, no una cifra arbitraria en la cual no se reflejan las alzas y bajas de la riqueza

---

<sup>5</sup> Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados. Apéndice 4 al Núm. 33, pp. 1-3, día 13-11-1919 (Proyecto de ley de 13 de noviembre de 1919).

nacional. Dedúcese de todo lo expuesto que hay que conservar el régimen de cupo para el reparto de la contribución territorial, pero que es de estricta justicia aumentarlo si no se quiere que continúe el privilegio de unos pueblos con relación a otros. Este aumento de cupo debe hacerse de un modo prudencial y con alguna base que pueda asegurar no llegue a límites que hagan imposible su aplicación, y el único fundamento racional en que puede apoyarse es el estudio de los datos que el Catastro proporciona. Tomando un promedio de los aumentos logrados en riqueza en los veinte años que alcanza la labor catastral y que se refieren a 25 provincias, se ha obtenido un 60 por 100, aproximadamente; pero teniendo en cuenta la progresión del aumento resulta para las cifras fijadas en los últimos años un 200 por 100 en casos especiales, y un 100 por 100 en casi todos los demás.

.....

Hora es también de introducir en la parte de la riqueza que por estar catastrada se presta a ello, y dentro del régimen de cuota, distintos tipos de gravamen a fin de facilitar la difusión de la riqueza y colocar a todos los españoles en idénticas condiciones para la producción, contrarrestando por un aumento de tipos las facilidades que encuentra el poseedor de grandes extensiones para su explotación, haciendo oscilar el tipo de gravamen entre un 14 por 100 y un 22 por 100, lo cual representa, comparándolo con el actual (14 por 100), un aumento, aunque pequeño, no despreciable, en la tributación en general y un primer jalón puesto en el tributo progresivo admitido como el más científico y justo en toda Europa, en sustitución del proporcional.

El proyecto de ley, que incluía tanto la Contribución rústica como la urbana, constaba de cinco breves artículos. El artículo 1º decía: *“Se fija en 195 millones de pesetas el cupo de la contribución territorial de todas las provincias españolas de la Península, islas Baleares y Canarias”*. Se mantenía idéntico, pues, el texto del primer artículo de la ley de diciembre de 1910, pero incrementando en casi un 15 por ciento los 170 millones que se establecían en aquella y que habían prolongado la misma cifra que continuaba invariable desde 1896.

Naturalmente, el artículo 2º excluía del mencionado cupo total a las poblaciones que ya contribuían por *cuota* y las que tuvieran aprobado su Avance Catastral recientemente. Y en el artículo 3º se fijaba una insólita, aunque justa, compensación para los municipios en los que, después de que se hubiera promulgado esta ley, en los años venideros, cuando se efectuara su

catastro parcelario, la tributación establecida en función de éste fuera inferior a la que viniera abonando la población por el nuevo cupo de los 195 millones. En este caso se resarciría al municipio en los ejercicios sucesivos de las cantidades que hubieran excedido.

En la primera parte del texto del artículo 4º se dictaban los tipos máximos para las poblaciones que seguían contribuyendo mediante el sistema de cupo. Para la primera sección de rústica tendrían como tipo impositivo máximo el 20 por ciento, mientras que para la segunda sección sería el 25 por ciento, y si el cupo así calculado superara el cupo total nacional se rebajaría aquél en todo el excedente. A partir de aquí el artículo establecía la parte más importante e innovadora de la ley, con la fijación del escalado de tipos de gravámenes en función de las bases imponibles. Se indicaba que *“para los pueblos que tengan aprobados los Avances Catastrales de rústica, y para aquellos que de aquí en adelante se vayan aprobando, se sustituye el tipo fijo de gravamen de 14 por 100 por un tipo variable...”* que se detallaba de acuerdo con los siguientes tramos:

Líquido imponible hasta 7.000 pesetas.....	14 por 100
Líquido imponible desde 7.000 hasta 35.000 pesetas.....	16 por 100
Líquido imponible desde 35.000 hasta 150.000 pesetas....	18 por 100
Líquido imponible desde 150.000 hasta 300.000 pesetas...	20 por 100
Líquido imponible de más de 300.000 pesetas.....	22 por 100

A continuación se señalaba que debería procederse a la formación de un “registro personal de la propiedad rústica” para cada contribuyente, con la suma de los líquidos imponibles de todas las propiedades que tuviera en todas las poblaciones en que el catastro estuviera en vigencia, para aplicar adecuadamente la progresividad del impuesto.

Finalmente, concluía el proyecto de ley, en su artículo 5º, con un intento de dar inmediatez al aumento de la recaudación que proponía la norma, autorizando al ministro de Hacienda para que pudiera ya desde su

promulgación incrementar en dos décimas el tributo en las zonas donde todavía estuviera vigente el régimen de los amillaramientos.

Puede decirse que el Real Decreto de 3 de marzo de 1917, y el conjunto de normas y disposiciones legales que se dictaron hasta finales de 1919 para desarrollarlo, fueron realmente eficaces y satisfactorios, ya que si los medimos por su efectividad real constatamos el extraordinario incremento del territorio catastrado entre 1919 y 1924, con una media anual aproximada de 1,5 millones de hectáreas (ver cuadro III.5 del Apéndice Estadístico). El texto del Real Decreto de Santiago Alba, pues, acusado inicialmente de vago e impreciso, fue, complementado con esta batería de disposiciones, el auténtico promotor de la etapa más fructífera del Avance Catastral y, también, uno de los más efectivos durante toda la larga trayectoria de la implantación catastral española.

Gabino Bugallal y Araújo aparece como una rara excepción entre los hacendistas procedentes de las filas del Partido Conservador si lo valoramos a través del planteamiento de su avanzada propuesta de reforma de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria. En su ya intensa trayectoria política anterior había mostrado un notable grado de sensibilidad hacia la inequidad, el fraude y las deficiencias que se mantenían en la estructuración de este impuesto, calificándolo como uno de los que se hallaban en peor situación de todo el sistema tributario. En 1915, en una de sus anteriores etapas como ministro de Hacienda, que se habían producido en 1913-1915 y en 1917, siempre con Eduardo Dato como presidente de Gobierno (Bugallal se declaró primero *villaverdista* y después *datista*), ya había planteado también la incipiente propuesta de un nuevo impuesto sobre el aumento de valor de las propiedades rústicas y urbanas. El proyecto de ley de noviembre de 1919 incrementaba en un 15 por ciento el cupo del territorio amillarado (que se mantenía inalterable en 170 millones de pesetas desde 1896), intentando acercar en una pequeña parte la recaudación por este sistema a lo que realmente estaban demostrando los nuevos datos del catastro parcelario, y, sobre todo, sustituía la estructura proporcional por la progresiva (según sus palabras "*admitida como la más científica y justa en toda Europa*"), incrementando el escalado de gravámenes en ocho puntos porcentuales por

encima del 14 por ciento vigente en aquel momento para el territorio catastrado, lo que también haría aumentar notablemente la recaudación total. Este proyecto de ley, que formaba parte de un conjunto de reformas del sistema tributario elaboradas bajo la inspiración de Antonio Flores de Lemus, no prosperó por la oposición política y parlamentaria que actuó bajo la influencia de los intereses de las asociaciones agrarias y los grandes propietarios. En realidad, finalmente, de todo el paquete de reformas, Gabino Bugallal sacrificó la aprobación de esta nueva reestructuración de la Contribución Territorial, junto con las reformas de los impuestos sobre los Transportes y sobre las Cédulas personales, y la retirada también de las propuestas de implantación de dos nuevos tributos que había presentado (uno sobre los productos manufacturados y otro sobre los beneficios extraordinarios de las empresas), para conseguir la reforma de dos impuestos que él valoraba como prioritarios: la Contribución de Utilidades, en la que uno de sus apartados daría lugar al moderno Impuesto de Sociedades, y la Contribución Industrial, con la adecuada coordinación de los mecanismos entre ambas.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> MARTORELL LINARES (1999)

## 5.2.- HACIA UNA MODERADA REFORMA DEL SISTEMA DE CUPO Y EL FRACASADO PROYECTO DE FRANCISCO CAMBÓ

### 5.2.1.- La continuación de la polémica catastral en el Senado

A comienzos de 1921 se iniciaban en el Senado las primeras interpelaciones que generarían la posterior situación de proclividad hacia la elaboración y promulgación de la Ley de reforma de la Contribución Territorial de julio de 1922.

El senador José Antonio Ubierna y Eusa, electo por Guadalajara, en pregunta dirigida al ministro de Hacienda<sup>7</sup>, se lamentaba de la baja producción agraria española en comparación con los países europeos del entorno: *“En Inglaterra, que tiene 316.000 kilómetros cuadrados de terreno, la producción del suelo en millones de pesetas o francos es 8.000; en Alemania, con una extensión de 541.000 kilómetros, asciende su producción a 12.000 millones de aquella moneda; en Francia se valora su producción del suelo en 18.000 millones de francos o pesetas, en su superficie territorial de 536.000 kilómetros cuadrados; y España, que tiene una extensión de 505.000, se calcula que su producción alcanza únicamente 6.000 millones de pesetas”*. Y atribuía como uno de los hechos causantes de la situación a la vigente tributación agraria: *“... la complicada, por no decir la caótica, legislación que regula este tributo”*, instando a que se terminaran lo antes posible los trabajos catastrales para que se pudiera pasar del cupo al *“sistema único de cuota individual”*. Sin tener en cuenta los resultados que en aquel momento estaban ofreciendo los trabajos catastrales, que como media duplicaban la riqueza imponible valorada por los amillaramientos, se quejaba de lo que se pagaba en las zonas todavía amillaradas: *“... lo que se paga por cupo, incluyendo los recargos, excede del 25 por 100, y esto, Sres. Senadores, creo que es una enormidad, y que este tipo es realmente excesivo”*. Señalaba también otra cuestión que debería

---

<sup>7</sup> Diario de las Sesiones de Cortes. Senado. Núm. 15, pp. 160-164, día 11-02-1921.

reformarse de inmediato: *“...es la que se desprende del embargo de las fincas adjudicadas al Estado por morosidad de los contribuyentes. A 800.000 fincas asciende el número de las que hoy están adjudicadas al Estado por tal concepto, hasta el punto de existir términos municipales enteros, como ocurre en el partido de Sequeros, provincia de Salamanca, que están íntegros adjudicados a la Hacienda española”*. Y finalizaba indicando que el principal objeto de su ruego era: *“que se hagan ahora los estudios correspondientes a fin de llegar a la modificación de la contribución territorial, procurando que impere el sistema progresivo y evitando que exista el doble concepto de cuota y cupo...”*.

La contestación del ministro de Hacienda, el conservador Manuel Argüelles, entró de lleno en los requerimientos del senador, afirmando que, con la autoridad que le confería el hecho de haber estado dieciocho meses al frente de los trabajos catastrales como subsecretario de Hacienda: *“puedo afirmar, quizá con inmodestia, que durante ese tiempo el avance catastral aumentó tanto como que desde el Catastro existe hasta aquel momento”*. Matizando después la exageración y atribuyendo al Instituto Geográfico la responsabilidad de que el proceso no hubiera avanzado aún más: *“Claro que gracias a los créditos y gracias, evidentemente, a la reforma del Sr. Alba, pero merced también a la gestión mía. El avance catastral no puede llevarse con mayor celeridad, porque es notorio que el Catastro tiene que ir después de las triangulaciones y de los trabajos que realiza el Instituto Geográfico, y éste no da ocasión para mayor rapidez; y a este propósito tengo que decir que no estoy conforme con el procedimiento que se ha seguido hasta la fecha, porque el Instituto Geográfico, observando unas normas científicas que yo respeto, no puede sentir los mismos anhelos fiscales que tiene que sentir el Ministerio de Hacienda”*. A continuación, el ministro Argüelles se mostró contrario a la aplicación del sistema progresivo en la contribución territorial, aunque no en su aplicación en el impuesto personal sobre la renta, un tributo aún no establecido en España: *“Yo soy un enemigo resuelto de la contribución de cupo, porque la contribución de cupo es primitiva, rudimentaria, es la contribución de la guerra, del general conquistador que hace una derrama; pero es un procedimiento totalmente absurdo y reñido con los principios más elementales de la técnica*

tributaria. Yo no soy partidario, Sr. Ubierna, del sistema progresivo en la contribución territorial; la progresión tributaria no debe aplicarse a todos los tributos, pues no tiene encarnación y natural mas que en el impuesto personal sobre la renta. Así se ha hecho en todas partes y el día que en España se llegue a establecer este impuesto..., ese día deberá implantarse con todos los requisitos, con todos los adelantos, con todos los perfeccionamientos y con todas las justicias que la progresión lleva consigo". Sobre el otro punto planteado por el senador, el ministro señaló la evidencia técnica de que era un "mito" la acusación de que los tipos impositivos eran elevados (un 25 por ciento) en las zonas que seguían tributando mediante el régimen de cupo, porque en estas provincias donde aún regían los amillaramientos: "¿Cómo se determina el tipo de gravamen? Pues el tipo de gravamen se determina por una sencilla operación aritmética que se hace todos los años: dividiendo el cupo por la riqueza", y amplió el argumento con la siguiente cuantificación: "La riqueza la constituyen la suma de los líquidos impositivos que se remiten a la Dirección de Contribuciones anualmente, y ¿saben los Sres. Senadores cuál es la riqueza de España? La riqueza de España, según esos datos que existen en el mencionado Centro, y que sirven de base para la determinación del tipo de gravamen, puesto que éste es el cociente que resulta de dividir el cupo por la riqueza, es de 554 millones de pesetas. Y ¿hay alguno de los que me están escuchando que, puesta la mano sobre su conciencia, pueda decir que la riqueza, que la renta de toda la propiedad de España, no es más que esos 554 millones de pesetas? Pues si el divisor no es exacto, si el divisor es bajo, si el divisor es falso, el cociente es falso también, y, por lo tanto, Sres. Senadores, es necesario que se sepa que el tipo de gravamen de la contribución territorial española, en lo que al cupo se refiere, no llega al 5 por 100". Redundando, finalmente, el ministro de Hacienda con la valoración de que este porcentaje se reduciría del 5 al 2 por ciento teniendo en cuenta que el cálculo debería realizarse con el producto neto de al menos 5.984 millones de pesetas, cantidad con que valoraba la Dirección de Agricultura sólo la suma de las cosechas anuales de cereales, patata, remolacha, uva de mesa, mosto, pasa verde y aceite.

Al poco tiempo, otra pregunta dirigida al ministro Manuel Argüelles por parte del senador y terrateniente sevillano Anselmo Rodríguez de Rivas<sup>8</sup> puede decirse que constituyó el primer y suave escarceo o el ligero preámbulo de lo que sería al año siguiente el enfrentamiento feroz de un sector de diputados y senadores en contra de la realización del Avance Catastral, un enfrentamiento en el que tendrían un papel relevante las proclamas emitidas desde la Cámara Agrícola de la provincia de Sevilla. El senador Rodríguez de Rivas cuestionó al ministro que en esta provincia (sin mencionar que ese proceso se aplicaba también en el resto de zonas donde se realizaban los trabajos catastrales), cuando los propietarios efectuaban reclamaciones sobre las cuentas de producto que reflejaban las cartillas evaluatorias, los funcionarios del Avance les mostraban el cálculo realizado mediante cuentas “sintéticas” y no mediante las cuentas analíticas como se hacía anteriormente, que expresaban con más rigor y más detalle la valoración agronómica de las rentas líquidas unitarias de los cultivos. El parlamentario exponía que no se les mostraban los precios porque se aplicaban todavía los precios excesivos vigentes durante la pasada guerra europea, lo que elevaba extraordinariamente los datos catastrales frente a los anteriores del régimen de cupo.

El argumento utilizado por el ministro de Hacienda para rebatir este planteamiento fue que ninguna Administración española o del mundo podía publicar las cuentas analíticas porque sería interminable, puesto que: *“... cuando los contribuyentes viesan la cuenta analítica, ésta sería el parapeto para defenderse del tributo y no habría medio de llegar nunca al término de la reclamación ni de la imposición”*. Por tanto, el precedente de la reclamación de la Cámara Agrícola de Sevilla *“que hace tiempo que lo tiene planteado, de que en cada caso se faciliten los datos, no es posible, porque sería una traba para el buen servicio hacerlo así. Y esta fue la razón que hubo para cambiar de sistema”*. A continuación, el ministro Argüelles se extendió en consideraciones de índole general en cuanto a los resultados catastrales: *“Ahora, cuando un contribuyente dice que ha pasado de pagar 100 a pagar 1.000, califica esto de atropello, y yo no me refiero con esto a Sevilla, sino que hablo de España, y*

---

<sup>8</sup> Diario de las Sesiones de Cortes. Senado. Núm. 31, pp. 524-527, día 30-03-1921.

*digo que por qué se ha de hablar de injusticia y de atropello en ese caso. No; la injusticia está en que no se reclame por el Estado lo que durante muchos años antes se ha debido y se ha dejado de pagar; la injusticia está en que ese contribuyente que era de cupo, al pasar a serlo de cuota, dice ‘a mí me han elevado el tributo y esto es un atropello’. ¿Por qué lo es? Porque tenía amillarado como terreno baldío, como terreno sin valor, lo que es acaso un terreno de regadío, gracias al esfuerzo del Estado y del resto de los contribuyentes...”. Finalmente, concluyó con las siguientes palabras dirigidas a los propietarios sevillanos: “Pero hay otra demostración de cómo se lleva el Catastro en España, y es que el avance catastral está establecido ya en más de 1.200 pueblos, entre los cuales los hay desde un aumento de 360 por 100, que se registra en Badajoz, hasta uno del 6 por 100, en Cádiz, y ni en un solo caso han hecho las reclamaciones que en Sevilla: de pedir los datos de las cuentas analíticas. Y me extraña que haya ocurrido eso precisamente en Sevilla, que no es ciertamente la provincia más pobre de España, porque cuando lleva tanto tiempo el Catastro allí, como en otros términos municipales, y no ha habido dificultades, ni rozamientos, ni reclamaciones, y si ha habido alguna se ha llevado por esos contribuyentes por los caminos corrientes, en lugar de buscar un camino no reglamentario, ¿por qué no acuden todos al mismo procedimiento que los demás?”.*

El día 14 de junio de 1921 se publicó un breve Real Decreto<sup>9</sup>, cuyo artículo único decía lo siguiente: “Se autoriza al Ministro de Hacienda para que el cupo fijo de ciento setenta millones de pesetas porque tributa la riqueza territorial, se aumente cada año en la parte correspondiente a la riqueza descubierta por la rectificación de amillaramientos o declarada voluntariamente por los pueblos en las provincias no catastradas, pero sin exceder el tipo de gravamen de cada sección del que actualmente se aplica a la riqueza rústica y urbana”. Con esta disposición se establecía pues, de forma explícita por primera vez desde 1896, un aumento del cupo de la contribución para el territorio todavía amillarado (aunque, como se ha reflejado en el anterior capítulo 4, con la mecánica de aplicación de los tipos impositivos,

---

<sup>9</sup> ALCUBILLA. Boletín Jurídico-Administrativo, Madrid. Real Decreto de 14 de junio de 1921. Apéndice de 1921, p. 233.

implícitamente la recaudación total final era siempre relativamente superior a la fijada por el cupo). El Real Decreto, propugnado por Manuel Argüelles, se orientaba en la línea del fracasado intento del anterior ministro Gabino Bugallal, y era un incipiente primer eslabón hacia la ley de incremento y reforma de la contribución territorial que se promulgaría un año más tarde.

### **5.2.2.- El intento de Francisco Cambó de armonizar el Avance Catastral con el Registro de la Propiedad**

Otra resolución significativa que se produjo unos meses más tarde fue la publicación de un nuevo Real Decreto<sup>10</sup> en el que se ordenaba la disolución de la Junta de Catastro, el órgano que había sido creado en octubre de 1902 con el objetivo de estudiar y proponer los medios y procedimientos para formar el catastro parcelario en España. Esta medida fue tomada por Francisco Cambó, entonces flamante ministro de Hacienda del nuevo gabinete maurista, y puede entenderse que lo que en realidad pretendía el hacendista con esta decisión era resolver la situación de un órgano ya a todas luces obsoleto, que había sido prácticamente inoperante durante los últimos años, sin funciones a desarrollar y con un desempeño testimonial de sus actividades. La Junta de Catastro, como se refleja en los Capítulos 1 y 2, jugó un papel decisivo en el impulso y la elaboración de la ley de 1906, continuando después su cometido con menor y decreciente intensidad sólo hasta la publicación del Reglamento de octubre de 1913. Y, realmente, estos eran los fines específicos para los que había sido creada en 1902, tal y como se detallaba en el texto de la disposición legal que ordenaba su constitución. Sin embargo, había otro elemento que coadyuvaba de forma determinante esta decisión de Cambó y que por concurrencia de funciones podía hacer incompatible la existencia de la antigua Junta de Catastro: el ministro había creado dentro de su propio ministerio otra junta o comisión para desarrollar cometidos similares.

---

<sup>10</sup> ALCUBILLA. Boletín Jurídico-Administrativo, Madrid. Real Decreto de 4 de octubre de 1921. Apéndice de 1921, p. 425.

El líder de la Lliga Regionalista catalana Francisco Cambó ocupó la cartera de Hacienda durante el corto período de mandato del Gobierno de Maura, de agosto de 1921 a marzo de 1922. En este breve plazo, desarrolló una intensa actividad que le llevaría a la culminación de dos de sus más importantes proyectos: la ley de Ordenación Bancaria y el nuevo Arancel. Sin embargo, como era de suponer debido a la premura temporal, no pudo consumir el amplio proyecto de reforma fiscal que había planificado. El Gobierno de Maura cayó antes de que Cambó pudiera presentar a las Cortes su *Proyecto de Ley de modificación de tributos y de reforma de las haciendas locales*<sup>11</sup>, un ambicioso programa hacendístico de reorganización de las haciendas locales, de creación de tres nuevos tributos (sobre el capital, sobre la renta y sobre la venta de productos), de reforma del impuesto de Utilidades, del de Transportes por vías terrestres y por vías marítimas, del de arrendamientos, del de Derechos Reales, del de cerillas y fósforos, de la Ley del Timbre, y, también, la reforma de la Ley del Catastro.

Al poco tiempo de haber ocupado el cargo, Cambó había creado una comisión, formada por técnicos y juristas, sobre todo altos funcionarios de su ministerio relacionados con el catastro, con el fin de llevar a cabo un estudio para refundir toda la legislación catastral española existente hasta aquel momento y avanzar y planificar en el nexo y la armonización del Avance Catastral con el Registro de la propiedad<sup>12</sup>. Es decir, Cambó juzgaba necesario para las necesidades del país disponer lo antes posible de un riguroso catastro *jurídico-fiscal*, algo que el Avance Catastral realizaba, según muchos sectores, sólo de forma parcial e insuficiente, y que la ley de 1906 preveía que debería hacerse de forma plena con la ejecución de la segunda fase de los trabajos, la fase que se denominaba del catastro parcelario (es decir, el Catastro Topográfico Parcelario). Y la reforma de la Ley de 1906 que intentó a continuación propugnar sin éxito el ministro de la Lliga se encaminaba prácticamente en su totalidad orientada en esta dirección.

---

<sup>11</sup> CAMBÓ (ed. 1999, pp. 265-290)

<sup>12</sup> ALCARAZ (1934)

Poco tiempo después de que Cambó abandonara el ministerio, y ocupada ya la cartera de Hacienda por su sucesor, el conservador Francisco Bergamín, en una intervención en el Congreso el ex ministro catalán mantuvo una polémica con Bergamín, que disentía del anterior e inédito proyecto de ley del primero y proponía otro en distinto sentido. En esta sesión, Cambó leyó su propuesta de reforma de la Ley del Catastro<sup>13</sup>, en la que se proponía adaptar los trabajos catastrales, además de a los fines fiscales, a las aplicaciones jurídicas y sociales: *“Un catastro reducido a los fines fiscales resultaría una empresa tan cara como incompleta, cuando por su máxima importancia debe servir, no sólo a la Hacienda, sino a la seguridad de las propiedades y del crédito, haciendo, en una palabra, que la medición del territorio, su descripción estimativa y su representación gráfica surtan todos los efectos útiles de que son susceptibles”*. Señalaba que se había creado una comisión al efecto que *“redactaría no sólo con la finalidad fiscal sino en la ordenación catastral de los derechos dominicales en relación con el valor y la titularidad de las fincas y con la legislación hipotecaria”* y *“se llegaría a hacer pasar toda la propiedad, voluntariamente o de una manera automática, a los registros hipotecarios”*, para ello deberían sumarse los esfuerzos de los registradores de la propiedad y de los funcionarios catastrales. A continuación, en el proyecto se valoraba la validez del Avance Catastral para utilizarlo en estas aplicaciones jurídicas, lo que debía constituir uno de los puntos fundamentales: *“La perfección con que hoy se hacen los trabajos topográficos del Avance Catastral asegura la facilidad con que puede llegarse, mediante el cotejo de la titulación y de los planos catastrales, a la identificación de las fincas y parcelas a la correlación, por consiguiente, entre el Registro y el Catastro”*. Remachando la necesidad que se consideraba perentoria: *“... si no se aúnan la acción del Registro y la del Catastro, el primero se haría estéril para la propiedad, y el segundo para el derecho”*. Los dos grandes objetivos del proyecto eran, pues, ahorrarle al Estado la ejecución del Catastro Topográfico Parcelario y el disponer mucho antes de toda la propiedad agraria inscrita en el Registro de la Propiedad con las garantías del derecho. Sobre el artículo 37 de la vigente ley de marzo de

---

<sup>13</sup> CAMBÓ (ed. 1999, pp. 285-287)

1906<sup>14</sup>, que citaba a ambos sistemas de medición de la riqueza rústica como camino hacia un catastro con plenas competencias jurídicas, se decía: “... de transcurrir el tiempo sin dar un cauce jurídico a las prescripciones del artículo 37 de la vigente Ley, no pueden preverse las graves consecuencias que se habrían ocasionado, sin olvidar la necesidad de la unificación de las reformas posteriores y el propósito de poder llegar a un catastro jurídico ahorrando al Estado los gastos del parcelario”.

La propuesta de Francisco Cambó, pues, no incidía en la celeridad de los trabajos catastrales, ni tampoco en la reforma de la estructura de la Contribución Territorial. Su propuesta se encaminaba hacia la consecución más rápida y eficiente de los objetivos jurídicos del catastro que se mantenían intactos desde la Ley de 1906. ¿Eran prioritarios estos objetivos en aquel momento por encima de las reformas genéricas en el ámbito catastral y tributario? Cambó y sus colaboradores sin duda lo creían así porque la celeridad del catastro ya estaba garantizada con la normativa legal que se mantenía en vigencia (se estaban dando las mayores cifras de superficie anual catastrada), y al impuesto pensaban que no le urgían reformas relevantes en aquel momento. Sobre este último aspecto, el nuevo ministro Francisco Bergamín discreparía abiertamente, ya que durante su mandato se promulgaría la ley que reformaría la Contribución Territorial con el incremento del cupo al territorio amillarado y la fijación de gravámenes a las fincas improductivas. El proyecto de Cambó, de haber llegado a realizarse, además de urgir la puesta en funcionamiento de las cualidades jurídicas del catastro, con las ventajas en el tiempo que esto hubiera reportado, habría supuesto eliminar la ejecución de la segunda fase de los trabajos previstos en la ley de 1906: el Catastro Topográfico Parcelario (o *catastro parcelario* según lo denominaba la ley). Poco tiempo después toda la operación catastral tomó otro sesgo, pero, si se hubiera seguido desarrollando la ley de 1906, la eliminación de esta segunda fase hubiera podido representar un ahorro ingente para los gastos del Estado. Un

---

<sup>14</sup> El texto del artículo 37 era el siguiente: “La valoración de una finca legalmente aprobada en el avance catastral o en el catastro parcelario producirá los efectos legales en toda clase de actos públicos u oficiales. Transcurridos diez años después de la aprobación del catastro parcelario de un término municipal sin que por los Tribunales de justicia se haya dictado sentencia firme contraria al estado físico o jurídico de una finca inscrita en el libro catastral, la cédula de inscripción en el mismo tendrá todo el valor legal y jurídico de un título real”.

notable sector de expertos y funcionarios postulaba que el Avance Catastral, desarrollado técnicamente de forma rigurosa (con las garantías de las tolerancias legalmente establecidas), podía albergar, como pretendía el proyecto de Cambó, el suficiente grado de calidad y precisión para considerarse como un catastro jurídico.<sup>15</sup>

### **5.2.3.- El trámite de la reforma de la Contribución Territorial en las Cortes**

Durante el siguiente y otra vez brevísimo período de mandato de un nuevo gobierno conservador, el presidido por José Sánchez Guerra, se produjo la primera reforma importante de la Contribución Territorial desde la ley de diciembre de 1910. Esta reforma fue proyectada por Francisco Bergamín y García, nuevo ministro de Hacienda del gabinete y personaje conocido en el ámbito de la fiscalidad agraria por su férrea lucha en el Congreso, durante el período de 1909 a 1911, para que se concediera la ejecución del catastro parcelario de España a una empresa de titularidad privada (apartado 2.5).

El proyecto de ley fue entregado por Bergamín a las Cortes en junio de 1922, siendo debatido después en las dos Cámaras. En su preámbulo se justificaba la necesidad histórica de la reforma: *“Desde que en 1845 se organizó la Hacienda a base de las cuatro contribuciones llamadas directas, ninguna ha progresado menos que la territorial. Establecida por cálculo sobre una riqueza imponible de 625 millones de pesetas, fijóse el cupo contributivo a 75 millones, que, para la riqueza que tributa por el sistema de cupo, se elevó en 1896-97, sobre una base amillarada de 876 millones, a 170, continuando invariable hasta la fecha”*. Y comparando estos datos con los catastrales: *“De atenerse a los amillaramientos y al importe del cupo, habría que suponer, contra lo que es notorio, que en los últimos veinticinco años la riqueza no había aumentado; y frente a esta absurda presunción, se alzan los datos del Catastro, que ofrecen el siguiente y elocuente resultado. Tanto por ciento de aumento de riqueza diferenciada entre la comprobada y la amillarada que*

---

<sup>15</sup> ALCARAZ (1934)

*arroja el Catastro: Hasta el año 1915, el 35,65 por 100. Desde 1915 al 1920, 118,69 por 100. En 1921, 168,73 por 100. Tales datos demuestran, en las muchas provincias a que alcanzan, que la riqueza nacional ha tenido un notable incremento, cuyo promedio pasa del 100 por 100”.*

En el Senado se presentaron tres enmiendas al dictamen de la Comisión permanente de Hacienda, de las que sólo una prosperó de forma parcial<sup>16</sup>. El proyecto de ley estaba compuesto únicamente por dos artículos, en cuyo texto se establecía, en síntesis, que se incrementaría en un 25 por ciento el líquido imponible de la riqueza rústica y urbana del territorio que todavía continuaba tributando bajo el régimen de cupo (en aquel momento se habían catastrado unos 16 millones de hectáreas, según puede observarse en los cuadros II.4 y III.5 del Apéndice Estadístico), y que se aumentaría también en un 25 por ciento la contribución territorial rústica de los terrenos improductivos y los dedicados exclusivamente a la caza, la ostentación o el recreo. Como se señalaba en el preámbulo, los principales argumentos del ministro en el debate para la defensa del proyecto eran, en el primer artículo, la constatación de los resultados del Avance Catastral, que llegaba a multiplicar por tres en algunas provincias las estadísticas de los amillaramientos, y en el segundo artículo, evidentemente, el combate contra la infrautilización de la tierra. Y sus detractores oponían a estas razones, sobre todo, la inmensa arbitrariedad y desigualdad en el cálculo de la riqueza rústica de las zonas donde aún regía el cupo, lo que haría que este incremento lineal se aplicara de forma injusta<sup>17</sup>. De todas formas, este proyecto de ley, por sus aspiraciones y contenido, no pretendía ser un instrumento de modernización amplia e integral del impuesto agrario, más bien era un moderado acercamiento parcial de actualización y mejora de los aspectos más deficitarios de la legislación entonces vigente. El propio Bergamín lo señalaba expresamente: *“El problema agrario no se puede resolver en esta ley tributaria, ni se ha pensado nunca en resolverlo. Esto es sencillamente un arbitrio, es un aumento de ingresos del Tesoro mediante un*

---

<sup>16</sup> Enmienda de los Sres. Marqués de Mortara y Chapaprieta al dictamen de la Comisión permanente de Hacienda acerca del Proyecto de Ley de Reforma de la Contribución Territorial (Diario de las Sesiones de Cortes. Senado. Apéndice 3º al núm. 65. Día 1-07-1922.

<sup>17</sup> Diario de las Sesiones de Cortes. Senado. Núms. 66 y 69, pp. 1446-1451 y 1546-1554, días 4-07-1922 y 7-07-1922.

*procedimiento que yo consideraba que no podía llamarse vejatorio. No tiene en absoluto este proyecto de ley el propósito de ir a resolver el problema social en su aspecto de problema agrario...". Y por otro lado, el hecho de que este proyecto de ley, con planteamientos moderadamente progresistas, lo hubiera presentado un Gobierno del Partido Conservador incitó en el debate el posicionamiento de los miembros del ala más derechista de la formación. El senador ultraconservador Duque del Infantado afirmaba en su intervención, sobre todo a propósito del artículo 2º: "Llamaré la atención, sin embargo, del Gobierno y del Senado sobre el caso curioso, que se está dando, que siendo, probablemente, esta ley brindada a las izquierdas, hecha a regañadientes del Gobierno actual de Su Majestad, porque es una medida evidentemente liberal, de los bancos liberales se piden más exenciones que por nosotros. ¿Cómo me voy a oponer a que los liberales sean atendidos? Si, realmente, el Gobierno de S.M., estimando que este proyecto se ha presentado para complacer ideales de las izquierdas, y viendo que no es del agrado de éstas, retirase el art. 2º, sería la mejor solución. Claro que yo no lo puedo pretender, porque me han sido admitidas cuantas enmiendas he presentado; pero desde luego, me adheriría al ruego de la extrema izquierda del Senado, haciendo que la excepción del aumento del 25 por 100 se extendiese a muchas clases de propiedades, a todas las que el Sr. Rodrigáñez pide sean exceptuadas".<sup>18</sup>*

En el Congreso se produjo sólo un debate en la tramitación del proyecto de ley<sup>19</sup>, y las interpelaciones que se hicieron al ministro de Hacienda no hacían referencia al propio contenido de la propuesta, sino más bien a los problemas generales que se estaban creando con la aplicación de la nueva tributación en las zonas recientemente catastradas. Esto demostraba que hasta cierto punto había un consentimiento generalizado, por parte de todas las formaciones políticas, hacia la moderada reforma que estaba proponiendo el ministro Bergamín. Únicamente intervinieron el diputado liberal Jesús Corujo Valvidares y el conservador Conde de Colombí. Ambos coincidían en señalar que el gran problema del Avance Catastral era la mala confección de los precios en las cartillas evaluatorias y la descoordinación entre las Juntas

---

<sup>18</sup> Diario de las Sesiones de Cortes. Senado. Núm. 68, pp. 1518-1528, día 6-07-1922.

<sup>19</sup> Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados. Núm. 95, pp. 3811-3816, día 14-07-1922.

Periciales y las brigadas catastrales. El primero aludió, como ejemplo generalizable, las a su modo de ver injustas diferencias comparativas entre municipios de su jurisdicción, como Usagre, Fuente de Cantos y Almendralejo, en los que la riqueza catastrada podía llegar a ser siete veces mayor que la amillarada en Usagre y mucho menor en los otros dos. Y el segundo hizo hincapié en un problema que ya se había debatido largamente en aquellos años y que según él continuaba persistiendo en la provincia de Sevilla: se estaban manteniendo todavía en las cuentas de ingresos y gastos de las cartillas evaluatorias los precios elevadísimos que tuvieron muchos productos agrícolas durante el conflicto bélico europeo, cuando estos productos se habían ya depreciado y vuelto a la normalidad desde hacía mucho tiempo. La respuesta del ministro de Hacienda fue el reconocimiento y la comprensión de estas afirmaciones, explicitando a continuación la fórmula a la que se había llegado y que se fijaba en el proyecto de ley, consistente en que si en un término municipal se producía una reclamación sobre los resultados de su catastro firmada por un número de propietarios cuya riqueza rústica superara el 25 por ciento del total y éstos se comprometían al pago de un aumento de un 50 por ciento sobre el cupo de la base imponible de la población, se suspenderían las valoraciones del Avance Catastral y se iniciaría una rigurosa revisión que debería resolverse indefectiblemente en un plazo máximo de cuatro meses.

### 5.3.- LA LEY DE REFORMA DE LA CONTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE 26 DE JULIO DE 1922

El texto de la Ley era muy breve y contenía, como se ha indicado, solamente dos artículos<sup>20</sup>. En el artículo 1º se establecía: *“Se considerará, a los efectos de la contribución territorial y en razón del incremento general de la propiedad, aumentados en un 25 por 100 el líquido imponible de la riqueza rústica y urbana no sometida al régimen del Catastro y los cupos a ella correspondientes. En relación con este aumento se aplicarán los tipos de gravamen actualmente establecidos para la distribución del cupo por que contribuye dicha riqueza”*.

A continuación, en el mismo artículo, se fijaban otros dos preceptos que afectaban, el primero, también a las zonas amillaradas y, el segundo, a las zonas ya catastradas. En el primer caso se decía: *“Los aumentos de riqueza que, independientemente y a más del indicado 25 por 100, se descubran por declaración espontánea de los interesados, investigación administrativa o denuncia particular debidamente comprobada, serán eliminados del repartimiento general para la distribución del cupo de la contribución territorial, y tributarán por el tipo uniforme del 18 por 100”*. Como puede verse, pues, se establecía un tercer tipo de territorio en el que podría valorarse la riqueza imponible con sistemas análogos a los catastrales, y se le “sancionaría” con un aumento de 4 puntos porcentuales sobre el gravamen de las zonas que ya tributaban por cuota. Claramente, esta era una medida dirigida al núcleo de los casos flagrantes de ocultación mantenida en las zonas amillaradas. En el segundo precepto, el texto era el siguiente: *“En los casos en que habiéndose ordenado, conforme a las disposiciones vigentes, la revisión de un avance catastral por rústica o urbana, estimase, además, el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Hacienda, que, por concurrir circunstancias extraordinarias, debieran suspenderse los efectos de aquél hasta que la revisión se hubiese verificado, podrá acordarlo así por un plazo improrrogable de cuatro meses,*

---

<sup>20</sup> ALCUBILLA. Boletín Jurídico-Administrativo, Madrid. Ley de 26 de julio de 1922. Apéndice de 1922, pp. 362-363.

*dentro del cual deberá practicarse la revisión, y previo ofrecimiento del término municipal correspondiente o de más de un 25 por 100 de su base imponible de pagar mientras tanto un aumento del 50 por 100 en la riqueza imponible". De esta manera se regulaban las revisiones catastrales dentro de un plazo razonable, incrementándose, mientras tanto, la base imponible en un porcentaje que podía considerarse muy inferior a la media de los que estaba hallando en aquel momento el Avance Catastral.*

Y el artículo 2º fijaba lo siguiente: *"Sufrirán también un recargo del 25 por 100 las percepciones del Tesoro por contribución territorial rústica correspondiente a los predios o terrenos que se hallen improductivos o cuyo aprovechamiento se limite a los productos espontáneos, a los dedicados exclusivamente a la caza y a la ostentación o recreo. Quedarán exentas de este recargo en su contribución territorial: primero, las fincas dedicadas al fomento y explotación de arbolado; segundo, las dedicadas a la cría o sostenimiento del ganado caballar o de carne, leche o lana, y tercero, las fincas de recreo cuya extensión no exceda de una hectárea y que además tengan construcción destinada a vivienda, no computándose la parte de ella dedicada a explotación agrícola o de ganadería. Este recargo gravará los bienes enumerados en el párrafo anterior, ya tributen por cupo, ya por cuota. En el primer caso, el recargo figurará también fuera de cupo".* El incremento del tributo por estos conceptos, pues, pretendía un moderado estímulo hacia el mejor aprovechamiento de la tierra, y a la vez, según indicaba el ministro Bergamín en el preámbulo del proyecto de ley, se inspiraba en razones de justicia social.

La Ley de reforma de la Contribución Territorial de 26 de julio de 1922, elaborada y propuesta por un Gobierno del Partido Conservador, fue una norma refrendada por la mayoría de los diputados y senadores del Parlamento español. En aquel momento, cuando los resultados catastrales estaban dando unas cifras medias que multiplicaban casi por dos las bases imponibles de las zonas de cupo, un incremento de un 25 por ciento lineal sobre estas últimas, y también la adición del mismo recargo sobre los terrenos improductivos, podían considerarse unas medidas moderadas y aceptables. Se mitigaba en una

pequeña parte el problema de la ocultación en los amillaramientos, pero persistía, evidentemente, la enorme inequidad en el reparto de la carga tributaria. De todo el arco parlamentario, únicamente disintieron de esta ley los sectores ultraconservadores ubicados en el partido gobernante, que, como se ha señalado, la definían como “*una medida evidentemente liberal*” y como una norma “*brindada a las izquierdas*” que se presentaba “*para complacer los ideales de éstas*”.

Junto con el texto de la ley se promulgó también una normativa que, bajo la denominación de *Reglas para la más inmediata aplicación de esta ley*, especificaba los detalles prácticos para su adecuada puesta en marcha y desarrollo<sup>21</sup>. Asimismo, un mes más tarde se publicó un Real Decreto<sup>22</sup> en el que se explicitaban también los procedimientos para los cobros y liquidaciones de los aumentos fijados: *Disposiciones para la exacción en el presente ejercicio económico del aumento de 25 por 100 ordenado por la ley de 26 de julio de 1922*.

---

<sup>21</sup> ALCUBILLA. Boletín Jurídico-Administrativo, Madrid. Ley de 26 de julio de 1922. Apéndice de 1922, p. 362.

<sup>22</sup> ALCUBILLA. Boletín Jurídico-Administrativo, Madrid. Real Decreto de 21 de septiembre de 1922. Apéndice de 1922, p. 363.

## **5.4.- UNA FERROZ OFENSIVA PARLAMENTARIA HASTA EL PRONUNCIAMIENTO DE SEPTIEMBRE DE 1923**

### **5.4.1.- Los primeros debates en el Congreso de los Diputados**

La última legislatura previa al pronunciamiento militar de Primo de Rivera cubrió el período comprendido entre el 22 de mayo y el 15 de septiembre de 1923. Y durante la misma se produjo en el Congreso una de las ofensivas más feroces y radicales en contra de la continuidad del Avance Catastral, protagonizada, sobre todo, por un grupo de diputados cuya característica común era la de ser también grandes propietarios agrarios y representar, una buena parte de ellos, a distritos de la provincia de Sevilla, cuyo catastro se estaba realizando en aquel momento. Estos diputados formaban parte y ocupaban cargos directivos en la recién creada Cámara Agrícola de esta provincia, que era el organismo a través del que, como foco principal, se planificó y orquestó esta durísima campaña de oposición a la línea mantenida por el Ministerio de Hacienda del gabinete liberal. Pero también la ofensiva se coordinó a mayor nivel, a escala nacional, con otras cámaras agrícolas provinciales y con el órgano que agrupaba al resto de estas organizaciones en todo el territorio, la Asamblea de las Cámaras Agrícolas de España, como lo demostraron las intervenciones beligerantes de los directivos de las mismas, que unían asimismo su condición de parlamentarios a la de terratenientes.

La mayoría de estos diputados pertenecían al Partido Conservador y al ciervista, y se significaban en sus alas más reaccionarias, pero también formaron parte importante de la campaña dos diputados de Izquierda Liberal (la formación política que había creado Santiago Alba, también llamada albista), que eran altos dirigentes de las mencionadas asociaciones agrarias y titulares a la vez de propiedades rústicas. Por ello, el principal argumento que se esgrimía en su contra era que todos estos parlamentarios defendían prioritariamente su propio interés, más que luchar por una causa de utilidad general. Y frente a este movimiento, como blanco de sus invectivas, se

situaban el ministro y el ex ministro de Hacienda del entonces vigente gabinete liberal, auxiliados por algún diputado experto en la materia de su partido y, ocasionalmente, por parlamentarios socialistas y republicanos.

El principal protagonista, y de algún modo el líder de la ofensiva durante las prolongadas sesiones que conformaron el debate, fue el diputado conservador por Sevilla, Fernando Barón y Martínez de Agulló, conde de Colombí, gran terrateniente, miembro y ex presidente de la Cámara Agrícola provincial de Sevilla, y ex alcalde también de las ciudades de Sevilla y Madrid. Junto con el conde de Colombí, destacaron asimismo las largas intervenciones de otros dos diputados por Sevilla, y miembros de su cámara agrícola, el conservador Carlos Cañal y el albista Francisco del Castillo y Baquero; así como los ciervistas Ricardo de la Cierva y Codorniu, diputado por Castellón, y Juan José Romero Martínez, diputado por Cádiz. Y ya en el ámbito de representación de todo el territorio nacional, fueron relevantes los discursos de Mariano Matesanz<sup>23</sup>, albista, empresario agrícola, diputado por Segovia, entonces presidente de la Cámara Oficial Agrícola de Madrid y de la Asamblea de las Cámaras Agrícolas de España; y de Jesús Cánovas del Castillo y Vallejo, conservador, diputado por Soria y secretario de la Asamblea de las Cámaras Agrícolas de España. Los receptores de todas estas imputaciones, y a la vez, defensores de la vigente sistemática del Avance Catastral, fueron: el entonces ministro de Hacienda, el liberal Miguel Villanueva; el anterior ministro, el reformista José Manuel Pedregal; y el diputado reformista por Oviedo y ex subsecretario, Leopoldo Palacios. Y de forma esporádica, con intervenciones muy breves, acudieron principalmente en ayuda de estos últimos los parlamentarios Julián Besteiro y Andrés Saborit, del Partido Socialista Obrero Español.

---

<sup>23</sup> Mariano Matesanz de la Torre (1867-1945), fue, además de terrateniente y político, un propagandista y un líder agrarista. Sus ideales políticos viraron hacia posiciones más derechistas a partir de estos años. Además de presidente de la Cámara Oficial Agrícola de Madrid y de la Asamblea de las Cámaras Agrícolas de España, fue también presidente de la Asociación de Agricultores de España entre 1925 y 1936 y, ya bajo el franquismo, entre 1939 y 1945 (REY REGUILLO, 2004).

En la primera sesión<sup>24</sup>, Ricardo de la Cierva y Codorniu planteó un ruego al ministro en el que, erigiéndose como portavoz de una asamblea de municipios de la provincia de Castellón, denunciaba la labor de los funcionarios del catastro, que prescindían de los preceptivos representantes de los contribuyentes: *“... el catastro se hace exclusivamente entre técnicos que, indudablemente llevados por su celo y por el laudable afán de aumentar la recaudación para el Estado, parece ser que miran con un poco de recelo a los demás elementos, no tan técnicos como ellos, pero que indudablemente pueden proporcionar datos suficientes para determinar el valor real de la riqueza”*. Obteniéndose como consecuencia: *“Todo esto ha dado por resultado que la contribución en algunos pueblos, como, por ejemplo, Torre Endomenech, pase de 1.086 pesetas con que contribuía por bienes propios al Estado, a 4.757, y el líquido imponible, de 4.990 pesetas, a 29.303. En Salsadella, la contribución ha aumentado el 386 por 100; en San Mateo, el 390; en Villar de Canes, el 410; en la Jana, Canet, Rosell, Cervera, Cuevas, etc., el 350 por 100”*. Y solicitando, finalmente, que el ministro de Hacienda decretara la suspensión de los trabajos y ordenara una visita de inspección que acreditara lo ocurrido.

Pocos días después se produjo la siguiente sesión<sup>25</sup> con el inicio de las intervenciones del conde de Colombí, quien arrancó con la afirmación de que el Avance Catastral se estaba realizando de forma desastrosa y con graves errores en todas sus fases: *“tanto en lo que afecta a la caracterización cuando se estudia la cabida, la calificación y clasificación de los cultivos, como después, a la hora de determinar el líquido imponible, con el estudio de beneficios, de intereses del capital circulante, de la renta”*. Expuso que la Cámara Oficial Agrícola de la provincia de Sevilla había presentado el año anterior un recurso, basado principalmente en que los cálculos evaluatorios estaban sustentados en datos de precios de producción tomados en los años excepcionales de 1919 y 1921, que consideraban los valores muy por encima de la media del período. Este recurso había sido aceptado por el anterior gobierno conservador mediante una Real Orden que ordenaba una nueva

---

<sup>24</sup> Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso. Núm. 14, pp. 424-426, día 19-06-1923.

<sup>25</sup> Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso. Núm. 18, pp. 537-544, día 26-06-1923.

revisión catastral de cuarenta pueblos de la provincia. Pero, con el cambio de gobierno a finales de 1922, el nuevo ministro liberal había dictado una nueva Real Orden revocando la anterior y fallando en forma contraria lo que ya había sido refrendado. Una de las disposiciones principales de esta segunda norma era que la revisión de los cuarenta municipios debería realizarse a costa de los recurrentes y no de oficio, como se ordenaba en la primera. Desde su escaño en el hemiciclo intervino por alusiones el diputado reformista José Manuel Pedregal, anterior ministro de Hacienda y promotor de la segunda disposición, alegando que para que fuera de aplicación la primera Real Orden era preceptivo que precediera un acuerdo del Consejo de Ministros, y éste no se había producido. El debate adquirió tonos airados con las acusaciones cruzadas de varios diputados, manifestando el conde de Colombí dirigiéndose al Sr. Villanueva: *“Lo que pasa, Sr. Ministro de Hacienda, es que el Catastro en Andalucía es un verdadero peligro, porque es una contribución que viene a concluir, no ya con los beneficios, sino con la posibilidad de obtenerlos; que los grandes propietarios están reduciendo sus cultivos y que detrás de estos grandes propietarios hay algo más interesante, que es el pequeño pegujalero que está viendo como después de haber manumitido su esclavitud y adquirido tierras con sus trabajos diarios, y ha logrado tener sus aperos y su pequeña labor, ve ahora que todo esto desaparece porque no pueden pagar la contribución que el Catastro les ha señalado tomando como tipos de valoración aquellos del tiempo de la guerra, que pasaron sin dejar otro recuerdo que este Catastro confiscador. Este es un hecho tan real, tan grave, tan intenso, que está produciendo malestar en los campos y agitación en las conciencias...”*. A continuación, el ministro de Hacienda y el diputado por Sevilla se enzarzaron en una agria discusión sobre la forma en que debería efectuarse la revisión de los mencionados cuarenta municipios, defendiendo el Sr. Villanueva la Real Orden de su antecesor en la que, según dijo, se interpretaba: *“La segunda Real Orden no contradice la primera, porque lo que se hace es dar reglas y tratar de que se haga efectiva la revisión a costa de los pueblos, si resulta que han reclamado sin justificación, y considerándose los gastos de oficio en el caso de que resulte, en efecto, que había los errores que los pueblos han alegado”*. Finalmente, el conde de Colombí solicitó que se le aceptara presentar una interpelación al ministro en los próximos días, pidiendo después a la Mesa del

Congreso que le remitiera también una relación de todos los recursos presentados contra el Avance Catastral desde el año 1920 hasta la fecha.<sup>26</sup>

El conde de Colomé explanó su interpelación en la sesión del día 11 de julio de 1923<sup>27</sup>. Como era de prever, la intervención planteó el Avance Catastral como un gran problema general de todo el Estado, no reduciéndolo sólo al pequeño ámbito provincial: *“...el Avance Catastral es tal vez hoy la más oscura y más grave materia de la Administración española... Puedo adelantar como síntesis de cuanto he de decir que la propiedad rústica en España está indefensa contra las demandas del Catastro. La ley básica, fundamental del Catastro, la ley de 1906, estableció toda clase de garantías para el labrador; pero en cada uno de los momentos culminantes y esenciales de los trabajos del Avance Catastral, esta ley básica está conculcada, está incumplida, está barrenada, y cuando surge la reclamación del perjudicado, o no se le contesta o se le asfixia con una serie de reglamentos, Reales decretos, circulares, instrucciones y Reales órdenes que se cuentan por centenares, y envuelta en esta obscuridad y complejidad, esa gigantesca araña del Catastro va tejiendo sus redes y sus mallas, donde queda prisionero el labrador español, y va produciendo la ruina en regiones enteras”*. A continuación, el conde de Colomé, mediante una exposición bien documentada y planificada, recordó que lo que se estaba realizando en España era solamente la primera fase de la ley de 1906, es decir, la parte fiscal, y no la segunda fase o *catastro parcelario*, es decir, la parte que debería servir para las aplicaciones económicas, jurídicas y sociales, que era lo que de verdad interesaba a los propietarios. Después señaló que los españoles estaban divididos en tres castas en cuanto a la tributación agraria: *“primera, provincias donde no llegó el catastro, donde continúan el amillaramiento y el cupo; segunda, catastro realizado antes de la guerra, después de la ley y antes del año 14, en donde los tipos de aumento de tributación pueden estimarse en un 40 o en un 50 por 100 más de lo que se pagaba por amillaramiento; y tercera, catastro realizado después de la guerra, en donde la imposición adquiere en muchos sitios el tipo del 240, del 250 y hasta el 300 por 100. Así es que si alguien tuviese tres fincas, una, por*

---

<sup>26</sup> Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso. Núm. 19, p. 605, día 27-06-1923.

<sup>27</sup> Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso. Núm. 26, pp. 861-868, día 11-07-1923.

*ejemplo, en Logroño, donde todavía no ha llegado el avance catastral; otra en Córdoba, donde se realizó en los comienzos de este trabajo, y otra en Sevilla, por fincas de idéntico valor tendría que tributar el 2, el 4 y el 10, respectivamente*". Aunque no tan exagerada en las cifras, esta apreciación del diputado por Sevilla sí podría considerarse bastante ajustada a la realidad en aquel momento, constatando la alta inflación en los precios de los productos agrícolas desde la guerra europea y el hecho de que se estuvieran revisando en aquel momento de forma lenta los cálculos de las rentas líquidas de los cultivos de las provincias que se habían catastrado anteriormente a 1914, y que la ley ordenaba revisar una vez transcurridos diez años desde su aplicación. Seguidamente, el conde de Colombí comenzó el análisis de las distintas etapas técnicas del trabajo catastral, afirmando que, en la primera de ellas, la determinación de la cabida (superficie) de las parcelas, se cometían equivocaciones alarmantes: *"Las mediciones de los geómetras del Catastro han de limitarse a croquizar las parcelas, situándolas en los polígonos que el Instituto Geográfico les ofrece terminados; y, Sres. Diputados, es curioso, pero es cierto; parece imposible, pero es verdad, que a veces se cometen errores gravísimos, habiendo pueblos que reclaman porque les han añadido 1.500 hectáreas más en su término, cosa que no puede quedar subsistente, porque ahí están las mediciones legítimas, que han de restablecer la verdad; pero el hecho interesa mucho conocerlo para, desde el primer momento, decir por qué ocurre tal desvarío..."*. Y el desvarío ocurría, según el diputado, porque los funcionarios catastrales prescindían de la colaboración de las Juntas Periciales de cada municipio. Esta acusación, evidentemente, no podía tener ningún fundamento, ya que, con o sin el concurso de las Juntas Periciales, las brigadas catastrales del ministerio de Hacienda debían obligatoriamente cerrar la suma de las croquizaciones de todas las parcelas con las superficies de cada polígono topográfico y con el total del término municipal que les había entregado el Instituto Geográfico (y, además, la cifra de un error de 1.500 hectáreas podía representar más de un 20 por ciento del total de la extensión de un término municipal medio). A partir de ahí, el conde de Colombí continuaba con la acusación de que los ingenieros encargados de la realización del catastro prescindían en casi todas las fases del trabajo del concurso de las

citadas Juntas, contraviniendo con ello lo ordenado preceptivamente en las leyes y reglamentos.

Mientras el conde de Colombí continuaba su exposición, se produjo una interrupción vehemente por parte del diputado socialista por Madrid, Julián Besteiro Fernández, quien desde su escaño lanzó varias invectivas acusando al primero de ejercitar una labor obstruccionista al progreso de la implantación catastral: *“Pero el mayor atropello es que a estas horas no haya ni catastro ni avance catastral. Las Juntas han obstruccionado, y S.S. parece que lleva el mismo camino”*. El conde de Colombí le contestó: *“Su señoría en estas materias tendrá formado su juicio con aquel famoso hacendista que decía hablando de la propiedad, de los propietarios y del Estado: ‘Dejémosles la cáscara y comámonos la nuez’; y si es por ahí por donde va S.S. el catastro es una obra admirable para los fines de incautación”*. Replicando el Sr. Besteiro: *“No es dejarles la cáscara y que nos comamos la nuez, sino que se sepa qué riqueza hay en España”*. Y, después de que el conde alegara que lo que se estaba haciendo era repartir el impuesto haciéndolo crecer artificialmente, finalizó el diputado socialista la breve discusión con las siguientes palabras: *“La ley del Catastro se ha hecho con una amplitud extraordinaria, y no sirve ni para hacer tributar a la riqueza”*. Como puede apreciarse, pues, Julián Besteiro introdujo también en sus comentarios otro de los aspectos que compartían mayoritariamente los partidarios de acelerar la ejecución del Avance Catastral, y que los opositores intentaban desfigurar: el hecho de que el absentismo y ciertas dejaciones de las Juntas Periciales se dirigían también a obstruccionar el progreso del catastro.

Continuó el conde de Colombí cuestionando extensamente el empleo de las cuentas sintéticas y no las cuentas analíticas en el cálculo de la renta neta.<sup>28</sup> A su entender, de esta manera se hurtaba a los propietarios el conocimiento desglosado y detallado de los ingresos y los gastos en la valoración agronómica de los productos, manipulando y ocultando el Ministerio

---

<sup>28</sup> Las cuentas analíticas introducían todos los elementos de ingresos y gastos para el cálculo del producto líquido. Las cuentas sintéticas simplificaban los componentes en el correspondiente al propietario (renta), el interés del capital de explotación y el beneficio del cultivador. Ambos cálculos debían dar el mismo resultado.

de Hacienda las cifras a su placer y contraviniendo lo ordenado en el reglamento de 1913. En cuanto a la acusación del ministro en el sentido de que las reclamaciones debían presentarlas los contribuyentes de forma individual y no las cámaras agrícolas de forma colectiva, el diputado contestaba que esto no estaba prohibido por la ley y que los propietarios de forma aislada se hallaban muy desprotegidos: *“¿Y puede extrañar a nadie que, ante el desamparo de la reclamación individual, acudan las Cámaras Agrícolas a mantener el derecho perturbado, buscando la unidad de acción y la mayor eficacia? ¿Para qué se han creado, si no, las Cámaras Agrícolas?”*. Finalmente, y también de forma prolija, después de solicitar que en las provincias donde se hubieran cometido errores se suspendieran los efectos tributarios y se aumentaran provisionalmente un 50 por ciento sus amillaramientos hasta la completa revisión, el conde de Colombí lanzó un ruego al ministro contradiciendo en cierta manera lo que había mantenido anteriormente: *“Después considero, Sr. Ministro de Hacienda, que no se puede empezar la revisión por las provincias cuyo catastro está terminado hace diez años, sin acabar el catastro en toda España. Considero –y espero que el Sr. Besteiro me acompañará en esta petición –indispensable avanzar rápidamente en la obra del catastro, y creo que deben venir al próximo presupuesto las cantidades precisas para que el catastro marche y llegue más rápidamente a todas las provincias españolas, siempre con aquellas garantías y aquellas prescripciones que la ley concede”*.

#### **5.4.2.- Las réplicas de Miguel Villanueva, ministro de Hacienda**

La interpelación continuó en la sesión celebrada cinco días después<sup>29</sup>. El conde de Colombí comenzó señalando que la Cámara poseía ya el expediente en el que cuarenta pueblos de la provincia de Sevilla solicitaban la revisión del catastro y el sometimiento a los beneficios de la ley de julio de 1922, enzarzándose a continuación con el ex ministro José Manuel Pedregal y el ex subsecretario Leopoldo Palacios en una larga discusión sobre si la primera

---

<sup>29</sup> Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso. Núm. 29, pp. 1020-1039, día 16-07-1923.

disposición, la del anterior ministro conservador Francisco Bergamín, podía considerarse o no como una Real Orden. Asegurando el diputado por Sevilla a propósito de la implantación catastral en todo el país: *“En este momento atraviesa la agricultura en España una honda crisis. Hablaba de los precios. Sabe S.S. que hoy están muy por bajo de la mitad de los que se registraban en los años 18, 19 y 20; que hoy valen los 100 kilos de trigo, no 72 u 80 pesetas como antes, sino 33 o 34; los aceites han venido en una baja rapidísima, y lo que es peor, con un mercado muy difícil; y todo esto cuando al mismo tiempo se encuentran amenazadas regiones enteras por estas cuotas del catastro, que está produciendo un daño que sería difícil remediar más adelante, porque el labrador empieza a disminuir sus cultivos. Yo aseguro a S.S. que se están arrancando huertos, que se están dejando de cultivar olivares, que se están acortando en general los cultivos, produciendo la merma necesaria en la producción, ... Y por último, Sr. Ministro, la agricultura que es el 70 por 100 de nuestra riqueza global, es la defensa mayor para todo lo que afecta al orden social y al bienestar de un pueblo; porque en toda esa mesocracia del terruño es donde están esencialmente las ideas de orden social salvadoras en los pueblos en los días de máxima dificultad; y todo eso está afectado, Sr. Ministro, por aquellas medidas que perturban la agricultura y la empobrecen”*. Entonces intervino Leopoldo Palacios para hacer una documentada exposición defendiendo su postura de que no hubo en realidad ninguna Real Orden por parte del Gobierno conservador en noviembre de 1922, ni tampoco hubo, además, ningún acuerdo como paso previo a la elaboración de la misma. Y durante su discurso intervinieron con frecuentes y enojadas protestas varios diputados conservadores. Seguidamente tomó la palabra el entonces titular de Hacienda, Sr. Villanueva, arremetiendo duramente contra las formas de estos parlamentarios y contra la sesgada interpelación del conde de Colombí, acusándoles de que estaban ofendiendo a la Cámara y dando un espectáculo deplorable; y se unieron al ministro también en aquel momento los comentarios desde sus escaños de algunos diputados republicanos y socialistas, entre los que destacó la afirmación de Andrés Saborit: *“Es verdad. Más parece que defienden los intereses personales propios”*. El ministro planteó la siguiente reflexión: *“...Pues, cuando empiezan las operaciones catastrales a producir resultado es cuando también se recrudecen estas campañas, y yo llamo la*

*atención sobre esto a todos los Sres. Diputados y a los representantes de la Nación. Me explico, justifico inclusive, todas las quejas y todas las reclamaciones; pero, ¡por Dios!, mirad bien como lo hacéis; mirad bien que con el lenguaje y con los extremos a que la pasión o el interés pueden llevar se destruye una obra que tiene que ser una de las piedras fundamentales de la reconstitución de la Hacienda y de la riqueza del país. Criticar porque sí; criticar porque contraría intereses, y llegar a esos extremos, es destruir una obra que, repito, tiene que ser una de las fundamentales, no sólo para la Hacienda, sino para la estadística y para ayudar al desenvolvimiento de toda la riqueza nacional". Después, centrándose ya en la provincia de Sevilla, contraatacó señalando que se habían producido maniobras para impedir el trabajo de los funcionarios: "...en la provincia de Sevilla, donde buena parte de los pueblos no se ha asociado siquiera a la protesta; donde se recibió, como he dicho, el avance catastral no con agrado, si era para pagar más, pero sí con la resignación que impone el cumplimiento de la ley. Y todavía diré más: al lado de todo lo que el señor Conde de Colombí ha dicho sobre los errores, sobre las inequidades y demás, ¿qué le parecería a S.S. si yo le indicara unos cuantos casos de los que constituyen enormidades realizadas y que han impedido las operaciones catastrales? Porque también allí, a la vez que ha habido faltas y equivocaciones de los empleados del Catastro, también los ha habido de la parte contraria... me refiero a casos, que para mí no son nada extraordinarios, en los cuales ha habido errores, ocultaciones de riqueza que han sido o han podido ser causa de ciertas oposiciones llevadas hasta el último extremo". Por ello, defendía la integridad de sus subalternos en los trabajos catastrales: "...en el Ministerio de Hacienda, y en ese servicio, no encuentro absolutamente nada que reprochar ni que corregir ni que enmendar, fuera de aquellos defectos, aquellas equivocaciones y aquellos errores que son propios de los actos administrativos en cualquiera de los órdenes de la Administración y absolutamente en todos los expedientes".*

La réplica del ministro Miguel Villanueva continuó con la valoración de los puntos que había expuesto el conde de Colombí. Sobre la legalidad de que las cámaras agrícolas pudieran ejercitar las reclamaciones colectivas, recordó que estas asociaciones habían sido creadas sin que las amparara una ley, al

contrario que las cámaras de comercio: *“Si no tienen ese poder legalmente, ¿cómo van a representar al particular que se queja de que las operaciones catastrales no están bien hechas? Esto tiene que hacerlo el mismo interesado, o por medio de apoderado, o utilizando los medios que la ley del Catastro le concede”*, aunque manifestó que, por su parte, tampoco él sería excesivamente riguroso y restrictivo si en lo demás estas cámaras se comportaban de acuerdo con el ordenamiento legal. En cuanto al uso público de las cuentas sintéticas en vez de las analíticas, señaló que esto era lo que preceptuaba la vigente ley de 1910, que en este punto modificaba lo que se había establecido en la de 1906; un cambio hecho con muy buen criterio, afirmó, ya que el uso público de las complicadas cuentas analíticas hubiera hecho interminable el proceso de las reclamaciones y de la información a los contribuyentes. En lo referente a la obligada revisión a los diez años de haber terminado el catastro en cada provincia, manifestó que esto era lo que ordenaba la ley y que aquí no había ganadores ni perdedores, ya que los precios podrían haber variado en estos diez años algunas veces a favor de los agricultores y otras veces a favor del fisco; a su entender, sería una injusticia para las provincias ya catastradas el dar prioridad a la nueva ejecución catastral del territorio por encima de las revisiones de las mismas; y más aún, con ello se conculcaría la normativa legal vigente, que ordenaba realizar simultáneamente las dos operaciones. Durante esta intervención del ministro Villanueva hubo frecuentes interrupciones de varios diputados manifestando sus discrepancias, y destacando sobre todas ellas las del albista Mariano Matesanz. Finalmente, el ministro aludió a lo expuesto por el conde Colombí sobre el papel que jugaban las Juntas Periciales en el proceso, manifestando que éstas muchas veces hacían dejación de sus responsabilidades, y no se podía pretender que los funcionarios catastrales fueran a perseguirlas y reclamarlas: *“... casi, casi, pretendía el Sr. Conde Colombí que las brigadas del Catastro fueran detrás de la Junta Pericial, persiguiéndola cuando no quiere comparecer, lo cual parece que sucede algunas veces... Esas son las disposiciones vigentes: el servicio catastral no discute; se expone, se oye, pero no se entabla discusión, porque esa, probablemente, no terminaría nunca”*.

La interpelación del conde de Colomé finalizó con la siguiente larga sesión del día 18 de julio<sup>30</sup>. Continuó en el uso de la palabra el ministro de Hacienda, contradiciendo las consideraciones del conde de Colomé sobre las Juntas Periciales: “... *tengo que asegurar al Congreso que nada de eso es exacto; que las Juntas periciales se reúnen, funcionan e intervienen siempre que quieran cumplir con su deber, y, por lo visto, generalmente, o casi siempre, lo han deseado y lo han realizado*”. Continuó analizando paso a paso, como ejemplo, dos de los municipios que solicitaron la revisión en la provincia de Sevilla, concluyendo que en ellos se solicitó la revisión muy tarde: transcurrido casi un año y medio desde que se presentaron los cuadros de tipos evaluatorios, sin haberse producido en todo este tiempo ninguna reclamación por parte de los ayuntamientos ni de los agricultores, lo que indicaría que era la cámara agrícola quien la buscaba de forma artificiosa: “*Lo que estoy haciendo es demostrar al Congreso que no existen las arbitrariedades ni las iniquidades de que aquí se ha hablado*”. Acusó al conde de Colomé de buscar el auxilio de los socialistas en lo de suspender las revisiones de las zonas catastradas una vez transcurridos diez años: “*¡Sus señorías, los terratenientes andaluces, haciendo buenas migas o pretendiendo hacerlas con los socialistas! Y es que S.S. S.S. cuando se trata de cosas como éstas, no reparan incluso en tomar esa dirección, aún cuando después se arrepientan tanto y tanto de ello y pidan el auxilio nacional para librarse de las otras consecuencias*”. Después volvió a recordar que la Real Orden del ministro Pedregal era la única válida, ya que esta disposición no contradecía la anterior del ministro Bergamín y lo que hacía era “*dar al asunto formas legales*”, finalizando el Sr. Villanueva su intervención indicando que su ministerio estaba preparando en aquel momento un Real Decreto en el que se haría una unificación y compendio de los últimos Reales Decretos y Reales Órdenes sobre el catastro, para intentar evitar la confusión y las dificultades que su excesiva profusión estaba generando en los últimos tiempos.

Después de la contestación del conde de Colomé, insistiendo en las competencias de las cámaras agrícolas para recurrir y reclamar en materia de

---

<sup>30</sup> Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso. Núm. 31, pp. 1116-1135, día 18-07-1923.

Avance Catastral, comenzaron las intervenciones de diputados de otras provincias y también, sobre todo, de parlamentarios que se otorgaban la representación de todo el territorio nacional, por sus puestos directivos en la Asamblea de las Cámaras Agrícolas de España. Comenzó el ciervista Juan José Romero Martínez, diputado por Cádiz, arguyendo que él añadiría un nuevo tipo de contribuyente a los tres que había establecido el Conde de Colombí: el de los propietarios ubicados en cinco pueblos de la provincia de Córdoba y cuatro pueblos de la de Cádiz, en los que se habían efectuado las rectificaciones catastrales no a los diez años como ordenaba la ley, sino a los seis años de haber entrado en tributación catastral. Puso el ejemplo del municipio de Jerez de la Frontera, donde esta revisión había incrementado los precios en una media de más del cincuenta por ciento. Le contestó el ministro de Hacienda señalando que no conocía el caso y que lo estudiaría inmediatamente, pero que le parecía una cuestión menor debido a los relativamente pocos contribuyentes afectados.

#### **5.4.3.- Los dirigentes de la Asamblea de las Cámaras Agrícolas de España**

A partir de aquí comenzó la dura intervención del albista Mariano Matesanz de la Torre, diputado por Segovia, presidente de la Cámara Oficial Agrícola de Madrid y presidente, también, de la Asamblea de las Cámaras Agrícolas de España. Manifestó que después de celebrada la reunión de la Asamblea, convocada por las cámaras de Córdoba y Sevilla, se acordó llevar sus conclusiones al presidente del Consejo de Ministros y al ministro de Hacienda, y someterlas después al Parlamento. Indicó que había traído parte de los casos que se habían denunciado, unos diez o doce, y, a pesar de que el ministro le pidió que debía generalizar, comenzó a enumerarlos y describirlos con todo detalle. Uno de los más llamativos era una larga lista de propietarios del municipio de Alanís, en la provincia de Sevilla, donde se relacionaban las cantidades que recibían por el arriendo de sus fincas y su comparación con los importes que debían abonar por la contribución territorial. Calculando una media aproximada de todos ellos, debían pagar al fisco un 75 por ciento de lo que percibían de sus arrendatarios. Finalizada la exposición de estos casos,

insistió en los reproches hacia las cuentas sintéticas frente a las analíticas, y redundó en la, a su parecer, nefasta ley de 1910, que destruía lo que sabiamente había instaurado la de 1906. Se refirió también a que el gran “fracaso” del catastro estaba produciendo un alto grado de desafección en los propios funcionarios. Señaló que en una revista profesional de los ayudantes del Servicio Agronómico del ministerio de Hacienda, publicada en 1920, se decía lo siguiente: “...Los funcionarios administrativos de este Ministerio ven pasar por sus manos la justificación de millones de pesetas por gastos del trabajo, y no ven la utilidad de la obra. En los pueblos y en las capitales, en los trenes y en las diligencias, entre labriegos o entre industriales, es medida de elemental prudencia ocultar nuestros cargos, para evitar las molestias de que repitan a voz en grito una serie de cosas indefendibles, que si no afectan la moral del hombre puritano, caen de lleno en lo que se refiere al técnico que hizo dejación de su cometido”. A continuación afirmó que otra de las conclusiones de la Asamblea de las Cámaras Agrícolas que debía denunciarse había sido la constatación unánime del pobre papel que desempeñaban las Juntas Periciales en todo el proceso de los trabajos catastrales, ya que eran marginadas con mucha frecuencia por las direcciones de las brigadas y, en numerosos casos, ni siquiera eran llamadas para realizar la función que la ley les otorgaba. Se extendió después el Sr. Matesanz en consideraciones sobre el papel central que representaba la agricultura en la economía española y su comparación con otros sectores y con la tributación de la tierra en los demás países europeos, señalando: “No he asistido a una reunión de agricultores o de Cámaras Agrícolas, ni presidido mitin agrario, donde no se haya dicho y pedido eso: la igualdad en la tributación, que sea una verdad en esto el santo principio de la igualdad ante la ley. Lo que no queremos son las injusticias”. Finalizando su intervención con el enunciado de una de las conclusiones más audaces de la Asamblea: “En tanto no se haga el Catastro en todas las provincias, no se tributará con carácter definitivo por él en las que ya lo tengan hecho”, y alegando en defensa de este principio: “Yo le digo a su señoría que eso que le parece extraordinario no lo es, porque se ha empezado a hacer el Catastro por las más pobres de España, y hay quien dice que no se hará en las cuatro provincias de Cataluña, ni en Aragón, ni en Logroño; y yo digo a S.S. y perdone, que lo primero que debiera hacerse, para que vivamos en un régimen

*de justicia en estas cuestiones del Catastro, es estimular a su compañero el Sr. Ministro de Instrucción pública para que se activen los estados planimétricos de esas provincias, porque no es legítimo ni justo que se vayan revisando provincias cada diez años, en tanto que se retrasan los estados planimétricos de esas que faltan, que son, repito, de las más fundamentales de España...".* Ésta era una de las cuestiones que, desde el comienzo de los trabajos catastrales, seguía provocando la polémica y el conflicto entre las distintas regiones y provincias españolas. Era indudable que el catastro debía supeditarse a las labores previas de levantamiento planimétrico de límites de polígonos topográficos y términos municipales que realizaba el Instituto Geográfico y Estadístico, y este organismo, desde sus comienzos, había dado prioridad a la parte meridional del territorio peninsular.

En su contestación, el ministro de Hacienda, Miguel Villanueva, hizo referencia en primer lugar a este último punto planteado por el Sr. Matesanz. Se sintió aludido, sobre todo, por la mención de la provincia de Logroño, de la que era representante como diputado, afirmando con rotundidad que el Avance Catastral cubriría todo el país sin ninguna excepción (salvo, naturalmente, las provincias concertadas del País Vasco y Navarra), y que la razón por la que el catastro se hubiera comenzado en una parte y no en otra del territorio era una consecuencia que respondía a las decisiones previas, exclusivamente técnicas, del Instituto Geográfico. Por tanto, el catastro llegaría indefectiblemente a Cataluña, Aragón y Logroño, y se estaba realizando un gran esfuerzo para que esto fuera lo antes posible. Por otro lado, al ministro le interesaba vivamente rebatir las afirmaciones del presidente de la Asamblea de las Cámaras Agrícolas de España en lo referente a los calificados como enormes aumentos de riqueza imponible en los municipios donde iba implantándose el Avance Catastral: *"... cita el Sr. Matesanz pueblos en donde el líquido imponible ha subido de una manera, no alarmante, sino de esas que aterran. Pues bien; allá van unas indicaciones también, para que vuestro juicio sobre esto se acomode a lo que es en realidad. Pueblo que citaba: Alanís. ¿Sabéis cuánto venía pagando por cupo? Ochenta y seis céntimos por hectárea. El Real de la Jara: éste menos: 34 céntimos por hectárea. Y no sigo con otros pueblos porque su señoría no ha citado más. Pues en esa misma provincia, por cupo, pueblos que*

*no son muy distintos, que no son muy diferentes de esos que se han citado, los hay de trece, de doce, de once, de siete, de ocho y de nueve pesetas por hectárea. ¿Por qué le extraña al Sr. Matesanz?... Lo que digo es que cuando un pueblo entero tributa 34 céntimos por hectárea no hay que extrañar que se eleve esa tributación".* A partir de aquí se produjeron frecuentes interrupciones, con invectivas por parte del diputado Jesús Canovas del Castillo, agrias respuestas del ministro, y también breves intervenciones de otros parlamentarios manifestando que parecía que en el debate sólo se defendían las propiedades particulares y los sueldos e intereses de algunas asociaciones agrarias para determinadas regiones: *"Hay agricultura en muchas partes. Hay otra España que merece la misma atención"*. Concluyó el debate con una apostilla de Mariano Matesanz citando las diferencias totales de incrementos de riqueza entre provincias que mostraban los informes oficiales del propio ministerio, algo que, por otro lado, en contra de lo que el Sr. Matesanz quería demostrar, venía a dar la razón al ministro en sus manifestaciones sobre la profunda inequidad municipal y provincial del régimen de los amillaramientos: *"... había de ser tan infeliz que en este debate comparase unas provincias con otras; pero ruego a S.S. que lea los datos de cómo estaba el Catastro de la riqueza rústica en 31 de Octubre de 1922 y verá S.S. cosas extraordinarias, injusticias verdaderamente notorias, comparando provincias con provincias. Hágalo S.S.; yo se lo ruego, y si lo estudia y lo repara, hará una obra de justicia"*.

Las tres últimas sesiones en el Congreso de los Diputados (tendrían que transcurrir después casi ocho años hasta que otro Parlamento democrático permitiera debatir y legislar sobre tributación agraria y catastro) se celebraron los días 20, 21 y 23 de julio de 1923, y fueron bastante más breves que las anteriores. En la primera<sup>31</sup>, el diputado de Izquierda Liberal, Francisco Castillo y Baquero, defendió la proposición no de ley que había presentado *"con objeto de procurar que no termine la interpelación que se venía desarrollando acerca del Catastro sin tomar un acuerdo que pudiera tener eficacia"*. Comenzó su intervención resaltando la prioridad capital que, a su entender, tenía este

---

<sup>31</sup> Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso. Núm. 33, pp. 1202-1206, día 20-07-1923.

impuesto en España: *“No hay seguramente impuesto que tenga una importancia mayor que el impuesto sobre la tierra, no sólo por la extensión que este impuesto tiene en España, que es un país eminentemente agrícola, sino por la relación que guarda con otros impuestos”*, indicando que regulaba las bases imponibles de otros tributos, como el de consumos, el de cédulas, y el de derechos reales. Según su apreciación, el origen de la anómala situación creada por la implantación catastral derivaba desde hacía mucho tiempo de la mala aplicación del artículo 3º de la ley de diciembre de 1910: *“de un modo incidental y como si no tuviera importancia, se dice (en este artículo) que se autoriza al ministro de Hacienda para modificar las cuentas que sirven de base para fijar los tipos evaluatorios, autorización limitada exclusivamente a variar el método de hacer las cuentas para la valoración, y esto ha servido para variar por completo la ley y para poner en práctica un reglamento que no guarda la menor relación con la ley del año 6, reglamento provisional de 23 de octubre de 1913”*. Y aducía que este reglamento generaba también una infracción constitucional al crear unas Juntas técnicas constituidas por ingenieros y funcionarios del catastro en las provincias, que usurpaban las normales atribuciones de las Juntas Periciales establecidas sabiamente por la ley de 1906. Como terrateniente y directivo de la Cámara Agrícola de Sevilla, el Sr. Castillo Baquero mencionó el caso del municipio de Lora del Río, donde los ingenieros agrónomos contratados de forma particular por la Cámara Agrícola valoraban que la clase primera de olivar no podía producir más de 28 fanegas, mientras que los técnicos del ministerio de Hacienda lo habían fijado en 46 fanegas; y además éstos, que habían olvidado como siempre el auxilio de las Juntas Periciales, no tenían en cuenta que este olivar era de cosecha alterna, lo que haría que esta última cifra se desbordase. En Lora del Río había ocurrido también después, dijo, la situación lamentable de resolverse y aprobarse su Avance Catastral cuando éste estaba todavía en proceso de reclamación y continuaban las negociaciones en Sevilla entre los representantes de los contribuyentes y el Sr. Oteyza, alto cargo del ministerio. Continuó relatando a continuación varias irregularidades cometidas asimismo en el municipio de Constantina. Una de ellas era que un grupo de propietarios de este pueblo había reclamado al Jefe provincial porque consideraban que el líquido imponible total, fijado en 565.000 pesetas, era excesivo. Y este Jefe

provincial había decidido, en el curso de unas horas, rebajarlo en 131.000 pesetas. Este hecho daba a entender, según el diputado de Izquierda Liberal, la poca seriedad y la precipitación con que se habían hecho las operaciones. Y finalizó el Sr. Castillo Baquero retirando su proposición no de ley porque entendía que podría quedar suficientemente garantizada ante el ministro por el debate mantenido, haciendo, para concluir, un encendido elogio de las Cámaras Agrícolas, que se habían creado, aseguró, para hacer frente a los “desmanes” de la operación catastral, que llevaba a los agricultores a tener que cargar con una presión fiscal desmedida e insoportable: *“Aquellos pueblos, viendo el gran golpe que habían recibido, aquella falta de respeto a su derecho, se sintieron dolidos, se agruparon, y de ahí nació la Cámara Agrícola de Sevilla, que estaba en gestación. La Cámara de Sevilla tiene ingenieros, tiene abogados que no son políticos y tiene personas y elementos muy importantes que cooperan a la gran labor que realiza... La Cámara es, por todos los conceptos, digna de imitación, y que ha producido grandes beneficios a aquella provincia y quizá al país entero, porque le ha servido de modelo y de ejemplo... La Cámara se creó a virtud de las referidas extralimitaciones, que significaban un gran perjuicio y una gran injusticia... No se trata sólo de Sevilla, ni de la Cámara Agrícola de Sevilla, sino de muchas provincias, y unidos todos hemos de hacer lo necesario, según se acordó en la Asamblea”*.

La sesión del día siguiente<sup>32</sup> estuvo protagonizada exclusivamente por el diputado conservador Jesús Cánovas del Castillo, secretario de la Asamblea de las Cámaras Agrícolas de España, quien planteó en primer lugar que a su entender no se había dirigido el debate de forma correcta y no se había abordado suficientemente el fondo de la cuestión, es decir, la manera en que se realizaban los trabajos catastrales en general y para todo el país. A su modo de ver, al ser éstos de índole eminentemente estadística, no deberían radicar en el ministerio de Hacienda: *“... porque el hecho de radicar en el Ministerio de Hacienda le ha dado ese tinte fiscal que suscita prevenciones, suscita el que todos vean tras de los funcionarios y de las brigadas que realizan los trabajos del catastro a verdaderos agentes del Fisco”*. El siguiente punto importante,

---

<sup>32</sup> Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso. Núm. 34, pp. 1252-1255, día 21-07-1923.

según el Sr. Cánovas del Castillo, era que la labor de estos funcionarios prevalecía siempre por encima de lo que aportaban las Juntas Periciales, ya que los primeros tenían una formación técnica precisa y adecuada y las segundas estaban formadas, la mayoría de las veces, por personas de extracción modesta y humilde que no percibían indemnización alguna por su colaboración. Pero en el conjunto, sobre todo, la raíz del problema se situaba, dijo, en que el Reglamento de 1913 había invalidado las leyes de 1906 y 1910, manipulándolas y colocándose por encima de ellas: *“... es notorio que la superficie se determina “a ojo” por el geómetra teniendo que cuadrar la de todas las fincas que integran el polígono, sin más error que el 5 por 100; si cuadra, bien, y si no, resulta que hay que rectificar la operación hasta que cuadre; pero como esta rectificación resulta que ha de hacerla a sus expensas el funcionario, cuadra siempre para no perder tiempo. Este sistema da luego un resumen de cultivos y calidades que “no es ni aproximado”, porque no puede serlo, pero es uno y con él se sale del paso”*. Finalmente, el secretario de la Asamblea de la Cámaras Agrícolas de España expuso cuáles deberían ser las vías adecuadas para afrontar y resolver la situación: *“En mi entender, el único remedio que la situación tiene es el siguiente: estamos todos conformes, menos el Sr. Ministro de Hacienda, por lo visto, en que la ley fundamental es la de 1906, que todos aceptamos, que reúne cuantas garantías son apetecibles para el Estado y para los propietarios contribuyentes, y no hay más que volver a esa ley. Como la de 1910 no hacía más que facultar, en su artículo 3º, al Ministro de Hacienda para simplificar los métodos, que renuncie el Sr. Ministro de Hacienda a esa facultad discrecional y por un real decreto dicte un nuevo reglamento en el cual se recoja todo el espíritu sabio y sano de la ley de 1906, según sostenía ayer, al defender su proposición, el Sr. Castillo Baquero. Con eso se dará una satisfacción al país que tributa, volviendo a la verdadera normalidad, o sea a la legislación de 1906, que no ha motivado casi protestas porque éstas han surgido a partir del año 10, y sobre todo a partir de la aplicación del reglamento del año 13, aparte de las motivadas por haber tomado los datos de precios de los productos, fijándose en los de los últimos años, o sea durante la guerra”*.

Finalmente, la última intervención de la legislatura<sup>33</sup> sobre este debate de la tributación agraria correspondió al diputado demócrata por Oviedo, Juan Uría y Uría, quien, curiosamente, planteó al ministro un ruego que se orientaba de forma notoria en la línea opuesta a toda la discusión anterior. El diputado recordó que su región, Asturias, seguía tributando bajo el régimen de los amillaramientos y que, por tanto, *“por una disposición legal anterior promovida por el ministro Bergamín”*, su contribución territorial se había incrementado un 15 por ciento, como todo el territorio en el que no se hubiera realizado todavía el Avance Catastral.<sup>34</sup> Afirmó que *“los asturianos tenemos el pleno convencimiento de que pagamos la contribución que nos corresponde y que no hay allí en absoluto finca alguna rústica oculta”*. Por ello, considerando injusto el recargo, señaló: *“Yo ruego al Sr. Ministro de Hacienda que, si es posible, procure que, a la mayor brevedad, se empiecen los trabajos del Catastro en Asturias, porque observamos que, mientras se habla de algunas regiones que tributan por hectárea de terreno la enorme cantidad de 35 céntimos, nosotros sabemos que en Asturias los céntimos casi se convierten en pesetas, y, por lo tanto, tenemos la esperanza de que no hemos de salir perjudicados con el Avance Catastral que haga el Ministerio de Hacienda”*. Lanzando después al ministro la petición consecuente: *“Si el día de mañana, hechas las operaciones catastrales, venimos a sacar la consecuencia de que realmente la provincia de Asturias pagaba toda la contribución que por el Catastro le correspondiera, o aún más, ¿no podríamos condonar ese gravamen que actualmente se le impone casi como una carga de justicia?”.* A ello contestó el ministro Sr. Villanueva agradeciendo enormemente al Sr. Uría el cambio benefactor que había introducido en el agrio y espinoso debate, pero que no podía aceptar su solicitud porque *“eso está sometido a muchas contingencias y circunstancias que yo no puedo abarcar”*, aunque a lo que sí se comprometía era a acelerar en todo lo posible la operación catastral para Asturias y para toda España, y más en aquellos momentos en que ya podía empezar a contarse con medios

---

<sup>33</sup> Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso. Núm. 36, pp. 1313-1314, día 23-07-1923.

<sup>34</sup> Lo establecido por la ley de 26 de julio de 1922 era un aumento del 25 por ciento y no del 15 por ciento. Ningún diputado presente en el hemiciclo rectificó tampoco la afirmación del Sr. Uría.

técnicos como la fotografía aérea, *“que se traía del extranjero”* y que podía abreviar *“la mitad del tiempo y el gasto de los trabajos”*.<sup>35</sup>

Durante el período comprendido desde la Ley de Reforma de la Contribución Territorial de 26 de julio de 1922 hasta el pronunciamiento militar de Primo de Rivera se publicaron varios Reales Decretos y Reales Órdenes, desarrollando el contenido de la ley y añadiendo algunas pautas para completar la regularización de los procesos de la contribución y el catastro. Por orden cronológico, fueron los siguientes: Real Orden de 28 de octubre de 1922: *“dictando reglas para la tramitación de las instancias solicitando acogerse a los beneficios de la ley de 26 de julio”*; Real Orden de 6 de abril de 1923: *“Medidas encaminadas al mejor servicio de los Avances catastrales, adoptando las conducentes a que la colaboración entre los agricultores y funcionarios técnicos en la materia sea un hecho...”*; Real Decreto de 10 de agosto de 1923: *“dictando las reglas de revisión de los trabajos catastrales, en las que se recogen las aspiraciones de los agricultores, buscando en todo momento la equidad en el tributo...”*; y Real Decreto de 10 de agosto de 1923: *“Rectificación general de los amillaramientos. Disponiendo se efectúe con sujeción a la declaración de los contribuyentes...”*.<sup>36</sup>

#### **5.4.4.- Una valoración de la oposición parlamentaria al Avance Catastral**

Desde abril de 1919 hasta diciembre de 1922 ocuparon el poder ejecutivo en España sólo gobiernos del Partido Conservador o del Maurista. Y durante este período se significaron tres ministros conservadores moderados

---

<sup>35</sup> En aquellos momentos, después de una breve fase experimental, se estaban poniendo en práctica los primeros ensayos de levantamientos por fotografía aérea en el catastro español. En mayo de 1920, JOSÉ MARÍA TORROJA Y MIRET (1920), en su discurso de entrada a la Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, contestado por su presidente Amós Salvador, expuso un documentado estudio sobre el estado en Europa de las técnicas de la fotogrametría aérea y la terrestre. La primera ya se estaba utilizando de forma notable en bastantes países europeos para los trabajos de conservación catastral. Y en cuanto a la segunda, después de haberse realizado con ella mediciones topográficas y catastrales en países como Francia y Suecia durante la segunda mitad del siglo XIX, había caído casi en un total desuso en sus aplicaciones catastrales.

<sup>36</sup> ALCUBILLA. Boletín Jurídico-Administrativo, Madrid. Real Orden de 28 de octubre de 1922, Apéndice de 1922, pp. 675-676. Real Orden de 6 de abril de 1923, Apéndice de 1923, p. 298. Real Decreto de 10 de agosto de 1923, Apéndice de 1923, pp. 468-471. Real Decreto de 10 de agosto de 1923, Apéndice de 1923, pp. 471-472.

que promovieron medidas legislativas con una vocación claramente reformista: Gabino Bugallal, Manuel Argüelles y Francisco Bergamín. El primero vio truncado su avanzado proyecto de ley de noviembre de 1919 (que introducía la estructura progresiva en el impuesto) por la oposición política y parlamentaria de los ultraconservadores. Y el tercero, como también se ha reflejado, tuvo que luchar contra esta oposición para que se aprobara su más comedida ley de reforma de la Contribución Territorial de julio de 1922. Concluido este período, los ásperos debates que se produjeron después en el Congreso de los Diputados durante el verano de 1923 fueron generados también por estos mismos sectores derechistas, que ahora se enfrentaban no a los gobiernos formados por sus correligionarios sino a gabinetes del Partido Liberal o del Reformista, de ahí la batalla directa y descarnada que plantearon en el hemiciclo. Esta oposición, constituida casi en su totalidad por parlamentarios que eran a la vez grandes terratenientes, se agrupaba en las cámaras agrícolas provinciales, los entes colectivos que promovían y canalizaban las reclamaciones y las protestas, y de las que destacó, evidentemente, el protagonismo de la sevillana, aunque también tuvieron una notable intervención las de Cádiz y Madrid. Y, asimismo, pudo constatarse que la acción se coordinaba y concertaba con el resto de las cámaras agrícolas de España, como lo demostraron el contenido de las intervenciones de los principales dirigentes de su Asamblea, el órgano que las agrupaba en todo el territorio. En consecuencia, lo que sí puede afirmarse, sin ninguna duda, es que esta campaña de las cámaras agrícolas, dirigidas por los grandes propietarios, y los subsiguientes debates en las Cortes de los meses de junio y julio, influyeron de forma muy importante en las actuaciones emprendidas después por el Directorio militar, que culminaron con la supresión del Avance Catastral en abril de 1925.

Del análisis de los principales argumentos contra el Avance Catastral que esgrimía esta oposición ultraconservadora debe destacarse lo siguiente:

- 1) Sobre las acusaciones de displicencia y de minusvaloración con que los funcionarios responsables de las brigadas catastrales podían actuar frente a las Juntas Periciales, prescindiendo deliberadamente de su concurso y no

actuando, por tanto, según lo establecido en las normas, debe reconocerse que es muy posible que se dieran a veces estas conductas dentro de la gran complejidad de las relaciones entre estos dos entes en todo el territorio donde se trabajaba. Habría que tener en cuenta que, a pesar de que los miembros componentes de las Juntas podían ser expertos conocedores de su terreno y de sus cultivos, la diferencia entre éstos y los funcionarios e ingenieros del catastro en cuanto a cualificación y preparación técnica era también concluyente a favor de los segundos en la mayoría de los casos. Las Juntas Periciales se constituían todavía básicamente según lo dispuesto por la ley de 1906 y sobre todo el reglamento de 1913, y sus funciones estaban bien delimitadas en estas dos normas y algunas de rango inferior publicadas posteriormente. En todas estas disposiciones se establecía que la labor de las Juntas consistía principalmente en la información, el auxilio, la consulta, la revisión, la representación y la reclamación en algunos supuestos. Por lo tanto, aunque los responsables de los levantamientos catastrales hubieran prescindido de algunas de estas tareas de las Juntas, como sin duda debió ocurrir a veces, el resultado final, la determinación de la base imponible para la aplicación del gravamen del tributo, no se vería afectada de una forma relevante ya que el sistema tenía establecidas autocorrecciones y tolerancias tanto en la parte geométrica como en la parte de la valoración agronómica de las rentas líquidas de los cultivos. Y en cuanto a la fijación de estas valoraciones del producto en las cuentas de las cartillas evaluatorias, estos precios se fijaban de forma coordinada en las distintas áreas provinciales, lo que hacía que, si en un municipio no intervenían las Juntas Periciales, sí intervenían en alguno de los pueblos contiguos con cultivos y condiciones muy similares (artículos 20 al 25 del Reglamento de 1913). En contraposición a estas acusaciones de las cámaras agrícolas, lo que sí puede afirmarse con rotundidad, como se ha señalado anteriormente, es que, en general, se producía un enorme absentismo y una gran dejación de responsabilidades en la actuación reglada de las Juntas Periciales. La propia composición de éstas, dado el analfabetismo y el bajo nivel educativo en el país, producía que muchos de sus miembros en las poblaciones abandonaran los cometidos que se les encomendaban al considerarse ignorantes e incapaces de poder desarrollarlos. Estos comportamientos, junto con la frecuente aversión de

muchas personas a colaborar en tareas comunes y sociales no remuneradas y que podían considerar poco gratificantes, eran los principales motivos que generaban los mencionados absentismos y dejaciones. Y, finalmente, también habría que tener en cuenta las acusaciones de las formaciones políticas de la izquierda, manifestadas por boca del diputado Julián Besteiro en el Congreso, en el sentido de que en muchos casos los miembros de las Juntas Periciales obstruccionaban de forma deliberada el progreso del Avance Catastral, al considerarlo contraproducente con sus intereses.

2) En cuanto al argumento de que las *cuentas sintéticas* no reflejaban convenientemente el adecuado desglose de componentes para los cálculos de los ingresos y los gastos del producto, y sí lo reflejaban las *cuentas analíticas*, debe decirse que lo que preceptivamente ordenaba la legislación desde hacía casi un decenio era la utilización pública de las cuentas sintéticas, independientemente de que los funcionarios catastrales usaran las analíticas de forma interna y reservada. Esto era lo fijado por el Reglamento de octubre de 1913, que desarrollaba en este sentido el artículo 3º de la Ley de Reforma de la Contribución Territorial de diciembre de 1910 (en el que se autorizaba al ministro de Hacienda para simplificar los métodos para la estimación del líquido imponible de las fincas rústicas). Los diputados opositores, que coincidían en todo momento con los argumentos lanzados por las cámaras agrícolas, se manifestaban decididos partidarios de la ley de 1906 y adjetivaban como “*perjudicial*” la ley de 1910 y “*nefasto*” el reglamento de 1913. Del análisis de ambas normas, vemos que la sistemática de la valoración agronómica se contemplaba en el apartado *Evaluación general de la riqueza imponible* del reglamento, donde, del artículo 20 al 34, se describía de forma muy pormenorizada su forma de ejecución, desde el ámbito provincial (Juntas técnicas provinciales) al municipal.<sup>37</sup> Y ahí se detallaba la frecuente intervención de las Juntas Periciales en el proceso, desde la consulta en la elaboración de los cuadros de calificación y clasificación de los cultivos y los tipos evaluatorios finales, hasta los períodos abiertos para reclamaciones y los

---

<sup>37</sup> Existían también algunos trabajos de ingenieros y funcionarios que de forma individual habían publicado obras que complementaban esta normativa desde un punto de vista de la técnica agronómica. El más destacable fue un brillante tratado del ingeniero agrónomo ZACARÍAS SALAZAR MOULIAA (1922).

recursos que podrían presentar después junto con los Ayuntamientos. Asimismo, en los artículos del 35 al 38, se fijaba la *Tramitación de los recursos de alzada*, que podían realizar también los propietarios y las entidades agrarias fundados en la disconformidad de criterio técnico o administrativo o en el quebrantamiento de forma. El agricultor o los entes que lo representaban podían perfectamente calcular por su cuenta las rentas netas de sus cultivos de forma analítica a partir de los resultados reales de sus cosechas, y a continuación compararlas con los tipos evaluatorios catastrales que se daban calculados a través de las cuentas sintéticas. Y en caso de discordancia, la normativa legal ofrecía los suficientes cauces para la atención de las reclamaciones y la posterior regularización. Al margen de los errores propios que sí pudieron haberse producido de una manera razonable por parte de los servicios catastrales, estas acusaciones sobre las cuentas sintéticas carecían de un fundamento real porque con ellas no pretendía el ministerio de Hacienda tampoco ninguna manipulación. El argumento obedecía más bien a una forma de “atizar el fuego” en la campaña contra el Avance. En este sentido, en el de la búsqueda artificiosa de alegatos, el ministro Villanueva reflejó certeramente la situación cuando recordó que la mayoría de los 40 municipios de la provincia de Sevilla no habían presentado ninguna reclamación particular en los plazos legales establecidos, y sí lo habían hecho un año después cuando fueron impelidos de forma colectiva por su cámara agrícola.

3) La denuncia de los grandes terratenientes que más se ajustaba a la realidad de aquel momento era la que se refería a la aplicación efectiva por el catastro del alza de los precios de los productos agrarios durante el prolongado período inflacionario posterior a la Gran Guerra. En efecto, tal y como se ha indicado anteriormente, los cálculos de las rentas netas de los cultivos se hacían por parte del ministerio de Hacienda siempre utilizando los precios medios de mercado que regían en el momento de las valoraciones, según establecía la normativa. Entre 1914 y 1920 el Índice general de Precios al Por Mayor se incrementó en España en un 128,3 por ciento, ascendiendo de forma escalonada pero alcanzando ya en 1918 y 1919 porcentajes similares al de 1920. A partir de 1921 las cifras disminuyeron pero se estabilizaron aproximadamente en un 75 por ciento por encima de los precios de 1914

(Carreras, 2005, p. 1288). Los precios al por mayor de los productos agrarios (salvo el vino común) sufrieron unas fluctuaciones similares: el trigo se incrementó entre esos mismos años un 115 por ciento, el aceite un 95 por ciento, las patatas un 129 por ciento y el azúcar un excepcional 234 por ciento. También a partir de 1921 los precios de los productos agrarios, en general, se redujeron y se estabilizaron, pero manteniendo un incremento medio aproximado de un 80 por ciento por encima de los valores que regían antes del conflicto bélico.<sup>38</sup> La aplicación de estas fuertes oscilaciones al alza en las valoraciones económicas de las rentas líquidas de los cultivos hizo que se manifestaran diferencias muy relevantes entre provincias en función de los distintos períodos temporales en que fueron catastradas cada una de ellas. La apreciación del conde de Colombí afirmando que por una misma explotación agraria se pagaría 2, 4 ó 10 dependiendo de si estuviera ubicada en Logroño (provincia todavía amillarada), Córdoba (catastrada antes de 1914) o Sevilla (catastrada en plena etapa inflacionaria) era una aseveración que, aún con una exageración en la proporcionalidad, podía calificarse como real y certera. El artículo 22 de la ley de 1906 y el artículo 62 del reglamento de 1913 ordenaban la revisión de todos los cuadros de los tipos evaluatorios cada diez años, y preveían también que se hiciera antes de cumplirse este plazo si se manifestaban cambios de importancia en los cultivos de un término municipal, pudiendo iniciar estos expedientes los Ayuntamientos, las Juntas Periciales o las Jefaturas provinciales de Catastro. Por tanto, de manera lenta y trabajosa, se iban revisando en aquel momento las valoraciones de las provincias que estaban cubriendo este plazo de diez años desde su entrada en tributación catastral. Pero era evidente que si una provincia era catastrada durante una etapa inflacionaria seguía manteniendo los altos tipos evaluatorios durante los siguientes años hasta su revisión, creándose entonces un agravio comparativo con otra realizada en épocas en que la fluctuación de los precios se mantenía en su parte más baja. Con todo, a pesar de estas sustanciales diferencias, la reivindicación mantenida por la Asamblea de las Cámaras Agrícolas de España, manifestada por boca de su presidente Sr. Matesanz, era que no se

---

<sup>38</sup> Los precios al por mayor, en pts./Qm, del trigo, el aceite, las patatas y el azúcar eran, respectivamente, en 1914: 31, 126, 14 y 86; en 1920 fueron: 66, 246, 32 y 286; y en 1924 fueron: 44, 230, 32 y 165 (CARRERAS, 2005, pp. 336-337).

efectuara la revisión de las provincias que ya contaban con diez años de tributación catastral hasta que no se hubiera terminado la implantación catastral en todo el país.

4) Finalmente, el resto de las reivindicaciones que planteaba este movimiento de oposición parlamentaria fueron argumentos orientados hacia el desprestigio genérico de la operación catastral, y su contenido carecía, en general, de bases reales y fundamentos técnicos para rebatirla. Lo que pretendían era atacar de forma indiscriminada y aleatoria al Avance Catastral, para generar una atmósfera de indignación y de descontento por parte de los contribuyentes y de la opinión pública hacia el ministerio de Hacienda y el Gobierno. La denuncia de que se cometían graves errores en las mediciones planimétricas de las superficies parcelarias y los términos municipales era una imputación infundada y que carecía del más mínimo contraste técnico y comprobación real sobre el terreno. Como estaba establecido, las brigadas catastrales debían cerrar obligatoriamente con una tolerancia del 5 por ciento la suma de las croquizaciones de todas las parcelas con las superficies de cada polígono topográfico y con el total del término municipal que les había entregado el Instituto Geográfico y Estadístico; y este organismo había realizado los cierres de sus levantamientos, evidentemente, con la exactitud y la calidad técnica que le daban los métodos geodésicos y topográficos, sistemas que en aquel momento obtenían precisiones muy superiores a las exigibles para la escala del catastro. El resto de los principales argumentos denunciados por estos diputados opositores se referían a planteamientos ya muy repetidos desde hacía más de un decenio y ya también comentados y justificados en este apartado y en capítulos anteriores, como sobre el por qué se realizaba la implantación catastral en primer lugar en las provincias meridionales de España, o sobre la necesidad de reducir y simplificar la gran cantidad de normas legales y de disposiciones dispersas que regulaban la realización de los trabajos.

En resumen, la tremenda campaña llevada al Parlamento en el verano de 1923 por este movimiento de diputados ultraconservadores, que eran a la vez titulares de grandes propiedades rústicas y que se agrupaban en las

cámaras agrícolas provinciales y su Asamblea española, fue la culminación de un largo proceso de arremetidas en contra del desarrollo del Avance Catastral, que estaba atravesando en aquel momento su más importante fase de expansión territorial. De la valoración ponderada de sus denuncias y acusaciones se deduce que la actuación de estos parlamentarios obedecía mucho más a la estrategia de los grandes terratenientes que dirigían las cámaras agrícolas (y, por tanto, la estrategia de sus propios intereses, según denunciaban los diputados socialistas) que a la defensa de un interés general para modernizar todo el retrógrado sistema fiscal de la agricultura española. Se pretendía obstaculizar en todo lo posible el progreso de una implantación catastral que con gran esfuerzo estaba acercándose a dos de sus principales objetivos: el establecimiento de la equidad en el reparto de la carga tributaria y la erradicación de la ocultación y el fraude en la determinación de la riqueza imponible. Y con esta obstrucción se procuraba el mantenimiento y la prolongación del *statu quo* de unos amillaramientos que se habían convertido, después de tantas décadas, en un régimen caótico, falseado e incapaz de reflejar con una mínima justicia las rentas líquidas individuales de cada contribuyente. Un régimen que, además de ser, por sí mismo y desde el primer momento, técnicamente insuficiente al basarse en las declaraciones literales de los contribuyentes y no estar dotado de la estructura y los mecanismos para conseguir sus finalidades cuantitativas, había ido acrecentando con el paso de los años las dejaciones y el deterioro llegando a ser absolutamente incompetente para garantizar estos objetivos de equidad contributiva y de eficiencia en la lucha contra el fraude. Como iban demostrando gradualmente los resultados del Avance Catastral, el caos de los amillaramientos estaba emergiendo de forma asombrosa en el conjunto del territorio, reflejando un desorden y una imprecisión generalizados en todos los niveles del reparto de los cupos, pero destacando sobre todo el nivel de reparto municipal, en el que se mostraba de forma clara, como denunció el ministro Villanueva cuando realizó la comparación entre pueblos de unas mismas comarcas, la acción durante decenios de los contribuyentes dominantes para disminuir su porción municipal en el reparto del cupo provincial.



**CAPÍTULO 6**

**LA DICTADURA DE PRIMO DE RIVERA,**  
**UN PERÍODO DE REVISIONISMO E**  
**INVOLUCIÓN (1924-1930)**



## **6.-LA DICTADURA DE PRIMO DE RIVERA, UN PERÍODO DE REVISIONISMO E INVOLUCIÓN (1924-1930)**

Como afirma R. Carr (2009, pp. 472-491), esta etapa de más de seis años de régimen dictatorial en España, amparada bajo el reinado del monarca Alfonso XIII, se significó esencialmente por la evolución y la deriva del pensamiento político de su principal protagonista. El ideario del general Miguel Primo de Rivera, que se basaba al principio en una concepción ingenua y paternalista de la política, fue tomando consistencia gradualmente después en el partido que había fundado, la Unión Patriótica, mostrando en su programa la defensa de lo que consideraría las tres grandes creaciones históricas existentes: la Nación, la Iglesia y el Rey; asumiendo, más tarde, muchos de los antiguos postulados regeneracionistas del cambio de siglo; y adoptando a continuación, también, el intento de abrazar la antigua aportación de la llamada “revolución desde arriba”, proclamada por Maura unos años antes. Cuando en septiembre de 1923 tomó el poder, el dictador tenía el propósito sólo de mantenerlo durante un breve paréntesis, para revitalizar, según dijo, la Constitución de 1876 con hombres nuevos. Pero dos años después cambió el Directorio militar por el Directorio civil. Y más tarde propugnó la prolongación de su misión con el intento de elaborar una nueva Constitución por parte de la Asamblea Nacional, el órgano consultivo creado por su régimen en sustitución del Parlamento legítimo que había abolido. Con todo, pese a sus múltiples contradicciones, de la valoración económica de las acciones de gobierno debe decirse que hasta 1928 los tecnócratas del Directorio civil llevaron a cabo relevantes intentos de modernización del país, como la electrificación territorial, las nuevas redes ferroviarias, la construcción de carreteras y embalses y la creación de las confederaciones hidrográficas. Y mientras duró esta reactivación económica a través del aumento de las inversiones públicas, financiadas no por el incremento de la presión fiscal sino por masivas emisiones de deuda pública, la dictadura sacó de ella notables réditos políticos. Aunque finalmente, de todas formas, como señala J. L. García Delgado (2007,

p. 388), la caída del régimen en 1929 se produjo mucho más por su definitivo fracaso político que por el colapso de este desarrollo económico.

J. Fontana y J. Nadal (1980, p. 108) aseveran sobre la Dictadura de Primo de Rivera que *“se trataba de un régimen de terratenientes, gente de orden y señoritos, que practicaba un política de conservadurismo puro, aderezada con rasgos de paternalismo ilustrado”*. Estos años, a pesar de las pretensiones del dictador, no sólo no acabaron con el caciquismo sino que, como indica F. Comín (1988, p. 783), lo afirmaron y reforzaron; de la misma forma que consolidaron los resortes de influencia sobre la política que tenían los sectores privilegiados. Los intereses económicos de estos grupos llegaban con pocas dificultades hasta los órganos decisorios del régimen. Y el hecho de que no hubieran Cortes se manifestó en una mayor libertad del gobierno para el incremento de los gastos, pero estos estamentos dominantes, de forma corporativa, obstruyeron reiteradamente la reforma de los ingresos que planificaba el Directorio civil. Con respecto al sistema tributario, como también afirma F. Comín (1988, p. 937), la reforma de la Dictadura, que es casi como decir la de su ministro de Hacienda José Calvo Sotelo, fue modesta. Sus propuestas fiscales eran razonables y bastante progresivas, pero se malograron en un régimen que defendía los intereses de los privilegiados cuando éstos reclamaban al sentirse ligeramente perjudicados. A pesar de todo, Calvo Sotelo, aún conformándose con el principio de suficiencia y renunciando a los de equidad y modernidad, realizó su moderada reforma fiscal elevando los tipos impositivos y cambiando las bases técnicas de los impuestos ya existentes con el objetivo de aumentar sus rendimientos, una manera más simple de reformar y muy frecuente durante la Restauración, cuando las circunstancias no permitían la aplicación de otras transformaciones.

Sin embargo, la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria, el impuesto del principal sector económico en España, no siguió del todo estas pautas, y fue la que creó los mayores problemas a Calvo Sotelo cuando intentó plantear una suave reforma. Y en este tributo de la agricultura, como se verá en el presente Capítulo, fue también donde se dieron más claramente los ejemplos de las férreas presiones de los sectores económicamente dominantes, en este

caso los terratenientes y grandes propietarios, que orientaron su batalla, sobre todo, en la línea de la obstrucción del progreso del Avance Catastral. Finalmente, fueron las concomitancias ideológicas ultraconservadoras entre estos sectores y el poder político imperante quienes aseguraron el éxito de las iniciativas de paralización.

En este Capítulo se analizarán las acciones de gobierno y la evolución de la legislación sobre la Contribución Territorial Rústica y el catastro durante todo el período de mandato de la Dictadura. Ante la ausencia de Cortes en estos años, naturalmente no pueden estudiarse las discrepancias ideológicas entre las distintas concepciones que sobre estas materias tenían las diferentes formaciones parlamentarias, y tampoco, claro está, pueden analizarse las posiciones de los representantes de los partidos políticos, que estuvieron ilegalizados oficialmente durante toda la etapa. En los diarios de sesiones de la Asamblea Nacional, que se constituyó a partir de octubre de 1927, no figura tampoco ni una sola referencia al impuesto y al catastro. Por consiguiente, para intentar suplir estas carencias, de forma diferente a la metodología utilizada para analizar la Restauración y la Segunda República, en este Capítulo se incorporarán algunos de los principales debates mantenidos en la prensa y en las publicaciones periódicas (con la parcial y relativa libertad permitida por el régimen) por parte de representantes notables de las diferentes opiniones enfrentadas, sobre todo las referidas a la sistemática de la implantación catastral. Y, fundamentalmente, también se incorporarán las opiniones aportadas por la bibliografía, conferencias y publicaciones generadas por sus protagonistas, las del ministro Calvo Sotelo y otros partidarios y opositores.

A pesar de todo, sólo del análisis de las acciones de gobierno y del estudio de la legislación promulgada durante el período se infiere muy claramente la línea de pensamiento que sobre el tributo tuvieron los gobiernos de la Dictadura. Una línea que, aunque no del todo regular, y que varió algo hacia la moderación en los años de Calvo Sotelo, se mantuvo de forma unívoca en la radicalidad. Desde el primer momento, el Directorio militar mostró claramente su intención de cancelar el Avance Catastral para sustituirlo por otro sistema ajustado a los objetivos de los intereses de los grandes

terratenientes. A finales de 1923 modificó y reestructuró, en el camino hacia estos objetivos, los cargos y las funciones del Instituto Geográfico y Estadístico. En febrero de 1924 creó la Comisión para la formación del Catastro, marginando al ministerio de Hacienda (los departamentos ministeriales recibían durante el Directorio militar el nombre de subsecretarías) y nombrando sus cargos procedentes, en su mayoría, del ministerio de Fomento, del reformado Instituto Geográfico, de las cámaras agrícolas y de las asociaciones de propietarios. Y el trabajo de esta Comisión fructificó en el Real Decreto de abril de 1925, es decir, la llamada Ley del Catastro Parcelario-Jurídico, donde se reflejaba inequívocamente el tipo de sistema catastral que deseaba el Directorio militar. Con el cambio al Directorio civil en diciembre de 1925, el nuevo ministro Calvo Sotelo (que creó a los pocos días de su nombramiento la flamante Dirección General de Propiedades y Contribución Territorial) confirmaría íntegramente, a pesar de todo, esta Ley del Catastro Parcelario-Jurídico, y aplicaría de forma puntillosa después los mandatos que emanaban de la misma, es decir, el otorgamiento del grueso de las responsabilidades de los trabajos catastrales al nuevo Instituto Geográfico y Catastral en marzo de 1926, y la promulgación en mayo de 1928 de un pormenorizado Reglamento que la desarrollaba y expandía. En cuanto a la reforma del impuesto, finalmente Calvo Sotelo tampoco modificó ninguno de sus preceptos establecidos, salvo la promulgación del Real Decreto Ley de 25 de junio de 1926, que elevaba notablemente la presión fiscal al incrementar de forma lineal un 25 por ciento los líquidos imponibles del territorio que todavía tributaba bajo el régimen de cupo.

## 6.1.- LA CREACIÓN DE LA COMISIÓN PARA LA FORMACIÓN DEL CATASTRO

### 6.1.1.- Una primera remodelación del Instituto Geográfico y Estadístico

Transcurridos tan sólo dieciséis días del pronunciamiento, el Directorio militar publicó un Real Decreto (R.D. de 29 septiembre de 1923) en el que creaba una Comisión con el encargo de proponer un proyecto de *“unificación de todos los trabajos geográficos, topográficos, catastrales y estadísticos que realizan en la actualidad los distintos organismos oficiales, a fin de que sean efectuados en un mismo Centro y bajo una sola dirección... E impondrán como objetivo principalísimo e inmediato la más pronta terminación del Mapa Nacional...”*. En lo referente al conjunto de los levantamientos planimétricos de las superficies catastrales, pues, ésta era ya una primera declaración de intenciones por parte del Directorio militar.

El trabajo de esta Comisión dio lugar al Real Decreto de 26 de diciembre<sup>1</sup>, que se publicó desarrollado en catorce artículos. En el preámbulo se resumía su contenido de la siguiente manera: *“R.D. 26 diciembre dando carácter esencialmente técnico al cargo de director del Instituto Geográfico; adoptando medidas para unificar los trabajos cartográficos para lo cual, y a fin de poder aprovecharlos mejor evitando repeticiones de los mismos, se establece el necesario enlace entre el Instituto y el Depósito de la Guerra, para la más rápida ejecución del Mapa Nacional y Catastro, y se crean la Inspección y Registro general de Cartografía, afecta al Estado Mayor Central del Ejército y una Junta denominada Consejo Superior Geográfico, cuya composición y funciones se determinan”*.

En los primeros artículos se establecía que el Instituto Geográfico y Estadístico debía orientar de forma prioritaria sus esfuerzos hacia la confección del Mapa Nacional a escala 1:50.000, y ordenaba al Depósito de la Guerra (el

---

<sup>1</sup> ALCUBILLA. Boletín Jurídico-Administrativo, Madrid. Real Decreto de 26 de diciembre de 1923. Apéndice de 1923, pp. 724-725.

organismo castrense que desarrollaba la cartografía militar) que colaborara con el Instituto en la intensificación de los trabajos del referido Mapa Nacional, aún suspendiendo los trabajos de campo del Mapa Militar, que entonces estaba realizando a escala 1:100.000. Se señalaba también que ambos organismos debían evitar “duplicidades” en la realización de las labores que llevaban a cabo sus respectivos departamentos. Este hecho, efectivamente, se producía con una relativa frecuencia, porque no existía una coordinación reglamentada en este sentido en cuanto a las tareas que abordaban los dos centros.

Pero los tres aspectos más importantes de este Real Decreto eran los que se referían a los cambios estructurales en el organismo, donde en dos de ellos se intentaba otorgar una mayor preponderancia al estamento militar, en detrimento del civil. En primer lugar, se establecía en el artículo 1º que el nombramiento de director del Instituto Geográfico debería recaer en un ingeniero geógrafo elegido por el Gobierno. Hasta aquel momento no era condición indispensable ser ingeniero geógrafo para ostentar este cargo, y, de hecho, desde la creación de este Cuerpo, en el año 1900, la gran mayoría de los directores del centro no habían ostentado dicha titulación (solamente dos de ellos la habían tenido).<sup>2</sup> Se pretendía, pues, darle un carácter técnico a la jefatura del organismo. En cuanto a la procedencia militar de los directores, del repaso histórico de los nombramientos desde la creación del Instituto Geográfico en 1870 se observa que una notable mayoría provenía de los cuerpos castrenses. Aunque, curiosamente, el nuevo director nombrado después de la publicación del Real Decreto, Luis Cubillo Muro, ingeniero geógrafo, era civil y titulado previamente en ingeniería de minas. Y el siguiente director, José Elola Gutiérrez, nombrado después de la transformación al nuevo Instituto Geográfico y Catastral (R.D. de 10 de marzo de 1926), ya no era, sin embargo, ingeniero geógrafo, aunque sí coronel del Estado Mayor del Ejército.<sup>3</sup>

En segundo lugar, en el artículo 5º se creaba la Inspección y Registro general de Cartografía, afecta al Estado Mayor Central del Ejército y a cargo del general segundo jefe del mismo, *“a fin de establecer la debida coordinación*

---

<sup>2</sup> MARTÍN PEÑA (2011, p. 59)

<sup>3</sup> MARTÍN PEÑA (2011, pp. 67-119)

*de trabajos relativos al Mapa Nacional y tener constante conocimiento de toda clase de mapas y planos topográficos*". Esto afectaba básicamente a la relación entre el Instituto Geográfico y el Depósito de la Guerra, pero también se ordenaba después en los siguientes artículos que, para la formación del Registro general de Cartografía, todas las dependencias del Estado, así como las entidades particulares que recibían subvenciones oficiales, deberían remitir a la mayor brevedad y de forma periódica el inventario de toda clase de mapas y planos que poseyeran. Y para la realización de nuevos levantamientos por parte estos entes, con el fin de garantizar la homogénea ubicación planimétrica, se obligaba a que todos se referenciaran en dos o más vértices de las triangulaciones geodésicas y topográficas del Mapa Nacional.

Y, en tercer lugar, en el artículo 13, se creaba el Consejo Superior Geográfico, presidido también por el general Inspector de Cartografía, que debía *"fijar las necesidades cartográficas de carácter general y la cooperación que corresponde prestar a cada servicio, y conseguir la precisa relación entre los organismos oficiales interesados en la ejecución o en el aprovechamiento de trabajos geográficos o topográficos, así como la economía que representa la utilización de un mismo trabajo por el mayor número de aquellos"*.

Finalmente, pues, a pesar de que en el texto de este Real Decreto de diciembre de 1923 no hubo ninguna modificación que afectara directamente al desarrollo de los trabajos catastrales, esta sustancial reforma de la superestructura de los organismos responsables de la cartografía en el país influiría notablemente en la nueva disposición del Instituto Geográfico para hacer frente a los cambios legislativos que introducirían seguidamente los gobiernos de la Dictadura, y que darían después a este Centro el gran protagonismo en la ejecución del catastro parcelario.

### **6.1.2.- El Real Decreto de creación de la Comisión**

A continuación, también con gran celeridad, el Directorio militar promulgó el día 16 de febrero de 1924 el Real Decreto de creación de la

Comisión para la formación del Catastro<sup>4</sup>, detallando en su preámbulo: *“con la finalidad de estudiar y proponer, en un corto período de tiempo, los medios más eficaces, económicos, rápidos y prácticos de formar el Catastro de España, aprovechando todo lo eficaz de la copiosa legislación vigente y proponiendo aquellas innovaciones que permitan convertir en realidad lo que quedó como letra muerta en el fárrago de disposiciones incumplidas que llenan los archivos oficiales”*.

El Real Decreto se desarrollaba en nueve artículos. En el primero se establecía el objeto y el plazo: *“Se crea una Comisión para que en el plazo de tres meses, a partir de su constitución, proceda a estudiar y recopilar lo legislado acerca del particular y redacte un proyecto para acometer la ultimación, en corto plazo de tiempo, del Catastro de rústica y urbana en las zonas ricas y fértiles de la Península, llegándose en ellas al parcelario, y un Catastro adecuado a las condiciones de aquellas otras en que el coste del primero no sería remuneratorio para el Estado”*. Puede verse, pues, que la norma ya le dictaba a la Comisión las grandes trazas a seguir, es decir, el Directorio militar le fijaba desde el primer momento el tipo y la localización del sistema catastral que debía proponer (debe aclararse de nuevo, como ya se ha indicado varias veces en los Capítulos anteriores, que el término catastro parcelario, usado aquí, se refiere al de la segunda fase de la ley de 1906, es decir, para definirlo de forma breve y concisa, el sistema basado en los levantamientos parcelarios mediante métodos topográficos y no mediante croquizaciones como en el Avance Catastral).

En el artículo 2º se fijaban los cargos que formarían la Comisión: *“Presidente, el Subsecretario de Fomento, con la facultad de delegar en el Vicepresidente; Vicepresidente, el Inspector general de Cartografía; Vocales, representantes de los siguientes organismos: Dirección general de Agricultura y Montes, del Instituto Geográfico, del Depósito de la Guerra, de los Servicios Técnicos del Catastro de urbana y rústica del Ministerio de Hacienda, de la Dirección general de Administración local, de todas las Cámaras Agrícolas de*

---

<sup>4</sup> GACETA DE MADRID de 17 febrero de 1924, Madrid. Real Decreto de 16 de febrero de 1924, Núm. 48, pp. 875-876.

*la Península y de las Cámaras de la Propiedad urbana, designados por votación entre éstas; de la Asociación general de Agricultores de España. Un Ingeniero Agrónomo, otro de Montes y un Arquitecto de los que prestan servicio en el Catastro, designados por votación de todos los demás; un Ingeniero Geógrafo, elegido en igual forma; un Jefe del Servicio de Aviación, especializado en levantamientos topográficos desde el aire; y un Registrador de la Propiedad, designado por el Ministerio de Gracia y Justicia.* La Comisión, por tanto, estaría compuesta por dieciséis miembros, la mayoría de ellos altos cargos ministeriales y funcionarios técnicos, con una clara preponderancia del ministerio de Fomento, del que dependía el Instituto Geográfico, en detrimento del de Hacienda. La presidencia de la Comisión recaía en el subsecretario (ministro) de Fomento, Pedro Vives y Vich, ingeniero y general de División, militar pionero de la aviación española, un personaje que, como se verá, lejos de delegar en el Inspector general de Cartografía tal y como la norma le autorizaba, actuó de forma muy activa en la elaboración de la propuesta final que se elevó al Directorio militar.

El resto de los artículos del Real Decreto carecían de relevancia, porque se referían a meros aspectos funcionales o de infraestructura para llevar a término el trabajo de la Comisión, como el personal ayudante, la ubicación de las salas de reunión o la forma de cubrir los gastos para la puesta en práctica de sus cometidos.

## 6.2.- EL TRABAJO DE LA COMISIÓN Y LA POLÉMICA SOCIAL ANTE EL PROYECTO DE DECRETO LEY

### 6.2.1.- El dictamen de la Comisión para la formación del catastro

Superado el plazo preceptivo, la Comisión para la Formación del Catastro emitió su dictamen<sup>5</sup>, incluyendo en el mismo, también, la redacción completa del texto del proyecto de Decreto Ley. Acompañaba a este documento el “Cifrado de gastos” valorados por la Comisión para llevar a cabo esta propuesta, y se hacía una comparación entre éstos y los costes del todavía vigente Avance Catastral. Asimismo, se adjuntaba también el “cifrado de gastos” presentado por los Ingenieros agrónomos para la parte minorada que debería corresponderle al ministerio de Hacienda, es decir, las valoraciones agronómicas tipo de las rentas líquidas de los cultivos. Finalmente, a mediados de octubre de 1924, el subsecretario encargado del ministerio de Fomento, y Presidente de la Comisión, emitió su informe particular sobre todo ello, como colofón y síntesis de la propuesta completa que se elevaría a la presidencia del Directorio militar.

La parte principal del dictamen de la Comisión comprendía un extenso texto introductorio y explicativo de las líneas maestras que definirían después el conjunto del articulado del proyecto de Decreto Ley. El primer punto proponía que la fase inicial de los nuevos trabajos debería ser el llamado “Preavance”, consistente en *“la rectificación de los antiguos amillaramientos, empleando los medios más científicos y exactos que se pueda disponer para fundamentar su revisión”*. No se detallaba cómo se harían efectivas estas rectificaciones, solamente se indicaba de forma vaga que la responsabilidad recaería sobre el Instituto Geográfico y las Juntas Periciales. Y con ello, según la Comisión, *“ha de esperarse un aumento en la tributación; más si esta previsión no se cumpliera, se propone que cuando la recaudación, después de efectuado el ‘Preavance’, sea menor en este concepto en la totalidad de España que lo que*

---

<sup>5</sup> COMISIÓN RELATIVA A LA FORMACIÓN DEL CATASTRO (1924 a)

*hoy se cobra por cupo incrementado en el 25 por 100 que determina el Real decreto de 26 de Julio de 1922, se haga un cómputo por provincias y se ponga desde luego en vigor el mencionado 'Preavance' en aquellas en que éste supere al cupo incrementado en el 25 por 100. En las que el 'Preavance' sea menor que el cupo incrementado en el 25 por 100, se respetará esta cifra, y el reparto de la diferencia se hará proporcionalmente a los datos que arroje el citado Preavance".*

A continuación, el dictamen entraba en uno de los apartados más relevantes, donde se identificaban las grandes discordancias que deberían ser objeto de modificación, señalando: *"La Comisión ha analizado con detenimiento si la croquización que actualmente se efectúa, completada con las hojas declaratorias de los propietarios, constituye el ideal que se busca, o si por el contrario es insuficiente y puede lograrse un mejor aprovechamiento de los elementos que en ella intervienen".* Argumentaba después de forma muy breve que la croquización sólo podía dar una idea aproximada de la posición relativa de las fincas o parcelas, y no servía para la identificación de las mismas, ya que esta operación requería que pudiera replantearse la parcela colocándola en el lugar que debía ocupar en relación con las demás. Tampoco podía servir de recuento o comprobación de los propietarios que tenían posesiones dentro de un polígono topográfico determinado, porque los únicos datos de que se disponía para lograrlo eran las líneas materializadas en el terreno (las de "hecho"), que no constituían la totalidad de las que debían figurar ni coincidían en muchos casos con éstas (se entiende que serían las de "derecho"). Con ello, la Comisión, rechazando también la utilidad de las hojas declaratorias de los propietarios, afirmaba que el procedimiento era imperfecto y debía sustituirse por otro. Y su propuesta era que dentro de los polígonos topográficos determinados por las líneas permanentes del terreno *"sean señalados por los propietarios los linderos que separan unas fincas de otras bajo la vigilancia de los Ayuntamientos y de las Juntas Periciales que al efecto se nombran, limitándose a marcar las líneas de hecho cuando no hubiere conformidad en las de derecho. Realizada esta operación de deslinde, quedarán preparados los polígonos topográficos para que dentro de ellos se efectúen trabajos topográficos de parcelación conducentes a la obtención de un*

*plano parcelario apto para el objeto que se desea*". Este sería uno de los cambios que, reflejado después en el Decreto Ley, influiría de forma determinante en el subsiguiente desarrollo de la nueva metodología, por la enorme complejidad que representaría su puesta en práctica. La Comisión continuaba en su dictamen señalando que los trabajos se realizarían con brújula (o sea, brújula taquimétrica, con medición indirecta de distancias) y que el tiempo invertido en ellos sería aproximadamente igual al que se necesitaba para efectuar la croquización (afirmación que no se sustentaba en ningún estudio). En cuanto a los costes, aseveraba que casi eran parejos: *"Desde el punto de vista económico existe escasa diferencia entre los procedimientos indicados, y consiste en que, para los trabajos de croquización, basta con un práctico que auxilie al operador, y en la parcelación con brújula necesitará éste tres personas para llevar el aparato y las miras"*. Este catastro se designaría con el nombre de "Avance Catastral Topográfico" y, sin más profundizaciones, la Comisión aseguraba que cumpliría adecuadamente con las aplicaciones económicas, sociales y jurídicas que demandaba el Directorio militar (en el caso de desearse mayores precisiones para las zonas de alta riqueza agrícola, proponía el levantamiento exacto de los planos de las parcelas referidos a una triangulación catastral, que a su vez se basara en la geodésica y topográfica del Mapa Nacional).

En lo que respecta a la valoración de la riqueza agrícola, el dictamen señalaba que *"debe efectuarse partiendo del valor en venta normal y renta para cada una de las clases de los diversos cultivos y aprovechamientos"*. Y daba después la razón a las posiciones mantenidas por los grandes terratenientes, que habían defendido sus diputados afines en el Congreso durante los acerbados debates de los meses anteriores al pronunciamiento militar: *"Estima esta Comisión que las cuentas analíticas son más científicas, racionales y justas que las llamadas sintéticas, y que éstas no responden al concepto que su nombre indica más que en su forma de presentación, porque de no ser caprichosas habrán de estar basadas en un estudio analítico de los diversos factores que en los mismos intervienen. Por tanto, opina que las utilidades del cultivo y ganadería deberán determinarse mediante una cuenta analítica de gastos y productos"*. En cuanto a las Juntas Periciales, se pretendía darles un

mayor protagonismo, asignándoles también más funciones de carácter técnico, como la elaboración de cuadros o propuestas de clasificación de los cultivos y aprovechamientos de sus respectivos términos municipales; mientras que, en lo referente a su composición, sólo se apuntaba que estarían integradas por representantes de los Ayuntamientos y de los propietarios.

Después, el dictamen entraba ya en la reestructuración de los organismos responsables de la ejecución del catastro, siguiendo fielmente las directrices que desde el primer momento había marcado el Directorio militar: *“La disgregación de organismos que realizan una obra conjunta en diversos Ministerios ha sido causa de la poca armonía en los trabajos y de la creación de Cuerpos que realizan funciones similares. En su consecuencia se propone la organización del Instituto Geográfico y Catastral, en el que se agruparán el actual Instituto Geográfico y los Servicios técnicos catastrales de las riquezas rústica y urbana del Ministerio de Hacienda”*. Y con esta propuesta de dotar al Instituto Geográfico (cambiando incluso su nombre) de la mayor porción de responsabilidad y protagonismo en la labor catastral, la Comisión manifestaba que consideraba indispensable también la creación de una Junta Superior de Catastro, otro supraorganismo cuya misión consistiría en garantizar por un lado *“el espíritu de continuidad necesario en la legislación catastral y en las normas establecidas hasta la completa terminación del Catastro, una vez aceptados los principios fundamentales en que éste ha de asentarse...”*, y por el otro *“la existencia de un organismo que informe las reclamaciones que eleven las Juntas regionales o provinciales en los que proceda ese trámite...”*

Finalmente, el dictamen dedicaba la parte más extensa de su texto al intento de establecimiento de las bases para la coordinación entre el catastro y el Registro de la propiedad. Se indicaba que la Comisión trataría de agotar todos los medios útiles para conseguir que la globalidad de la propiedad inmueble en España que estuviera catastrada fuera inscrita en el Registro de la propiedad. En aquel momento, se estaba aplicando lo establecido en los artículos 34, 35, 36, 37 y 38 de la ley de 1906, donde se daba carácter voluntario a la inscripción en el Registro por parte del propietario, aunque era de obligado cumplimiento para notarios, registradores, jueces y tribunales el

que al realizar cualquier trámite, otorgamiento, asiento o inscripción de un inmueble debían acompañar la hoja del Registro del Catastro y el plano del polígono topográfico con su correspondiente parcelación donde se encontraba ubicada la parcela implicada. Como se ha señalado varias veces en capítulos anteriores, en los últimos años hubo algunas aproximaciones y un intento bastante avanzado, el protagonizado por el ministro Francisco Cambó en 1921, de dotar de forma inmediata a la documentación generada por el Avance Catastral también del valor legal y jurídico de un título real. La Comisión afirmaba en el dictamen que el Avance Catastral, por perfeccionado que estuviera y por notable que fuera la precisión que pudiera conseguir, nunca podría ser considerado como un catastro jurídico y, por tanto, era imposible su nexo con el Registro de la propiedad. Como se analizará en los apartados siguientes, éste era uno de los puntos fundamentales, por no decir el más importante, mediante el cual el Directorio militar cimentó sus argumentaciones para justificar la cancelación del Avance Catastral. El resto de las páginas del dictamen era el detallado estudio histórico de las disposiciones que hacían referencia a estos aspectos desde la primera Ley Hipotecaria de febrero de 1861, y la explicación de los artículos que desarrollaban esta parte jurídica en el proyecto de Decreto Ley que se adjuntaba.

A continuación se consignarán las asignaciones presupuestarias y las previsiones de personal del proyecto de ley, su comparación con el Avance Catastral vigente, los cambios que introdujo el presidente de la Comisión previamente a su envío a la Presidencia del Directorio militar, y finalmente, también, el reflejo de una polémica periodística mantenida en la prensa entre representantes de los partidarios y los opositores al mismo.

### **6.2.2.- La valoración de las asignaciones presupuestarias**

El documento *Cifrado de los gastos aproximados del nuevo Catastro que propone la Comisión y estudio económico comparativo del mismo con el*

*Avance Catastral vigente*<sup>6</sup> era un extenso estudio numérico de la parte geométrica donde, ya desde su introducción, la Comisión reconocía que la modificación que alteraba más sustancialmente el coste de la obra era el cambio de la anterior croquización por los levantamientos topográficos de las parcelas. Por consiguiente, en primer lugar realizaba el análisis económico limitado a los trabajos de campo de los geómetras comparando ambos sistemas, y concluyendo que la diferencia entre los importes anuales de los mismos era de 519.180 pesetas. Las principales cifras que se cuantificaban para el trabajo de los 509 geómetras (los que en aquel momento realizaban la croquización en el Avance Catastral) eran las siguientes:

- Previsión de hectáreas parceladas con el nuevo sistema por los 509 geómetras en una campaña de 7 meses ..... 1.425.200 Ha.
- Promedio anual de hectáreas croquizadas desde el año 1918 a 1923, según datos oficiales ..... 1.361.946 Ha.
- Gasto de los 509 geómetras en los 180 días (6 meses) dedicados anualmente a los trabajos de croquización ..... 549.720 Pta.
- Gasto en trabajo de parcelación durante 7 meses para los 509 geómetras (suponiendo 20 días al mes) ..... 1.068.900 Pta.
- Diferencia de gasto ..... 519.180 Pta.

A partir de ahí, se señalaban también los costes transitorios, como la provisión de los nuevos instrumentos topográficos (brújulas), miras, etc. Y aseguraba la Comisión que podrían conseguirse campañas de nueve meses de trabajo de campo por parte de los geómetras. Con ello, por tanto, la producción anual llegaría a 1.650.000 hectáreas. En cuanto a la introducción de las nuevas técnicas de la fotografía aérea, ya utilizadas en aquel momento por parte de varios países europeos, la Comisión, sin implicarse ni efectuar otras menciones específicas en su dictamen, se limitaba únicamente a constatar que *“es posible que esas cifras y resultados sean hondamente modificados por el empleo de procedimientos aerofotogramétricos”*.

---

<sup>6</sup> COMISIÓN RELATIVA A LA FORMACIÓN DEL CATASTRO (1924 b)

Seguidamente, el *Cifrado de los gastos...* hacía un estudio exhaustivo de las partidas presupuestarias de todos los servicios del Instituto Geográfico, incluyendo también los no relacionados con los trabajos catastrales, como el mantenimiento de los Observatorios Astronómicos, la sismología, los servicios meteorológicos, las Pesas y Medidas, etc. Aunque, finalmente, para los cómputos totales seleccionaba sólo los servicios destinados a realizar el catastro y el Mapa Nacional en el que se referenciaba. Las principales partidas eran las referidas a los costes de los sueldos y dietas de los Cuerpos de los ingenieros geógrafos, topógrafos, delineantes, calculadores, así como, sobre todo, los de los geómetras (antes adscritos al ministerio de Hacienda), que se calculaban a razón de campañas de nueve meses, en trabajos de campo de veinte días al mes, incluyendo viajes, prácticos, peones, caballerías, etc. El importe de esta partida, la más voluminosa, ascendía a 3.723.335 pesetas. Y le seguía en importancia la referente a los trabajos geográficos del Mapa Nacional, con 3.670.000 pesetas. Finalmente, el importe total anual de la previsión “de los gastos del nuevo catastro que propone la Comisión” referentes al Instituto Geográfico era de 12.026.335 pesetas.

Como remate de este estudio económico, la Comisión incluía un apartado en el que cuantificaba las “*Alteraciones introducidas respecto al presupuesto vigente*”, comparando el nuevo proyecto con el Avance Catastral todavía vivo. El sobrecoste total por los nuevos trabajos del mapa y el catastro encomendados al Instituto Geográfico representaba 3.173.335 pesetas, desglosado en 2.358.335 pesetas por el aumento debido a los geómetras por dos meses más de campaña y el incremento de personal auxiliar y caballerías (en el Avance Catastral, esta partida del ministerio de Hacienda era de 2.690.000 pesetas), y 815.000 pesetas por el aumento del paso de 7 a 9 meses en los trabajos del Mapa. Y concluía la Comisión que el período necesario para terminar su Avance Catastral Topográfico serían 19 años, el calculado a partir de realizar un promedio anual de 1,65 millones de hectáreas sobre los 32 millones de superficie todavía en régimen de amillaramientos.

El estudio presupuestario era completado por otro documento titulado *Cifrado de los gastos presentados por los ingenieros agrónomos afectos a la comisión del Catastro*<sup>7</sup>, en el que se evaluaba la otra gran parte de los trabajos catastrales, es decir, la parte de las valoraciones agronómicas y la elaboración de las cartillas evaluatorias para la determinación de la riqueza imponible de los cultivos y aprovechamientos, servicios que continuarían prestándose por Cuerpos adscritos al ministerio de Hacienda. Las principales partidas eran las correspondientes a Personal (ingenieros agrónomos, ayudantes agrónomos, administrativos, delineantes y mecanógrafos), 3.310.500 pta.; Servicio Central (gastos de inspección, dietas, oficinas, etc.), 316.370 pta.; y Servicio de Avance (gratificaciones, prácticos, peones, locomoción, etc.), 4.227.655 pta. Siendo, por tanto, el presupuesto total de 7.854.525 pta. Y el sobrecoste con respecto al Avance Catastral vigente (período 1923-1924) por estos mismos conceptos, aunque aumentando la campaña de 7 a 9 meses, sería de 1.748.197 pta. (la Comisión evaluaba también en el estudio los costes de los trabajos de la conservación catastral, que no se han incluido aquí, como es lógico, por no formar parte de la ejecución).

Por consiguiente, el importe anual absoluto presupuestado por la Comisión para la totalidad de los nuevos trabajos catastrales que se proponían, denominados Avance Catastral Topográfico, sería de 19.880.860 pesetas.

Y el importe anual total del Avance Catastral ya realizado en 1923, calculado a través del detalle de este estudio económico, fue de 14.959.328 pesetas (atribuyendo la Comisión, como se ha indicado, esta diferencia de casi cinco millones de pesetas a los sobrecostes generados por el cambio de las campañas de 7 a 9 meses y el incremento de personal auxiliar para la labor de los geómetras).

Finalmente, en estos dos Cifrados de gastos se detallaba también el desglose por rangos profesionales del total de funcionarios previstos para realizar el nuevo Avance Catastral Topográfico, que coincidía en cantidad con

---

<sup>7</sup> COMISIÓN RELATIVA A LA FORMACIÓN DEL CATASTRO (1924 c)

el que efectuó los trabajos del Avance Catastral desde 1918 a 1923. El número total era de 1.976 personas, de las que 1.111 dependerían del Instituto Geográfico y 865 del ministerio de Hacienda.

Los desgloses por categorías profesionales correspondientes a cada organismo eran los siguientes:

Por parte del Instituto Geográfico: 117 ingenieros geógrafos, 279 topógrafos, 509 geómetras, 44 delineantes, 62 administrativos-calculadores, 50 oficiales de artes gráficas, 26 ayudantes de artes gráficas y 24 mecanógrafos.

Y por parte del ministerio de Hacienda: 118 ingenieros agrónomos, 299 ayudantes agrónomos, 340 auxiliares administrativos, 78 delineantes, 8 mecanógrafos y 22 auxiliares de servicios centrales.

A estos 1.976 funcionarios habría que añadir el personal auxiliar de campo, formado por prácticos y peones, normalmente contratado para las campañas de forma temporal en los municipios, que, calculado en función de lo establecido en los documentos anteriores, podría representar aproximadamente unos 2.680 auxiliares (2.200 por parte del Instituto Geográfico y 480 por parte del ministerio de Hacienda). Por tanto, la ejecución del futuro Avance Catastral Topográfico movilizaría en total en el conjunto del territorio español la significativa cifra de 4.656 personas. Mientras que, en base a un cálculo similar para su más reducido personal auxiliar de campo, los efectivos humanos totales empleados anualmente durante el Avance Catastral ya realizado entre 1918 y 1923 fueron aproximadamente 3.630 personas.

### **6.2.3.- El informe final de Pedro Vives y Vich al Directorio militar**

El día 15 de octubre de 1924, el general Pedro Vives y Vich, subsecretario del ministerio de Fomento y presidente de la Comisión para la Formación del Catastro, elevó a la presidencia del Directorio militar su informe

final<sup>8</sup> de análisis del dictamen emitido por la Comisión, donde matizaba y corregía algunos de sus puntos. Finalmente, este texto del dictamen de la Comisión modificado y puntualizado de forma independiente por su presidente, que mostraba con ello su prevalencia y su poder decisorio sobre el acuerdo colegiado, fue el que, de forma íntegra, constituyó la Ley del Catastro Parcelario-Jurídico de abril de 1925<sup>9</sup>

Las modificaciones introducidas por Pedro Vives, ministro que gozaba de la confianza personal de Primo de Rivera, estaban orientadas en su mayoría hacia aspectos formales del procedimiento, aunque en un caso, el de la supresión del texto relativo a la relación del catastro con el Registro de la propiedad, incidía en el fondo del mismo. Por su relevancia, cabría destacar las tres siguientes enmiendas: en primer lugar señalaba que debería cambiarse la denominación de Preavance por “Rectificación de amillaramientos” y llevarlo al final de la ley en forma de disposición transitoria, separando y dando prioridad con ello al nuevo catastro sobre los amillaramientos; así como modificar también las denominaciones de Avance Catastral Topográfico y Valoración simplemente por el término “Catastro”, agrupando de esta forma a ambas operaciones. En segundo lugar, matizaba de modo restrictivo las determinaciones para los levantamientos de los lindes entre parcelas de distintos propietarios, recalcando que éstas deberían ser replanteables en el terreno en cualquier momento partiendo de los datos de los levantamientos topográficos; por tanto, no sería necesario el amojonamiento tal y como se especificaba en el texto de la Comisión; y resumía estableciendo: *“Debe levantarse acta únicamente de las líneas bien conocidas en derecho. Los restantes linderos serán líneas de hecho, que se levantarán como tales y se irán transformando paulatinamente en líneas de derecho en el período de Conservación”*. Finalmente, en tercer lugar, como punto más importante, el presidente de la Comisión, después de valorar como admirable y muy valioso el trabajo de ésta en cuanto al establecimiento de la coordinación entre el catastro

---

<sup>8</sup> VIVES Y VICH (1924)

<sup>9</sup> Previamente, se había emitido un VOTO PARTICULAR DE LOS SEÑORES D. JOSÉ A. DE OTEYZA, D. ANDRÉS MASSANET Y D. EDUARDO SAAVEDRA, REFERENTE A LOS GASTOS DE CONSERVACIÓN DEL CATASTRO (1924), en el que estos ingenieros agrónomos complementaban el cálculo de los costes de conservación con la nueva implantación de las necesarias 500 oficinas de conservación catastral al lado de cada uno de los Registros de la Propiedad.

y el Registro de la propiedad (apartado al que la Comisión dedicaba un extenso capítulo de siete páginas en el texto del proyecto de Decreto Ley), establecía que esta cuestión debería ser objeto de una ley especial que se elaboraría posteriormente junto con el ministerio de Gracia y Justicia, y que, por tanto, esta propuesta debía ser eliminada del texto del proyecto de Decreto Ley; dejando, pues, sin efecto el laborioso trabajo de la Comisión en uno de los apartados más importantes de esta nueva reestructuración catastral.

#### **6.2.4.- La controversia en la prensa: el debate entre Fernando de los Ríos y Ramón de Pando**

Una vez conocido el texto definitivo del dictamen de la Comisión que debía presentarse a la presidencia del Directorio militar, se levantaron numerosas voces críticas de oposición al mismo, procedentes de diferentes sectores políticos, profesionales e intelectuales. Dada la situación de clausura de las libertades políticas y de ilegalización de los partidos que había instaurado el régimen dictatorial, las protestas y reclamaciones de estos sectores opositores sólo pudieron canalizarse a través de la prensa y las publicaciones, medios a los que el Directorio militar censuraba de forma limitada, con la concesión de una parcial y relativa libertad de opinión. Como muestra del enfrentamiento entre las posturas de defensores y opositores, se resumirá a continuación la enardecida polémica que mantuvieron Fernando de los Ríos, partidario de la continuidad del Avance Catastral que se realizaba desde 1918, posición mantenida por liberales, socialistas y republicanos; y Ramón de Pando, defensor acérrimo del cambio de la sistemática catastral propugnado por la Comisión, reforma apoyada por sectores políticos conservadores y ultraconservadores, los grandes propietarios, la Asamblea de las Cámaras Agrícolas de España y la Asociación de Agricultores de España.

Fernando de los Ríos Urruti, catedrático de derecho político, ex diputado y dirigente del Partido Socialista Obrero Español, que ya había mostrado desde los comienzos de su actividad pública una especial sensibilidad hacia la complejidad de la tributación agraria en España, publicó en los últimos meses

de 1924 una serie de artículos<sup>10</sup> en el madrileño diario *El Sol*, en los que arremetía en contra de la reforma del catastro que estaba auspiciando el Directorio militar. Y en réplica a los mismos, generando una controversia entre ambas posiciones, Ramón de Pando y Armand, ingeniero de montes y vocal de la Comisión para la formación del Catastro en representación de los Servicios Técnicos del ministerio de Hacienda, publicó también varios artículos<sup>11</sup> en el periódico *Informaciones*. Este funcionario, que se había convertido “de facto” en una especie de portavoz de la reforma catastral ante los medios escritos, fue el autor asimismo de otros artículos y opúsculos en diferentes publicaciones que se reseñarán al final de este subapartado.

El periódico *El Sol* se hizo eco también, junto con la publicación de los artículos, de una conferencia dada por Fernando de los Ríos en Madrid<sup>12</sup>, donde se ponía en boca del dirigente socialista: *“Dice que se viene haciendo una intensa campaña para que no siga adelante el Avance Catastral, y explica la causa: ‘Veinticinco provincias de España –dice- habían declarado en las oficinas de Amillaramiento que sus propiedades tenían un valor de 241 millones. Cuando han llegado los peritos e ingenieros agrónomos a tasar estas propiedades, le han dado un valor de 473 millones. ¿Está explicada la campaña contra el amillaramiento?’ Habla después de la forma en que contribuyen al Estado la España catastrada y la otra: una contribuye por cupo, por cuota la otra. ¿Cuál es la diferencia? El Estado fija en el primer caso la cantidad global que debe pagar una provincia. El cacique fija el cupo que corresponde a cada propietario, y no hay que decir que la mayor parte han de pagarla sus enemigos y los desgraciados”*.

Fernando de los Ríos redactó tres artículos. Uno inicial titulado *“Ante la reforma del catastro”* y dos más de contrarréplica a Ramón de Pando. En el primero enunciaba: *“Juzgamos fundada nuestra esperanza de que morirá en la fase claustral la reforma que se intenta, porque su triunfo significaría la anulación de un esfuerzo administrativo que lleva más de medio siglo; y porque*

---

<sup>10</sup> RÍOS (1924)

<sup>11</sup> PANDO (1925b)

<sup>12</sup> RÍOS (1924)

*políticamente equivaldría al retorno a los más bellos días del caciquismo*". Argumentaba que el Directorio militar pretendía con estas medidas prolongar las injusticias del régimen de los amillaramientos, donde a través de los Ayuntamientos, dominados por el caciquismo, se asentaba la inequidad y el fraude, e ilustrando con las cifras oficiales que indicaban que desde 1918 a 1923 el Avance Catastral había detectado un aumento medio de un 140 por ciento de ocultación en la riqueza rústica amillarada (casi un 44 por ciento más que la media de todas las provincias catastradas desde 1906 a 1923). Concluyendo el artículo con la acusación directa lanzada a los grandes propietarios de intentar perpetuar el régimen de cupo a través de la nueva reforma: *"No seremos nosotros quienes afirmemos que en nuestro régimen catastral no hay imperfecciones; no negaremos que se hayan cometido errores notorios, e incluso injusticias reprobables. Mas ¿es por limpiarle de errores por lo que se está acelerando la pugna por la rectificación del procedimiento actual, o es porque perdure lo actual y además se le quite al gran contribuyente la autoridad decisiva que ha tenido y tiene, allí donde aún existe el régimen de cupo y el amillaramiento? Si fuese lo primero, se reflejaría en la propuesta elevada al Directorio, pero ya veremos cómo el llamado preavance catastral que se proyecta no reúne esas condiciones"*.

Y en los dos artículos siguientes, titulados *"Respuesta a una réplica"*, Fernando de los Ríos contestaba a Ramón de Pando, constatando que éste era seguido *"con fervido entusiasmo por la Cámara Agrícola de Sevilla, guía de los propietarios adversos a la obra emprendida por la Administración"*. Rebatía la acusación de que su denuncia respondía a un *"móvil político"*, alegando que no había una finalidad superior a la política en el orden civil. Y ésta era la necesidad de la Administración de someter a sus normas a los grupos oligárquicos españoles. Alegaba que del estudio atento del proyecto de ley (artículo 3º) se desprendía una clara prelación de operaciones, delatando los intereses del Directorio militar de priorizar los amillaramientos por encima del catastro: *"se prevé primero, el Preavance o rectificación del amillaramiento y, segundo, el Avance catastral topográfico"*. Y el preavance, *"pugna por la subsistencia del cupo, gracias al cual el cacique mantiene en pleno vigor su poder político"*. A continuación rebatía la falsedad del argumento del Sr. Pando

referente a que el catastro sólo había conseguido un 22 por ciento del alza en el tributo, y que los propietarios, en un acto generoso, ofrecían el 25 por ciento mediante el Preavance. A ello le oponía las cifras oficiales: la superficie catastrada y en tributación estaba valorada en el amillaramiento en 242.573.817 pesetas, mientras que el catastro la había evaluado en 475.813.785 pesetas, es decir, un aumento de un 96 por ciento. El 20 por ciento de la riqueza amillarada representaba, pues, 48.514.763 pesetas, y el 16,24 (el tipo impositivo establecido en aquel momento) de la riqueza catastrada significaba para la Hacienda 77.272.158 pesetas, un incremento de un 59 por ciento (aquí debería indicarse que el Sr. de los Ríos no tenía en cuenta el tipo inferior del 14 por ciento aplicado en las fases anteriores). Y en el segundo artículo, el dirigente socialista arremetía directamente ya contra los terratenientes, acusándoles de ejercitar su “poder señorial” contra la Administración. Rebatía las cifras aportadas por el Sr. de Pando, señalando que, según datos oficiales, el coste del Avance Catastral desde 1918 había sido de 41 millones de pesetas, y los ingresos al Tesoro que había generado en este período eran de 103 millones. Asimismo, argumentaba en contra de las acusaciones del alza del precio de los productos durante la guerra, remitiéndose a lo ordenado por la legislación, que establecía que para fijar los precios de los frutos deberían tenerse en cuenta las cotizaciones de los últimos cinco años. Finalmente, Fernando de los Ríos abogaba muy vivamente por la introducción del innovador sistema de la fotografía aérea, método que el Directorio militar parecía eludir en su propuesta, y lo recomendaba por su bajo coste, rapidez y exactitud.

Los artículos de Ramón de Pando en el diario *Informaciones*, titulados genéricamente “*Ante la reforma del Catastro español*”, fueron muy extensos y dotados de una gran beligerancia e inflexibilidad hacia su contendiente periodístico. En primer lugar, lo acusaba de utilizar el móvil político para sustentar sus argumentos, extendiendo también la denuncia a todos los defensores del todavía vigente sistema de medición, al que definía como “*lleno de errores e injusticias reprensibles*”. Basaba su denuncia en que el método de “croquización” del Avance Catastral era inexacto, complicado e inútil, defendiendo que el levantamiento topográfico parcela a parcela que proponía la

Comisión sería, además de mucho más preciso, igual de rápido. Entraba después en un mar de cifras comparativas entre provincias, tomando a la de Valencia como referencia, por el hecho de ser infravalorada por el Avance Catastral a pesar de ser agrícolamente muy rica (a lo que contestaba el Sr. de los Ríos señalando que de Valencia se habían catastrado solamente los partidos de Ayora y Requena, de rendimientos pobres y semejantes a los de la Mancha). En cuanto a las valoraciones del coste de ambos sistemas, el Sr. de Pando tergiversaba directamente las cifras que daba la Comisión, atribuyendo al vigente sistema (contando el Avance y el catastro parcelario) más de 500 millones de gasto y cincuenta años de trabajo, mientras que el método que implantaría el Directorio militar costaría sólo 200 millones y veinte años de labor. A continuación, entraba en la guerra de los importes de las recaudaciones por amillaramientos y catastro en los años anteriores (*“la actuación de los ‘mangoneadores’ del servicio agronómico catastral produce una enorme brecha en los intereses del Tesoro”*), llegando a la conclusión, después de numerosos cálculos, de que la riqueza amillarada tributaba el 26,2 por ciento, mientras que la catastrada sólo lo hacía por el 21,5 por ciento (a lo que replicó el Sr. de los Ríos, como se ha indicado antes). Y para concluir, de Pando, en la línea de lo reflejado en el proyecto de ley, pasaba como sobre ascuas por la introducción del renovador sistema de la fotografía aérea, aceptándolo sólo *“para aquellos terrenos en que se demuestre su eficacia y economía”*, y argumentando que las propuestas que había recibido la Comisión para los trabajos fotogramétricos *“necesitaban tal número de señales en el terreno que las ofertas no resultaban muy tentadoras”*.

Ramón de Pando publicó, en el mismo tono y con idénticos objetivos, otros dos artículos previamente a la promulgación de la ley de abril de 1925. El primero en la revista *España forestal*<sup>13</sup>, defendiendo furiosamente la necesidad de realizar una rectificación “racional” de los amillaramientos previa al catastro; y, en lo referente al Avance Catastral, la no consideración de los precios “de guerra” de los años anteriores. Y el segundo artículo, en la revista jurídica *Revista crítica de Derecho Inmobiliario*<sup>14</sup>, describiendo el fracaso absoluto de

---

<sup>13</sup> PANDO (1924)

<sup>14</sup> PANDO (1925a)

las aplicaciones jurídicas, sociales y administrativas del sistema catastral que pretendía decapitar, al que tampoco concedía ninguna cualificación técnica para la correcta determinación fiscal de las bases imponibles de la tributación agraria.

En el siguiente apartado se reflejará el texto del Real Decreto Ley del Catastro Parcelario-Jurídico de 3 de abril de 1925, que concluyó con diecinueve años de ejecución del Avance Catastral, y se valorarán sus directrices principales que habían sido definidas ya en el proyecto de ley de la Comisión para la Formación del Catastro descrito en las páginas anteriores.

## **6.3.- LA LEY DEL CATASTRO PARCELARIO-JURÍDICO DE 3 DE ABRIL DE 1925**

### **6.3.1.- El texto del Real Decreto Ley de 3 de abril de 1925**

De este texto del Real Decreto Ley<sup>15</sup> se describirán sólo sus puntos más significativos, porque el contenido de las líneas generales de la norma ya ha sido ampliamente enunciado en el apartado anterior. Asimismo, la disposición legal contenía también la parte correspondiente a la riqueza urbana, que se omite en el presente análisis. En el encabezamiento de la disposición, se sintetizaban los tres fines principales que el Directorio militar pretendía conseguir, y en los que ni se citaba el objetivo tributario: *“1º. El conocimiento gráfico de la propiedad en sus divisiones parcelarias, es decir, la formación, lo suficientemente exacta, para que pueda causar estado en las cuestiones de derecho. 2º. La rectificación de los amillaramientos. Y 3º. Poner de acuerdo y en relación constante de avenencia el Catastro y el Registro de la propiedad, instituciones hermanas que deben vivir juntas”*.

En los dos primeros capítulos se establecían el objeto y la organización general, adelantándose ya en su artículo 5º, en primer lugar, el anuncio de la unificación de un nuevo centro que pasaría denominarse Instituto Geográfico y Catastral, y, en segundo lugar, la creación, en la cúpula, de un estamento director llamado Junta Superior de Catastro.

En el capítulo siguiente se fijaba la forma de realizar los deslindes jurisdiccionales entre Ayuntamientos, obligándoles, a los que no lo hubieran ya efectuado, a ejecutar el deslinde y el amojonamiento de sus términos municipales en un plazo improrrogable de seis meses.

El capítulo IV regulaba uno de los aspectos más determinantes de la Ley: la forma de realizar el deslinde de las fincas previo al levantamiento topográfico. En primer lugar, ordenaba la creación de las nuevas Juntas

---

<sup>15</sup> ALCUBILLA. Boletín Jurídico-Administrativo, Madrid. Real Decreto-Ley de 3 de abril de 1925. Apéndice de 1925, pp. 69-84.

Periciales, dando solamente el parco detalle siguiente para conformar su composición: “... se organizará en cada término municipal una Junta pericial de Catastro, presidida por el alcalde e integrada por propietarios de la localidad y forasteros o sus representantes, en forma que queden debidamente ponderadas las representaciones de la agricultura y de los montes particulares”. Después se establecía para cada municipio un plazo de seis meses para que, en los dos primeros, los propietarios colindantes fijaran de común acuerdo los límites de sus parcelas, señalizándolos convenientemente. Si no hubiera acuerdo entre ellos, durante los dos siguientes meses un miembro de la Junta Pericial les conminaría a hacerlo, y si persistiera el desacuerdo, antes de cumplirse los seis meses la Junta Pericial realizaría el deslinde mediante las líneas de hecho, levantando posteriormente acta del mismo. Después del levantamiento topográfico, las parcelas deslindadas de común acuerdo causarían plenos efectos jurídicos, y las que no tuvieran acuerdo también los causarían siempre que el propietario que se considerara agraviado no reclamara dentro de un plazo máximo de tres meses al juez municipal. Si la cuantía de la reclamación excediera de 500 pesetas, la demanda se formularía ante el juez de primera instancia del partido judicial, siendo la sentencia de los magistrados, en todos los casos, la que determinaría finalmente los lindes definitivos de las propiedades.

A continuación, en el capítulo V, se abordaba la rectificación de los amillaramientos, de forma muy esquemática y con sólo el desarrollo de dos artículos. Se establecía que la Junta Pericial debería, en cada municipio donde estuviera vigente todavía el régimen de cupo, elaborar las cuentas de gastos y productos de los cultivos. Después, las Secciones agronómicas y forestales del ministerio de Hacienda revisarían estas cartillas evaluatorias y harían los estudios comparativos de las superficies totales amillaradas de los municipios, así como las de las masas de cultivos, con las planimetrías de ambas obtenidas por el Instituto Geográfico para el Mapa Nacional a escala 1:50.000 (en las zonas donde se hubiera realizado), dando los informes provinciales de todo ello al ministerio de Hacienda en un plazo máximo de un año. Se fijaba finalmente que regirían los amillaramientos rectificadas cuando el tributo obtenido por los mismos superara a la parte de cupo que se satisfacía con el

recargo del 25 por ciento sobre el líquido imponible ordenado por la Ley de 26 de julio de 1922. Y si esta condición no se cumpliera, *“el amillaramiento rectificado seguirá en el régimen de cupo hasta que la recaudación total de España, con arreglo al nuevo amillaramiento total, supere en ese 25 por 100 a la riqueza del cupo actual”*. Por tanto, el Directorio militar daba a entender que se limitaría a un máximo del 25 por ciento el incremento de la recaudación que podría generar su rectificación de los amillaramientos.

Se dedicaban los dos siguientes capítulos a los trabajos topográficos y a los evaluatorios de la riqueza agrícola y forestal del catastro. La técnica de los trabajos topográficos difería poco de lo reglamentado hasta entonces por los anteriores gobiernos de la Restauración, salvo el nuevo levantamiento topográfico de las divisiones parcelarias dentro de los polígonos. En resumen, se partiría de los tres órdenes de redes geodésicas y se realizarían triangulaciones e itinerarios topográficos hasta llegar al mencionado grado detalle del levantamiento planimétrico de la parcela y la subparcela de monocultivo. En cuanto a los trabajos de valoración agronómica, se regulaban los de determinación de clase y calidad de los terrenos y cultivos señalando que los técnicos del ministerio de Hacienda deberían actuar en constante colaboración con las Juntas Periciales. Y los resultados de estos cálculos de los precios unitarios, junto con las cuentas analíticas de los mismos, se expondrían al público por parte de las Juntas Periciales para las reclamaciones de los contribuyentes. Bastantes elementos de este proceso, como los plazos y la mecánica de estas reclamaciones, quedaban en la Ley a expensas de la promulgación del futuro Reglamento que la desarrollaría (y este Reglamento tardaría todavía tres años en publicarse).

Al igual que en una buena parte de las disposiciones legales dedicadas a la cuestión catastral, en esta Ley se incorporaban también normas referentes a aspectos puramente tributarios. En los capítulos X y XI se especificaban una a una las nuevas exenciones permanentes y temporales de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria. En cuanto a las permanentes, se incorporaban a la anterior reglamentación la ampliación sobre las propiedades de la Corona y de la Iglesia, siendo significativo el apartado: *“Disfrutarán de exención absoluta*

*y permanente las huertas y jardines destinados al recreo de los párrocos u otros ministros de la Iglesia”,* dejando en la ambigüedad la interpretación de hasta donde podía extenderse la superficie y la riqueza de estas huertas. Y rectificando también otro punto relevante: la eliminación del ganado de labor como contribución por pecuaria, pasando a considerarse a partir de entonces como un instrumento de cultivo, e incorporado a la cuenta de producto. En lo que respecta a las exenciones temporales, como más importante, continuaría aplicándose la exención por diez años a los terrenos transformados de secano a regadío, entendiéndose también que durante estos diez años los terrenos seguirían pagando el mismo impuesto que tenían antes de efectuarse la mejora.

Se introducía asimismo en la Ley, en su capítulo XII, la regulación de la posibilidad de que Corporaciones y particulares pudieran efectuar también trabajos catastrales por su cuenta. Deberían realizarse bajo un estricto auxilio, control y supervisión del Instituto Geográfico y Catastral, y se supeditaban casi todos los aspectos principales, como la subvención que el Estado daría por hectárea levantada, a lo que se determinaría en el futuro Reglamento que desarrollaría la Ley. Después de la publicación del Reglamento, tres años más tarde, y en el corto plazo que quedaba hasta la finalización del período dictatorial, apenas se realizaron trabajos catastrales amparados bajo esta normativa.

Finalmente, en los capítulos XIV y XV se especificaba la creación de la Junta Superior de Catastro y del Instituto Geográfico y Catastral. En cuanto al primer organismo, se fijaba que su presidente sería designado libremente por el Gobierno, y sus 23 vocales serían principalmente cargos técnicos (ingenieros y arquitectos) y políticos de los servicios catastrales, militares del Depósito de la Guerra y altos funcionarios de las Direcciones Generales implicadas, como las de los ministerios de Agricultura, Hacienda y Gracia y Justicia. Además, se incorporaban como vocales también a representantes de las asociaciones civiles dirigidas por los grandes propietarios, como las cámaras agrícolas, las cámaras de la propiedad urbana, la Asociación General de Agricultores y la Asociación General de Ganaderos. Las atribuciones de la Junta Superior de

Catastro eran básicamente la definición y dirección de las líneas maestras de los trabajos del catastro en España, la intermediación entre éstos y el Gobierno y la resolución de reclamaciones y recursos de las jefaturas provinciales. Y en lo referente al Instituto Geográfico y Catastral, creado mediante esta Ley, sería en el orden administrativo una Dirección General y en el científico un centro dedicado a la geografía, meteorología, metrología, astronomía, geofísica y catastro, dependiendo de la Inspección General de Cartografía en cuanto a los trabajos de carácter cartográfico y de la Junta Superior de Catastro en cuanto a los de carácter catastral.

Concluía el Real Decreto Ley con varios artículos adicionales en los que se establecía que el Gobierno estudiaría *“las disposiciones que puedan ofrecer utilidad para implantar la coordinación del Catastro y el Registro de la Propiedad de manera que haya armonía y correspondencia entre ellos”*; y la urgencia de la aplicación de la norma, con la inmediata suspensión de los trabajos del Avance Catastral y la rápida reestructuración prevista de personal, donde destacaba, sobre todo, el paso del Cuerpo de geómetras (509 funcionarios) desde el ministerio de Hacienda al Instituto Geográfico y Catastral.

### **6.3.2.- Una valoración de la reforma catastral de la dictadura**

La Dictadura de Primo de Rivera transformó profundamente el sistema de ejecución del catastro en España (cuando el país tenía todavía cerca del 62 por ciento de su superficie bajo el régimen de los amillaramientos), y lo transformó sin modificar casi ningún aspecto del impuesto agrario, receptor de las bases imponibles que el catastro determinaba. La Contribución Territorial Rústica y Pecuaria continuó durante todo el período dictatorial (durante la fase del Directorio civil, con José Calvo Sotelo al frente del ministerio de Hacienda, únicamente incrementó los tipos impositivos de las zonas en régimen de cupo, como se verá en los apartados siguientes) prácticamente con la misma articulación, desarrollo y sistemática que había mantenido en los anteriores gobiernos de la Restauración. Sólo se modificaron en la Ley de abril de 1925,

como se ha indicado, algunas exenciones y el porcentaje de aumento máximo a ingresar por la rectificación de los amillaramientos, que se cifraba en un 25 por ciento en un artículo de redacción textual bastante confusa. Los gobiernos de la dictadura, pues, aún intentando incrementar moderadamente los ingresos de la fiscalidad agraria, lo que pretendían, como se justificará a continuación, era darle una radical vuelta de tuerca al sistema catastral para, de esta manera, obtener un objetivo claramente definido: ralentizar al máximo, o casi paralizar, el progreso del catastro en España, asegurando el mantenimiento del *statu quo* en la determinación y el reparto de las cargas tributarias que se realizaba todavía con los amillaramientos y el sistema de cupo en más de la mitad del territorio peninsular. Esta era la demanda exaltada que los gobiernos de la dictadura recibían de la oligarquía de los grandes terratenientes a través de sus asociaciones de propietarios y cámaras agrícolas. Se prolongaría así un régimen tributario que adolecía de una profunda inequidad y que permitía la vía libre al fraude y a la ocultación. Los principales argumentos que sostienen estas afirmaciones, en lo referente a la cuestión catastral, son los siguientes:

1) La valoración realizada por la Comisión para los costes del nuevo catastro no se ajustaba de forma ponderada al aumento de personal, tiempo e infraestructura de las campañas que exigía el paso de la croquización al levantamiento topográfico de todas y cada una de las parcelas de cultivos y aprovechamientos. Se pretendían mantener los 1.976 funcionarios que realizaron el catastro de rústica en 1923, trasvasando los geómetras al Instituto Geográfico y Catastral para que protagonizaran este paso de realizar labores “croquizadoras” a trabajos topográficos. Y este cambio, como se verá, no dio los resultados prometidos porque, aún después de realizarse amplios períodos de formación<sup>16</sup>, una buena parte de estos geómetras no desplegaba los suficientes conocimientos y aptitudes técnicas para realizar las labores topográficas de mayor complejidad. La estimación realizada por la Comisión de los gastos del Avance Catastral en 1923 (14,9 millones de pesetas, según se señala en el subapartado 6.2.2) estaba sobrevalorada de una manera extraordinaria. En el cuadro II.16 del Apéndice Estadístico se detalla el coste

---

<sup>16</sup> ALCUBILLA. Boletín Jurídico-Administrativo, Madrid. Real Decreto Ley de 19 de octubre de 1925. Apéndice de 1925, p. 853.

total real que tuvieron los trabajos en este año 1923 (8,4 millones de pesetas) de acuerdo con los datos aportados por el Ministerio de Hacienda en sus Memorias de 1930 y 1946. Sólo se explica esta sobrevaloración por el hecho de poder justificar el exagerado importe total presupuestado para su nuevo catastro, que según su “cifrado de gastos” debería ser de 19,8 millones de pesetas, una cantidad que era casi el resultado de multiplicar por cinco la cifra total del gasto anual del Catastro Topográfico Parcelario efectivamente realizado entre 1927 y 1930 (cuadro III.1 del Apéndice Estadístico). Como puede verse en esta cuadro III.1, los costes anuales realmente asumidos por la Dictadura para su nuevo catastro fueron de aproximadamente 4 millones de pesetas. El régimen, pues, destinó a su catastro sólo la mitad de lo que se asignaba al Avance Catastral. En un estudio<sup>17</sup> presentado por la Asociación de Agricultores de España a mediados de 1928, se valoraba que el coste total por hectárea del nuevo catastro en aquel momento era de 17 pesetas. Según puede observarse en el cuadro III.1, el coste medio total del Catastro Topográfico Parcelario hasta 1942 fue de 23 pesetas/hectárea, mientras que el del Avance Catastral desde 1918 a 1924 (cuadro II.16) no llegaba a las 6 pesetas/hectárea.

2) El nuevo catastro del Directorio militar introducía dos elementos que hacían objetivamente imposible, desde varios puntos de vista, pero sobre todo desde una perspectiva de viabilidad técnica, el que se cumplieran sus previsiones de catastrar anualmente 1,65 millones de hectáreas con la ampliación del plazo de campaña de 7 a 9 meses (después se vio, según el cuadro III.1, que la media aproximada hasta 1942, sin contar la Guerra Civil, fue de 162.000 hectáreas/año). El primer elemento era su valoración de que el tiempo empleado por el mismo número de geómetras sería similar tanto para “croquizar” como para realizar levantamientos topográficos. Éstos últimos se efectuarían básicamente con brújula taquimétrica y operaciones de itinerario y radiación a todos y cada uno de los vértices de las poligonales parcelarias, mientras que la croquización utilizaba más bien técnicas de agrimensura, con el

---

<sup>17</sup> ASOCIACIÓN DE AGRICULTORES DE ESPAÑA (1928). Era una propuesta de reorganización presentada por esta asociación a la Junta Superior del Catastro en la que se valoraba y proponía la creación de un centro unificado para realizar toda la labor catastral de rústica en España.

empleo de alidadas, escuadras de agrimensor y cintas métricas (aunque también, como fijaba el Reglamento de 1913, se podían definir en muchos casos los ejes principales con triangulaciones e itinerarios topográficos). Haciendo una comparación técnica entre ambos métodos, puede asegurarse razonablemente que, como mínimo, el tiempo empleado en la croquización se duplicaría al efectuarse el sistema que fijaba la ley del Directorio militar.

3) Y el segundo elemento, como uno de los aspectos claves de la reforma, era la arbitrariedad en la definición del deslinde de parcelas entre propietarios. Este ordenamiento llevaría a que se generaran de forma artificial multitud de conflictos y litigios, porque se abría desde el primer momento esta posibilidad con la fijación de las líneas de derecho a través del establecimiento previo del común acuerdo. Después sería la Junta Pericial quien intentaría una avenencia, pero, evidentemente, ya sería muy difícil con la disconformidad anterior de los propietarios colindantes. En cambio, el Avance Catastral levantaba las líneas de hecho y abría las posibles reclamaciones de los contribuyentes de manera posterior, ya en el período de exposición pública. Estos dos elementos, mencionados en 2) y 3), establecidos para el nuevo catastro del Directorio militar, fueron, pues, factores determinantes que contribuyeron después de manera decisiva en la extraordinaria lentitud con que se desarrollaron los nuevos trabajos.

4) El Directorio militar creó una compleja superestructura de nuevos organismos para ordenar las funciones que debería desarrollar el también remodelado Instituto Geográfico y Catastral. Para tutelar sus competencias genéricas constituyó primero la Inspección y Registro general de Cartografía y después el Consejo Superior Geográfico, ambos dirigidos por el estamento militar. Y, sobre todo, ya en el ámbito estrictamente catastral, creó más tarde la Junta Superior de Catastro, el nuevo centro que tomaría las riendas de la definición de las líneas maestras del proyecto, desplazando definitivamente al ministerio de Hacienda. Esta Junta estaba formada, como se ha indicado, por altos funcionarios y militares designados libremente por el Gobierno, así como por los representantes de las cámaras agrícolas y la Asociación General de Agricultores. Por consiguiente, sus miembros serían en la totalidad personas

afines a los postulados del régimen y, por parte de las entidades civiles, sus componentes serían los grandes terratenientes que dominaban estas asociaciones. Quedaba claro, pues, hacia donde se dirigían los intereses de la Dictadura. Finalmente, también, la vaguedad con que la Ley de 1925 definía la composición de las Juntas Periciales fue otro elemento importante de indefinición y de falta de coherencia hacia las relevantes funciones que éstas deberían desarrollar en el nuevo procedimiento.

5) El principal objetivo que, desde el primer momento, el gobierno de Primo de Rivera había esgrimido para justificar la radical transformación del sistema catastral español era la necesidad, a su parecer determinante e imperiosa, de unirlo al Registro de la Propiedad. Así lo había manifestado reiteradamente la Comisión para la Formación del Catastro y así se detallaba en el encabezamiento de la Ley de abril de 1925. Pues bien, este importante capítulo (que hasta entonces continuaba reglamentado mediante la Ley de 1906, y sobre el que había habido algún intento de actuación más tarde, como el fracasado proyecto del ministro Francisco Cambó en 1921), considerado por el Directorio militar como la esencia y el fundamento de la modificación catastral, fue soslayado por la ley de 1925 y pospuesto para una futura ordenación. Y continuó después plenamente “olvidado”, no siendo objeto posteriormente de ninguna regulación ni ningún intento de implantación por parte de los sucesivos gabinetes que gobernaron durante el resto del período dictatorial.

6) Y, finalmente, como una de las demostraciones más patentes del ultraconservadurismo de la dictadura de Primo de Rivera, en el sentido de intentar frenar o paralizar de forma meditada y consciente el progreso del catastro en España, destaca un aspecto técnico que de manera claramente deliberada se obvió de la reglamentación del proceso de los levantamientos de las superficies parcelarias: la fotografía aérea. Esta nueva técnica estaba ya en aquel momento notablemente desarrollada en Europa, y se aplicaba en los trabajos de conservación en varios países, como Francia, Alemania, Italia o Suiza. A comienzos de 1922, una delegación del ministerio de Hacienda visitó París (apartado 5.4) para conocer e intentar adaptar los nuevos procedimientos

que se estaban utilizando en aquellas naciones (fotografía ortogonal, aerofotogrametría), y el ministro Miguel Villanueva, a mediados de 1923, después de otras visitas a Francia y Alemania, tenía preparada ya la aplicación en el proceso de los levantamientos españoles, publicándose la Real Orden de 2 de septiembre de 1923 en la que se encargaban los primeros trabajos de fotografía aérea (ver subapartado 7.2.1). A pesar de que su desarrollo adolecía todavía de algunas limitaciones, la nueva técnica aportaba, ya con garantías, sobre todo la ventaja sustancial e importantísima de la rapidez, unida, también, a las de la precisión y el menor coste. Pues bien, la Ley de abril de 1925 y el resto de las disposiciones legales promulgadas durante toda la Dictadura de Primo de Rivera eluden citar ni una sola vez el nombre de este nuevo procedimiento de la fotografía aérea. Puede afirmarse que, desde cualquier punto de vista, es imposible no apreciar intencionalidad en esta omisión.

Finalmente, como ya se ha señalado, los sectores técnicos y profesionales del catastro fueron mayoritariamente adversos a las reformas introducidas por esta Ley de abril de 1925. A continuación se transcriben dos valoraciones realizadas al respecto por representantes de estos entes.

La Asociación nacional de Ingenieros Agrónomos, en un manifiesto publicado en octubre de 1935 (pp. 7-8) afirmaba lo siguiente: *“... Pero sí estimamos deben destacarse dos momentos culminantes en este proceso, señalados por la ley de la Dictadura de 3 de abril de 1925 y el decreto de 31 de agosto de 1934, en los cuales el personal de Agrónomos, queriendo salvar su responsabilidad, elevó a los Poderes públicos leales y reiteradas advertencias sobre el peligro que corrían los Servicios de Catastro de Rústica y los funestos resultados (plenamente confirmados con el transcurso del tiempo) que las mencionadas disposiciones habían de producir para el Tesoro público. La ley de 1925, desarticulando el Servicio, complicando su mecanismo y suspendiendo los trabajos de Avance, ha ocasionado al Tesoro una pérdida, hasta la fecha, de muy cerca de 200 millones de pesetas, y el retraso en la obra de 13 millones de hectáreas...”*

Y Gabriel García-Badell, ingeniero agrónomo, alto funcionario del Ministerio de Hacienda durante la Segunda República y el franquismo, cuya obra y actividades se detallarán en los capítulos siguientes, decía en una conferencia pronunciada en febrero de 1933 (pp. 12-13) sobre esta ley de 1925: *“Fue esta ley conseguida, no sólo por la fuerza de la técnica, sino por la fuerza también de unos intereses bastardos de algunos propietarios que sumárase a la anterior; los que no pudiendo hacer con las cuentas de Catastro lo que hizo Luis XIV con las cuentas de Versalles, quemarlas, encubrieron sus deseos de paralización de los trabajos catastrales con la idea de un perfeccionamiento de los mismos. Ante esto nos opusimos resueltamente un grupo de compañeros e hicimos cuanto pudimos en escritos, prensa y conferencias para que no se llevara a cabo, aun con el riesgo de que fuésemos tachados de enemigos de perfeccionamientos científicos...”*

## 6.4.- LA GESTIÓN DE JOSÉ CALVO SOTELO: LOS DESEOS Y LA REALIDAD

### 6.4.1.- Los intentos de reformismo y la Ley de Registro de Arrendamientos

Calvo Sotelo se hizo cargo de la cartera de Hacienda del primer Gobierno del nuevo Directorio civil el día 3 de diciembre de 1925. Y su primera decisión en el ámbito de la tributación agraria fue tomada de forma casi inmediata, doce días después, promulgando un Real Decreto-Ley<sup>18</sup> con la creación de la Dirección General de Propiedades y Contribución Territorial.

Este nuevo organismo recibiría funciones que se segregaban de la entonces vigente Dirección General de Rentas Públicas<sup>19</sup> y acogería, además, nuevas competencias del ministerio de Hacienda. En el artículo 3º se definía el detalle de las mismas: *“Se crea la Dirección General de Propiedades y Contribución Territorial, que tendrá a su cargo los servicios siguientes: Primero, Propiedades y Derechos del Estado; segundo, Contribución urbana; tercero, Contribución rústica, incluso pecuaria. Los servicios de Catastro urbano y Catastro de rústica, mientras conserven su actual organización, estarán adscritos a esta Dirección General; pero sus respectivos Subjefes tendrán despacho directo con el Ministro, en lo que éste no delegue a favor del Director”*. Vemos, pues, que, además de los servicios de las propiedades y los derechos del Estado, la nueva Dirección General agrupaba la gestión de la Contribución Territorial y los servicios catastrales de rústica y urbana, que

---

<sup>18</sup> ALCUBILLA. Boletín Jurídico-Administrativo, Madrid. Real Decreto Ley de 15 de diciembre de 1925. Apéndice de 1926, p. 15. Esta disposición creaba también la Dirección General del Timbre, Cerillas y Explosivos y Representación del Estado en el Arrendamiento de Tabacos.

<sup>19</sup> En el ministerio de Hacienda se mantuvo hasta 1924 la Dirección General de Contribuciones, Impuestos y Rentas. En 1924, el Directorio militar, de forma efímera, la sustituyó por la Dirección General de Rentas Públicas. A finales de 1925, Calvo Sotelo creó la Dirección General de Propiedades y Contribución Territorial, que perduró en sucesivos regímenes hasta enero de 1964 (aunque durante un pequeño período del bienio radical-cedista de la Segunda República el ministro Manuel Marraco separó las funciones), cuando se constituyó la Dirección General de Impuestos Directos. En el ámbito provincial, las Delegaciones de Hacienda dispusieron de organismos propios de tributación agraria a partir de 1933: las Administraciones de Propiedades y Contribución Territorial (creadas por Decreto de 21 de marzo de 1933), que a partir de 1963 pasaron a denominarse Administraciones de Contribución Territorial.

anteriormente actuaban en líneas separadas dentro del ministerio, y dando a éstos, en reconocimiento de su importancia, dependencia directa del ministro.

Con la misma premura, a continuación Calvo Sotelo redactó y mandó publicar en la Gaceta tres nuevos Reales Decretos el día 1 de enero de 1926. El primero, creando el Registro de Arrendamientos de Fincas Rústicas; el segundo, contra la ocultación de la riqueza territorial; y el tercero, estableciendo el libro de Ventas<sup>20</sup>.

Pero, como se detallará en el siguiente subapartado, la publicación de estas tres disposiciones levantó una masiva tempestad de protestas e indignación por parte de las asociaciones de propietarios, cámaras agrícolas, y grupos de latifundistas y grandes terratenientes, que, de forma colectiva e individual pugnaron, ante la presidencia del Directorio civil y ante todos los resortes disponibles del poder político, por su abolición. La exasperada actuación de estas clases dominantes, heridas en su sensibilidad al considerar que los decretos ponían en cuestión unos privilegios largamente mantenidos (aunque la reforma propuesta bien podía calificarse como moderada), hizo que el propio Primo de Rivera ordenara la retirada de dos de estas normas, aunque una insignificante parte del texto de una de ellas se incorporó después al Reglamento (publicado en el mes de marzo) de la superviviente. Como se ha indicado, este capítulo tumultuoso se detallará en el subapartado siguiente.

Al final, pues, la disposición definitivamente promulgada por el ministro de Hacienda fue el Real Decreto Ley de Registro de Arrendamientos de 1 de enero de 1926, y su posterior Reglamento de 30 de marzo<sup>21</sup>.

El Decreto ordenaba la obligación de la inscripción en el Registro de la Propiedad, con carácter fiscal no hipotecario, de todos los contratos de arriendo, subarriendo, aparcería, colonato, rentas y, en general, cualesquiera

---

<sup>20</sup> CALVO SOTELO (1931, p. 91)

<sup>21</sup> ALCUBILLA. Boletín Jurídico-Administrativo, Madrid. Real Decreto Ley de 1 de enero de 1926, y Real Decreto de 30 de marzo de 1926. Apéndice de 1926, pp. 21-32.

que supusieran participación de personas distintas del propietario en el cultivo y explotación de una finca rústica, salvo que fueran jornaleros o asalariados.

Y lo que manifestaba el control de la remuneración de los arrendadores era el establecimiento, en el artículo 1º, de unos límites marcados por las valoraciones del catastro y los amillaramientos. Se decía: *“No serán inscribibles, ni aún inscritos surtirán efectos, los contratos de arrendamiento en que se estipule una renta superior a la declarada o consignada en las oficinas de Hacienda a efectos tributarios, salvo que simultáneamente se de el alta correspondiente a la diferencia y se acredite así ante el Registrador con el recibo correspondiente”*, puntualizando: *“Tampoco podrá el arrendador ejercitar acciones encaminadas al cobro de una renta superior a la catastrada o amillarada”*. Entendiéndose por renta *“la suma global de prestaciones en metálico, especie o servicios que el arrendatario debe satisfacer al arrendador”*, y por renta catastrada o amillarada el líquido imponible determinado por el catastro o los amillaramientos. Se exceptuaban de la inscripción en el Registro los arrendamientos de las fincas rústicas cuyas rentas pactadas fueran inferiores a 100 pesetas anuales.

El Reglamento de 30 de marzo de 1926 era una larga sucesión de artículos donde se especificaban los plazos, forma, requisitos, inscripciones, ventas, publicidad, honorarios, multas y reclamaciones. En lo que respecta a los límites marcados por la tributación, se establecían, en los artículos 27 y 34, la forma con que el Registrador formulaba, a efectos de cobro, la declaración correspondiente a la diferencia entre la renta consignada en el contrato y la que constaba en Hacienda según el catastro o los amillaramientos.

#### **6.4.2.- La cercenada reforma de Calvo Sotelo**

El día 8 de febrero de 1926, Calvo Sotelo pronunció una conferencia<sup>22</sup> en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación titulada *La Contribución y*

---

<sup>22</sup> CALVO SOTELO (1926)

*la riqueza territorial en España*, donde planteaba de forma prolija cuáles eran o deberían ser, según su pensamiento, las bases y la configuración del impuesto, y donde, sobre todo, se defendía de los impugnadores de sus Decretos Leyes de 1 de enero, es decir, de los grupos y colectivos que, en la fecha de la conferencia, todavía no habían conseguido del dictador la retirada de las disposiciones legales.

En primer lugar, hacía unas consideraciones de derecho tributario a la estructura de la Contribución Territorial, recordando que era un impuesto de producto, y que lo que lo diferenciaba de un impuesto sobre la renta eran sus características de objetividad, impersonalidad y que gravaba el producto *“cualquiera que fuera la situación personal, las cargas familiares, las deudas de que responda el propietario del producto y pagador del impuesto”*. Recordó también el cambio que había sufrido el tributo en 1885, cuando se estableció la obligación de exigirlo sólo al propietario de la finca rústica (tanto la renta dominical como la renta de la explotación de la tierra), mientras que hasta ese año era exigible al propietario y al cultivador, fuese dueño, colono o arrendatario (aunque desde 1885 el propietario pudiera reclamar también al arrendatario el resarcimiento de la parte que le correspondiera). No siendo así en aquel momento en otros países europeos, como, por ejemplo, en Francia, donde la ley de 1920 gravaba la renta dominical un 10 por ciento (con propuesta de elevarlo al 20 por ciento) y la renta del cultivador o arrendatario con un 6 por ciento (con propuesta de elevarlo al 10 por ciento).

A continuación, Calvo Sotelo entraba a valorar el problema de la ocultación territorial en España, objeto del más importante de sus tres decretos, constatando, mediante cifras, el tremendo fraude imperante. Según cálculos realizados a partir de datos de la Junta Consultiva Agronómica, que estimaba que el producto bruto de la agricultura española oscilaba entre 9.000 y 12.000 millones de pesetas anuales, se obtendría que, aproximadamente y en grandes cifras, la recaudación total de la Contribución Territorial Rústica deberían ser entre 400 y 500 millones de pesetas (aplicando un 50 o un 60 por ciento para obtener la renta neta y después un moderado tipo impositivo del 10 por ciento), mientras que el importe realmente ingresado era de 180 millones. Y según

datos del Avance Catastral, el ministro constataba que de las 19.204.609 hectáreas realizadas hasta aquel momento, la riqueza catastrada era de 527 millones y la amillarada de las mismas zonas era de 264 millones, por tanto el catastro había hecho aflorar un 99,35 por ciento de ocultación. Procedía después Calvo Sotelo a relacionar numerosos ejemplos de fraude tanto a nivel provincial (citando a Sevilla, Badajoz, Huelva y Soria, a las que el catastro había hallado aumentos de riqueza superiores al 200 por ciento) como municipal o de contribuyentes. Entre estos últimos, podrían citarse los casos extremos del municipio de Real de la Jara, en Sevilla, donde la ocultación sobrepasaba el 1.200 por ciento; y grandes fincas rústicas donde las diferencias máximas eran superiores al 10.000 por ciento. Entre las decenas de referencias reflejadas por el ministro, es curioso transcribir uno de sus comentarios: *“en la mayor parte de los pueblos regados por el Canal de Aragón y Cataluña, los predios de secano se han convertido en predios de regadío, pero siguen tributando como de secano, conforme a valoraciones hechas el año 1863”*. Pues bien, en un trabajo de investigación actual<sup>23</sup> se constata que estos municipios continuaron tributando de la misma forma hasta la llegada de la implantación catastral a aquellas comarcas entre los años 1957 y 1959.

La parte siguiente de la conferencia de Calvo Sotelo estaba dedicada a analizar sus Reales Decretos y a valorar las impugnaciones que se habían presentado contra los mismos. Afirmaba que estas normas legales eran totalmente necesarias porque los trabajos catastrales marchaban con gran lentitud y *“ahora se imponía una fórmula revulsiva que permitiese realizar este tránsito en forma súbita, aunque resultase un tanto brusca”*. Las impugnaciones se presentaban, sobre todo, contra la expropiación forzosa como sanción al ocultador, contra el valor en renta definido con referencia a la renta posible y no la real, y contra el valor en venta utilizado por el fisco como base de tributación. Y el conferenciante se extendía en consideraciones del derecho histórico sobre la expropiación forzosa, argumentando que en ella no faltaba ninguno de los requisitos establecidos por la ley, a saber: utilidad pública, acuerdo de autoridad competente y premio o indemnización al expropiado. Asimismo, en el

---

<sup>23</sup> COROMINAS (2008)

Real Decreto se excluían las fincas cuya riqueza líquida anual fuera inferior a 500 pesetas, que eran la gran mayoría en España en aquel momento: *“puede asegurarse que queda excluida de la posibilidad de esta expropiación toda la pequeña propiedad, que apenas afectará a la propiedad media, y que sólo será aplicable, en mayor escala, en la gran propiedad”*. En cuanto a los conceptos de valor en renta y en venta, los Reales Decretos decían que el valor en renta era la renta que producían o eran susceptibles de rendir las fincas. Y se impugnaba esta tesis, por parte de las asociaciones de propietarios, diciendo que la Contribución Territorial era contribución de producto, que debería gravar el producto efectivo puro, pero no el producto posible. Calvo Sotelo citaba a Luis de Marichalar, vizconde de Eza, como uno de sus principales opositores y autor de *“uno de los más agrios votos emitidos contra la reforma”*, y señalaba que el noble, contradiciéndose, había escrito antes en una de sus publicaciones el siguiente texto: *“Ante el hecho social de unas fincas que no producen aquello de que son capaces, la sociedad está facultada por ‘ley divina y humana’ para reintegrarse en un dominio que pueda proporcionarle mayor riqueza de la que extraiga; bien entendido que el derecho de indemnización del poseedor actual es la primera base del cambio a operar”*. Y en las referencias históricas que avalaban su proyecto, el ministro citaba también el Reglamento de Alejandro Mon en 1846, donde ya se decía: *“siempre que haya que evaluar terrenos que no den aprovechamiento alguno, pero que puedan darlo recibiendo una aplicación igual o semejante a la que se de a otros terrenos de la misma calidad, la evaluación se hará cargándoles el mismo producto líquido que a estos últimos”*.

Finalizó el ministro de Hacienda su conferencia apuntando los grandes criterios que deberían conformar, a su entender, la futura reforma de la contribución territorial, después de saneadas las bases impositivas con la erradicación de la ocultación. En primer lugar, debería acercarse a un impuesto sobre la renta, es decir, introducir elementos que tuvieran en cuenta las condiciones personales del contribuyente. En segundo lugar, promover una disminución de los tipos de la contribución. Y en tercer lugar, convertir el impuesto en un instrumento de política social, estimulando el cultivo directo por parte del propietario y facilitando el fraccionamiento de la gran propiedad.

Calvo Sotelo no hizo efectivo, pues, prácticamente ninguno de sus objetivos de reforma de la tributación agraria a lo largo de su mandato al frente de la Hacienda. Unos objetivos que, por otro lado, soslayaban al entonces casi paralizado catastro parcelario, que en definitiva era el instrumento esencial y más eficaz contra la ocultación y la inequidad. Como se ha indicado, la presidencia del Directorio civil ordenó la abolición de la parte principal del contenido de sus tres Reales Decretos, manteniendo solamente uno de ellos en la forma limitada que se ha reflejado en el subapartado anterior. En realidad, el efecto final de esta norma fue insignificante. Y, únicamente, como si fuera una pequeña medida compensatoria para permitirle contrapesar la situación, pudo promulgar en junio de 1926 una disposición legal para aumentar de forma limitada los tipos impositivos de los amillaramientos, algo que, por lo demás, como se ha señalado, entraba en plena contradicción con los criterios que había manifestado para su reestructuración de la contribución territorial.

#### **6.4.3.- La ofensiva de los grandes terratenientes**

En su libro de memorias *Mis servicios al Estado* (Calvo Sotelo, 1931, pp. 91-97), el ministro describe, en un apartado titulado *La conjura de los terratenientes*, las presiones y el asedio que soportó de los grandes propietarios agrarios al intentar poner en marcha, al comienzo de su mandato, las medidas reformadoras de la tributación. Relata solamente el acoso que sufrió su persona, eludiendo el detalle del hostigamiento al que también se vio sometida la presidencia del Directorio civil, que, más proclive a las posiciones de los terratenientes, fue quien finalmente ordenó la retirada del grueso de las normas.

Calvo Sotelo ya descontaba una fuerte oposición de estos sectores, aunque no podía imaginarse el nivel que alcanzarían las protestas: *“Alguno de mis colaboradores me lo anunciaba: ‘No se meta usted con los terratenientes, porque está usted perdido’. No creía en el argumento, pero resultó exacto”*. Y confirmaba que la lucha de los grandes terratenientes fue frenética y agitada:

*“Durante los cuatro años de gestión ministerial hube de resistir feroces embites, porque de otro modo no es posible desarrollar una política de refuerzo de tributos como la que desplegué. Tuve que enfrentarme, primero, con los propietarios; a veces también con los comerciantes e industriales; últimamente, con los obreros, excluidos en España –y sólo en España- de la tributación por Utilidades, que en todos los países afecta a los proletarios bajo el nombre de Impuesto sobre la Renta, Income Tax, u otro similar. Pues bien: debo declarar honradamente que ninguna de las lógicas reacciones defensivas de las clases sociales heridas en sus intereses fue tan aguda, nerviosa y virulenta como la de los propietarios. Y aún podría precisar el matiz diciendo que entre estos descollaron en grado sumo los grandes terratenientes. La protesta obrera fue calurosa, pero comedida. La de los contribuyentes por industrial, cuando la hubo, tampoco disonó. En cambio, la de los propietarios resultó tonante... Los más significados propietarios de la nobleza española suscribieron un famoso y mal redactado mensaje que encabezaban altos dignatarios palatinos”. Los grupos más exaltados calificaban el proyecto como “bolchevique”, y llegaron al insulto y a la descalificación personal de la figura del ministro. “Repasando en mi memoria aquellas jornadas, reconstruyo perfectamente su vigor insano, y recuerdo la mirada hostil o el gesto receloso que advertía casi siempre en los potentados con quienes mi cargo deparaba roce inevitable”.*

Y Calvo Sotelo hacía después una reflexión personal que, en gran medida, sintetiza conceptualmente una de las principales directrices del análisis que se efectúa en el presente trabajo de investigación: *“Muchas veces he pensado desde entonces que la raíz real del problema de España no es política, sino económica, y que la receta de nuestros males, por ser de índole económica, se ahogará en germen ante el quietismo obstinado de gran parte de las clases conservadoras. La incompreensión egoísta de multitud de ciudadanos pudientes, aferrados a nociones quirritarias cual si viviésemos muchas centurias atrás, puede depararnos días desastrosos, porque las aguas represadas se sueltan en torbellino cuando rompen la esclusa”.*

El ministro presentó su dimisión a Primo de Rivera, pero éste la rechazó. Calvo Sotelo expresa en sus memorias que el dictador ni aceptó ni quiso

dialogar sobre su propuesta de abandonar el Gobierno, y que siguió soportando estoicamente las presiones de los grandes terratenientes *“sin preocuparse un ardite de la atmósfera forjada en los círculos sociales que él frecuentaba diariamente. ¡Qué asaltos los que cada noche le cercaban, con caracteres de atraco, en la sobremesa del magnate o aristócrata de turno!”*. Pero lo cierto es que Primo de Rivera ordenó retirar la parte esencial de la reforma y, plenamente consciente del papel jugado antes por su Gobierno en la paralización del Avance Catastral, sólo permitió al ministro de Hacienda lo que como mal menor aceptaban los propietarios: el parcial incremento de los tipos de gravamen pero sin modificar la estructura de las bases imponibles.

El propio Calvo Sotelo, en un ejercicio de sinceridad, lo confirma plenamente al relatar el colofón de las protestas: *“... fui cediendo a una sugerencia que casi unánimemente brotaba de los propios protestantes. ¡Auméntenos el impuesto, pero sin alterar el sistema! –proferían Cámaras y contribuyentes. Y previo un estudio detenido de las bases y los tipos impositivos, se hizo lo que pedían. Y con satisfacción de la clase, se consolidó en pocas semanas un incremento en la contribución estática por excelencia, que meses antes habría parecido un sueño”*.

Y este acuerdo, cediendo a las demandas de los impugnadores, se materializó mediante la promulgación del Real Decreto Ley de 25 de junio de 1926, que aumentaba linealmente un 25 por ciento la riqueza amillarada, y un máximo de un 20 por ciento la riqueza catastrada formada con tipos evaluatorios anteriores a 1915. El mismo Calvo Sotelo, como epílogo a este capítulo en sus memorias, especificaba con satisfacción el aumento en la recaudación del impuesto que finalmente había representado la aplicación del Real Decreto y señalaba que este incremento había sido superior al generado por la Ley de julio de 1922. En el cuadro I.1 del Apéndice Estadístico puede verse el aumento de la recaudación reconocida y liquidada del tributo entre 1926 y 1931, situándose en una media aproximada de 218 millones de pesetas anuales. Entre 1925 y 1926 la recaudación se incrementó casi un 35 por ciento.

#### **6.4.4.- El Real Decreto Ley de 25 de junio de 1926**

Se establecía en el artículo 1º que, a partir del inmediato día 1 de julio, se aumentaban un 25 por ciento los líquidos imponibles de toda la riqueza rústica que tributaba en régimen de amillaramiento. Y se incrementaba también en un máximo de un 20 por ciento los de los municipios cuyo Avance Catastral tuviera todavía tipos evaluatorios calculados según datos anteriores al año 1915.

En los artículos siguientes del decreto se señalaba la forma en que los contribuyentes podrían presentar sus reclamaciones, y se establecía que los aumentos fijados para la Contribución Territorial se aplicarían sólo en la parte destinada al Tesoro público, dejando a los Ayuntamientos y Diputaciones sin participación alguna en los mismos.

Al hallarse todavía cerca del 57 por ciento del territorio peninsular tributando bajo el sistema de cupo, la aplicación de esta norma supuso, como señaló el ministro de Hacienda, un incremento notable de la recaudación. La parte del aumento correspondiente a las zonas en régimen de cuota representó una aportación mucho más reducida, porque la gran mayoría de municipios catastrados antes de 1915 habían ya revisado sus tipos evaluatorios según ordenaba la ley de 1906, que fijaba realizar un nuevo cálculo de éstos antes de que se cumplieran los diez años de vigencia. Finalmente, pues, este incremento lineal de las bases imponibles (*“Auméntenos el impuesto, pero sin alterar el sistema”*), realizado por Calvo Sotelo, supuso que se acrecentara en aproximadamente un 20 por ciento la recaudación estatal de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria.

En conclusión, el Real Decreto Ley de 25 de junio de 1926 fue la única disposición legal relevante, en el ámbito de la tributación agraria, promulgada por Calvo Sotelo durante todo su mandato al frente de la Hacienda, ya que el Real Decreto Ley de Registro de Arrendamientos de 1 de enero de 1926 tuvo una importancia mucho menor, como se ha referenciado. En cuanto al catastro

parcelario, el instrumento técnicamente crucial para combatir la ocultación, el ministro se limitó a desarrollar lo ya establecido por la Ley del Catastro Parcelario-Jurídico de abril de 1925, que habían promulgado sus antecesores del Directorio militar. Calvo Sotelo, pues, pasó de puntillas sobre el catastro de rústica y prácticamente ni mencionó su nombre en todo su mandato. Es bastante difícil no apreciar intencionalidad en esta exclusión. Muy probablemente el ministro tuvo que acatar las directrices que emanaban de forma directa de la cúpula del Directorio civil.

En esta etapa, hasta la publicación del reglamento de mayo de 1928, se regularon las competencias del nuevo Instituto Geográfico y Catastral (Reales Decretos Ley de 6 y 10 de marzo de 1926); la reorganización de los servicios catastrales por parte de los tres organismos implicados: el Instituto Geográfico y Catastral, la Dirección de Propiedades y Contribución Territorial y la Junta Superior de Catastro (Real Decreto Ley de 6 de marzo de 1926); y se dictó la prolongación de la misma composición de las Juntas Periciales de la ley de 1906 hasta que el nuevo reglamento no ordenara su modificación (Real Orden de 7 de julio de 1926).

## 6.5.- EL REGLAMENTO DE MAYO DE 1928 Y EL FIN DEL PERÍODO DE INVOLUCIÓN DE LA DICTADURA

### 6.5.1.- El Reglamento de 30 de mayo de 1928

Este Reglamento<sup>24</sup> era un extenso documento compuesto por 298 artículos, más 9 transitorios, en el que de forma muy pormenorizada se desarrollaba la Ley del Catastro Parcelario-Jurídico de 3 de abril de 1925.

En los dos primeros capítulos se describían con gran detalle la organización general y los principios fundamentales que ordenaba la Ley. El Capítulo III definía los *Deslindes Jurisdiccionales*, con el establecimiento del proceso de amojonamiento de los límites perimetrales de los términos municipales que debería realizar cada Ayuntamiento, y el levantamiento de actas contradictorias cuando no hubiera acuerdo en el deslinde entre dos municipios, que resolvería finalmente el ministerio de la Gobernación.

Para el *Deslinde de fincas*, explicitado en el Capítulo IV, se desarrollaba lo señalado por la Ley de 1925, es decir, el aviso previo con seis meses de antelación y, cuando no hubiera acuerdo entre propietarios, después del intento de avenencia por parte de un miembro de la Junta Pericial, se levantarían topográficamente las líneas de hecho. Las reclamaciones por discrepancias entre propietarios colindantes deberían formularse por demanda ante los Juzgados municipales, o los de primera instancia del partido judicial si la cuantía de la superficie de la reclamación excediera de 1.000 pesetas.

Los *Trabajos topográficos*, en el Capítulo V, abarcando del artículo 60 al 95, se describían también de forma muy pormenorizada y serían ejecutados por el Instituto Geográfico y Catastral. Naturalmente, debían apoyarse en los tres órdenes de las triangulaciones geodésicas. Los planos de los límites de los términos municipales tendrían unas escalas de 1:20.000 ó 1:25.000, y se

---

<sup>24</sup> ALCUBILLA. Boletín Jurídico-Administrativo, Madrid. Real Decreto Ley de 30 de mayo de 1928. Apéndice de 1928, pp. 561-596.

basarían en los trabajos del Mapa nacional. Se realizarían levantamientos de los polígonos topográfico-catastrales, de los límites de los cascos urbanos y de los puntos singulares del terreno, para proceder a continuación al levantamiento topográfico de las parcelas dentro de los polígonos. Se dejarían puntos permanentes en el terreno para poder replantear los lindes de las parcelas en el caso de que posteriormente fuera necesario. Se establecían tolerancias para las distintas operaciones topográficas en función del valor agronómico de los terrenos, que variaban de 0,0025L (siendo L el valor en metros del recorrido de los itinerarios o poligonales) a 0,004L; y se establecían las escalas de los planos parcelarios también en función de este valor agronómico, variando de 1:2.000 a 1:25.000. Se fijaba después el proceso de las reclamaciones en los Ayuntamientos, donde se depositarían durante tres meses los planos parcelarios para la comprobación de los contribuyentes.

En el siguiente Capítulo, el VI, se especificaba la realización de los *Trabajos evaluatorios de la riqueza agrícola y pecuaria*, que serían responsabilidad, básicamente, de la Dirección General de Propiedades y Contribución Territorial. Se describía el proceso para la representación de las subparcelas de cultivo homogéneo, la evaluación de las superficies, la determinación del capital que suponía el suelo y el vuelo como valor normal en venta, el rendimiento de estos capitales como valor en renta, y el beneficio líquido medio a obtener por el cultivo y la explotación pecuaria para la fijación de la base tributaria. Todo ello se puntualizaba de forma muy precisa, destacando los cálculos de las cuentas analíticas de producto, la intervención de las Juntas Periciales y los Ayuntamientos para los períodos de reclamaciones e impugnaciones, y la confección final de bases estadísticas para cada municipio.

Los *Trabajos evaluatorios de la riqueza de montes* se detallaban en el artículo VII. Se agruparían los terrenos forestales atendiendo a su forma de explotación. Se confeccionaría el cuadro de calificación y el número de clases de cada una mediante un proceso pautado, y se calcularían los valores en venta y renta líquida. Finalmente, a efectos estadísticos, se realizarían los

estudios en función de los términos municipales que constituyeran una misma zona forestal.

Los siguientes capítulos explicitaban los *Trabajos evaluatorios de la riqueza urbana* y los *Trabajos de Conservación*, que no procede comentar. Y en los Capítulos IX, X y XI se fijaban la *Declaración de exenciones tributarias*, los *Trabajos catastrales efectuados por corporaciones y particulares*, y las *Reclamaciones*, respectivamente. En cuanto a las primeras se señalaba que sólo podían ser concedidas por medio de una ley. Y en lo que respecta a los segundos, podrían realizarlos los Ayuntamientos, Diputaciones y Cámaras Agrícolas, y serían tutelados por los organismos oficiales, recibiendo la adecuada remuneración de los mismos en función del volumen de trabajo realizado.

Finalmente, en los últimos capítulos se especificaban la composición y la mecánica de constitución de las *Juntas Periciales*, las *Juntas Provinciales* y la *Junta Superior del Catastro*. La definición de la composición de las Juntas Periciales que se detallaba en este Reglamento era sustantiva, porque todavía estaba pendiente de fijación después de tres años, puesto que la Ley de abril de 1925 la había dejado en el aire. La Junta Pericial estaría constituida por el alcalde del municipio, que sería su presidente; por dos de los mayores contribuyentes; por dos vecinos propietarios agricultores, designados por votación entre ellos; por un vecino propietario de montes particulares, designado de la misma forma; por un representante de los propietarios forasteros, elegido por éstos; y por el secretario del Ayuntamiento respectivo. Vemos, pues, que, con diferencias en número y composición respecto a las Juntas Periciales establecidas por la Ley de 1906, en esta nueva definición constituían un cincuenta por ciento los grandes contribuyentes y los principales cargos municipales. La Junta Provincial estaría presidida por el Presidente de la Audiencia provincial o magistrado en quien delegara, y compuesta por altos funcionarios de los servicios catastrales y representantes de las cámaras agrícolas provinciales. Y la composición de la Junta Superior del Catastro era la ya definida antes por la ley de abril de 1925.

### 6.5.2.- Conclusión y síntesis hasta la llegada de la Segunda República

Como ya se ha referenciado, desde la publicación del Real Decreto Ley de 25 de junio de 1926 hasta el final de su mandato como ministro de Hacienda, Calvo Sotelo no volvió a plantear ninguna reforma ni volvió a intervenir en ningún aspecto que afectara a la regulación de la tributación agraria. Se desentendió plenamente de esta materia y dirigió su atención hacia la reforma de otros impuestos, como el de Derechos reales, el del Timbre, y, sobre todo, la Contribución Industrial. Según daba a entender en sus memorias<sup>25</sup>, Calvo Sotelo salió tan dolido y desengañado de sus enfrentamientos con los grupos oligárquicos de los grandes terratenientes que, reconociéndoles como ganadores de la batalla por el inmovilismo, optó por distanciarse definitivamente de cualquier decisión que pudiera afectar a la reglamentación del tributo.

Asimismo, el paso efímero de los siguientes ministros de Hacienda hasta la proclamación de la Segunda República (sucesivamente, el conde de los Andes durante el resto del Directorio civil, Manuel Argüelles en el gobierno de Dámaso Berenguer, y Julio Wais San Martín y Juan Ventosa y Calvell en el de Juan B. Aznar) tampoco alteró ningún aspecto de la sistemática establecida para el impuesto y el catastro.<sup>26</sup>

Hasta abril de 1931, pues, se siguió legislando sólo de forma rutinaria para complementar algunos aspectos secundarios de las normas anteriores o para desarrollar la estructura organizativa de segundo nivel de los organismos implicados, por lo que las disposiciones que se publicaron hasta esta fecha carecen de relevancia.

---

<sup>25</sup> CALVO SOTELO (1931, p. 94-95)

<sup>26</sup> En sendas conferencias pronunciadas en 1928 y 1929 por PAULINO MARTÍNEZ CAJÉN (1928) y EDUARDO TORALLAS TONDO (ed. 1934), secretario de la Junta Superior del Catastro, el primero, y jefe del Servicio de Catastro Parcelario, el segundo, se da cuenta del desarrollo de los trabajos catastrales realizados por el Instituto Geográfico y Catastral de acuerdo con esta sistemática establecida.

En conclusión, y como síntesis de todo el período, la dictadura de Primo de Rivera representó para la tributación agraria un período de revisionismo y de clara involución. El progreso del catastro parcelario se frenó de forma decisiva con la supresión del Avance Catastral y con la implantación de la Ley de 3 de abril de 1925 por parte del Directorio militar. Como se detalla en el subapartado 6.3.2, puede apreciarse una clara intencionalidad política que se encaminaba decisivamente a favorecer los intereses de los sectores privilegiados que demandaban la paralización del catastro. Los seis puntos desarrollados en el citado subapartado para valorar la situación que creó la nueva ley del catastro lo dejan patente: 1) una previsión para asignar elevados importes presupuestarios para financiar los nuevos trabajos catastrales, y, en contraposición, un gasto final anual que realmente fue sólo la mitad de los costes anuales del Avance Catastral realizado entre 1920 y 1923; 2) un desmesurado aumento del tiempo de ejecución de los levantamientos, como factor más determinante, provocado por el empleo de unos métodos topográficos mucho más complejos, y por 3) unos procedimientos de deslindes parcelarios entre propietarios configurados de forma intrincada, laboriosa y que abocaban al litigio; 4) una complicada superestructura formada por numerosos organismos dirigidos por mandos del estamento militar; 5) el compromiso (señuelo) irrealizado de unir el catastro fiscal al catastro jurídico; y 6) eludir de forma consciente la fotografía aérea como sistema rápido y eficaz de levantamiento. Y por otro lado, ya en el Directorio civil, la reforma de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria por parte de Calvo Sotelo que, desentendiéndose absolutamente del catastro parcelario, se limitó a la promulgación del Real Decreto Ley de Registro de Arrendamientos de 1 de enero de 1926, de escasa importancia para el impuesto, y el Real Decreto Ley de 25 de junio de 1926, que incrementaba, en obediencia a las presiones recibidas, un 25 por ciento lineal los líquidos imponibles del territorio que todavía tributaba bajo el régimen de cupo. Finalmente, esta disposición legal aumentó aproximadamente un 35 por ciento la recaudación anual de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria.

**CAPÍTULO 7**

**EL REFLEJO DE LAS IDEOLOGÍAS**  
**DURANTE LOS DOS BIENIOS DE LA**  
**SEGUNDA REPÚBLICA (1931-1936)**



## **7.- EL REFLEJO DE LAS IDEOLOGÍAS DURANTE LOS DOS BIENIOS DE LA SEGUNDA REPÚBLICA (1931-1936)**

En abril de 1931, la economía española manifestaba severos problemas de desarrollo, que se vinculaban también con los estructurales, más persistentes y arraigados históricamente. Y la configuración de los caracteres de estos impedimentos para el desarrollo podía atribuirse a diversas realidades y procedencias. Además de los heredados de la Dictadura, J. L. García Delgado (2007, pp. 403-415) cita tres frentes de dificultades que se entrecruzaban en aquel momento. En primer lugar, la crisis mundial del 29, cuya recesión internacional se solapó en España con la de un período económico ya agotado, afectando a las exportaciones y a las entradas de capital foráneo. En segundo lugar, el deterioro de las expectativas empresariales, que se prolongó en los primeros años de la República, manifestado en una menor inversión privada y en una atonía productiva, junto con, asimismo, el “reflejo del miedo”, causado por el cambio del régimen político, que afectó sobre todo a ciertos sectores como los empresarios y rentistas, produciendo fugas de capitales y caídas de depósitos bancarios. Y el tercer frente de dificultades, que constituyó tal vez el foco de conflictos de índole económica más grave de la Segunda República, fue el recrudecimiento del malestar campesino, que demandaba una solución rápida del problema de la tierra y del reparto de las grandes propiedades que se creían insuficientemente explotadas, esperanza alimentada por los gobiernos republicanos iniciales (el primero y los del bienio social-azañista) e insatisfecha en gran medida con el establecimiento en 1932 de una lenta y moderada Reforma Agraria. En definitiva, la economía del país en su conjunto, además de las dificultades generales de desarrollo por las que estaba atravesando, seguía arrastrando su atraso histórico con respecto a las economías europeas avanzadas. Un índice, revelador y demostrativo, ponía de manifiesto la situación que se mantenía en aquel momento: la renta per cápita de los

españoles seguía situándose en torno del 60 por ciento de la media de Francia, Alemania y Gran Bretaña.

La República tuvo muy poco tiempo para hacer efectivas las esperanzas y exigencias que su proclamación había augurado. Y también, como se demostrará en este capítulo en lo concerniente a la tributación agraria y el catastro, una buena parte de la obra legislativa progresista del primer bienio fue desmantelada o reemplazada con criterios reaccionarios durante el segundo. La ley de Reforma Agraria, promulgada en septiembre de 1932, una urgencia histórica que recayó de lleno sobre los primeros gobiernos republicanos, no satisfizo en sus inicios las expectativas creadas, debido sobre todo a la falta de impulso político y presupuestario, a la complejidad de su aplicación y al conflicto entre las formas jurídicas de la tenencia de la tierra, que enfrentaba las banderas de la propiedad familiar y el colectivismo. Y a continuación, con la entrada en el poder de los gobiernos conservadores del segundo bienio, encallaría y comenzaría un triste camino de retroceso hacia la disgregación. Finalmente, el Frente Popular impulsó de nuevo el desarrollo de la Reforma Agraria de forma relevante, con la ocupación de fincas en Extremadura, pero el proceso se vio truncado por la inmediata llegada de la Guerra Civil.

Como afirma F. Comín (1988, pp. 938-978), puede decirse que durante el período republicano sólo hubo dos intentos relevantes de reforma y modernización del sistema tributario. El primero, el del ministro Jaime Carner, coronado con un éxito relativo; y el segundo, el proyectado por Joaquín Chapaprieta, que no obtendría prácticamente ninguno de sus objetivos. Jaime Carner consiguió que las Cortes Constituyentes de 1932 le aprobaran una batería de una decena de proyectos entre los que se encontraban principalmente la declaración de rentas de fincas rústicas, el catastro por fotografía aérea, el enjuiciamiento de delitos de evasión de capitales, la reorganización de la hacienda de los Ayuntamientos, la reforma de la inspección del Timbre, etc. Aunque la reforma considerada más relevante de Carner fue la introducción del impuesto personal en el sistema tributario español. Esta ley de 20 de diciembre de 1932 de Contribución sobre la Renta, sin embargo, no preveía la absorción de los impuestos de producto, sino

solamente un pequeño gravamen complementario al contribuyente por el concepto de los mismos. F. Comín (1988, pp. 965-966) califica este tributo como un hito simbólico, por su novedad y modernidad, pero con escasas repercusiones prácticas en la recaudación y en la evolución futura de su figura, y valora el conjunto de la reforma hacendística del ministro de Manuel Azaña como tímida y mesurada, a pesar de que considera que deberían darse mayor mérito y relevancia a otras de sus leyes menos reconocidas, como la del catastro por fotografía aérea, que califica como dotada de una “modernidad apabullante”. Finalmente, la reforma tributaria de Chapaprieta, moderada y razonable, cuyos principales proyectos pretendían modificar los impuestos de alcoholes, utilidades, Contribución Territorial Rústica, derechos reales, consumos de luz y gas, etc., chocó con la intransigencia de las derechas españolas, convulsas y exasperadas a finales de 1935. La mayoría parlamentaria, capitaneada por la C.E.D.A. de Gil Robles, mostró su intolerancia y no permitió que ninguna de estas reformas llegara a convertirse en ley.

La evolución de la legislación sobre la fiscalidad agraria y el catastro parcelario durante la Segunda República refleja también, con notable fidelidad, las concepciones y los idearios políticos de los partidos que gobernaron durante estos dos sucesivos bienios, el de 1931-1933 y el de 1933-1935. En el primero, el período social-azañista, con la decidida voluntad del ministro Jaime Carner de abolir la retrógrada normativa establecida durante la Dictadura, y con su expresada necesidad de acelerar (terminándola en doce años) la implantación catastral mediante la fotografía aérea, para obtener, además de los perentorios fines tributarios y jurídicos, su utilización imprescindible como base estadística para el diseño de la Reforma Agraria (ésta se hizo en provincias de la mitad meridional de la península, que era la parte catastrada en aquel momento). Así como, también, el establecimiento de una ley de declaración de rentas de fincas rústicas, importante para el control y regularización de las zonas todavía amillaradas; y la inclusión de un gravamen para la actividad agraria en la Contribución sobre la Renta, aún sin variar en nada la estructura vigente de la Contribución Territorial Rústica como impuesto de producto. Y en el segundo bienio, la etapa de gobiernos conservadores de

radicales y cedistas, otra vuelta hacia atrás en el catastro con la promulgación por parte de Manuel Marraco de un caduco ordenamiento que remitía de nuevo a la ley de 1900, aderezado, de forma testimonial y evasiva, con las nuevas técnicas catastrales del momento. Estas dos etapas, pues, la progresista y la conservadora, representan el paradigma de uno de los planteamientos que pretenden demostrarse en el conjunto del presente trabajo de investigación. Asimismo, en el último año del período republicano se produjeron dos relevantes intentos para introducir la progresividad en la Contribución Territorial Rústica, pero que terminaron finalmente en rotundos fracasos: el primero, el proyecto de Joaquín Chapaprieta, debido a la obstrucción de la mayoría parlamentaria conservadora; y el segundo, bajo la responsabilidad de Gabriel Franco, durante los meses del Frente Popular, al no disponer del tiempo necesario por el inmediato estallido de la Guerra Civil.

Finalmente, pues, las leyes más relevantes promulgadas en el período republicano fueron, como proyectos del radical-socialista Jaime Carner durante el primer bienio, la ley de Declaración de Rentas de fincas rústicas de 4 de marzo de 1932, la ley del Catastro por fotografía aérea de 6 de agosto de 1932, y la ley de Contribución sobre la Renta de 20 de diciembre de 1932. Y, como proyecto del republicano radical Manuel Marraco durante el segundo bienio, el decreto de Registro fiscal de la Propiedad rústica de 31 de agosto de 1934, que desbarataría y cancelaría la ley del catastro de Carner de dos años antes.

En este capítulo se analizarán y valorarán todos estos elementos desde las ya repetidas perspectivas de la legislación, las acciones de gobierno y la actividad parlamentaria. Durante la Segunda República, esta última tuvo una gran intensidad, aunque no de una forma excesiva en las materias que afectan a este trabajo de investigación. Se han incorporado también la reseña y valoración de algunas conferencias y publicaciones del período, para complementar, sobre todo, la parte de la planificación del catastro por fotografía aérea.

## 7.1.- LAS MEDIDAS REFORMISTAS EN EL PRIMER GOBIERNO Y LOS INICIOS DEL BIENIO SOCIAL-AZAÑISTA

### 7.1.1.- El desmantelamiento de la estructura de la Dictadura

La decisión más temprana tomada por el primer Gobierno republicano, el presidido por Niceto Alcalá Zamora, fue el Decreto de 21 de abril de 1931<sup>1</sup>, en el que se ordenaba la refundición del Instituto Geográfico y Catastral, dependiente de la Presidencia del Gobierno, con el Cuerpo Nacional de Estadística, creándose un nuevo organismo que se denominaría Instituto Geográfico, Catastral y de Estadística, y que pasaría a encuadrarse dentro del Ministerio de Trabajo y Previsión. De esta manera, se agrupaban otra vez las funciones geográficas, catastrales y estadísticas que se habían segregado por la Dictadura en 1925. Posteriormente, unos meses más tarde, en octubre de 1931, el mismo Gobierno republicano cambió de nuevo la adscripción de esta Dirección general del Instituto Geográfico, Catastral y de Estadística, disponiendo que pasara a depender otra vez de la Presidencia del Gobierno.<sup>2</sup>

Un día después de la proclamación de la República, se había promulgado una disposición (Decreto de 15 de abril de 1931) en la que se establecía una amplia revisión de la obra legislativa de la Dictadura, fijando un proceso para la selección de la normativa que debería derogarse de forma inmediata y la que subsistiría y se mantendría durante unos determinados períodos temporales hasta que los cuerpos legislativos del nuevo régimen pudieran reemplazarla. Y el día 13 de mayo, el Gobierno publicó el Decreto<sup>3</sup> en el que establecía *“la subsistencia de las disposiciones de las Dictaduras referentes a la Contribución Territorial y el Catastro”*. En esta norma, se declaraban subsistentes las tres principales disposiciones, es decir, el Real

---

<sup>1</sup> ALCUBILLA. Boletín Jurídico-Administrativo, Madrid. Decreto de 21 de abril de 1931. Apéndice de 1931, p. 319.

<sup>2</sup> ALCUBILLA. Boletín Jurídico-Administrativo, Madrid. Decreto de 9 de octubre de 1931. Apéndice de 1931, p. 319.

<sup>3</sup> ALCUBILLA. Boletín Jurídico-Administrativo, Madrid. Decreto de 13 de mayo de 1931. Apéndice de 1931, p. 389.

Decreto de 3 de abril de 1925, el Real Decreto de 25 de junio de 1926 y el Real Decreto de 30 de mayo de 1928. Sin embargo, se derogaban y sustituían de manera inmediata algunos artículos de las dos primeras normas. Del Real Decreto de 3 de abril de 1925 se derogaban los artículos 41 y 42, siendo sustituidos por el artículo 14 de la Ley de 29 de diciembre de 1910. Estos puntos hacían referencia a las exenciones de la Contribución Territorial Rústica y de la Urbana. Como puede colegirse observando los textos de estos artículos en ambas disposiciones (sólo en el ámbito de la Rústica), resumidos en el subapartado 6.3.1. y el apartado 3.2, se rebajaban los excesivos privilegios que en materia de exenciones tributarias concedía la Dictadura a la Iglesia católica. Y del Real Decreto de 25 de junio de 1926 se derogaba el artículo 7º, que hacía referencia a la concesión de exención durante dos años a los arrendatarios de fincas rústicas que las adquirieran en plena propiedad a partir de la promulgación de aquella norma, porque sería rectificado en su forma por un nuevo Decreto sobre la materia que se publicaría muy pronto. Puede observarse, pues, que el primer Gobierno republicano consideraba de forma razonable que, para no romper la continuidad y crear un vacío inadecuado, debía mantenerse la legislación anterior hasta que, a través de las Cortes democráticas, se generara la nueva normativa. Solamente derogó y sustituyó, de forma puntual, determinados artículos no ligados a las estructuras generales de las normas y que se oponían claramente a sus postulados políticos o que se veían afectados por otras disposiciones que los anulaban o modificaban.

El primer gobierno de la Segunda República publicó, a través del ministerio de Justicia, ente responsable en aquel momento de este ámbito, otro Decreto el día 31 de octubre sobre la *“Refundición de las disposiciones sobre revisión de contratos de arrendamiento de fincas rústicas, de 11 de julio, 6 de agosto y 10 de septiembre”*<sup>4</sup>, redactado con carácter temporal y transitorio a la espera de una ley orgánica que se hallaba entonces en proyecto. Este decreto ordenaba prorrogar obligatoriamente durante una anualidad todos los contratos. Y los arrendatarios, subarrendatarios y aparceros podrían solicitar la

---

<sup>4</sup> ALCUBILLA. Boletín Jurídico-Administrativo, Madrid. Decreto de 31 de octubre de 1931. Apéndice de 1931, pp. 353-357. En este Decreto se hacía constar, en su parte expositiva, que tenía carácter temporal y transitorio por existir en proyecto una ley orgánica que abarcaría y especificaría todo lo concerniente a la regulación de los contratos de arrendamiento de tierras.

revisión del contrato con el fin de obtener una reducción de la renta. Para ello deberían dejar una consignación previa y poner en manos de un Jurado mixto o un Juez de primera instancia la revisión, que se basaría en la comparación con los valores catastrados o amillarados de las fincas. En las zonas catastradas, el Jurado o el Juez deberían aproximar las rentas contractuales a las fijadas por el catastro desde el 1 de enero de 1921, incrementando las valoraciones anteriores a esta fecha con el 50 por ciento en los términos municipales valorados antes del 1 de enero de 1916, y con el 25 por ciento en los términos municipales valorados después del 1 de enero de 1916 y antes del 1 de enero de 1921. Y en las zonas no catastradas, el Jurado o el Juez podrían reducir la renta contractual hasta un máximo de un 50 por ciento, no procediendo rebaja alguna cuando la renta fuera igual o inferior al líquido imponible del amillaramiento; y si el arrendatario probara que la finca arrendada pagaba en concepto de renta una cantidad igual o superior a la que satisfacía la misma finca en el año agrícola de 1918-1919, procedería la rebaja del 20 por ciento como mínimo, siempre que dicha renta, en relación con la de 1913-1914, hubiera sufrido al menos un aumento del 20 por ciento.

Y, finalmente, como punto muy relevante del desmantelamiento de los organismos creados por la Dictadura, se publicó el Decreto<sup>5</sup> de 3 de octubre de 1931, en el que se ordenaba la supresión de la Inspección y Registro general de Cartografía y del Consejo Superior Geográfico, y se establecía la creación de la Comisión Interministerial de Cartografía y Geografía económica. Este nuevo ente, presidido también por el director general del Instituto Geográfico, Catastral y de Estadística, debería ser el responsable de fijar las necesidades cartográficas de carácter general y la cooperación que correspondiera prestar a cada servicio, la formación y conservación del registro general de Cartografía y la formación del mapa económico o Anuario geográfico económico de España. Puede observarse, pues, los cambios introducidos por el primer gabinete republicano: la eliminación de los organismos creados por la Dictadura en diciembre de 1923, controlados y dirigidos por el estamento militar, y su sustitución y simplificación en una nueva Comisión Interministerial ya en manos

---

<sup>5</sup> ALCUBILLA. Boletín Jurídico-Administrativo, Madrid. Decreto de 3 de octubre de 1931. Apéndice de 1931, pp. 324-326.

civiles. El director del Instituto Geográfico y de esta Comisión Interministerial durante el primer bienio republicano fue Honorato de Castro Bonel, matemático y catedrático de Cosmografía, así como diputado por el partido Acción Republicana en las Cortes Constituyentes.

### **7.1.2.- Las leyes de este período sobre la Contribución Territorial Rústica**

En julio de 1931, siendo ministro de Hacienda el socialista Indalecio Prieto, se promulgó un Decreto<sup>6</sup> en el que se autorizaba a todas las provincias de Andalucía y Extremadura (ampliándolo a las del resto de España que lo solicitaran de manera adecuada) a imponer un recargo de un 10 por ciento sobre las Contribuciones Territorial e Industrial, para *“atender al remedio del paro obrero mediante Bolsas locales de trabajo y ejecución de obras públicas con carácter municipal principalmente”*. Esta disposición se puso en marcha de forma inmediata, generando una copiosa proliferación de normas y órdenes para su aplicación administrativa.

La primera medida promovida por el radical-socialista Jaime Carner Romeu, nuevo ministro de Hacienda del primer gabinete presidido por Manuel Azaña, fue la Ley<sup>7</sup> de 4 de marzo de 1932 sobre la *Declaración de rentas de fincas rústicas*. Esta importante norma legislativa pretendía regularizar en lo posible, mediante las declaraciones literales de los propietarios, y con un planteamiento que podría calificarse como voluntarioso y discrecional, los terrenos cultivados que habían escapado al control de la tributación agraria y los que pudieran considerarse que estaban valorados por debajo de su valor real, tanto en las zonas amillaradas como en las catastradas. En su artículo 1º se sintetizaba el objeto y el alcance de la disposición: *“Se concede un plazo, que terminará en 15 mayo 1932, para que, dentro del mismo, los propietarios o poseedores de fincas rústicas no sujetas a tributación, o deficientemente gravadas, enclavadas en términos municipales, cuya riqueza tributa por el*

---

<sup>6</sup> ALCUBILLA. Boletín Jurídico-Administrativo, Madrid. Decreto-ley de 18 de julio de 1931. Apéndice de 1931, pp. 525-526.

<sup>7</sup> ALCUBILLA. Boletín Jurídico-Administrativo, Madrid. Ley de 4 de marzo de 1932. Apéndice de 1932, pp. 91-92.

*régimen de amillaramiento o por el de Catastro, declaren la renta que perciben por sus fincas dadas en arriendo en cualquiera de sus formas y la que, a su juicio, les correspondería percibir, o, cuando se trate de fincas cultivadas directamente por el propietario o poseedor, las que sean susceptibles de producir*". Y en su artículo 2º se establecía el parámetro para la valoración de las fincas: *"A los efectos de la declaración que preceptúa el artículo anterior y a los fiscales, se entenderá que las rentas de propiedad o posesión son equivalentes a los dos tercios del líquido imponible por el cual tributen o deban tributar las fincas sitas en términos municipales sujetos al régimen de amillaramiento"*. A continuación se fijaba que las oficinas de Hacienda establecerían el nuevo líquido imponible asignado teniendo en cuenta lo determinado en el artículo 2º, aumentándose el cupo de la Contribución Territorial de acuerdo con la riqueza descubierta mediante las declaraciones presentadas. Y a los efectos de las zonas catastradas, la riqueza imponible de la finca se aumentaría en la diferencia entre la renta declarada y la asignada en el catastro. Finalmente, la Ley indicaba que los propietarios que incumplieran sus preceptos serían penalizados de acuerdo con los Reglamentos que se publicarían después. Y pocos días más tarde, se dictó la Orden de 24 de marzo *"Dictando disposiciones para el cumplimiento de la ley anterior"*, en la que se detallaba de forma pormenorizada el proceso administrativo para la aplicación de la ley: a través de la presentación de las declaraciones a los Ayuntamientos, el paso a las Administraciones de Rentas públicas y a las Jefaturas provinciales del Catastro; los procedimientos para la resolución de las impugnaciones; y las formaciones de los nuevos cupos y los padrones adicionales de la nueva riqueza calculada.

Con esta primera ley para regularizar los predios no sujetos al impuesto o deficientemente gravados, Jaime Carner pretendía dos objetivos inmediatos. En primer lugar, descubrir e incorporar a la tributación los terrenos cultivados, procedentes sobre todo de roturaciones, que habían escapado al control de Ayuntamientos y Juntas Periciales por dejación o consentimiento. Estos terrenos estarían principalmente en las provincias todavía amillaradas, ya que el catastro, sobre todo si su paso por los municipios afectados era reciente, los habría ya descubierto y regularizado. Y en segundo lugar, las fincas

deficientemente gravadas, situadas también de forma mayoritaria en el territorio amillarado, serían detectadas sobre todo por su comparación con las declaraciones de las rentas que percibían sus propietarios por el arrendamiento. Como se ha indicado, la eficacia de esta ley estaba condicionada a la relativa voluntariedad que podía suponer el dejar su cumplimiento en manos de las declaraciones literales de los contribuyentes, aunque un cierto control por parte de los Ayuntamientos y la amenaza de penalizaciones como medidas coercitivas incidiría en una mayor efectividad de la norma. Pero asimismo, por otro lado, además de actualizar y poner al día la enorme bolsa de fraude de los terrenos cultivados que por roturación u otras causas no tributaban sobre todo en las zonas amillaradas, y de corregir en ellas las fincas deficientemente gravadas, el ministerio de Hacienda pretendía, hasta donde le fuera posible mediante este sistema imperfecto, regular las rentas desproporcionadas que se imponían a los arrendatarios por parte de los propietarios en los contratos de arrendamiento. El Real Decreto Ley de Calvo Sotelo, de enero de 1926 (subapartado 6.4.1.), vigente todavía en lo que esta ley no hubiera modificado, no permitía al arrendador el cobro de una renta superior al líquido imponible catastrado o amillarado, y esta ley republicana reducía la renta a los dos tercios del líquido imponible de las fincas de las zonas amillaradas.

Casi nueve meses más tarde, se promulgó la Ley de 29 de noviembre de 1932, en la que se ampliaba el plazo hasta el 31 de marzo de 1933 para hacer las declaraciones fijadas por la Ley de 4 de marzo. Se ordenaba también, cuando el Estado pretendiera, por falsedad o incumplimiento, expropiar alguna finca, practicar el requisito previo de la comprobación, por parte de técnicos del servicio catastral, de su líquido imponible consignado en la declaración de renta. Y facultando a sus propietarios, por último, a formular reclamaciones ante la Dirección General de Propiedades y Contribución Territorial.

Finalmente, la última decisión relevante con respecto al impuesto (no con respecto al catastro) tomada por Jaime Carner fue la inclusión, en su Ley

de Reforma Tributaria<sup>8</sup> de 11 de marzo de 1932, de un brevísimo artículo en el que se establecía, con carácter transitorio, un recargo adicional del 10 por ciento sobre las cuotas para el Tesoro de la Contribución Territorial Rústica. Esta medida, por tanto, aumentaba de nuevo los tipos impositivos de los amillaramientos, que ya se habían incrementado un 25 por ciento por la Ley de julio de 1922 y otro 25 por ciento por el R.D. de junio de 1926. En cuanto a los tipos impositivos de las zonas catastradas, que sólo habían aumentado por el R.D. de 1926 un 20 por ciento en los municipios con tipos evaluatorios con datos anteriores al año 1915, ésta fue la primera vez que se modificaban de forma general, superando el 14 por ciento inicial para pasar al 15,4 por ciento.

Sin embargo, el ministerio de Hacienda estableció, mediante las Órdenes de 17 de marzo y de 5 de abril, a tenor del carácter transitorio de este artículo, autorizar a los Ayuntamientos (de forma individual o por grupos de zonas homogéneas) la facultad de poder solicitar la reducción o supresión de este recargo adicional del 10 por ciento, junto con, también, si procediera, de la décima para el paro obrero fijada por el Decreto-Ley de 18 de julio de 1931. Las corporaciones municipales que no hubieran percibido el importe de la décima para el paro obrero tampoco podrían, en ningún caso, pedir la reducción del recargo transitorio sobre la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria. Las solicitudes de los Ayuntamientos se dirigirían a las Delegaciones provinciales de Hacienda, y éstas las elevarían al ministerio, que las propondría al Consejo de Ministros para su aprobación.

---

<sup>8</sup> ALCUBILLA. Boletín Jurídico-Administrativo, Madrid. Ley de Modificaciones tributarias de 11 de marzo de 1932 (artículo 1º). Apéndice de 1932, p. 983.

## **7.2.- UNA NUEVA ORIENTACIÓN HACIA LA FOTOGRAFÍA AÉREA Y LA LEY DE CARNER DE AGOSTO DE 1932**

### **7.2.1.- La imperiosa adopción de la nueva técnica de la fotografía aérea**

En varios apartados de los dos capítulos anteriores se han descrito las vicisitudes que atravesaron los diferentes intentos de introducir las renovadoras técnicas de la fotografía aérea en los levantamientos del catastro de rústica en España. Se ha señalado la disposición mostrada en 1923, durante el último gobierno de la Restauración previo al golpe militar, para comenzar los primeros vuelos fotogramétricos después de las necesarias fases de planificación y pruebas (apartados 5.4, 6.2 y 6.3). Y se ha documentado (apartados 6.2, 6.3, 6.4, y 6.5) la clara intencionalidad de los gobiernos de la Dictadura de excluir de toda su legislación a la fotografía aérea, en un gesto nítido de complacencia con los intereses de la oligarquía de los grandes terratenientes.

Para dar una visión global de cual era el estado de la nueva técnica de la fotografía aérea orientada hacia su aplicación a los levantamientos catastrales al inicio de la Segunda República, y la historia reciente de sus intentos de utilización para el catastro español a comienzos de los años veinte, se resumirán a continuación los datos más relevantes de unas conferencias organizadas por la Sociedad Española de Estudios Fotogramétricos en 1931 y 1932. De la reseña de las mismas puede obtenerse una visión panorámica, aunque notablemente ajustada, de cual era este estado de la nueva técnica en España y en Europa, sus más destacadas características metodológicas, y el enfoque que daban al proceso los principales entes implicados, tanto técnicos como políticos, procedentes de la Administración o de la empresa privada.

La Sociedad Española de Estudios Fotogramétricos era una asociación de carácter civil dedicada al estudio y a la difusión de las técnicas de medición y levantamientos cartográficos a partir de la fotogrametría, tanto aérea como

terrestre. Sus integrantes eran mayoritariamente ingenieros geógrafos y civiles, y estaba presidida, en aquellos momentos, por José María Torroja y Miret.

Este ciclo de conferencias sobre el catastro y la fotografía aérea fue impartido por los responsables técnicos<sup>9</sup> de los organismos estatales implicados y el presidente de una empresa privada, posible adjudicataria de los vuelos que establecería la nueva ley. Por parte del Instituto Geográfico, Catastral y de Estadística disertó Paulino Martínez Cajén, ingeniero geógrafo, jefe de su Servicio Fotogramétrico; por parte del ministerio de Hacienda, Gabriel García-Badell y Abadía, ingeniero agrónomo, integrante de su Servicio Central del Catastro de Rústica; y por parte de C.E.T.F.A. (Compañía Española de Trabajos Fotogramétricos Aéreos), el presidente de su consejo de administración Julio Ruiz de Alda<sup>10</sup>. Y asistieron a las conferencias el Director general de Propiedades y Contribución Territorial, Jerónimo Bugeda; el Director general del Instituto Geográfico, Catastral y de Estadística, Honorato de Castro; y en algunas ocasiones los ministros de Hacienda, Indalecio Prieto o Jaime Carner.

Paulino Martínez Cajén<sup>11</sup>, en su disertación del día 25 de junio de 1931, hizo un recordatorio de la Real Orden de 2 de septiembre de 1923, en la que se encargaba al ministerio de Hacienda la realización de los primeros trabajos de fotografía aérea para el Avance Catastral, pero *“surgió la Dictadura y hubo que abandonar nuestros planes”*. Se adentró después en la diferenciación conceptual entre las técnicas de la “fotografía aérea” y la “fotogrametría”. La primera, más rápida pero menos exacta, ideal para un Avance Catastral de mayor celeridad, requería la corrección más elemental de los errores

---

<sup>9</sup> MARTÍNEZ CAJÉN (1931, p. 3)

<sup>10</sup> Julio Ruiz de Alda (1897-1936) fundó la empresa C.E.T.F.A. en 1927 y la presidió hasta su muerte en 1936. Su interés por la fotogrametría aérea, siendo militar y experto piloto de aviación, se había iniciado ya en 1922 (en 1922 y 1923 había viajado a Francia y Alemania para documentarse sobre la nueva técnica). C.E.T.F.A. realizó durante estos años diversos trabajos de notable relevancia, como el levantamiento de la planimetría catastral de una gran parte de la provincia concertada de Navarra (realizado para su Diputación, y comenzado en 1928 por el valle del Baztán), planos topográficos y parcelarios para las Confederaciones Hidrográficas del Ebro, Segura y Duero, así como levantamientos catastrales de prueba en los municipios de Segovia, el Escorial, el Prat de Llobregat y Fontrubí para el Instituto Geográfico. Ruiz de Alda declaró en 1932 que su empresa había levantado en conjunto hasta entonces casi 2,5 millones de hectáreas (RUIZ DE ALDA, ed. 1939)

<sup>11</sup> MARTÍNEZ CAJÉN (1931)

planimétricos originados por la proyección cónica del terreno que ofrecía la fotografía, mientras que la segunda generaba mucha más precisión con los recubrimientos longitudinales de los fotogramas en un 60 por ciento y con las correcciones matemáticas a través de los “puntos de apoyo”, referenciados por coordenadas en el terreno mediante la utilización de métodos topográficos. Se refirió también a la polémica creada alrededor de la asignación de futuras competencias entre el Instituto Geográfico y la empresa C.E.T.F.A. en los vuelos, atribuyendo al Sr. Ruiz de Alda una excesiva beligerancia en su intento de otorgar a su empresa unas responsabilidades que correspondían al Estado. Continuó después el Sr. Martínez Cajén analizando la incidencia de los trabajos fotogramétricos en los países europeos más avanzados. En Francia, Alemania e Inglaterra había progresado la fotografía aérea, aunque menos que la fotogrametría aérea, y se estaban utilizando ambas técnicas para la conservación catastral, ya que estos países habían terminado hacía décadas sus primeras implantaciones. Suiza sí utilizaba de forma intensiva la fotogrametría, aunque adaptándola al modelo de conservación catastral de este país, que dividía el territorio en tres categorías de terrenos en función de su mayor o menor riqueza agrícola.

La parte final de la conferencia abandonaba la temática de la fotografía aérea para hacer una cerrada defensa de los trabajos del Catastro Topográfico Parcelario realizados por el Instituto Geográfico desde 1926 hasta 1931. Martínez Cajén, que había sido secretario de la Junta Superior del Catastro y proclive en muchos aspectos a la ley de la Dictadura de 1925, quería exponer en su intervención la labor desarrollada por el Instituto durante estos años en aplicación de dicha ley, defendiéndose del fracaso real, reconocido por una gran mayoría, que se manifestaba claramente con las cifras de los rendimientos, plazos y coste del trabajo efectuado. Después de realizar un repaso histórico de los problemas del catastro en España desde 1896, el conferenciante aportaba las cifras de la labor desarrollada por el Instituto en estos cuatro años (de 1927 a 1930, ya que en 1926 sólo se hicieron tres meses de prácticas de la nueva sistemática):

	<u>Ha. Levantadas</u>	<u>Ha. Entregadas a Hacienda</u>
1927 .....	661.967	---
1928 .....	573.026	34.108
1929 .....	545.752	117.057
1930 .....	436.947	263.962
1931 .....	---	209.840
	-----	-----
Totales .....	2.217.692	624.967

Según Martínez Cajén, el coste por hectárea había sido de 10,16 pesetas (un gasto de 22,54 millones de pesetas para 2,22 millones de hectáreas levantadas), cifra alterada y muy inferior a la calculada por el resto de las valoraciones efectuadas por otros entes. Y esta cantidad estaba, además, basada en el número de hectáreas levantadas geoméricamente pero todavía no entregadas a Hacienda para las valoraciones agronómicas (debe suponerse que eran las propiedades pendientes de resolución por los numerosos litigios y reclamaciones que se generaban), con lo que se deformaba de forma grosera la estadística de producción completa final.

Gabriel García-Badell y Abadía<sup>12</sup>, en aquellos momentos ya uno de los mayores expertos en las técnicas de la fotografía aérea aplicada al catastro, que había realizado numerosos viajes de estudio a organismos oficiales y a empresas privadas de varios países europeos, comisionado por el ministerio de Hacienda, pronunció la conferencia<sup>13</sup> más sólida y fundamentada del ciclo. Esta exposición de García-Badell fue en realidad la presentación técnica del plan del Ministerio de Hacienda para realizar el levantamiento catastral de España por fotografía aérea, que después se materializaría en el proyecto de ley que defendieron en las Cortes el ministro de Hacienda y el director general de Propiedades y Contribución Territorial.

---

<sup>12</sup> Este ingeniero agrónomo (1893-1975), funcionario del Ministerio de Hacienda, que aparecerá con frecuencia en el resto de este trabajo de investigación, dedicó su carrera a las labores de la implantación del catastro de rústica en España. Ocupó cargos de responsabilidad en esta materia dentro del ministerio durante la Segunda República y durante el régimen franquista hasta la década de los años sesenta, y fue un prolífico autor de estudios, artículos, libros y conferencias. Se manifestó como un decidido partidario de la fotografía aérea frente al Catastro Topográfico Parcelario (subapartado 6.3.2), posición que atemperó después mucho durante el primer decenio del franquismo.

<sup>13</sup> GARCÍA-BADELL (1932)

En el texto impreso de la disertación se incluía un prólogo del Director general de Propiedades y Contribución Territorial, en el que el Sr. Jerónimo Bugada anunciaba la próxima presentación de un proyecto de ley que implantaría un Avance Catastral rápido a base del empleo de fotografías aéreas. Y constataba las bases del viraje político y técnico en esta materia que el gobierno republicano pretendía realizar después del fiasco de la reforma de la Dictadura: *“No existen ya en España los obstáculos tradicionales que se oponían a una marcha normal del Avance Catastral. Se quisieron buscar procedimientos con el pretexto de un mayor perfeccionamiento en los servicios, pero en realidad lo que se pretendía era entretener el tiempo en determinadas zonas para no descubrir la riqueza oculta. Era el régimen que cayó para siempre, el que tuvo interés en servir al capitalismo, enajenando así los altos intereses nacionales, produciendo un perjuicio al Tesoro público. Era el pacto entre unos y otros”*.

Comenzó el Sr. García-Badell señalando la imprescindible necesidad de la utilización del catastro para la planificación de la Reforma Agraria, y la fortuna de que, en las zonas meridionales del país donde debía empezar a aplicarse la reforma, el catastro ya estuviera terminado. Aunque la base tercera (que había sido retirada) del dictamen de la Comisión de la Reforma Agraria establecía como ingreso del Instituto de la Reforma Agraria el producto íntegro de un gravamen especial sobre toda la propiedad rústica, con una escala de tributación progresiva sobre las rentas globales de cada propietario; y en las zonas todavía en régimen de cupo se computaría como renta el líquido imponible de los amillaramientos aumentado en la proporción del promedio de alza que daba el Avance Catastral ya realizado. Y esto sería una enorme injusticia, dijo, porque la inequidad en el territorio amillarado era descomunal, ya que el catastro había desenmascarado un 8 por ciento de municipios en baja (es decir, que el líquido imponible del catastro era inferior al de los amillaramientos), y, entre los positivos, diferencias desde 0 al 300 por ciento de aumento.

A continuación pasó a analizar la elección de un modelo catastral para España en función de las experiencias aportadas por países como Alemania y Suiza, que había visitado recientemente, y entrando especialmente en el parámetro del coste de la implantación. García-Badell puso de manifiesto su opinión de que el principal problema de la ley de abril de 1925 era, además de la extraordinaria lentitud, el elevado y desproporcionado coste de los trabajos. Si el levantamiento planimétrico costaba casi 11 pesetas por hectárea y se le sumaban las 4 pesetas de los trabajos evaluatorios, estas 15 pesetas eran una cantidad desmesurada en un país como España, donde el promedio de la riqueza imponible por hectárea de toda la superficie catastrada era de 30 pesetas (y de todos los 1.455.000 propietarios, existían 744.000 con riqueza imponible menor de 50 pesetas). En Suiza, el coste de los trabajos no pasaba nunca del 1 por ciento del valor de la tierra. En cuanto a la revisión de los amillaramientos, concluía que nunca podría lograr los objetivos de reestablecer la equidad y eliminar el fraude y la ocultación. Históricamente, estas revisiones siempre habían terminado con un alza global que agravaba y acentuaba las injusticias.

La solución propuesta por la Dirección general de Propiedades, y por extensión también por el ministerio de Hacienda, expresada por boca de Gabriel García-Badell, era: *“la aplicación de las fotografías aéreas, obtenidas en determinadas condiciones, a un Avance catastral mucho más barato y enormemente más rápido que los trabajos topográficos actuales, y que, aunque no sea tan perfecto, sirve suficientemente para un fin fiscal, un estudio estadístico y una ordenación jurídica de la propiedad. Sin perjuicio de que este Avance sea completado con trabajos parcelarios de precisión en las zonas ricas de España”*. Explicó después detalladamente el proceso de documentación sobre el sistema desde el año 1922, las visitas técnicas a los centros oficiales y privados de los países europeos, las gestiones con el ministro Villanueva en 1923, y la maduración soterrada de la aplicación durante la etapa dictatorial. Y entró a analizar las dos ventajas determinantes de la fotografía aérea: la rapidez y el menor coste. Podía asegurarse con fundamento, por las pruebas y estudios realizados, que el rendimiento anual medio serían 2 millones de hectáreas, por lo que en doce años estarían

terminados los trabajos en todo el país y completada la ordenación tributaria de la tierra.

En cuanto a las ventajas económicas, el conferenciante presentó unos cuadros estadísticos en los que reflejaba que el coste medio por hectárea de este Avance Catastral sería de 6,50 pesetas; y valoraba con detalle que el alza anual de recaudación del impuesto que se produciría una vez terminada la implantación en todo el país sería de 50 millones de pesetas. El cálculo de este aumento de recaudación se basaba en los incrementos que había generado el catastro desde 1906 en sus 23 millones de hectáreas realizadas, es decir, la diferencia en 1931 entre lo recaudado por catastro y lo que se recaudaba antes por amillaramientos en las mismas zonas, que eran 36,7 millones de pesetas (102,3 menos 65,6); y trasladando este cálculo proporcionalmente a los 25 millones de hectáreas que quedaban por realizar, e introduciendo factores de corrección gradual por los años transcurridos desde 1906, la cifra de alza aproximada en la recaudación de todo el territorio pendiente de catastrar serían estos 50 millones de pesetas anuales. Por tanto, dividiendo por los doce años de duración de los trabajos, el alza anual sería de 4,17 millones de pesetas y el aumento de recaudación acumulado año a año a finales de 1944 (suponiendo que la ley se pusiera en marcha a comienzos de 1933) sería de 324,9 millones de pesetas. Por lo que respectaba a los gastos de este catastro por fotografía aérea, serían de 156 millones de pesetas, obtenidos de las 6,50 pesetas por hectárea, los 2 millones de hectáreas anuales y los 12 años de duración de los trabajos. Finalmente, pues, en 1944 se habría generado un aumento de recaudación neta acumulada de casi 169 millones de pesetas, obtenido de restar de los 324,9 millones los 156 millones de los gastos (asegurándose, además, un incremento de 50 millones de pesetas anuales a partir de entonces). Estas estimaciones económicas realizadas por la Dirección general de Propiedades y Contribución Territorial, aunque calculadas en valores nominales y también, en algunos aspectos, basándose en supuestos elementales no suficientemente comprobados por las dificultades que ofrecía la complejidad de las previsiones, se ajustaban con bastante rigor a la realidad de los datos que podían valorarse en aquellos momentos.

Finalizó el Sr. García-Badell su disertación con la descripción de la organización técnica de los trabajos que conllevaba en aquel momento el sistema de la fotografía aérea que se proponía. El proceso se resumía (después de realizarse los vuelos con aviones que “barrían” el terreno mediante trayectorias paralelas, preparados con una gigantesca cámara fotográfica de precisión en su parte inferior, dotada de mecanismos automáticos que aseguraban su horizontalidad para la realización intermitente de fotografías con eje vertical) efectuando la sucesión de las siguientes operaciones: el revelado del film, la reducción de fotogramas, la formación de los mosaicos, los trabajos topográficos de campo y gabinete para los puntos de referencia y la escala, las correcciones de las fotografías a escala con los puntos de referencia, los positivados de entrega, la delimitación de los términos municipales, la formación de polígonos planimétricos y, por último, la delineación.

### **7.2.2.- El debate parlamentario previo a la Ley de agosto de 1932**

El día 13 de mayo de 1932, el ministro de Hacienda Jaime Carner presentó a las Cortes Constituyentes *“un proyecto de ley derogando varias disposiciones dictatoriales por la cuales se rige en la actualidad el Servicio de Catastro; restableciendo en todo su vigor las anteriores a esa época, e implantando un Avance catastral rápido, a base del empleo de las fotografías aéreas”*. En el proyecto de ley<sup>14</sup> se derogaba toda la legislación catastral de la Dictadura, salvo el artículo 6º de la ley de abril de 1925, en el que se había ordenado a los Ayuntamientos el deslinde y amojonamiento de los límites perimetrales de sus términos municipales. Y se declaraban otra vez en vigor las principales leyes (y sus reglamentos) sobre el catastro y el impuesto agrario anteriores a septiembre de 1923, es decir, la ley de 23 de marzo de 1906, la de 29 de diciembre de 1910, y los reales decretos de 3 de marzo y de 10 de septiembre de 1917. Se ordenaba reanudar el Avance Catastral pero utilizando para el levantamiento planimétrico los métodos de la fotografía aérea. Y el proceso con esta nueva técnica sería pilotado por la Dirección general de

---

<sup>14</sup> Diario de sesiones de las Cortes Constituyentes de la República Española. Apéndice 11 al Núm. 165, pp. 1-3, día 13-05-1932.

Propiedades y Contribución Territorial y el ministerio de Hacienda, que podrían abrir concursos a empresas privadas para la realización de determinadas y concretas labores de los vuelos. Asimismo, se modificaba la composición de las Juntas Periciales, ampliándolas, como se decía en el preámbulo del proyecto de ley, *“a consecuencia de la Reforma Agraria sometida a las Cortes, como es el asentamiento de obreros en el campo, los arrendamientos colectivos y la intervención más activa de los obreros del campo”*.

La primera reacción a esta propuesta fue la presentación de una proposición de ley<sup>15</sup> por parte del diputado republicano-radical Fernando Rey Mora en la que se proponía que en los municipios donde, de acuerdo con la ley de abril de 1925, se estaba realizando el Catastro Topográfico Parcelario por su propia cuenta, y que contribuían, mientras tanto, por el sistema de cupo, se pudiera seguir realizando este Catastro hasta que terminaran los trabajos, y una vez finalizados, adoptaran las cuotas que el mismo hubiera determinado. Le contestó el ministro Jaime Carner pidiéndole educadamente que retirara su proposición, porque si esta prosperaba debería suspenderse el catastro por fotografía aérea en los municipios que lo tuvieran comenzado por su cuenta, con la consiguiente perturbación que esto podría representar, y que, en todo caso, lo debatiera cuando se discutiera el artículo concreto del proyecto de ley en las próximas sesiones del Congreso. Finalmente, el diputado Rey Mora retiró la proposición de ley para formularla como enmienda.

En esta intervención, el Sr. Carner hizo referencia a algunas informaciones publicadas por la prensa de aquellos días en las que se decía que el Gobierno iba a entregar parte de los trabajos del nuevo catastro a una empresa privada concreta y determinada (la compañía C.E.T.F.A.). Desmintió las mismas y aseguró que *“el proyecto de ley habla de una licitación libre, a la que podrán acudir toda clase de empresas y toda suerte de personas”*. Esta cuestión fue objeto también más tarde de un amplio debate en la Comisión de Hacienda del Congreso, donde recaló reglamentariamente el proyecto de ley. Uno de sus integrantes, el diputado Francisco Azorín Izquierdo, socialista,

---

<sup>15</sup> Diario de sesiones de las Cortes Constituyentes de la República Española. Número 150, pp. 5480-5481, día 10-05-1932.

presentó un voto particular donde proponía eliminar esta contratación y que todo el trabajo fuera realizado por el Estado, suprimiendo del artículo 6º del proyecto de ley la autorización al ministerio de Hacienda “*para abrir un concurso entre empresas nacionales*”.

Realizado el dictamen de la Comisión de Hacienda, el día 27 de julio de 1932 se produjo la discusión del texto en el pleno<sup>16</sup>. Es muy interesante el reflejo detallado de esta sesión porque aporta de forma fiel y ajustada el pensamiento de las distintas formaciones políticas sobre la materia, aunque el ataque al proyecto de ley del Gobierno por parte de los partidos conservadores no fue tampoco excesivo en aquel momento, quizá porque consideraban que había entonces cuestiones más urgentes. El debate se centró principalmente en la discusión entre el diputado por la circunscripción de Cuenca, Joaquín Fanjul Goñi, general de brigada, miembro del Partido Agrario de esta provincia que en 1933 se integraría en la Confederación Española de Derechas Autónomas (C.E.D.A.); y el ya repetidamente mencionado diputado Jerónimo Bugeda Muñoz, socialista, director general de Propiedades y Contribución Territorial, y a la vez, también, Jefe de los Servicios del Catastro de Rústica.

Comenzó Joaquín Fanjul considerando que este era el paso más determinante que daba la República española en orden a la tributación, y preguntando, primero, si el proyecto de ley pretendía implantar un catastro exclusivamente fiscal o se deseaba que tuviera también finalidades jurídicas; en segundo lugar, cuál era la planificación económica del mismo; y, en tercer lugar, cómo se abordaba el problema de la conservación, que consideraba fundamental para estos levantamientos. Tomó la palabra Jerónimo Bugeda para contestarle que se habían derogado las leyes de la Dictadura por numerosas razones, pero que entre las más importantes figuraban la excesiva lentitud de sus trabajos y, sobre todo, su grandísimo coste, ya que se pagaban cantidades superiores a las 18 ó 20 pesetas por hectárea para tierras que apenas valían 25 ó 30 pesetas. Faltaban todavía por catastrar más de 24 millones de hectáreas y se pretendía con la nueva ley realizar un catastro de

---

<sup>16</sup> Diario de sesiones de las Cortes Constituyentes de la República Española. Número 207, pp. 7365-7372, día 27-07-1932.

precisión y plenamente jurídico (el catastro topográfico parcelario) sólo en las zonas de gran riqueza agrícola, pero que en el resto, la fotografía aérea, que había llegado a una gran calidad técnica, resolvía el problema y disminuía el coste de 16 pesetas hectárea a 6,50 pesetas. A continuación, desgranó las cifras oficiales calculadas por su Dirección general (coincidentes con las aportadas por Gabriel García-Badell en su conferencia, y reflejadas en el subapartado anterior), es decir, una producción de 2 millones de hectáreas anuales, un rendimiento acumulativo anual de 4,17 millones de pesetas en la recaudación, que serían 50 al finalizar los 12 años previstos de trabajos, y unos gastos totales de financiación de las labores hasta su culminación de 156 millones. Con un aumento, por tanto, de recaudación neta acumulada a los doce años de 169 millones de pesetas. Seguidamente, el director general explicó el acuerdo al que se había llegado en la Comisión de Hacienda para la contratación a una empresa privada de parte de los vuelos fotográficos: al no tener el Estado los medios suficientes (aeroplanos preparados y equipamiento) para realizar estos trabajos, se dispondría a abrir un concurso para que los realizara una empresa privada, pero limitando su período de trabajo a 3 años y a una superficie levantada de 6 millones de hectáreas; mientras tanto, se procuraría dotar al Estado de estos medios y equipamientos para que pudiera asumir la totalidad de los trabajos, y si no, se abriría un nuevo concurso (este acuerdo en la Comisión surgió a raíz del voto particular del diputado Francisco Azorín, mencionado anteriormente). Todo ello, para no perder tiempo y comenzar las labores inmediatamente después de la aprobación de la ley. Y concluyó el Sr. Bugeda haciendo una proclama en contra de los detractores de este nuevo catastro: *“... hay una enorme ocultación, ha habido una presión del capitalismo español para evitar esta obra del Catastro, y nosotros con este proyecto de ley no pretendemos molestar a nadie, sino únicamente que toda la propiedad se ponga en las mismas condiciones tributarias ... y no se ha hecho caso de sugerencias, indicaciones y posibles protestas de aquellas masas que antes hicieron imposible la organización y realización de un régimen que impusiera una absoluta justicia fiscal”*.

El Sr. Fanjul replicó que el catastro que debía realizarse en España era el catastro jurídico, aunque después éste se usara también con fines fiscales,

porque el catastro jurídico era mucho más respetado en todo el país que el fiscal, que estaba condenado a fracasar ya que las personas lo apreciaban como una arma en su contra, porque el contribuyente oponía siempre resistencia a las leyes fiscales. Y si el precio de este catastro jurídico (el que realizaba la Dictadura) casi triplicaba al de la fotografía aérea era porque había una mala organización de los trabajos. Dijo que, como experto en las labores topográficas en el estamento militar, podía asegurar que, empleando el teodolito y el taquímetro, el Catastro Topográfico Parcelario no debería salir por más de 6,50 pesetas la hectárea (aunque para avalar esta afirmación, el Sr. Fanjul no aportaba ningún estudio demostrativo). Finalmente, lanzó una proclama a favor de que no interviniera ninguna empresa privada en los levantamientos, porque el Estado podía instruir medios suficientes para hacerlo por su cuenta. Podía pedirse, dijo, colaboración a la institución militar, es decir, al Depósito de la Guerra y al servicio de Aviación militar, donde había técnicos, material y aviones para ello, pero esta obra debería realizarla el Estado aunque con ello se produjese un notable retraso en su inicio.

La réplica final del Sr. Bugeda consistió en reiterar que, con el proyecto de ley, el Gobierno también pretendía que se realizara el catastro jurídico, pero, como había dicho antes, sólo en las tierras que dieran rendimientos al Estado, pues para el resto, el catastro jurídico sería una franca pérdida para el Tesoro. Volvió a recordar que los avances técnicos de la fotografía aérea en materia de levantamientos catastrales en el mundo, en los últimos quince años, habían transformado el panorama de estos trabajos en todas partes, y que su uso era necesario e imprescindible por muchas razones, pero, sobre todas, por su coste y por su rapidez. Finalmente, el director general de Propiedades indicó al Sr. Fanjul que el Estado sí tenía personal preparado y capaz para realizar la parte de los trabajos que se querían contratar, pero no inmediatamente, ya que necesitaba un tiempo de entrenamiento y de organización; y que la solución más adecuada para evitar la demora en el comienzo de las operaciones era esta contratación externa limitada en 3 años y 6 millones de hectáreas, que se había acordado en la Comisión y que él había descrito anteriormente.

El debate concluyó con nuevas explicaciones a otros diputados sobre la garantía de que las compañías privadas que participarían en el concurso serían empresas españolas, y que se restringiría expresamente en el texto de la ley la participación de las extranjeras en el proceso. Finalmente, fueron aprobados todos los artículos, y, realizándose los siguientes trámites reglamentarios, fue promulgada la ley el día 6 de agosto de 1932.

### **7.2.3.- La Ley de Jaime Carner de 6 de agosto de 1932**

La Ley estaba compuesta sólo por 10 artículos, más 2 adicionales.<sup>17</sup> El artículo 1º, como se ha indicado, derogaba la legislación catastral de la Dictadura, es decir, la Ley de 3 de abril de 1925 (con excepción de su artículo 6º, en el que se ordenaba a los Ayuntamientos el deslinde y amojonamiento de los límites perimetrales de sus términos municipales), su Reglamento y sus disposiciones adicionales. Y declaraba en vigor los preceptos contenidos en las leyes de 23 de marzo de 1906, 29 de diciembre de 1910, y en los Reales Decretos de 3 de marzo y 10 de septiembre de 1917, dictados en aplicación de la Ley de 2 de marzo de igual año. Asimismo, se derogaba el Real Decreto de 6 de marzo de 1926, que había regulado los servicios catastrales del Instituto Geográfico y Catastral, de la Dirección de Propiedades y Contribución Territorial y de la Junta Superior de Catastro (ya entonces eliminada); conservando los mismos servicios, salvo los cambios introducidos por la ley, el Instituto Geográfico, Catastral y de Estadística, y pasando las funciones de la Subsecretaría del ministerio de Hacienda a la Dirección de Propiedades y Contribución Territorial.

A continuación, en el artículo 2º, se fijaban las responsabilidades de la Dirección general del Instituto Geográfico, Catastral y de Estadística. En primer lugar, finalizar y conservar la planimetría de los términos municipales en donde se había estado terminando antes el Avance Catastral según la ley de 1906. En segundo lugar, la vuelta a la labor “tradicional” del Instituto Geográfico, es decir,

---

<sup>17</sup> ALCUBILLA. Boletín Jurídico-Administrativo, Madrid. Ley de 6 de agosto de 1932. Apéndice de 1932, pp. 538-539.

los levantamientos de la planimetría de los límites perimetrales de los términos municipales y de los polígonos topográficos inscritos en los mismos, pero añadiendo dentro de estos polígonos la parcelación definida por las fotografías aéreas, y todo ello, siempre, a petición del ministerio de Hacienda. Y en tercer lugar, la realización del Catastro Topográfico Parcelario de aquellos partidos judiciales o términos municipales que también la Dirección general de Propiedades del ministerio de Hacienda considerara necesarios y así se lo comunicara. Por tanto, puede verse, pues, el cambio en el protagonismo de la dirección de los trabajos: la labor del Instituto Geográfico se supeditaba otra vez al ministerio de Hacienda, y éste decidiría de forma unilateral las zonas de Avance Catastral fotográfico y las de alta riqueza agrícola donde se ejecutaría el catastro con métodos topográficos.

Los artículos 3º y 4º hacían referencia a la conservación catastral y al mantenimiento de la adscripción de los Cuerpos de geómetras, delineantes, administrativos y calculadores dentro de la Dirección general del Instituto Geográfico, Catastral y de Estadística. Y en el artículo 5º se fijaba que la identificación de parcelas y subparcelas, previa a las valoraciones agronómicas, se realizaría, por parte del ministerio de Hacienda, sobre las copias de las fotografías aéreas, sustituyéndose así el anterior trabajo de croquización que se efectuaba en el Avance Catastral.

El artículo 6º fijaba la utilización de la fotografía aérea en el proceso de los levantamientos, y establecía la contratación externa de los trabajos aéreos según lo acordado en las Cortes Constituyentes: *“...quedando autorizado el ministerio de Hacienda para abrir un concurso entre Empresas nacionales que faciliten fotografías en las condiciones que se requiere. Caso de que el ministerio opte por el concurso, el plazo de duración no podrá ser mayor de tres años, ni la producción exceder de dos millones de hectáreas anuales. Antes de finalizar este plazo, y en vista de los resultados obtenidos, el Ministro de Hacienda propondrá a las Cortes la forma de realizar estos trabajos”*.

La nueva composición de las Juntas Periciales se definía en el artículo 9º (el 8º se refería a los registros fiscales de edificios y solares del catastro

urbano), y no se había modificado con respecto a lo que había propuesto Jaime Carner en el proyecto de ley. Se mantenían los mismos componentes que establecía el reglamento de mayo de 1928 (subapartado 6.5.1.), pero aumentados en tres nuevos miembros, que representaban a los campesinos no propietarios. Estos tres nuevos componentes eran: *“un representante de los arrendatarios, otro de los obreros asentados en el campo, y otro de los obreros agrícolas asalariados, designados, respectivamente, por los de su misma clase”*. Puede verse, pues, que, con esta incorporación, el Gobierno de izquierdas del primer bienio republicano desnivelaba, rebajándolo, el anterior cincuenta por ciento que constituían los grandes propietarios y los principales cargos municipales en la composición de las Juntas Periciales de la Dictadura.

Finalmente, el texto del artículo 10º responsabilizaba a los ministerios de Hacienda y de Presidencia (donde se encuadraba el Instituto Geográfico) para que realizaran, completaran y acoplaran las disposiciones necesarias para la ejecución de la Ley. Y en cuanto a los artículos adicionales se vinculaba esta Ley con otras disposiciones previas de la República referentes a las derogaciones y las exenciones establecidas anteriormente.

En conclusión, la ley del catastro de rústica de agosto de 1932, promovida por Carner durante el bienio social-azañista, fue una norma muy sintética, pero dotada de un texto riguroso, que establecía las directrices principales de la transformación del Avance Catastral de 1906 modernizándolo mediante la incorporación de las nuevas técnicas de la fotografía aérea. Devolvía otra vez la dirección y el protagonismo de los trabajos catastrales al ministerio de Hacienda. Y otorgaba a éste el poder para decidir por sí mismo la fijación de los puntos que la ley no explicitaba, como la determinación de las zonas de alta riqueza agrícola para realizar en ellas el Catastro Topográfico Parcelario, la metodología de los trabajos de la fotografía aérea, el detalle de la contratación de la compañía privada nacional para los vuelos, la planificación económica general, etc.; todo ello debería proyectarlo y realizarlo el ministerio de Hacienda (la Dirección general de Propiedades y Contribución Territorial) y, en menor medida, de forma complementaria, el Instituto Geográfico, Catastral y de Estadística, y no se preveía tampoco la publicación de ningún Reglamento

posterior para el desarrollo de la ley. Como excepción, lo que sí definió de forma detallada la norma fue la introducción de una mayor democracia en la designación de los nuevos representantes de los agricultores en las Juntas Periciales, en la línea del espíritu y la impronta de la Reforma Agraria, que se tramitaba paralelamente. De todas maneras, como se infiere de la abundante información aportada por el ministro y por el director general de Propiedades en los debates parlamentarios (subapartado 7.2.2), y por el Sr. Gabriel García-Badell en sus conferencias previas (subapartado 7.2.1), el Ministerio de Hacienda disponía del conocimiento apropiado y de una precisa planificación para llevar a término de forma adecuada los nuevos trabajos que en doce años deberían acabar la implantación catastral en España. Aunque, sin embargo, finalmente, sí se publicó un minucioso Reglamento que desarrollaba gran parte de esta Ley, y que en realidad fue elaborado con otro fin, el de definir las competencias del Estado en los trabajos aéreos. Fue el que se detallaba en los Decretos de 15 de febrero y 6 de mayo de 1933, que se explicitarán en el siguiente subapartado.

#### **7.2.4.- La realización de los trabajos aéreos por parte del Estado**

Como se ha indicado en los subapartados anteriores, la necesidad de la contratación de los trabajos aéreos a una compañía privada (porque se argumentaba que los organismos del Estado precisaban todavía en aquel momento de un período de entrenamiento y de organización para llevarlos a término) levantó numerosas voces críticas en los ámbitos políticos y parlamentarios, así como en los sectores técnicos especializados, generando comentarios adversos en la prensa y en las publicaciones. Y, sobre todo, también como se ha señalado, esta oposición se incrementaba si este concurso se realizaba admitiendo la participación de empresas extranjeras, aspecto que fue después atajado convenientemente en el texto de la Ley.

Sin embargo, al ser la fotografía aérea una técnica todavía novedosa en muchas facetas entonces en España, el panorama de compañías privadas autóctonas que podían prestar estos servicios de manera garantizable era muy

limitado. Por no decir que se reducía a una sola: la empresa C.E.T.F.A. Y ésta era la sociedad que había colaborado ya con el ministerio de Hacienda en los trabajos de prueba en varias zonas, según se ha detallado en 7.2.1. También como se ha señalado, su presidente, Julio Ruiz de Alda, había sido acusado de una excesiva beligerancia en sus intentos de obtener la adjudicación de los trabajos, al ser consciente, se supone, de que su participación era inevitable y que estas labores eran irrealizables sin la colaboración de su compañía.

Todo ello llevó al Ministerio de Hacienda, después de la promulgación de la ley en agosto de 1932, a intensificar la planificación y la preparación del personal y de los medios para llevar a cabo la realización de los trabajos solamente por parte de los organismos estatales, evitando así el concurso de empresas privadas nacionales que establecía la ley. Y este importante esfuerzo culminó seis meses después con la publicación del Decreto de 15 de febrero de 1933, en el que se anunciaba y regulaba esta nueva vía.

El Decreto de 15 de febrero de 1933<sup>18</sup> establecía la creación de una Comisión interministerial *“para realizar los trabajos relativos a la obtención de fotografías aéreas y los de las ampliaciones puestas a escala con aplicación al Avance Catastral”*. Esta Comisión interministerial estaría compuesta por los directores generales y dos representantes (dos ingenieros de cada organismo) de la Dirección general de Propiedades y Contribución Territorial, del Instituto Geográfico, Catastral y de Estadística, y de la Dirección general de Aeronáutica. Y ejercería las responsabilidades de la determinación de las zonas a levantar y las superficies de cada una, así como la planificación técnica de los trabajos, como las escalas, recubrimientos, clichés, mosaicos de ordenación, tolerancias, tipos de cámaras fotográficas y verificaciones, recayendo en la Dirección general de Aeronáutica, además, la facultad de la organización de los vuelos fotográficos necesarios.

El Decreto ordenaba que, durante el último mes de cada año, la Comisión interministerial organizaría el plan conjunto de los trabajos a realizar

---

<sup>18</sup> ALCUBILLA. Boletín Jurídico-Administrativo, Madrid. Decreto de 15 de febrero de 1933. Apéndice de 1933, pp. 116-117.

en el transcurso del año siguiente, y fijaba las líneas principales de las responsabilidades encargadas a cada una de las tres direcciones generales. Aunque el detalle puntual de estas responsabilidades quedaría reflejado en el reglamento provisional que se publicaría tres meses más tarde.

Este Reglamento provisional de la Comisión interministerial<sup>19</sup> establecía las funciones a desarrollar por cada uno de los tres organismos de forma muy minuciosa. En primer lugar, se delimitaban las mismas, asignando a la Dirección general de Aeronáutica la realización de los vuelos, la obtención de las fotografías y la formación de los mosaicos de ordenación, aunque estas dos últimas tareas las efectuaría personal del Instituto Geográfico cedido a esta Dirección general. Se encargaba al Instituto Geográfico la situación en los mosaicos de fotografías de las líneas límite de los términos municipales, los polígonos topográficos, la definición de escalas, los trabajos topográficos de puntos de apoyo, y la ampliación de las fotografías a la escala definitiva. La Dirección general de Propiedades debería realizar todas las operaciones necesarias para la individualización y valoración de la propiedad sobre el documento gráfico constituido por las fotografías y las ampliaciones de las mismas puestas a escala, así como la preparación de los planes anuales de trabajo del Avance Catastral para la Comisión interministerial. Y esta última se encargaría de la planificación general de los trabajos y de la coordinación técnica entre las tres Direcciones generales (citándose en el texto del Reglamento todas las operaciones de forma detallada). Finalmente, en los cinco capítulos siguientes, el Reglamento especificaba de manera muy pormenorizada la descripción del desempeño de las operaciones de cada Dirección general, las responsabilidades del personal, la compra del material y maquinaria (incluyendo aviones y repuestos), instalación de talleres y laboratorios, etc., todo con el objetivo de obtener los dos millones de hectáreas anuales; y concluyendo con el establecimiento de la designación del presidente de la Comisión (cuestión que había omitido el Decreto de 15 de febrero), que recaería en uno de los tres directores generales, designado por votación entre todos los vocales.

---

<sup>19</sup> ALCUBILLA. Boletín Jurídico-Administrativo, Madrid. Decreto de Hacienda de 6 de mayo de 1933. Apéndice de 1933, pp. 117-119.

Estos dos Decretos, pues, constituyeron también en gran medida, sin haberlo previsto formalmente, un auténtico reglamento para la Ley de 6 de agosto de 1932. Desarrollaron sus mandatos y la dotaron del suficiente detalle de planificación, asignación de funciones y ordenación de la metodología que precisaba la complejidad de las operaciones.

#### **7.2.5.- La Contribución sobre la Renta y el resto de normas sobre el impuesto agrario en el bienio social-azañista**

El 20 de diciembre de 1932, el gobierno de la República, a instancias del ministro de Hacienda Jaime Carner, y después de su paso por las Cortes Constituyentes, promulgó una ley implantando una nueva figura que se incorporaba al sistema tributario: la Contribución sobre la Renta. Este nuevo impuesto directo, que reformaba de forma relevante el marco impositivo español, incluía la imputación a los titulares de inmuebles rústicos y de explotaciones agrícolas por los rendimientos netos que obtuvieran de sus propiedades. Por consiguiente, se gravaba adicionalmente por estos rendimientos a los contribuyentes agrarios que ya tributaban por la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria. En la Orden de 15 de febrero de 1933 se fijaban las siguientes reglas para la estimación de los rendimientos netos de los inmuebles rústicos: *“Las rentas de posesión de los inmuebles de esta clase sujetos a la Contribución Territorial y comprendidos en el Avance catastral, se estimarán en la cantidad que tuvieren aquellos asignada como renta en tal Avance, excluido, en su caso, el recargo por razón del ganado de renta que cada inmueble pueda mantener. Las rentas de posesión de los inmuebles que figuren en el Amillaramiento serán estimadas en los dos tercios de los respectivos líquidos impositivos”. Y en cuanto a los rendimientos netos de las explotaciones agrícolas se fijaba lo siguiente: “Los rendimientos de estas explotaciones, de inmuebles comprendidos en el Avance Catastral, serán estimados en cantidades iguales a la diferencia entre el líquido impositivo, excluido, en su caso, el recargo de pecuaria, y la renta catastral que respecto de cada inmueble figure en el dicho Avance. Los rendimientos de las*

*explotaciones de inmuebles comprendidos en el Amillaramiento, se estimarán en un tercio del respectivo líquido imponible*". Los tipos impositivos de este nuevo impuesto sobre la Renta eran muy moderados: estaban comprendidos entre el 1 y el 7,7 por ciento (este último porcentaje para las bases imponibles de más de un millón de pesetas), y el margen de exención era de 100.000 pesetas. Su recaudación total en el siguiente ejercicio fiscal fue muy exigua, no superó los 50 millones de pesetas. Según señala M. T. Costa Campi (1988, p. 102), las grandes dificultades técnicas y políticas hicieron que este proyecto de Carner naciera tímido y limitado, y que el mismo ministro reconociera que su efectividad debería producirse en el medio y largo plazo. Por otro lado, F. Comín (1988, p. 965) afirma que no pasó de ser un hito simbólico, con pocas repercusiones en la recaudación y en la evolución futura de la imposición personal sobre la renta, ya que había comenzado un camino equivocado, aunque nadie podía negarle el mérito a Carner por haber sido el primer hacendista que consiguió convertir en ley un proyecto sobre esta contribución. F. Comín asevera que fue mucho más relevante su reforma de otros impuestos, como la ley del catastro por fotografía aérea.<sup>20</sup>

El Decreto de 5 de enero de 1933 ordenó la fusión del Cuerpo de Geómetras Ayudantes de Catastro al de Topógrafos Ayudantes de Geografía, ingresando los miembros del primero en el segundo mediante exámenes de suficiencia, y formando con los desaprobados una escala a extinguir con la denominación de Topógrafos aspirantes. De esta manera, se finiquitaba un Cuerpo, el de los geómetras, formado entonces todavía por más de 500 técnicos, que había sido fundamental en la etapa de croquización del Avance Catastral entre 1917 y 1924, pero que perdería gran parte de sus funciones con los nuevos procedimientos de la fotografía aérea.

Y, finalmente, otra decisión política importante tomada durante este primer bienio fue el traspaso de la Contribución Territorial de las provincias

---

<sup>20</sup> F. COMÍN (1988, p. 966), aporta las siguientes consideraciones: *"Sin embargo, me aventuro a proponer como más meritoria y de mayor relevancia para la marcha cotidiana de la Hacienda española la otra reforma oculta de Carner; esa que ha pasado inadvertida ante el resplandor irradiado por la ansiada Contribución sobre la renta, y que consistió en todas esas leyes mencionadas anteriormente. Unas totalmente tradicionales, como los aumentos de los tipos impositivos, pero otras de una modernidad apabullante, como la de las fotos aéreas para la realización del Catastro"*.

catalanas a la Generalidad de Cataluña, dentro del marco de traspasos de competencias fijado por el Estatuto de Cataluña. El Decreto de 27 de julio de 1933 definía el momento de cesión de los dos tributos (rústica y urbana), su evaluación y normas para hacer las deducciones del producto íntegro, el estado de liquidaciones o recaudaciones para el cambio, el traspaso de las plantillas del personal adscrito a la gestión y el cobro, y la realización de los trabajos catastrales por parte de plantillas dependientes de la Generalidad pero efectuando labores homogéneas a las del resto del Estado. De esta manera, las provincias catalanas se sumaban a las concertadas del País Vasco y Navarra como zonas de ámbito competencial propio en Contribución Territorial.

## **7.3.- DE NUEVO LA REGRESIÓN DURANTE LOS GOBIERNOS DEL BIENIO RADICAL-CEDISTA**

### **7.3.1.- El nuevo Parlamento y la primera proposición de ley de la C.E.D.A.**

Después de las elecciones generales de noviembre de 1933, comenzó en las Cortes una nueva legislatura que se prolongaría hasta el 7 de enero de 1936. Los resultados de los comicios dieron una victoria clara a las fuerzas políticas de la derecha, que constituyeron mayorías parlamentarias y formaron sucesivos gobiernos presididos principalmente por los líderes del Partido Republicano Radical, de Alejandro Lerroux, con el apoyo y la coalición de la C.E.D.A., de José María Gil Robles.

Los partidos conservadores consiguieron en estas elecciones 212 escaños, de entre los cuales a la C.E.D.A. le correspondían 110 y a los partidos agrarios 36. Como ya se ha indicado, muchas Uniones Agrarias provinciales se habían incorporado antes a la C.E.D.A., y también continuaron haciéndolo después, así como, de forma individual, sus diputados y militantes. Y en ambas formaciones, la Confederación y los agrarios, existía una especial beligerancia en contra de las actuaciones en el ámbito del sector primario de los gobiernos del bienio anterior, sobre todo contra su incipiente Reforma Agraria, pero también en contra del resto de la legislación promulgada, principalmente la Ley de Declaración de Rentas de fincas rústicas de 4 de marzo de 1932, la Ley del Catastro por fotografía aérea de 6 de agosto de 1932, y la Ley de la Contribución sobre la Renta de 20 de diciembre de 1932.

El día 7 de marzo de 1934, los diputados Ramón Serrano Suñer y Manuel Sierra Pomares, junto con seis parlamentarios más, todos ellos adscritos a la C.E.D.A. o a las Uniones Agrarias<sup>21</sup>, presentaron una proposición

---

<sup>21</sup> Ramón Serrano Suñer y Manuel Sierra Pomares (ambos, diputados por Zaragoza) figuraban inscritos en el registro del Congreso de los Diputados como pertenecientes a la fracción política denominada Agrarios de la CEDA. Sierra Pomares no fue reelegido en la siguiente legislatura que comenzó en febrero de 1936, pero sí Serrano Suñer, que ya figuró entonces como plenamente adscrito a la C.E.D.A.

de ley en el Congreso de los Diputados<sup>22</sup> en la que, en dos breves artículos, se establecía que deberían homologarse como zonas catastradas las fincas del territorio amillarado sobre las que se había aplicado la ley de 4 de marzo de 1932 de *Declaración de rentas de fincas rústicas*. El texto del artículo 1º de la proposición era el siguiente: *“La riqueza rústica que tributa en régimen de amillaramiento y que haya sido objeto de declaraciones de renta, en cumplimiento de lo dispuesto en las leyes de 4 de marzo, 19 de mayo y 29 de noviembre de 1932, se considerará a todos los efectos tributarios como riqueza catastrada. En consecuencia, no se incluirá en el repartimiento del cupo de contribución territorial, sino que tributará en régimen de cuota, al mismo tipo que la catastrada”*. Y el artículo 2º decía que esta ley tendría validez desde el día 1 de enero de 1934, satisfaciéndose los recibos del primer trimestre, en su integridad, por el régimen de cuota.

Esta escueta pero rotunda proposición de ley venía precedida de un largo preámbulo en el que los diputados proponentes justificaban su iniciativa por el *“desbarajuste que preside la regulación de este tributo”* y porque *“es indudable que en la injusticia contributiva de la propiedad agraria española, en el presente, hay algo que por lo reciente de su perpetración y lo notorio de su nocuidad exige una inmediata reparación”*. Según su apreciación, había en España una gran diferencia de trato entre la zona catastrada y la zona amillarada (que se correspondía, entonces, aproximadamente, con la mitad septentrional de la península). *“La inminencia de la Reforma Agraria sirvió al ministerio de Hacienda como nuevo acicate para insistir en el inocente procedimiento de descubrir la riqueza rústica oculta por declaración espontánea de los propietarios”*, materializándose en la ley de 4 de marzo de 1932, que hizo, decían, que una gran mayoría de propietarios, sobre todo los arrendadores, acataran la disposición y actualizaran al alza los líquidos imponibles de los amillaramientos de acuerdo con lo ordenado. Y con ello, según los diputados, estas fincas revisadas podían asimilarse entonces a las catastradas, produciéndose, en consecuencia, una gran injusticia porque el tipo impositivo máximo de la cuota del Tesoro del territorio de cupo era del 20,25

---

<sup>22</sup> Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados. Número 57, pp. 1838-1840, día 24 de marzo de 1934.

por ciento y el gravamen de las zonas catastradas era muy inferior, del 14 por ciento. Si se igualaba todo, pues, a este último tipo impositivo se contribuiría “a remediar tan irritante desigualdad”.

En su turno de palabra para la defensa de la propuesta, el Sr. Sierra Pomares insistió sobre estos argumentos detallados en el preámbulo, señalando que debería hacerse justicia permitiendo que “*aquellos propietarios que a virtud de las leyes de las Cortes Constituyentes declararon sus rentas, con lo cual se hicieron el catastro a sí mismos, contribuyan al Estado con el 14 por 100 y no con el 20*”. Finalmente, la proposición, después de su paso por la Comisión de hacienda del Congreso, no prosperó y no fue refrendada por la mayoría parlamentaria, a pesar de los votos favorables de la C.E.D.A. y de los partidos agrarios.

Esta disparatada proposición de ley mostraba de forma precisa cual era en aquel momento la situación en el ámbito del sector agrario y su tributación. La victoria electoral de las fuerzas políticas conservadoras y ultraconservadoras había llevado a los grupos oligárquicos de los grandes propietarios y terratenientes a redoblar sus presiones ahora hacia los nuevos partidos en el poder, tarea muy favorecida por el hecho de que la ideología de estos últimos sintonizaba de manera significativa con los afanes e intereses de los primeros. La propuesta de ley representaba una clara demostración de esta concurrencia. Pero, además, sus postulados no se sostenían tampoco ni técnica ni metodológicamente. Los diputados Serrano Suñer y Sierra Pomares eran plenamente conscientes de su intencionado planteamiento al querer considerar que los propietarios rentistas que declararon por la ley de 4 de marzo de 1932 “*se hicieron el catastro a sí mismos*”, y de esta forma poder cancelar la implantación catastral de gran parte del territorio todavía amillarado en España. Sabían muy bien que los resultados catastrales de la mitad meridional de la península arrojaban una ocultación media que se cifraba en el 90 por ciento del líquido imponible total, y que la inequidad en el reparto de la carga tributaria entre contribuyentes era clamorosa por el caótico estado de los amillaramientos. Sin embargo, para estos diputados el catastro quedaría implantado de forma pronta y automática, sólo con la consideración de que las

rentas obtenidas por los propietarios y reflejadas en sus declaraciones literales deberían representar los dos tercios del líquido imponible de sus fincas, al que después se le aplicaría, también, el tipo reducido catastral del 14 por ciento.

### **7.3.2.- La definitiva vuelta atrás con el Decreto de Marraco de agosto 1934**

Desde la promulgación de la Ley del Catastro por fotografía aérea de 6 de agosto de 1932 y los Decretos de 15 de febrero y 6 de mayo de 1933 (ambos podían considerarse como reglamentos de la primera), comenzó la preparación y la puesta en marcha de las labores catastrales bajo la nueva y renovadora sistemática que establecían estas disposiciones legales. Sin embargo, el traspaso de las responsabilidades de los trabajos aéreos desde la empresa privada a los organismos de la Administración pública, que habían ordenado los dos decretos, retrasó notablemente el inicio de los trabajos. Por lo que puede decirse que éstos no fueron plenamente eficaces y operativos hasta mediados del año 1933.

Por consiguiente, no había transcurrido aún un año cuando el nuevo ministro de Hacienda, Manuel Marraco y Ramón, del Partido Republicano Radical, ocupó su cartera, ya que el mandato de este político se inició en marzo de 1934 y finalizó en abril de 1935, durante las presidencias de Gobierno de Ricardo Samper y Alejandro Lerroux (el primer ministro de Hacienda del bienio radical-cedista había sido Antonio de Lara y Zárate). Manuel Marraco, propietario agrícola y empresario de industrias agroalimentarias, se había significado en las Cortes Constituyentes por su cerrada oposición a la Reforma Agraria y a la Ley de Contribución sobre la Renta. En su paso por el ministerio de Hacienda, puso de manifiesto sus preocupaciones y centró su labor en la política monetaria y en el proyecto presupuestario, pero no orientó prioritariamente su actividad hacia la revisión o la reforma del sistema tributario.<sup>23</sup> Sin embargo, sí actuó de manera determinante en el impuesto agrario, publicando un decreto que desbarataría

---

<sup>23</sup> FERNÁNDEZ CLEMENTE (2000, pp. 372-392)

de manera decisiva la ley de Carner del catastro por fotografía aérea de agosto de 1932, con el claro objetivo de frenar sus esperanzas de concluir la implantación catastral de forma técnicamente adecuada y en el ambicioso plazo de doce años que se había propuesto.

El decreto del ministro Manuel Marraco, de 31 de agosto de 1934<sup>24</sup>, denominado *de Registro fiscal de la propiedad rústica*, reestablecía de nuevo el antiguo catastro por masas de cultivo<sup>25</sup>, cuya última aplicación se había producido hacía ya más de treinta años con la ley de Raimundo Fernández Villaverde de 27 de marzo de 1900 (apartado 1.1). En la cabecera, el decreto resumía su contenido con el siguiente texto: “*dictando reglas concretas para que los trabajos del Avance catastral se atengan a lo dispuesto por la ley de 23 de marzo de 1906, con el fin de formar rápidamente el mencionado Registro, a base del sistema fotográfico aéreo establecido por la de 6 agosto 1932*”. Pero lo que en realidad ordenaba este decreto era un cambio profundo de lo establecido en las mencionadas leyes, sobre todo la de 1932. Apelaba a acatar lo fijado en las mismas cuando realmente lo que hacía era modificarlo en su raíz de manera subrepticia. Y, curiosamente, la norma (un decreto), que derogaba de facto la mayor parte del contenido de estas dos leyes, era una disposición de rango inferior, que no había precisado, por su naturaleza, el curso y la aprobación del Parlamento.

El nuevo proceso de desarrollo de los trabajos que determinaba el decreto se fijaba en sus diez primeros artículos. Se dictaba que después de realizarse las labores de la fotografía aérea y la planimetría de los mosaicos fotográficos por parte del Instituto Geográfico y la Dirección general de Aeronáutica, pero con escalas y volumen a determinar, las operaciones correspondientes al ministerio de Hacienda se ejecutarían en dos fases sucesivas, requiriéndose terminar completamente la primera para iniciar la segunda. Para la primera fase se decía: “*La evaluación de la base imponible se*

---

<sup>24</sup> ALCUBILLA. Boletín Jurídico-Administrativo, Madrid. Decreto de 31 de agosto de 1934. Apéndice de 1934, pp. 605-608.

<sup>25</sup> El catastro por masas de cultivo, denominado el “protocatastro”, era, como se ha detallado en el Capítulo 1 (apartado 1.1), un sistema prácticamente erradicado en todos los países europeos desde mediados de la segunda mitad del siglo XIX.

*hará aisladamente para cada una de las masas de cultivo a que se refiere el art. 18 de la ley 23 marzo 1906. Estas masas, deslindadas con ayuda de las fotografías, constituirán secciones fiscales independientes para todos los efectos del Registro".* Y cada sección, o masa de cultivo, después de los trabajos de campo de delimitación e identificación, se valoraría en conjunto por el promedio de sus valores en venta, o renta, o producción unitaria (cuentas de ingresos y gastos). Y a partir de aquí se iniciaría un largo proceso de exposición de las secciones de todo el término municipal al público para revisiones, reclamaciones y, posteriormente, la inclusión de las propiedades dentro de las mismas. La segunda fase sería esta inclusión, es decir, la realización, a partir de las declaraciones literales de los contribuyentes, de la distribución superficial de las parcelas en las fotografías de cada sección, labor confiada exclusivamente a los propios poseedores y a las Juntas Periciales. Después sería la Administración de Propiedades y Contribución Territorial quien formalizaría para cada municipio otro nuevo proceso de reclamaciones de los propietarios agraviados, compensándolos, si procediera, dentro del conjunto de la riqueza de cada sección. Y, finalmente, después de las correcciones necesarias en las parcelas para que su suma se ajustara al líquido imponible inicialmente calculado de la sección, se daría efectividad al Registro fiscal de la Propiedad rústica de cada municipio. Este proceso, sintetizado aquí con la máxima brevedad, se describía en el texto del decreto de forma intrincada y con multitud de pasos intermedios en cada una de las operaciones.

El resto de la norma, comprendiendo del artículo 11 al 14 y las disposiciones adicionales y transitorias, definía aspectos secundarios de la misma, como la guarda y posesión de documentos, las nuevas responsabilidades de los organismos intervinientes, y la confirmación numérica de su personal. Finalizando el decreto, naturalmente, con la derogación de todas las disposiciones que se opusieran a su texto.

Cinco días más tarde, el 5 de septiembre de 1934, se publicó un extenso reglamento<sup>26</sup> para desarrollarlo y fijar sus *“instrucciones de servicio”*. Se establecía inicialmente que la escala de los mosaicos debería oscilar entre 1:5.000 y 1:6.000 y que el solape entre fotogramas debería ser como mínimo de un 30 por ciento. En cuanto a la determinación y valoración de las secciones del Registro fiscal, se describía la forma para determinar los linderos perimetrales de las masas de cultivo, con las zonas de igual cultivo, aprovechamiento y calidad, además de los valores en venta, renta o producción. Tarea complejísima, ya que era de una enorme dificultad dar homogeneidad a un grupo amplio de parcelas sin perder definición y precisión. Después de esta fase, se procedería a la distribución superficial de cada sección por parte de cada propietario con sus declaraciones literales, tarea que se efectuaría mediante la Junta Pericial. Estableciéndose multas para los propietarios que hubieran falseado sus superficies, comprobadas después de que los servicios catastrales del ministerio de Hacienda hubieran cotejado la cabida de cada una de las secciones. Y los siguientes apartados estaban dedicados a la organización de los servicios locales, provinciales y centrales. Los primeros estarían formados por las brigadas agrícolas y de montes. Se fijaban los trabajos diarios de éstas y su redacción de expedientes para cada sección, o masa de cultivo, y las memorias generales de los términos municipales. Para los servicios provinciales se fijaba su personal (brigadas de ingenieros y ayudantes) y se les encomendaba la función de determinar física y económicamente las bases de riqueza para los Registros fiscales; además de establecerse sus rendimientos de trabajo y sus honorarios. Finalmente, al servicio central se le adjudicaba la labor directiva y de comprobación y unificación de los trabajos evaluatorios que realizaran las agrupaciones y brigadas de campo, creándose una Junta técnica Central del Catastro para redactar las instrucciones definitivas de servicio en base a lo dispuesto en el reglamento.

El decreto del ministro Marraco de 31 de agosto de 1934, junto con su reglamento, instauraron de nuevo para la tributación agraria un sistema, el

---

<sup>26</sup> ALCUBILLA. Boletín Jurídico-Administrativo, Madrid. Orden de 5 de septiembre de 1934. Apéndice de 1934, pp. 608-612.

catastro por masas de cultivo, que en España ya había abolido la ley de 1906 y en Europa estaba erradicado desde hacía muchas décadas. Un sistema obsoleto, calificado ya a principios de siglo por los redactores de la nueva legislación como conservador e insuficiente. Y Marraco lo instauró apelando de forma burda a lo dispuesto por esta ley de marzo de 1906 (artículo 18), que sí era cierto que citaba la determinación y levantamiento en algunos casos de las masas de cultivo, pero sólo como ayuda o complemento para la valoración agronómica general, que se haría de verdad individualizando las parcelas y los propietarios. Por consiguiente, tergiversaba el texto y el espíritu de esta ley, así como los de la de agosto de 1932, en la que también decía basarse, y que establecía asimismo la valoración de las clases y calidades de los cultivos de forma separada e individual. Con este falso planteamiento, pues, como se ha dicho antes, un decreto, que decía basarse en ellas, cambiaba de raíz el contenido de dos leyes de rango superior aprobadas en las Cortes democráticas.

Manuel Marraco y los autores de la nueva normativa no eran ajenos a los dos grandes efectos que ésta produciría. En primer lugar, un retraso trascendental en el progreso de los trabajos. El sistema del catastro por masas de cultivo adolecía de una enorme dificultad para intentar homogeneizar los cultivos en clases y calidades, porque siempre aparecerían en las secciones elementos diferenciadores que deberían levantarse topográficamente para separarlos del conjunto, y esto debería desarrollarlo la colaboración del Instituto Geográfico y los servicios agronómicos del ministerio de Hacienda, con la consiguiente indefinición en los trabajos. Ahí se uniría la imprecisión que generaba el decreto cuando establecía que se cuantificarían los valores en venta, o renta o producción, creando confusión en el significado e interpretación de estos términos, ya que desde el primer momento la riqueza imponible establecida para el catastro parcelario habían sido las rentas netas del producto. Todo ello, más el reparto parcelario de cada sección, que también debería hacerse, duplicaría la labor y conllevaría a que el trabajo por este nuevo sistema de masas de cultivo fuera muchísimo más lento que el de la ley de agosto de 1932. Y en segundo lugar, la imprecisión en la delimitación planimétrica de las parcelas de los contribuyentes dentro de las secciones o

masas de cultivos. El decreto y su reglamento ordenaban que serían los propietarios con sus declaraciones literales y las Juntas Periciales quienes harían el reparto dentro de las secciones. Aquí, pues, no habrían trabajos topográficos, ni de agrimensura o croquización para situar las parcelas. Puede decirse que sería en estos aspectos muy parecido al sistema de los amillaramientos, y mantendría buena parte de sus características, ya que se basaría casi exclusivamente en las declaraciones literales, y sólo con la ayuda de los fotogramas para un personal profano en la materia como eran los agricultores. Sería después difícil por parte de las brigadas catastrales identificar los contribuyentes que hubiesen falseado conscientemente sus superficies, para aplicarles “a posteriori” multas y sanciones, ya que se confundirían con una buena parte de los mismos que no declaraban correctamente por ignorancia o por un escaso nivel de preparación técnica. En definitiva, esta imprecisión en la individualización de la propiedad, que era uno de los grandes problemas del catastro por masas de cultivo, si no el más importante, había sido el factor determinante que había generado la erradicación del sistema en todos los países desde hacía muchos años.

La aplicación del decreto de agosto de 1934 no tardaría en producir estos dos graves efectos y consecuencias. Como se ha indicado, además de su lentitud, en muchos aspectos el nuevo sistema remitía de nuevo al régimen de los amillaramientos que pretendía sustituir, manteniéndose vigente, como en éste, gran parte de la inequidad y la ocultación. Se decapitaba así una ley avanzada y renovadora como la de Carner, que pretendía terminar la implantación, con un catastro de calidad, en un plazo de doce años y con unos costes ponderados y razonables.

Contra el decreto se levantaron voces críticas de colectivos y particulares que representaban a los sectores técnicos del ministerio de Hacienda. La Asociación Nacional de Ingenieros Agrónomos publicó<sup>27</sup>, en un manifiesto editado en octubre de 1935, su oposición al mismo, que podría resumirse en el siguiente texto (dentro de un apartado que se titulaba

---

<sup>27</sup> ASOCIACIÓN NACIONAL DE INGENIEROS AGRÓNOMOS (1935, pp. 7-8). En este folleto también se manifestaba su oposición al decreto de 28 de septiembre y la orden de 4 de octubre de 1935.

*Paralización de la obra catastral: ley de 3 de abril de 1925 y decreto de 31 de agosto de 1934): "... el personal de Agrónomos, queriendo salvar su responsabilidad, elevó a los poderes públicos leales y reiteradas advertencias sobre el peligro que corrían los Servicios de Catastro de Rústica y los funestos resultados (plenamente confirmados con el transcurso del tiempo) que las mencionadas disposiciones habían de producir para el Tesoro público ... El decreto de Registros fiscales de 31 de agosto de 1934, ha iniciado otra gravísima paralización en el resultado de los Servicios, pues existen en la actualidad más de dos millones de hectáreas valoradas conforme a las normas del citado decreto, cuya eficacia tributaria no podrá lograrse en su mayoría por la imposibilidad de una justa distribución individual".* Una parte de estos dos millones de hectáreas procedía todavía del período de vigencia de la ley de Carner (de agosto de 1932 a agosto de 1934), ya que eran trabajos aéreos que no se habían culminado con la correspondiente labor de gabinete.

Era evidente que la mano de los colectivos de terratenientes y grandes propietarios no fue ajena a la decisión tomada por el gobierno conservador del Partido Republicano Radical, que estaba apoyado entonces por una C.E.D.A. que priorizaba su programa revisionista claramente encaminado a desmontar la obra del bienio anterior.

### **7.3.3.- El resto de la legislación del bienio radical-cedista y el rechazado proyecto de ley de Chapaprieta de octubre de 1935**

En septiembre de 1934, otra vez el ministro Manuel Marraco publicó un nuevo decreto<sup>28</sup> en el que se ordenaba la división de la Dirección general de Propiedades y Contribución Territorial en dos organismos distintos, que se denominarían la Dirección general de Propiedades y Derechos del Estado y la Dirección general de Contribución Territorial. El decreto tenía como objetivo, además de establecer esta separación administrativa de un organismo que llevaba mucho tiempo estructurado como un único ente, crear la configuración

---

<sup>28</sup> ALCUBILLA. Boletín Jurídico-Administrativo, Madrid. Decreto de 19 de septiembre de 1934, Apéndice de 1934, pp. 635-639.

organizativa y programar la asignación de responsabilidades de la nueva Dirección general de Contribución Territorial, de acuerdo con la nueva normativa que se había publicado en su mandato. Las atribuciones serían la gestión y administración de la Contribución Territorial Rústica, Pecuaria y Urbana, y de los amillaramientos y Registros o catastros que se ejecutaran por el ministerio de Hacienda. Y se fijaban para ello las secciones de Fotografía (vuelos, pilotos, ampliaciones, laboratorios), Valoración agrícola (catastro y Registro fiscal, conservación, estadística, comprobaciones), Contribuciones (del amillaramiento y del catastro), y la de Investigación y Contabilidad. Finalmente, se rompían con este decreto, ya de forma definitiva, todos los nexos que podían subsistir con la anterior ordenación de Carner, suprimiendo la Comisión Interministerial que éste había creado mediante el decreto de 15 de febrero de 1933 (subapartado 7.2.4.), y creando un órgano denominado Junta Técnica Central, dependiente de la misma Dirección general de Contribución Territorial, que asumiría prácticamente sus mismas funciones de dirección de los trabajos catastrales.

Sin embargo, como demostración patente del desconcierto organizativo imperante durante este período, un año después el nuevo ministro Joaquín Chapaprieta reunificaría otra vez ambos organismos bajo la denominación de nuevo de Dirección general de Propiedades y Contribución Territorial, mediante el Decreto de 28 de septiembre de 1935, aunque manteniendo las mismas secciones, ordenación y responsabilidades que había fijado Manuel Marraco.

La orden de 27 de diciembre de 1934 estableció las Juntas provinciales de Valoración agrícola, silvopastoral y urbana, para coordinar todas las actividades de valoración en cada provincia. Y creó también las Juntas Técnicas Provinciales, como delegación de la Junta Técnica Central en cada demarcación.

Las órdenes de 5 y 14 de enero y de 12 de febrero de 1935 regularon de forma muy detallada los pagos de haberes, gratificaciones, dietas, tarifas de módulos de trabajo y gastos diversos de los servicios catastrales de valoración agrícola, silvopastoral, urbana y fotografía.

Finalmente, hasta comienzos de 1936, los sucesivos gobiernos de radicales, conservadores independientes y cedistas continuaron publicando órdenes y decretos de menor relevancia que complementaban sobre todo el decreto de agosto de 1934 y aspectos organizativos y de planificación de la Contribución Territorial Rústica y de los organismos implicados en el proceso, como la estructuración interna del Instituto Geográfico, Catastral y de Estadística, el reglamento del Cuerpo de Topógrafos Ayudantes de Geografía y Catastro, las normas de homologación de los delegados provinciales de Hacienda como responsables provinciales del catastro, la cooperación de los Ayuntamientos en los levantamientos catastrales, etc.

El día 6 de mayo de 1935, después de varios meses de cambios y vicisitudes políticas provocados por la huelga general y la insurrección de octubre de 1934 contra el Gobierno conservador, Alejandro Lerroux reorganizó la coalición, presidiendo un Gobierno en el que la C.E.D.A. aumentaba su presencia hasta un total de cinco ministros (dos más que los radicales), y los agrarios disponían también de dos carteras, una de ellas la de Agricultura. En este gabinete entró, como ministro de Hacienda, el republicano independiente Joaquín Chapaprieta y Torregrosa, que después ocuparía también la presidencia del Gobierno desde septiembre a diciembre de 1935, compatibilizando ambos cargos. Chapaprieta tenía ya una larga experiencia política (había sido ministro de Trabajo en 1923), casi siempre en las filas liberales, y una clara vocación hacendística, habiendo colaborado estrechamente, como subsecretario de Hacienda, con Santiago Alba en la preparación de su proyecto de reformas económicas y hacendísticas de 1916 (Capítulo 4).

Siendo ya, pues, también presidente del Gobierno, Chapaprieta presentó a las Cortes, el día 15 de octubre de 1935, un paquete de proyectos de ley que acompañaban a los Presupuestos generales del Estado para 1936. Este conjunto estaba constituido por una batería de 12 propuestas de modificación

de otros tantos impuestos<sup>29</sup>, constituyendo en su totalidad una auténtica reforma general del sistema tributario. Los principales impuestos que se proponía reformar eran los siguientes: la Contribución Territorial, las imposiciones a los vinos y alcoholes, el impuesto de Derechos reales, la Contribución sobre la renta, la Contribución de Utilidades, la Ley del Timbre, el impuesto de transporte por mar, y el impuesto sobre el consumo de luz y gas. Sin embargo, las Cortes, con los diputados de la C.E.D.A. a la cabeza, cerraron el paso a todos los proyectos, salvo, solamente, uno de ellos, el de la modificación de la Contribución sobre la renta.

Pese a su rechazo y a su definitiva cancelación, es procedente reseñar aquí los trazos principales de la avanzada propuesta de Chapaprieta de reforma de la Contribución Territorial Rústica<sup>30</sup>, sobre todo porque constituía el penúltimo intento histórico de introducir la progresividad en el impuesto.

Comenzaba el ministro en el preámbulo recordando que habían pasado ya cuatro lustros desde que Santiago Alba presentó sin éxito a las Cortes su proyecto de aplicar un gravamen progresivo sobre los rendimientos de la propiedad rústica, y que, en aquel momento, cuando él proponía también la reforma, lo hacía porque este pensamiento había renacido con el espíritu de la Reforma Agraria en el seno de la Comisión instituida por el decreto de 21 de mayo de 1931. El texto del proyecto de ley era breve, y contenía solamente dos artículos que incidían exclusivamente en el establecimiento de una escala progresiva de gravámenes en función del líquido imponible. El artículo 1º fijaba un recargo sobre la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria que pagarían los contribuyentes cuyo líquido imponible superara las 20.000 pesetas. Se excluían de este recargo los bienes sitios en las provincias aforadas. Para los bienes que gozasen de exención parcial, serían computados mientras subsistiera la exención por el líquido imponible, reducido por el que fueran gravados en la Contribución Territorial. Y la exención absoluta de la contribución llevaría aparejada la del recargo para los mismos bienes, exceptuando los patrimonios

---

<sup>29</sup> Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados. Número 242, pp. 9873-9882, día 15 de octubre de 1935.

<sup>30</sup> Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados. Apéndice 9º al número 242, día 15 de octubre de 1935.

de los municipios y de otras corporaciones estatales, o los bienes adjudicados a la Hacienda por falta de pago de la contribución. Los gravámenes progresivos se ajustarían a una escala de 10 tramos que abarcaría desde el incremento del 1 por ciento para los líquidos imponibles comprendidos entre 20.000 y 22.500 pesetas, hasta el 6 por ciento para los superiores a las 200.000 pesetas, creciendo de forma asintótica. Los tramos intermedios eran, por ejemplo, 1,67 por ciento para los líquidos imponibles entre 25.000 y 30.000 pesetas; ó 2,90 por ciento para los situados entre 40.000 y 50.000; ó 4,14 por ciento para los comprendidos entre 75.000 y 100.000; y en el tramo final, es decir, el superior a las 200.000 pesetas, se gravarían las primeras 200.000 con un aumento del 5 por ciento y el resto con el 6 por ciento. Finalmente, el artículo 2º establecía que el ministerio de Hacienda estaría autorizado para condonar la Contribución Territorial Rústica a los contribuyentes de menores cuotas, en orden riguroso de menor a mayor, y hasta una suma total igual a la recaudación obtenida por el recargo creado por esta ley.

Debe decirse que los aumentos fijados en esta escala eran moderados, y que el tipo marginal del 6 por ciento, que se aplicaría a los grandes propietarios y latifundistas (ya que este líquido imponible de 200.000 pesetas podía corresponder entonces, aproximadamente, a fincas de regadío de 1.500 hectáreas, y a fincas mixtas, de secano y regadío, de 2.500 hectáreas), era también bajo. La escala estaba configurada, asimismo, de forma poco progresiva, por la escasa diferencia de porcentajes de aumento entre el primer y el último tramo. El límite máximo que gravaría el recargo sería de un 42,86 por ciento de la cuota, que era el que se aplicaría a las zonas catastradas al sumarle 6 puntos a su tipo impositivo del 14 por ciento. Sin embargo, el líquido imponible inicial para el recargo (20.000 pesetas) dejaba fuera del mismo a todos los pequeños y medianos propietarios, lo que sí podía considerarse como un factor importante de redistribución. Así como también, en el mismo sentido, la condonación del impuesto a los pequeños contribuyentes hasta la suma total de lo recaudado por el recargo, lo que claramente daba a entender que este proyecto de ley de Chapaprieta antepone la sensibilidad equitativa al puro criterio recaudatorio. Finalmente, el proyecto no diferenciaba en ningún momento las zonas amillaradas y las catastradas, por lo que, en este sentido,

continuaba la discriminación generada por el fraude y la inequidad en las primeras.

Este proyecto de ley, pues, junto con casi todo el resto de la reforma tributaria de Chapaprieta, fue rechazado por el Parlamento. En su análisis de este período, F. Comín (1988, pp. 977-978) señala que las clases privilegiadas se opusieron frontalmente a la obra fiscal del hacendista, sobre todo contra sus proyectos de reforma de la Contribución Territorial y de los Derechos reales; indica que la intransigencia de las derechas españolas estaba exacerbada a finales de 1935, siendo la C.E.D.A. y Gil Robles quienes se mostraron más intolerantes; y recuerda lo que dijo el ministro de Hacienda en sus memorias: *“Las clases acomodadas de España incurrieron en el grave pecado de egoísmo que luego tan caro han pagado. Con sus absurdas resistencias a nimios sacrificios (...) sirvieron inconscientemente de pretexto a maniobras políticas del más viejo estilo”*.

## **7.4.- LOS MESES DE GOBIERNO DEL FRENTE POPULAR**

### **7.4.1.- Un período demasiado breve para una nueva transformación**

Los dos gabinetes del Frente Popular que gobernaron desde el 19 de febrero hasta la sublevación del 18 de julio de 1936 tuvieron como ministros de Hacienda a Gabriel Franco López y a Enrique Ramos Ramos, ambos adscritos a Izquierda Republicana, el mismo partido que sus respectivos presidentes de Gobierno, Manuel Azaña y Santiago Casares Quiroga. La poca obra legislativa que dejaron estos ministros fue debida, lógicamente, a la brevedad temporal de sus mandatos, aunque cabe destacar el avanzado e innovador proyecto de ley para aplicar un recargo progresivo sobre la Contribución Territorial Rústica presentado por Gabriel Franco a las Cortes en el mes de mayo (que se detallará en el siguiente subapartado), un intento que no tuvo tiempo para ser aprobado y que mostraba un carácter mucho más ambicioso y progresista que el elaborado por Chapaprieta unos meses antes.

En marzo de 1936 se publicó una orden<sup>31</sup> regulando el funcionamiento de todos los servicios catastrales del ministerio de Hacienda. Reorganizaba las funciones del Servicio central, otorgándole la dirección, fiscalización y coordinación de todas las dependencias provinciales. Se detallaba el personal adscrito al mismo, compuesto por 42 personas entre ingenieros, topógrafos, delineantes y administrativos, al mando de un Ingeniero jefe. Los Servicios provinciales estarían constituidos por varias brigadas en cada provincia, y cada brigada tendría una media de 25 personas, también entre ingenieros, topógrafos, delineantes y administrativos, al mando de un ingeniero jefe de brigada, especificándose de manera pormenorizada sus funciones técnicas y administrativas. Se fijaban los módulos de campo y de gabinete, las remuneraciones, las dietas, las gratificaciones y las formas de locomoción. Finalmente, se diferenciaban los trabajos de nuevos levantamientos de acuerdo con la legislación vigente, se definía el marco para realizar los trabajos de

---

<sup>31</sup> ARANZADI. Repertorio Cronológico de Legislación, Pamplona. Año 1936. Orden de 31 de marzo de 1936. R. 714, pp. 320-332.

Catastro Topográfico Parcelario para las zonas que se definieran como de mayor riqueza agrícola, y se regulaban los trabajos de conservación.

Y la última disposición de mayor relevancia durante este período fue el decreto de 29 de junio de 1936<sup>32</sup>, sobre el abono del tributo por parte del Instituto de Reforma Agraria. La base tercera de la Ley de Reforma Agraria de 15 de septiembre de 1932, que fue declarada nuevamente en vigor por la de 18 de junio de 1936 (después de que fuera modificada durante el bienio radical-cedista por la de 1 de agosto de 1935), establecía que el Instituto estaría exento de toda clase de impuestos en las operaciones que realizara. Pues bien, en este decreto de junio de 1936 se fijaba que la Contribución Territorial no se consideraría comprendida entre estas exenciones, obligándose al Instituto de Reforma Agraria al pago de la misma para todas las fincas que expropiara, a partir del momento de la incautación material y en tanto la propiedad no fuera objeto de nueva transmisión.

#### **7.4.2.- El proyecto de ley de recargo progresivo sobre la Contribución Territorial Rústica del ministro Gabriel Franco**

Este proyecto de ley<sup>33</sup> estableciendo un recargo progresivo sobre la Contribución Territorial Rústica fue leído por Gabriel Franco<sup>34</sup> a las Cortes el día 7 de mayo de 1936. El ministro de Hacienda introducía un largo preámbulo justificando el contenido de su proposición, en el que indicaba que, además de por otras causas, también era necesario actualizar los gravámenes del impuesto agrario porque habían disminuido excesivamente y debían asimilarse a los tipos impositivos sobre las rentas del capital, que se estaban aplicando en la Contribución sobre las Utilidades de la riqueza mobiliaria. Precisaba que el escalado de recargos que establecía su proyecto eximía del aumento a los

---

<sup>32</sup> ARANZADI. Repertorio Cronológico de Legislación, Pamplona. Año 1936. Decreto de 29 de junio de 1936. R. 1284, p. 645.

<sup>33</sup> Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados. Apéndice 18 al número 26, día 7 de mayo de 1936.

<sup>34</sup> Gabriel Franco López (1897-1972), discípulo de Antonio Flores de Lemus, era catedrático de Economía Política y Hacienda Pública. Muy cercano a Azaña, fue uno de los fundadores de Izquierda Republicana.

pequeños propietarios y a las capas más modestas de la clase media campesina, y fijaba que el aumento sólo alcanzara su tipo normal de 28,6 por ciento de las vigentes cuotas en los contribuyentes con cuota del Tesoro mayor de 1.000 pesetas anuales. Y este recargo del 28,6 por ciento representaría en las zonas catastradas un gravamen total del 18 por ciento del líquido imponible (es decir, el resultante de aplicar el recargo al 14 por ciento vigente), que podría considerarse el normal en el proyecto. Pero a partir de ahí se incrementaba fuertemente el recargo para los contribuyentes con mayores cuotas, fijándose una elevación progresiva, con un total de 44 tramos, que culminaba con un recargo del 150 por ciento para las cuotas del Tesoro que excedieran las 100.000 pesetas anuales.

A continuación, Gabriel Franco entraba en la justificación política y socio-económica de su proyecto: *“El movimiento de opinión que produjo el cambio de régimen tenía como uno de sus principales objetivos, si no era el principal, la Reforma Agraria. Y en los complejos deseos de mudanza que aquella aspiración encierra, destaca sobre los demás el propósito de sustituir las grandes concentraciones de la propiedad de la tierra por un régimen de democracia campesina que lleve al agro de extensísimas regiones de España, hoy medio desiertas, la vida del trabajo fecundo (...) Las concentraciones del dominio de la tierra han revestido en aquellas regiones la forma nefasta del latifundio...”*. Reflejaba después las lacerantes estadísticas que ofrecía el catastro parcelario realizado hasta 1934: *“Según esos estados, el uno y cuarto por ciento de los contribuyentes poseía más del 40 por 100 de toda la riqueza rústica comprendida en el Avance; y el dos y tercio por ciento de aquellos, más de la mitad”*; asegurando que: *“no es posible la estabilidad de la sociedad española mientras esa estructura no sea fundamentalmente cambiada”*. Se refería seguidamente a que la Comisión que preparó el anteproyecto de la Reforma Agraria formuló en su propuesta, como una de las piezas esenciales, un recargo progresivo sobre las cuotas de la Contribución Territorial Rústica, y que *“el impuesto representa la compensación exigida del propietario por el daño que causa, mientras llega la hora de la expropiación”*. Y finalizaba el preámbulo señalando que el recargo tenía también la función de *“debilitar el interés privado que mantiene las grandes concentraciones de la propiedad de*

*la tierra*"; según Gabriel Franco, este objetivo lo tenía, asimismo, el proyecto de ley de Chapaprieta de octubre de 1935, dejando aparte las diferencias en la extensión y elevación de los gravámenes, que en aquél tenían un límite máximo de sólo el 42,86 por ciento de la cuota.

El texto del proyecto de ley era claro y conciso, y estaba constituido por 20 artículos y dos disposiciones transitorias. Se destacaba en su artículo 2º que la base del recargo era la suma de todas las cuotas del Tesoro de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria que le correspondieran a un mismo contribuyente, con lo que se modificaban los estados anteriores que consideraban a un propietario tantas veces como los distintos municipios en cuyos términos radicaran sus bienes. En los siguientes artículos se definían los elementos que no computarían en la base del recargo y las exenciones. Entre los primeros se hallaban los terrenos que fuesen objeto de repoblación forestal y las tierras temporalmente ocupadas según las disposiciones de la Reforma Agraria; y entre las exenciones del recargo, aunque no lo estuvieran de la contribución, se hallaban el Estado español, los bancos nacionales, las comunidades de campesinos reguladas por la Reforma Agraria, y los contribuyentes cuya suma de todas las cuotas de la contribución no excediera de 600 pesetas.

La escala de recargo se establecía en el artículo 8º. Era una larguísima tabla de 44 tramos de crecimiento progresivo, que podría representarse gráficamente en una curva (en el eje de abscisas los tipos de recargo, y en el de ordenadas las cuotas del Tesoro) asimilable a dos rectas: la primera con una fuerte pendiente, y continuando la segunda, en la parte superior, con un cambio a una notable tendencia de menor pendiente. El primer tramo correspondía a las cuotas del Tesoro comprendidas entre las 600 y 650 pesetas anuales, a las que se aplicaría un 1 por ciento de recargo; y el último tramo, el 44, correspondía a las superiores a las 100.000 pesetas, a las que se gravaría un 150 por ciento. Para sintetizar el crecimiento progresivo y el cambio de tendencia se reflejan a continuación algunos de los tramos más representativos:

<u>Tramo</u>	<u>Cuota del tesoro (Pesetas)</u>	<u>% Recargo</u>
1	600-650	1,0
5	800-850	16,2
10	1.050-1.100	31,3
15	1.500-1.600	51,4
22	2.300-2.450	74,2
27	3.250-3.500	90,5
32	5.000-5.500	107,4
36	8.000-9.000	121,3
38	10.000-12.500	126,5
40	15.000-20.000	133,8
41	20.000-30.000	137,6
42	30.000-75.000	141,6
43	75.000-100.000	146,5
44	100.000- -----	150,0

En los siguientes artículos se regulaba el precepto de sumar todas las cuotas de un mismo propietario en distintos términos municipales, así como la obligación de declarar por parte de los partícipes de comunidades de bienes. Finalmente, del artículo 15 al 20 se fijaban las multas y sanciones por la defraudación del recargo, estableciéndose también la posibilidad de denunciar públicamente a los defraudadores, percibiendo por ello el denunciante la mitad de la multa.

El texto del proyecto de ley pasó a continuación a la Comisión de Hacienda del Congreso de los Diputados para su discusión, y se hallaba todavía en trámite parlamentario el día 18 de julio de 1936, por lo que nunca llegaría ya a ser aprobado.

La enorme oscilación del recargo propuesto sobre la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria por este proyecto de Gabriel Franco introducía al impuesto una gran progresividad, siendo, de todos los intentos desarrollados hasta aquel momento, el que históricamente establecía unas mayores

diferencias, y gravaba con mayor intensidad a los latifundistas y grandes propietarios. El recargo máximo del 150 por ciento sobre las cuotas (del catastro o de los amillaramientos) superiores a las 100.000 pesetas representaba para los contribuyentes afectados que su tipo impositivo catastral pasara del 14 al 35 por ciento. En este sentido, comparativamente con el proyecto de Chapaprieta, las diferencias máximas de 150 y 42,86 por ciento, que representaban unos tipos impositivos catastrales del 35 y el 20 por ciento, respectivamente, eran muy relevantes. Y este tipo catastral del 35 por ciento se aplicaría a los grandes propietarios con líquidos imponibles superiores a las 714.285 pesetas, que podían corresponder entonces a latifundios con superficies cultivadas de entre 5.000 y 6.000 hectáreas. Añadiendo que el recargo se efectuaría aquí sobre la suma de las propiedades de cada contribuyente, aunque estuvieran situadas en distintos términos municipales, una medida que modificaba conceptualmente el impuesto de forma notable. Como ya se ha indicado, el crecimiento de la parte principal de la gráfica de la curva del recargo del proyecto de Gabriel Franco tenía una pendiente muy pronunciada, contrastando con la del proyecto de Chapaprieta, que crecía de forma asintótica y con pendiente atenuada. En cuanto a los valores mínimos para aplicar el recargo, aquí había un cambio de tendencia, ya que en el proyecto del primero se establecía una cuota del Tesoro de 600 pesetas, mientras que en el del segundo, calculado según el tipo catastral, sería de 2.800 pesetas; en ambos casos, sin embargo, quedaban excluidos del recargo los medianos y pequeños contribuyentes. Gabriel Franco incluía su propuesta de reforma de la Contribución Territorial Rústica como una parte inseparable del cuerpo de medidas pendientes de los gobiernos republicanos del primer bienio para la ejecución de la Reforma Agraria, recordando que la Comisión encargada de preparar el anteproyecto ya estableció esta medida en su programa. De haberse aprobado y aplicado la ley, los importes recaudados por el recargo progresivo se hubieran destinado íntegramente a financiar la actuación del Instituto de la Reforma Agraria, según disponía la base tercera de la rehabilitada ley de Reforma Agraria de 15 de septiembre de 1932.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados. Apéndice 18 al número 26, día 7 de mayo de 1936.

Los años de la Segunda República terminaron, pues, con este nuevo fracaso antes del estallido de la Guerra Civil. El balance final de todo el periodo republicano podría calificarse como adverso y desesperanzador de cara a la reforma modernizadora de la Contribución Territorial Rústica y el catastro. El naciente proyecto renovador de implantación catastral por fotografía aérea fue paralizado de nuevo por los gobiernos conservadores a instancias de la oligarquía de los grandes terratenientes; y los intentos de introducir la progresividad en el impuesto resultaron también infructuosos, primero por la mayoría parlamentaria conservadora y después por el advenimiento de la sublevación militar. Todo ello podría sintetizarse en tres grupos de hitos principales. En primer lugar, durante el bienio social-azañista, una vez realizado el desmantelamiento de la obra legislativa de la Dictadura, Jaime Carner consiguió la promulgación de la ley de 4 de marzo de 1932 de Declaración de Rentas de Fincas Rústicas, la ley de 6 de agosto de 1932 del Catastro por fotografía aérea, y, aunque en menor medida en cuanto a su influencia en el gravamen sobre los agricultores, la ley de 20 de diciembre de 1932 de Contribución sobre la Renta. En segundo lugar, durante el bienio radical-cedista, Manuel Marraco publicó el revisionista decreto de 31 de agosto de 1934 de Registro Fiscal de la Propiedad Rústica, y Joaquín Chapapieta, con su proyecto de ley de 15 de octubre de 1935, fracasó en su moderado intento de introducir una escala progresiva de gravámenes. Y finalmente, en tercer lugar, durante el primer gobierno del Frente Popular, a Gabriel Franco le faltó el tiempo suficiente, por el estallido de la Guerra Civil, para que las Cortes pudieran aprobarle su avanzado y progresista proyecto de ley de 7 de mayo de 1936 de recargo sobre la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria.

## **7.5.- EL IMPUESTO Y EL CATASTRO DURANTE LA GUERRA CIVIL**

Durante los casi tres años de Guerra Civil, la recaudación de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria se redujo de manera extraordinaria, debido, naturalmente, a la distorsión general causada por el conflicto, tanto en los organismos del ministerio de Hacienda y los Ayuntamientos, encargados del control, administración y realización de los ingresos, como en la parte de los contribuyentes en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias. En las zonas bajo control de los dos bandos de la contienda, hubo algunos períodos, sobre todo al principio en la parte republicana y al final en la parte sublevada, en los que se ejerció con una mayor intensidad el proceso de la recaudación, aunque puede decirse que siempre ésta estuvo muy por debajo de los mínimos de la normalidad. Por consiguiente, y bajo el supuesto de que estos importes fueron considerados irrelevantes, no existe ningún documento oficial, confeccionado por ninguno de los dos bandos, en los que se registren las cantidades totales o parciales recaudadas a lo largo de los tres años del período bélico. Como consta en el cuadro I.1 del Apéndice Estadístico, ninguna fuente documental aporta estos datos, y todas reflejan la inexistencia de recaudación reconocida y liquidada desde 1936 a 1939 (en el presente apartado, sin embargo, se detallarán órdenes o decretos de la Junta de Defensa Nacional, u otros organismos del bando nacionalista, en los que se establecían normas, plazos, condonaciones, etc. para el cobro del impuesto en sus zonas de influencia).

En cuanto a la realización del catastro parcelario durante la Guerra Civil, debe decirse también que en todo este tiempo el número de nuevas hectáreas levantadas y valoradas fue irrelevante. La evidencia, y las casi inexistentes cifras oficiales publicadas, dan a entender que los trabajos de campo (topográficos y agronómicos) disminuyeron de manera generalizada y en la mayor parte del tiempo quedaron paralizados; y, por otro lado, los vuelos fotogramétricos, que ordenaba el entonces vigente decreto de Marraco de agosto de 1934, cabe suponer que se suspendieron de manera absoluta

durante todo el período. Sí se realizarían en parte, por las características del tipo de labor, algunos trabajos de gabinete, aunque también de forma discontinua y reducida. Las únicas cifras oficiales, que de forma global se emitieron posteriormente, se indican en el cuadro III.5 del Apéndice Estadístico, y fueron aportadas por las fuentes que se señalan en el mismo. Agrupan los términos municipales y la superficie realizada desde los años 1929 a 1943, por lo que no puede discernirse en ellos la labor desarrollada durante el tiempo de la contienda civil. Y los únicos otros datos parciales que hacían referencia a las superficies realizadas durante estos años fueron los publicados por el Instituto Geográfico, que se reflejan en el cuadro III.1. En él se señala que durante los cuatro años de 1936 a 1939 este organismo trasladó al ministerio de Hacienda (por tanto, era sólo trabajo planimétrico y faltaba todavía el agronómico) un total de 93 términos que sumaban 295.656 hectáreas de Catastro Topográfico Parcelario. La media eran, pues, 73.914 hectáreas anuales, una cifra muy inferior a la producción habitual del Instituto Geográfico, y siendo muy probable, además, que una buena parte fuera trabajo pendiente de entrega de la labor de campo desarrollada en años anteriores.

Los ministerios de Hacienda de los gobiernos republicanos siguieron dictando algunas disposiciones referentes al cobro de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria a partir del comienzo de la guerra. Conforme ésta iba avanzando y reduciéndose las zonas bajo el dominio de la legalidad republicana, estas disposiciones fueron disminuyendo y desviándose todas las responsabilidades hacia las actuaciones autónomas de las delegaciones de Hacienda provinciales, que seguían funcionando con mayor o menor precariedad. Por el otro lado, en el territorio controlado por el ejército rebelde, se empezó muy pronto a dictar decretos y órdenes para regularizar en lo posible la recaudación en las zonas ocupadas. Por tener muchos de ellos también vigencia e influencia durante los años posteriores a la guerra, se resumirán a continuación los principales decretos y órdenes publicados, hasta abril de 1939, en el bando nacionalista por los distintos organismos que éste fue reorganizando para encauzar de nuevo el proceso

Como primera medida, en agosto de 1936, la Junta de Defensa Nacional publicó<sup>36</sup> en Burgos un primer decreto al efecto, en el que se fijaban los plazos para el pago de las contribuciones territorial e industrial del tercer trimestre del año, antes del día 25 de agosto, y se condonaban los recargos en el resto de los impuestos vencidos si éstos se hacían efectivos en un período de 15 días. A partir de ésta, se sucederían otras disposiciones para la regularización de los ingresos en rústica, entre las que destacaban las que pretendían fijar los cupos de los amillaramientos para 1937 en sus zonas ocupadas.

En agosto de 1937, la Presidencia de la Junta Técnica del Estado publicó una orden<sup>37</sup> para establecer los cupos provinciales para 1938 de las provincias todavía amillaradas. Se fijaba que debería seguirse lo preceptuado en la ley de 29 de diciembre de 1910 y en la real orden de 22 de octubre de 1926, pero que ante la insuficiente información sobre la riqueza rústica de sus zonas ocupadas se prolongarían los cupos dictados en 1935 para el ejercicio de 1936. Y se determinaban los tipos impositivos para las cuotas del Tesoro, que serían del 18,56 por ciento para los municipios de la primera sección y del 22,365 por ciento para los de la segunda (ambos incluían un recargo del 16 por ciento para atenciones de primera enseñanza). Esta orden se repitió en agosto de 1938, por parte ya del recién creado ministerio de Hacienda, para el ejercicio de 1939, con los mismos términos y tipos impositivos.

La dirección del bando nacionalista suprimió, mediante el decreto de 23 de junio de 1937, el régimen de concierto económico de las provincias de Guipúzcoa y Vizcaya, quedando, por tanto, solamente Álava y Navarra integradas en el mismo. Con ello, pues, la Contribución Territorial y el catastro de las dos primeras entró a formar parte del régimen común (orden de 24 de noviembre de 1937).

La orden de 3 de mayo de 1938 estableció que el Instituto Geográfico, Catastral y de Estadística, nombre que mantuvo durante el período

---

<sup>36</sup> ARANZADI. Repertorio Cronológico de Legislación, Pamplona. Año 1936. Decreto de 3 de agosto de 1936. R. 1450, p. 751.

<sup>37</sup> ARANZADI. Repertorio Cronológico de Legislación, Pamplona. Año 1937. Decreto de 31 de agosto de 1937. R. 905, p. 657.

republicano, pasara a denominarse de nuevo Instituto Geográfico y Catastral. Este organismo dependía, desde febrero de 1938, de la Vicepresidencia del Gobierno. En la orden de 3 de mayo se ordenaba que se reintegraran al Instituto los servicios del Catastro Topográfico Parcelario que desde 1935 formaban parte de la Dirección general de Propiedades y Contribución Territorial del ministerio de Hacienda. Asimismo, se segregaban del Instituto todas las funciones de estadística que éste realizaba, asignándolas al ministerio de Organización y Acción Sindical.

Finalmente, la última disposición relevante publicada durante la Guerra Civil por el bando nacionalista fue el decreto de 2 de marzo de 1939, ordenando la reintroducción de la exención absoluta y permanente de la Contribución Territorial de todos los edificios y bienes propiedad de la Iglesia Católica. Estas exenciones perdurarían durante todo el franquismo, y su vigencia se ha prolongado, en su fundamento, hasta la actualidad con el Impuesto de Bienes Inmuebles. Como se ha indicado en los dos capítulos anteriores, estos privilegios tributarios fueron implantados durante el Directorio militar por el decreto ley del catastro de 3 de abril de 1925, y fueron suspendidos durante el primer bienio republicano mediante la ley de 6 de agosto de 1932 y la de 2 de junio de 1933. El decreto franquista de 2 de marzo de 1939 (desarrollado después con la orden de 11 de marzo de 1939) establecía de nuevo, pues, la exención absoluta y permanente de: los templos católicos y sus edificios anejos abiertos al culto público; los edificios, jardines y huertos destinados a la habitación y recreo de obispos y párrocos; los seminarios conciliares; y los edificios o conventos ocupados por órdenes o congregaciones religiosas, exceptuándose los destinados a enseñanza retribuida o a cualquier otro fin de carácter lucrativo. Como puede apreciarse, estos beneficios afectaban en su totalidad a la Contribución Territorial Urbana, salvo en el aspecto relativo a los huertos destinados a la habitación y recreo del clero, que, como se ha señalado en el subapartado 6.3.1., abría la puerta al incumplimiento, posteriormente comprobado, al dejar en la ambigüedad los límites de su superficie y riqueza.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> GARCÍA MARTÍN (1976, pp. 25-34) presenta varios casos de jurisprudencia en este sentido.

**CAPÍTULO 8**

**EL OBJETIVO DE LA RECAUDACIÓN**

**DURANTE LA PRIMERA ETAPA**

**AUTÁRQUICA DEL FRANQUISMO**

**(1939-1952)**



## **8.- EL OBJETIVO DE LA RECAUDACIÓN DURANTE LA PRIMERA ETAPA AUTÁRQUICA DEL FRANQUISMO (1939-1952)**

Al finalizar la Guerra Civil, en un desolador panorama humano de vencedores y vencidos, y con la intensa presión del creciente conflicto internacional, el nuevo régimen político franquista, según afirman J. Fontana y J. Nadal (1980, pp. 137-145), acabó de configurarse bajo el doble signo de la regresión social y de la autarquía económica. Se produjo una drástica reducción del comercio exterior que condicionó la marcha de toda la economía durante un largo período, no alcanzándose los niveles productivos anteriores a 1936 hasta ya muy entrada la década de los cincuenta. En el sector industrial, la falta de maquinaria, la escasez de materias primas y las restricciones energéticas se combinaron para imprimir una intensa disminución a fábricas y talleres; y la siderurgia y el textil se estancaron en las cifras del tiempo de la Gran Depresión. Contra la política favorable al factor trabajo que había adoptado la República, el franquismo opuso otra orientada de forma inflexible hacia el factor capital, forzada por los vencedores de la contienda civil. Como macroíndices indicativos de esta regresión, la renta nacional estuvo situada hasta 1950 siempre por debajo de la cota de 1935, y la renta per cápita descendió a niveles todavía más bajos.

En cuanto a la agricultura, hasta 1952 el descenso de la producción fue debido a dos causas primordiales: la caída de los rendimientos y la reducción de las superficies cultivadas. Desde finales de la Guerra Civil, la política agraria se redujo a una política de suministros, basada en los cereales y en el aceite de oliva, relegando absolutamente a las exportaciones. Se racionó el pan y otros alimentos básicos, y tuvieron que comprarse al extranjero una gran parte de los productos alimenticios, con el consiguiente perjuicio para las otras partidas de importación. Sin embargo, a pesar de que el sector agrario fue mucho menos productivo que el industrial, se produjo una redistribución de la

renta a favor de las zonas rurales y en contra de las urbanas, siendo los mayores beneficiados, sobre todo, los grandes latifundistas del sur peninsular, en detrimento de los pequeños propietarios. Durante el primer decenio franquista, la tierra se convirtió en un bien deseado, con un gran aumento de compradores, por la seguridad que ofrecía el régimen y por los altos beneficios de la especulación generada en un período de escasez.

La presión fiscal en España durante esta etapa, según señala F. Comín (1996, Vol. II, p. 85), aumentó en la inmediata posguerra pero enseguida retrocedió, y sólo recuperó los niveles de la Segunda República hasta después de 1960. La presión fiscal descendió del 10,9 al 7,4 por ciento entre 1935 y 1952, y en 1959 todavía estaba en el 9,4 por ciento. Para el conjunto del sistema tributario, asevera F. Comín, la presión impositiva del Estado franquista era reducida, porque esto beneficiaba a las clases medias y altas que apoyaban al régimen. Los dos impuestos que más aumentaron sus ingresos fueron la Contribución de usos y consumos, que se convirtió en la de mayor rango recaudatorio por la reforma de Larraz de 1940 y por el colapso del comercio exterior, y la de utilidades, que pasó del 14 al 21 por ciento de los ingresos no financieros del Estado entre las fases de 1940-1945 y 1946-1951.

Sin embargo, la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria también incrementó muy notablemente su recaudación en este período, sufriendo durante el mismo nueve sucesivos aumentos mediante otras tantas disposiciones legales, y sin variar en nada su naturaleza como impuesto de producto y de estructura proporcional. En términos nominales, entre 1940 y 1952 los ingresos aumentaron un 207 por ciento (281 y 863 millones de pesetas). Y estas cifras oficiales eran las correspondientes a las cuotas del Tesoro, sin contabilizarse los recargos adicionales, como los municipales, provinciales, seguros sociales de la agricultura, paro obrero, etc. Los tipos impositivos de las cuotas del Tesoro aumentaron en esta etapa para el territorio catastrado un 27 por ciento, y los tipos impositivos del total de cuotas más recargos se elevaron un 79 por ciento para las zonas rectificadas y de nuevo catastro y un 156 por ciento para las zonas no rectificadas. La diferencia entre estos porcentajes y los mayores ingresos de la recaudación fue debida

principalmente a la imperiosa política proyectada por el ministro Joaquín Benjumea, consistente sobre todo en aumentar la recaudación del impuesto mediante las rectificaciones al alza de los amillaramientos (con lo que continuaba la inequidad y la ocultación) y el catastro ya realizado, y en menor medida por el nuevo catastro, muy reducido durante este período. En este capítulo se documentará y demostrará, pues, que la presión fiscal sobre la agricultura durante esta etapa del primer franquismo dejó de ser moderada, como en la Segunda República, para pasar ya a poder considerarse como media y alta, a pesar de no variar la estructura del impuesto y de seguir definiéndose a las bases imponibles como la renta líquida de los cultivos y aprovechamientos.

En cuanto a la ejecución de nuevo catastro parcelario, debe decirse que durante este período de casi tres lustros, comprendido desde la finalización de la Guerra Civil hasta la aplicación de la ley de diciembre de 1952, se realizó una limitada y escasa implantación. En 1939 estaba catastrada aproximadamente un 53 por ciento de la superficie del país, y en los catorce años siguientes se realizaron solamente 7,15 millones de hectáreas, es decir, una media de 511.000 Ha/año, cifra que podría situarse entre las medias anuales más bajas de las etapas anteriores. Benjumea publicó las órdenes de diciembre de 1941 y de febrero de 1944 para la regulación de la implantación catastral. La primera era insuficiente e inefectiva, mientras que la segunda, planteada ya con mayores pretensiones, introduciendo en el proceso de los levantamientos a Ayuntamientos y Diputaciones, puede decirse también que, finalmente, sus resultados se acercaron al fracaso (la disposición fijaba el levantamiento de 1,66 millones de Ha/año). En estos primeros catorce años, pues, la Hacienda franquista confluyó con los intereses de terratenientes y grandes propietarios en su objetivo de seguir manteniendo el "statu quo" de los amillaramientos, a costa de ralentizar el proceso de la implantación catastral. Aunque, eso sí, combinando esta ralentización con la ejecución a gran escala de la rectificación al alza de las zonas amillaradas, con la clara finalidad de aumentar de forma importante la recaudación del tributo.

## **8.1.- LA REFORMA DE LARRAZ Y LA ORDENACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN TERRITORIAL RÚSTICA**

### **8.1.1.- La reforma tributaria de José Larraz de diciembre de 1940**

El nuevo ministro de Hacienda de la primera reorganización del Gobierno del régimen franquista, que se realizó una vez ya finalizada la Guerra Civil, fue José Larraz López. Este abogado del Estado y hacendista procedía de las filas de la Asociación Católica Nacional de Propagandistas y mantuvo su titularidad en el ministerio desde agosto de 1939 hasta mayo de 1941<sup>1</sup>. Su principal aportación legislativa fue la Ley de Reforma tributaria de 16 de diciembre de 1940, que Larraz retrasó hasta que el presupuesto hubiera asumido el pago de los atrasos y hubiera comenzado la reconstrucción de los daños de la guerra, para tener el conocimiento de las obligaciones que se generaban.

Esta disposición legal<sup>2</sup>, publicada en el B.O.E. no por parte del ministerio de Hacienda sino por parte de la Jefatura del Estado, abarcaba la reforma de casi todos los tributos, agrupando algunos de ellos e introduciendo nuevas figuras de impuestos indirectos. En el preámbulo, se indicaba que los principales objetivos de la reforma eran, en primer lugar, la adecuación de las bases fiscales, para extraerlas, en muchos casos, se decía, del estado de ocultación en que permanecían; citando, como ejemplos principales, la Contribución Territorial y el impuesto de Derechos reales (estos dos tributos eran los que generaban las mayores recaudaciones; en el primer semestre de 1940 aportaron, respectivamente, el 10,38 y el 11,06 por ciento de los ingresos ordinarios del Estado). Y, en segundo lugar, la elevación también de los tipos impositivos de manera generalizada. Se hacía especial referencia al impuesto sobre la Renta, al que se endurecía su escala de gravamen y se instauraba un nuevo organismo para su gestión, la Dirección general de Contribución sobre la

---

<sup>1</sup> Su antecesor en el cargo, desde enero de 1938, había sido Andrés Amado Reygondaud de Villebardet.

<sup>2</sup> ARANZADI. Repertorio Cronológico de Legislación, Pamplona. Año 1940. Ley de 16 de diciembre de 1940. R. 2093, pp. 1340-1355.

renta. Como innovación más relevante, se implantaban bastantes nuevos impuestos indirectos, que se integrarían en una Contribución de Usos y Consumos, junto con otros de la misma naturaleza que ya existían, salvo los de Aduanas, Timbre y Transporte por mar. Se establecían en esta Contribución cinco tarifas distintas en función del tipo de impuesto, que serían los de alimentación, los energéticos, los elaborados, los de comunicaciones y los de lujo. En su conjunto, pues, esta reforma modificaba de forma notoria el sistema tributario español, y aumentaba sus ingresos con los nuevos tributos y con la elevación de los gravámenes de los ya existentes. De todas formas, continuaba alejada de los modelos que se configuraban en los países europeos avanzados, y con su principal reestructuración, la de la Contribución de Usos y Consumos, se pretendía claramente una desincentivación del consumo, vinculada con la política autárquica que se había implantado en el país.

La ley de Larraz de diciembre de 1940 dedicaba su primer capítulo a la reforma de la Contribución Territorial. En el primer artículo se establecía que, a partir de 1941, se elevarían los líquidos imponibles de la riqueza rústica según los siguientes aumentos: un 67 por ciento para la primera Sección de los amillaramientos; un 110 por ciento para la segunda Sección de los amillaramientos; y un 26 por ciento para los Avances Catastrales y registros fiscales. Se exceptuaban de estos aumentos las localidades consideradas devastadas por la guerra, según el decreto de 23 de septiembre de 1939, y las fincas cuyos valores fueron declarados de acuerdo con lo establecido en la ley de 4 de marzo de 1932, que se deberían revisar inmediatamente, poniendo en duda lo realizado según la ley de Carner. En el tercer artículo, se fijaba que se unificaban en el 17,50 por ciento todos los tipos impositivos de la riqueza rústica, es decir, tanto de las zonas catastradas como de las dos secciones de las amillaradas; y se suprimían los recargos de dieciséis centésimas y el transitorio del 10 por ciento, subsistiendo solamente el recargo municipal para combatir el paro obrero en los municipios en que ya estuviera establecido, pero reducido al 6,50 por ciento de la cuota estatal.

En el artículo 5º se ordenaba que se rectificaría la valoración de toda la riqueza imponible amillarada, con efecto a partir de comienzos de 1942. El

ministerio de Hacienda elaboraría un estudio general, en función de la actualización de la producción y de los precios agrícolas, determinando las cifras totales imputables a cada provincia amillarada. Estos líquidos globales se repartirían entre los municipios de cada provincia por su respectiva Delegación de Hacienda, con la aprobación de la Diputación provincial. Y, finalmente, cada municipio repartiría su cantidad entre los contribuyentes de acuerdo con el cupo vigente en aquel momento. Con ello, pues, se ordenaba una rectificación general de los amillaramientos, pero centrándola en la primera escala del reparto, es decir, la distribución del cupo nacional realizando la valoración de la riqueza global de cada provincia. Y asimismo, en el artículo 6º se fijaba que se corregirían y actualizarían las valoraciones agronómicas de las zonas ya catastradas, en función de la producción y los precios en vigor en aquel momento.

Y en el artículo 7º se establecía una medida sorprendente. Se suspendían los trabajos de implantación y conservación de los avances catastrales y los de aplicación del decreto de 31 de agosto de 1934. Por consiguiente, se paralizaban todos los trabajos catastrales en España, que hasta aquel momento se habían empezado lentamente a regularizar después de la guerra.

Finalmente, el texto del artículo 8º era el siguiente: *“El arrendador de fincas rústicas tendrá derecho a repercutir sobre el arrendatario aquella parte de la contribución rústica que exceda del 20 por 100 de la renta satisfecha por éste”*. Y el resto del articulado de la ley estaba dedicado a la Contribución Territorial Urbana.

En cuanto a la reforma de la Contribución sobre la Renta, la ley aumentaba las bases imponibles, disminuía la exención de 100.000 a 70.000 pesetas anuales, y, sobre todo, elevaba de forma muy importante los tipos impositivos, que llegaban al 40 por ciento para las rentas superiores a 1 millón de pesetas. En lo concerniente a los gravámenes sobre los agricultores, se mantenía lo dispuesto en el texto inicial de la ley de Carner de 20 de diciembre de 1932 (subapartado 7.2.5.).

En conclusión, la ley de Larraz, al elevar mediante porcentajes los líquidos imponibles y establecer la unificación a un solo tipo impositivo del 17,5 por ciento, aumentó considerablemente los gravámenes de la Contribución Territorial Rústica, tanto de las zonas catastradas como de las amillaradas. En cuanto a estas últimas, el efecto final fue el incremento de los tipos impositivos de las cuotas del Tesoro, para la primera sección, del anterior 18,56 por ciento a un 29,22 por ciento, y, para la segunda sección, del anterior 22,36 a un 36,75. Y en el territorio ya catastrado se pasó del 15,4 por ciento (aunque con municipios que aún tributaban al 14 por ciento, según se señala en el subapartado 7.1.2.) al 22,05 por ciento. Puede verse, pues, que se fijó un incremento medio de un 60 por ciento para los amillaramientos, y de un 43 por ciento para el catastro, lo que puede considerarse un aumento de proporciones muy considerables. Aunque con una gran diferencia en contra del catastro, es decir, en contra de los contribuyentes que tributaban ya por *cuota*, por el hecho, reflejado en las estadísticas totales de la riqueza ya catastrada (ver cuadro...), de que la ocultación media de los líquidos imponibles de los amillaramientos en España se cifraba aproximadamente en un 90 por ciento, y este diferencia de veinte puntos porcentuales, evidentemente, no la compensaba. Se supone que Larraz confiaba en que la rectificación de los amillaramientos, que preveía la ley aplicar ya para 1942, corregiría en parte esta notable desigualdad, aún sin tener en cuenta la cuestión esencial, que era la descomunal inequidad en el reparto de la carga tributaria individual que mantenían los amillaramientos con respecto al catastro. Por otro lado, sin embargo, estos aumentos de las cuotas del Tesoro se atenuaban con la eliminación de los recargos municipales anteriores del 16 por ciento y del 10 por ciento sobre las mismas (ley de 11 de marzo de 1932), que representaban que las cuotas catastrales eran realmente antes del 19,40 por ciento (no del 15,40) frente al nuevo 22,05 indicado

Esta ley establecía otra medida que regulaba la relación económica contractual entre arrendador y arrendatario. Por primera vez se señalaba por ley los límites que el primero podía repercutir sobre el segundo para contribuir en el pago del impuesto, ya que anteriormente esto formaba parte del acuerdo privado que se negociaba entre ambos. Aunque este artículo 8º se redactaba

de tal manera que parecía más una recomendación a cumplir por las partes que una determinación precisa de estos límites. Del texto se desprendía que se “invitaba” al arrendador a repercutir al arrendatario la parte del impuesto que excediera del 20 por ciento de la renta que éste pagaba. Y esta cantidad repercutida podía ser muy considerable a favor del arrendador. Para su valoración aproximada, basta calcular en función de la renta del arrendamiento, es decir, los dos tercios del líquido imponible del amillaramiento (según la ley de Carner de 4 de marzo de 1932, subapartado 7.1.2.), y ver la notable diferencia que podía exceder la cuota de la contribución a su 20 por ciento.

Finalmente, la insólita medida de suspender todos los trabajos catastrales *“mientras no se disponga lo contrario”*, sin aportar ningún argumento ni justificación, era muy difícil de entender. Con ello se paralizaban todas las plantillas de personal, tanto del trabajo planimétrico como del agronómico (aunque estas últimas se consagrarían, se decía en el texto, *“a las labores que requieran la aplicación de la ley”*; pero estas labores eran casi inexistentes), quedando todas ellas prácticamente desocupadas. De la ley se desprendía que quería darse una mayor preponderancia a los amillaramientos, y de ahí su importante rectificación provincial prevista para 1942, y podía suponerse que se intentarían regular de nuevo, en un futuro, los trabajos catastrales con nuevas leyes y disposiciones, pero para eso no era necesario la suspensión de las labores, que podían seguirse realizando de acuerdo con la normativa anterior. Esta paralización, a pesar de que las plantillas pudieron haber quedado muy mermadas por los efectos de la guerra, la depuración y el exilio, conducía a la inacción a centenares de funcionarios.

### **8.1.2.- La ley de ordenación de la Contribución Territorial, la primera medida del nuevo ministro Joaquín Benjumea**

Mediante la orden de 28 de abril de 1941, y para dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 5º y 6º de la ley de Reforma Tributaria de 16 de diciembre de 1940, se nombró una Comisión, presidida por el director general de Propiedades y Contribución Territorial, que debería proponer, antes del día

1 de julio, las cifras totales de riqueza imponible por rústica y por pecuaria de cada provincia en régimen de amillaramiento, y, también, la propuesta de coeficientes de corrección de las valoraciones (tipos evaluatorios) de todo el territorio catastrado. Todo ello, para ser aplicado a partir de comienzos de 1942, de acuerdo con lo ordenado por la ley.

En mayo de 1941 se produjo el relevo en el ministerio de Hacienda, causando baja José Larraz y ocupando la cartera Joaquín Benjumea Burín. El nuevo ministro, antiguo militante de Falange, ex alcalde de Sevilla, anterior titular de Agricultura y Trabajo, con ascendencia familiar proveniente de grandes terratenientes y ganaderos de la provincia de Sevilla, y cuyo mandato se prolongaría hasta 1951, continuó en materia de impuestos, durante los primeros tiempos, con las principales líneas directrices que había establecido su antecesor en el cargo, fijadas en el marco de la ley de Reforma tributaria de diciembre de 1940.

La Comisión creada en abril de 1941 no pudo llevar a efecto su cometido en el breve plazo temporal que se le exigía, manifestándose incapaz de desarrollarlo. Por ello, la Jefatura del Estado publicó la importante ley de 26 de septiembre de 1941, de *Normas para la ordenación de la Contribución Territorial*<sup>3</sup>, en la que se creaban dos servicios dependientes de la dirección general de Propiedades y Contribución Territorial: el de Amillaramiento y el de Catastro. El primero realizaría los trabajos de rectificación de las riquezas provinciales amillaradas, con las colaboraciones, para los repartos, de las Diputaciones provinciales y de los Ayuntamientos. Y se les concedería a estos organismos un 15 por ciento de las recaudaciones de las cuotas del Tesoro de la Contribución Territorial, repartiéndose un 5 por ciento para la Diputación (después sería el 7,5) y el 10 por ciento restante para el Ayuntamiento respectivo (en julio de 1945, la ley de Bases ampliaría grandemente estos porcentajes). Estas participaciones en las cuotas del Tesoro perdurarían durante muchos años, con distintas magnitudes fijadas en las sucesivas disposiciones legales, independientemente de los recargos que con gran

---

<sup>3</sup> ARANZADI. Repertorio Cronológico de Legislación, Pamplona. Año 1941. Ley de 26 de septiembre de 1941. R. 1680, pp. 1284-1286.

frecuencia se irían estableciendo y que percibirían de forma directa los municipios y las provincias.

Asimismo, la ley establecía una medida insólita, como era la de premiar con un porcentaje de la recaudación a determinados funcionarios municipales: *“Los Secretarios de los Ayuntamientos que tengan a su cargo la gestión de los documentos fiscales de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria, según los artículos anteriores, tendrán derecho a percibir del Estado el 1 por 100 de las cantidades ingresadas en el Tesoro como premio de formación de los respectivos repartimientos y listas cobratorias de contribuyentes”*. En cuanto al Servicio del Catastro, atendería a la conservación y mejora progresiva de los Avances y Catastros Topográficos Parcelarios en vigor. Para realizar todas estas funciones se emplearía personal de los anteriores servicios catastrales de valoración agrícola y forestal.

Concluía la ley de 26 de septiembre de 1941 estableciendo la composición de las nuevas Juntas Periciales, que actuarían a partir de entonces en el régimen franquista. Bajo la presidencia del alcalde del municipio, estarían constituidas por dos propietarios agricultores, otro ganadero y otro forestal, todos ellos designados por el Ayuntamiento; un representante de la Organización sindical de Falange Española Tradicionalista y de las J.O.N.S., y otro de la Diputación provincial; y, finalmente, un médico y un veterinario designados asimismo por el Ayuntamiento; junto con el secretario del mismo, que actuaría también como secretario de la Junta Pericial.

Para desarrollar esta ley, se publicaron dos órdenes, una para los amillaramientos y otra para el catastro. La orden de 23 de octubre de 1941 establecía la sistemática para la determinación de las cifras globales de riqueza rústica y pecuaria en cada provincia en régimen de amillaramiento y su distribución entre los respectivos términos municipales. Otorgaba y detallaba las responsabilidades del proceso a la Dirección general de Propiedades y Contribución Territorial, a las Diputaciones provinciales, a las Delegaciones de Hacienda, a los Ayuntamientos y a las Juntas Periciales, fijando, para estas últimas, la forma de elección de los vocales y el desglose pormenorizado de

sus funciones. Y la orden de 12 de diciembre de 1941, que desarrollaba la forma de establecer los coeficientes de corrección de las valoraciones catastrales, como consecuencia de los nuevos tipos evaluatorios de los cultivos y aprovechamientos, ordenaba agrupar los términos municipales catastrados en función de la homogeneidad de las características de sus calificaciones y clasificaciones, y regulaba las funciones que debería desarrollar la Dirección general de Propiedades y Contribución Territorial y los Servicios provinciales de Catastro en este proceso.

### **8.1.3.- Se reanudan los trabajos catastrales**

En diciembre de 1941, al cumplirse un año desde la suspensión de todos los trabajos catastrales en España, una orden del ministerio de Hacienda ordenaba su reanudación. La orden de 16 de diciembre de 1941<sup>4</sup> dividía en dos grupos las labores que deberían comenzarse a realizar, basándose en lo establecido en la ley de 26 de septiembre de 1941. El primer grupo era la Conservación de Avances y catastros parcelarios, y el segundo grupo era la nueva implantación, denominada Formación de nuevos Catastros. Para la conservación se establecía que el valor de los productos se cifraría en base a los precios medios de tasa a partir de 1939, redactándose nuevas cuentas analíticas y sintéticas que reflejarían la situación de las explotaciones agrícolas, forestales y ganaderas, y formándose para cada cultivo el cuadro provincial de nuevos líquidos imponibles de las clases máximas y mínimas.

La llamada formación de nuevos Catastros sería fijada por la Dirección general de Propiedades y Contribución Territorial. La orden establecía que las prioridades de nuevos levantamientos deberían ser, en primer lugar, las zonas todavía amillaradas de mayor riqueza de cultivos o aprovechamientos; y, en segundo lugar, las zonas amillaradas donde se considerara conveniente un mayor conocimiento de la individualización de la propiedad. Los trabajos serían realizados mediante los dos sistemas catastrales anteriores, es decir, el

---

<sup>4</sup> ARANZADI. Repertorio Cronológico de Legislación, Pamplona. Año 1941. Orden de 16 de diciembre de 1941. R. 2173, pp. 1632-1635.

primero de acuerdo con la metodología del Catastro Topográfico Parcelario, a cargo del Instituto Geográfico y Catastral, y el segundo mediante los sistemas de la fotografía aérea, a cargo del Servicio de Fotografía aérea del ministerio de Hacienda. Los servicios de Valoración agrícola y forestal, vigentes anteriormente, se dividirían en dos entes: el Servicio de Catastro de la riqueza rústica y el Servicio de Valoración forestal. Y el primero se desglosaría en un Servicio central y en los respectivos Servicios provinciales.

Esta escueta orden, como puede apreciarse, era más una disposición de tipo administrativo, regulando someramente la estructura organizativa, que una norma para ordenar de nuevo de forma eficiente y operativa la nueva realización de los trabajos catastrales en España, que no habían sido modificados desde el nefasto decreto republicano de Manuel Marraco en agosto de 1934. Para la llamada “Formación de nuevos Catastros”, que debería realizar la implantación todavía en casi la mitad de la superficie del país, se ordenaban unos preceptos simples y elementales, sin fijación de objetivos ni determinación precisa de las labores, que otorgaban toda la responsabilidad a una Dirección general que, naturalmente, seguiría las directrices que emanaban de sus instancias superiores. Estaba muy claro que el régimen franquista, a los casi dos años de haber finalizado la guerra, priorizaba de forma plena la rectificación de los amillaramientos (que se basaba casi exclusivamente en la revisión ascendente de los precios del producto) a la realización del catastro, un proceso que mantenía similitudes con el proyectado durante los inicios de la dictadura de Primo de Rivera. De esta forma, el ministro Benjumea aumentaría la recaudación, pero manteniendo el fraude y la profunda inequidad del reparto de la carga tributaria en el territorio amillarado.

## **8.2.- LOS NUEVOS RECARGOS AL IMPUESTO Y LA NEGLIGENCIA CATASTRAL**

### **8.2.1.- Un nuevo recargo lineal a la Contribución Territorial Rústica**

De nuevo, en enero de 1942, habiendo transcurrido tan sólo un año desde el notorio aumento de gravámenes de la ley de Larraz, una nueva norma de Joaquín Benjumea establecía otro recargo lineal de un 10 por ciento sobre la Contribución Territorial Rústica. Sin embargo, el recargo se fijaba de forma transitoria hasta que entraran en vigor las rectificaciones de los cupos de los amillaramientos y las nuevas valoraciones agronómicas del catastro, que se habían aplazado hasta 1943. Esta ley de 22 de enero de 1942<sup>5</sup> incrementaba, pues, de forma lineal y transitoria, en un 10 por ciento, la riqueza imponible de cada contribuyente. Con ello, el equivalente simulado de los tipos impositivos de las cuotas del Tesoro alcanzarían los muy elevados porcentajes de 32,14 y 40,43 para la 1ª y 2ª sección de los amillaramientos, y de 24,26 para el catastro, frente a los 23,38 y 28,17 y 19,40, respectivamente, que mantenían en la finalización del período republicano.

Y, además, esta ley, en sentido análogo a la de Larraz, incidía en que el nuevo recargo se aplicaría, en las propiedades arrendadas, sobre el arrendatario o cultivador directo, eximiendo al propietario arrendador. Establecía que el rentista debería repercutirlo en su totalidad al agricultor que explotaba su finca, sin excluirse, tampoco, la obligación de que éste continuara satisfaciendo al propietario la parte de contribución que excediera del 20 por ciento del importe de la renta estipulada, según lo dispuesto en la ley de 16 de diciembre de 1940. Aunque, sin embargo, posteriormente, en octubre de 1942, una nueva ley<sup>6</sup> suavizaba este texto, fijando que el pago del recargo transitorio sería efectuado de nuevo por el arrendador, pero se seguiría considerando que

---

<sup>5</sup> ARANZADI. Repertorio Cronológico de Legislación, Pamplona. Año 1942. Ley de 22 de enero de 1942. R. 207, pp. 168-169.

<sup>6</sup> ARANZADI. Repertorio Cronológico de Legislación, Pamplona. Año 1942. Ley de 15 de octubre de 1942. R. 1641, p. 1287.

el mismo estaría comprendido en la contribución a los efectos del exceso del 20 por ciento mencionado. De todas maneras, como podrá comprobarse, esta tendencia a liberar al propietario de la tierra de parte del impuesto agrario y gravarlo sobre el arrendatario o cultivador directo, fijando sus caracteres mediante ley, continuó desarrollándose durante todo el régimen franquista.

A continuación, la política del ministerio de Hacienda en cuanto a la Contribución Territorial Rústica se centró de lleno en la rectificación de los amillaramientos, cuyas directrices emanaban de la ley de 26 de septiembre de 1941, otorgando al proceso de actualización la máxima preponderancia. Las nuevas valoraciones agronómicas en el territorio catastrado, y, más aún, los nuevos levantamientos catastrales, pasaron a un segundo término respecto a la rectificación del territorio amillarado. Se publicaron multitud de órdenes y circulares para regular todas estas operaciones. En el siguiente subapartado se resumen las más importantes.

### **8.2.2.- La prioridad de los amillaramientos frente al catastro**

La orden de 25 de febrero de 1942 fijaba que solamente entraría en vigor la rectificación de los amillaramientos en 1943, absoluta o parcialmente, para un total de nueve provincias. Éstas eran Baleares, Cuenca, Logroño, Palencia, Santa Cruz de Tenerife, Santander, Valencia, Tarragona y Teruel. El resto continuaría durante este año con las mismas cifras de riqueza amillarada que se les asignaban en 1942. Pese a haberse previsto anteriormente, pues, que a partir de 1943 se habría rectificado todo el territorio amillarado, el ministerio de Hacienda consideró que solamente en estas nueve provincias se había realizado el trabajo de rectificación con las suficientes garantías de precisión para que pudiera aceptarse y oficializarse. En los años siguientes, de forma gradual, irían incorporándose el resto de las circunscripciones.

A continuación se publicó una normativa que desarrollaba con gran detalle (orden de 13 de marzo de 1942) la forma en que los municipios debían realizar el repartimiento de su cupo entre los contribuyentes. Ordenaba a los

Ayuntamientos a *“conservar, rectificar y perfeccionar constantemente los Amillaramientos y Registros fiscales de las riquezas rústica y pecuaria”*. Establecía las responsabilidades de la Juntas Periciales y su control sobre las declaraciones escritas de los contribuyentes, las reuniones que deberían realizar con los mismos de forma individual, las depuraciones, los trámites administrativos, las reclamaciones y, finalmente, el papel asesor que en estas materias deberían aportar las Diputaciones sobre los Ayuntamientos. Con todo ello, como puede verse, continuaba el reparto municipal adoleciendo de los inmensos errores provenientes de la ausencia de mediciones planimétricas técnicamente adecuadas de las superficies parcelarias, y sólo contaba con la actualización de las valoraciones agronómicas generales de las clases y calidades de los cultivos, pero sin descender al control individual, que se dejaba a la relativa, y muchas veces arbitraria, inspección de las Juntas Periciales.

La orden de 31 de julio de 1942 sobre la rectificación catastral dejaba sin efecto la de 12 de diciembre de 1941, y pretendía disminuir los mandatos de esta última haciendo mucho más lenta su normativa. Destacaba que no urgía en aquel momento la aplicación de los coeficientes de corrección catastrales más que en unos casos muy concretos de alzas o bajas que tuvieran unas proporciones muy considerables. Establecía la forma de aprobación de estos coeficientes y el proceso que deberían seguir las reclamaciones de los contribuyentes que estimasen que *“la capacidad tributaria de la totalidad de sus fincas en un mismo término municipal, es notoriamente inferior a la riqueza imponible con que figura catastrada”*. Con ello se confirmaba que la Hacienda Pública franquista colocaba al catastro (y no ya a los nuevos levantamientos, sino incluso a la revisión de la labor realizada) en un segundo término frente a la decidida y urgente apuesta por la rectificación de los amillaramientos.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> A comienzos de 1943, la Dirección General de Propiedades y Contribución Territorial publicó un voluminoso informe denominado MEMORIA DE LA GESTIÓN REALIZADA POR EL SERVICIO DE AMILLARAMIENTO HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 1942, donde, además de reflejar el estado de las rectificaciones ya realizadas y efectuar un análisis histórico de los amillaramientos desde 1845, se hacían unos exhaustivos estudios agronómicos y económicos para la planificación de las futuras operaciones de modificación del resto de provincias aún no realizadas.

Para estos trabajos de rectificaciones, se publicó en el B.O.E. la orden de 24 de febrero de 1943, estableciendo remuneraciones y gratificaciones extraordinarias al personal por la intensificación de la labor y para premiar los objetivos alcanzados.

Asimismo, en nueva orden de 25 de junio de 1943 se dictaban *“Instrucciones para la inspección de la Contribución Territorial Rústica en los municipios sometidos al régimen de amillaramiento o Registro fiscal”*. Se facultaba a la Dirección general de Propiedades y Contribución Territorial para que nombrara a los ingenieros agrónomos y de montes adecuados con el fin de constituir un Servicio de inspección, que realizaría las labores de los estudios de economía rural de las comarcas, investigaciones para realizar los señalamientos globales de riqueza, valoraciones individuales de fincas con el fin de rectificar sus bases tributarias, estudios económicos de las tablas de valores de cultivos o aprovechamientos, inventarios de la ganadería, etc.

La Dirección general de Propiedades y Contribución Territorial publicaba también normas de regulación para la aplicación de tablas provinciales de valores por parte de los Inspectores de amillaramientos (circular de 11 de noviembre de 1943), remuneraciones de ingenieros, peritos y ayudantes (orden de 1 de febrero de 1944), instrucciones de régimen interior del servicio (orden de 21 de marzo de 1945), etc.

Con todo ello, pues, como se ha indicado, la abundante emisión de nueva normativa (órdenes y circulares) para regular hasta el mínimo detalle los procedimientos de la rectificación de los amillaramientos fue incesante durante estos años, y se prolongó esta intensidad hasta comienzos de la década de los cincuenta, cuando, al fin, el régimen franquista confirió a la nueva implantación catastral el papel que desde mucho antes debería haberle otorgado.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Durante estos años cuarenta y comienzos de los cincuenta, el ingeniero agrónomo Gabriel García-Badell desempeñó el cargo de Jefe de la Sección de Formación de Nuevos Catastros de la Dirección general de Propiedades y Contribución Territorial. Decidido partidario, en tiempos de la Segunda República, como ya se ha reseñado, de la rapidez y calidad de la fotografía aérea, que se plasmaba en la ley de Carner de 1932 (de la que fue uno de sus artífices), suavizó mucho durante estos años del primer franquismo su anterior defensa a ultranza de esta nueva sistemática de levantamiento catastral. De su prolífica actividad como conferenciante y publicista, cabe destacar durante este período (citados en Bibliografía): la

### **8.2.3. La ley de Bases y los Seguros Sociales, otros notables aumentos a la presión fiscal sobre la agricultura**

Mediante esta ley de Bases<sup>9</sup> para municipios y provincias, de 17 de julio de 1945 (desarrollada en los aspectos hacendísticos con la orden de 11 de octubre de 1945), la Jefatura del Estado del régimen franquista estableció una nueva y completa reestructuración para el funcionamiento de los Ayuntamientos y las Diputaciones provinciales, reconociendo a estos organismos como corporaciones públicas de fines económico-administrativos. En las bases 22 y 49 de la ley se fijaba que se reducían en un 20 por ciento las cuotas del Tesoro de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria, pero que sobre esta cuota rebajada se aplicarían unos recargos ordinarios de un 40 por ciento como imposición municipal destinada al Ayuntamiento, y de un 20 por ciento como imposición provincial destinada a la Diputación.

De esta manera, pues, se reducía el porcentaje de las cuotas del Tesoro, a ingresar por el ministerio de Hacienda, del 17,5 por ciento al 14 por ciento. Pero el impacto final sobre el contribuyente era de tres puntos por encima del total que venía abonando al final de la etapa republicana, porque la suma de los incrementos de un 40 por ciento municipal y un 20 por ciento provincial sobre este 14 por ciento representaba finalmente la cifra total de un 22,4 por ciento, tanto para los amillaramientos como para el catastro.

Asimismo, muy poco después, se publicó el decreto de 11 de septiembre de 1945 (del ministerio de Trabajo), denominado de Seguros Sociales de la agricultura, donde se fijaba otro nuevo recargo a la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria de un 5 por ciento sobre la riqueza imponible (no sobre la

---

conferencia titulada EL PROBLEMA DEL CATASTRO DE LA RIQUEZA RÚSTICA EN ESPAÑA (1943), dada en la Asociación Nacional de Ingenieros Agrónomos (su compañero Francisco Pou Peláez impartió también otra conferencia en este ciclo con la misma temática); un artículo basado en un estudio sobre la distribución territorial de la propiedad agrícola (1946); y, sobre todo, su libro EL CATASTRO DE LA RIQUEZA RÚSTICA EN ESPAÑA (1943), donde realiza un análisis crítico sobre la historia, legislación, técnicas de implantación y propuestas para finalizar su ejecución.

<sup>9</sup> ARANZADI. Repertorio Cronológico de Legislación, Pamplona. Año 1945. Ley de 17 de julio de 1945. R. 978, pp. 1134-1151.

cuota del Tesoro) rectificada y los nuevos catastros, y de un 10 por ciento sobre la riqueza imponible no rectificada. Esta era la cuarta vez que el régimen franquista, desde el comienzo de su mandato, incrementaba la cuota del impuesto.

Con ello, esta cifra del 22,4 por ciento de la ley de Bases (teniendo en cuenta los anteriores aumentos de los líquidos imponibles establecidos por la ley de Larraz de diciembre de 1940 y las rectificaciones posteriores al alza de amillaramientos y catastro de Benjumea, señalados en los subapartados 8.1.1. y 8.2.1.), sumándole los indicados Seguros Sociales de la agricultura, llegaba ya a representar implícitamente el gravamen más alto sobre el producto líquido real en toda la historia del impuesto (tanto para las zonas de *cuota* como para las de *cupo*) desde la reforma de Alejandro Mon en 1845. Concretamente, para el caso de los municipios ya catastrados y rectificadas, es decir, las zonas donde podía afirmarse que se había eliminado la inequidad y la ocultación de los amillaramientos, se había pasado del 19,40 por ciento (o sea, 15,40 más los recargos), aplicado al final de la Segunda República, al 27,40 por ciento que era el resultado de los cuatro sucesivos aumentos hasta 1945 (debe tenerse en cuenta, también, que subsistía el recargo adicional del 6,5 por ciento para el paro obrero en determinados municipios). Y era la primera vez, desde el comienzo de la implantación catastral en 1906, que se estaba aplicando una medida insólita: el establecimiento de un incremento lineal sobre los líquidos imponibles de las zonas catastradas (medida iniciada en la ley de Larraz). El porcentaje final del gravamen sobre el territorio catastrado y rectificado había aumentado realmente, pues, más de un 41 por ciento, a pesar de que, con esta nueva ley de Bases, el tipo impositivo para las cuotas del Tesoro volvía al antiguo y reducido 14 por ciento. Y en el territorio catastrado, pero aún no rectificado, el incremento implícito final sería del 42,40 por ciento (se aplicaba un 10 por ciento sobre el líquido imponible por los Seguros Sociales de la agricultura y otro 10 por ciento de recargo transitorio), con lo que el porcentaje final del gravamen se elevaba un 118 por ciento.

Mediante estas disposiciones, la Hacienda Pública del régimen franquista encubría o enmascaraba un aumento muy importante de la presión

fiscal sobre la agricultura, y se transmitía la aparente impresión, con la segregación de los recargos (municipales, provinciales, seguros sociales) fuera de las cuotas del Tesoro, de que finalmente habían disminuido los tipos impositivos totales. Estas falsas apariencias han llevado posteriormente a algunos historiadores económicos a valorar también como moderada la presión fiscal sobre la agricultura durante el primer período franquista, cuando realmente ésta sufrió en estos años un incremento de proporciones muy considerables.

Como puede observarse en el cuadro I.1 del Apéndice Estadístico, las cantidades de las recaudaciones de las cuotas del Tesoro de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria durante esta etapa muestran claramente estas alteraciones. La cifra reconocida y liquidada de 1940, 281 millones de pesetas, similar a la del último año del período republicano, casi se duplica en 1942 (555 millones) por los efectos, sobre todo, de la ley de Larráz de diciembre de 1940 y la de Benjumea de enero de 1942. Y en 1946 se reduce la cifra con respecto a 1945 (561 frente a 621 millones de pesetas) debido a la segregación, por la ley de Bases, de los elevados recargos municipales y provinciales, separándolos de las cuotas del Tesoro y contabilizando sus ingresos directamente en Ayuntamientos y Diputaciones.

La Contribución Territorial Urbana y la Contribución Industrial y de Comercio sufrieron durante este período alteraciones similares a la Rústica. Sin embargo, ambos impuestos directos crecieron durante los años siguientes todavía a un ritmo mayor que ésta, superándola ya en recaudación el primero en 1954 y el segundo en 1958 (Carreras, 2005, pp. 916-917).

## 8.3.- UNA LEVE ORDENACIÓN CATASTRAL Y EL AUMENTO CONTINUADO DE LA PRESIÓN FISCAL HASTA 1952

### 8.3.1.- La orden de 1 de febrero de 1944, la primera regulación relevante de los nuevos levantamientos catastrales

Como se ha documentado anteriormente, la Hacienda del franquismo otorgó, hasta comienzos de los años cincuenta, una plena prioridad a la rectificación de los amillaramientos frente a las nuevas implantaciones catastrales, manteniendo con ello, a pesar de los notables aumentos lineales de líquidos imponibles y tipos impositivos en los primeros, la inmensa inequidad y el gigantesco fraude en todavía casi la mitad septentrional de España que seguía tributando bajo el régimen de *cupo*.

Puede decirse que la nueva orden de 1 de febrero de 1944 (*de Normas para la formación del Catastro sobre planos topográficos parcelarios y sobre fotografías del terreno*)<sup>10</sup> fue prácticamente la única disposición relevante que reguló la metodología de los nuevos levantamientos catastrales desde 1939 hasta finales de 1952, cuando ya sí, por fin, el franquismo acometió de manera decidida la culminación de los trabajos (hasta 1944, las labores catastrales habían sido fijadas por la incompleta y deficiente orden de 16 de diciembre de 1941).

El artículo 1º de la orden de 1 de febrero de 1944 establecía que los trabajos se realizarían por parte del ministerio de Hacienda *“basándose en los planos parcelarios levantados por el Instituto Geográfico y Catastral, o sobre las fotografías del terreno, debidamente ampliadas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo quinto de la ley de 6 de agosto de 1932”*. Y el artículo 2º fijaba el volumen de trabajo a realizar: *“será de 470.000 hectáreas anuales de nuevos Catastros sobre fotografías del terreno, y 1.190.000 sobre los planos parcelarios de los términos municipales levantados por el Instituto Geográfico,*

---

<sup>10</sup> ARANZADI. Repertorio Cronológico de Legislación, Pamplona. Año 1944. Orden de 1 de febrero de 1944. R. 145, pp. 123-128.

*con arreglo a los planes que se formulen de acuerdo con la Dirección General de Propiedades y Contribución Territorial, y de 1.660.000 hectáreas de revisión de características catastrales y aplicación de nuevos tipos imponibles a las valoraciones de los Catastros en vigencia”.*

A continuación, en los artículos siguientes, se detallaba que los trabajos agronómicos de los nuevos catastros se efectuarían por contrata, mediante adjudicaciones parciales e independientes para cada municipio, recayendo necesariamente en ingenieros agrónomos y de montes, y peritos agrícolas y ayudantes de montes. La iniciativa para su realización podría partir del ministerio de Hacienda o de las Diputaciones y Ayuntamientos interesados, aislada o mancomunadamente. Sin embargo, los trabajos de dirección, inspección, comprobación, liquidación, y la formación de los cuadros provinciales de tipos evaluatorios y los locales de cada municipio serían efectuados por el servicio del Catastro de Rústica del ministerio de Hacienda. Después se detallaban en la norma los trabajos agronómicos que efectuarían estas contratas sobre los planos del Catastro Topográfico Parcelario y sobre las fotografías aéreas. Los planes sobre nuevos catastros proyectados por el ministerio de Hacienda serían realizados por éste si, en unos plazos determinados, Ayuntamientos y Diputaciones no se interesaran por los mismos. Y en los trabajos realizados por estos últimos, tanto a su iniciativa o secundando lo proyectado por el ministerio de Hacienda, ambos organismos tendrían derecho a percibir el cincuenta por ciento de la cantidad resultante de aplicar las tarifas establecidas para el caso de efectuarse por contrata.

A partir del artículo 10, se establecía que los Ayuntamientos y Diputaciones participantes continuarían gozando del derecho a percibir la parte correspondiente de las cuotas del Tesoro en la forma y cuantía dispuestas en la ley de 26 de septiembre de 1941 (aún no se había promulgado la ley de Bases de julio de 1945 que variaba estas percepciones). Y se determinaban las remuneraciones de acuerdo con unas tablas con coeficientes de rendimientos a partir de extensiones parceladas, fijándose las cantidades a percibir por hectárea-parcela a razón de 3,50 pesetas para el Catastro Topográfico Parcelario y 6,125 pesetas para los realizados sobre fotografías del terreno.

Finalmente, en los siguientes artículos, se detallaba de forma exhaustiva la realización del proceso de los trabajos por contrata (que comprendía los períodos geométrico, de calificación y clasificación, y evaluatorio), estableciéndose la forma de efectuar las valoraciones, la dirección y las comprobaciones por las Jefaturas provinciales del Catastro, el cobro de las remuneraciones e indemnizaciones, fijación de módulos, reclamaciones por agravios, vías de solicitudes de municipios y provincias, etc.

Como puede observarse, esta orden, que no llegó a tener el rango superior de ley, siendo, como se ha indicado, la única importante que reguló el catastro de rústica hasta finales de 1952, se limitaba a establecer los nuevos procesos por contratas de las valoraciones agronómicas, que eran sólo una parte del conjunto de los trabajos catastrales. Sobre la forma de realizar la parte planimétrica (medición de las superficies parcelarias) del Catastro Topográfico Parcelario y la técnica de los complejos levantamientos de la fotografía aérea, se limitaba a decir que, respectivamente, serían realizados por el Instituto Geográfico y Catastral y de acuerdo con la ley de Carner de agosto de 1932. A finales de 1952, pues, a la vista de los resultados que produjo esta orden de febrero de 1944, será el momento de realizar una valoración de su efectividad y consecuencias, comprobando, sobre todo, si se produjo el difícil cumplimiento de sus ambiciosos objetivos de realizar anualmente 1.660.000 hectáreas de nueva implantación catastral.

El 27 de enero de 1944 se aprobó el Reglamento del Instituto Geográfico y Catastral, y el 27 de diciembre de 1944 el del Consejo Superior Geográfico. En ambos, no se hacía especial referencia a la metodología de la realización de los trabajos catastrales, salvo en las funciones concretas y habituales a efectuar por los Cuerpos del personal encargado de su realización, es decir, los ingenieros geógrafos, los topógrafos ayudantes de geografía y catastro, los delineantes, los administrativos y los calculadores. Asimismo, ocho años más tarde, mediante el decreto de la Presidencia del Gobierno de 8 de mayo de 1952, se publicó un nuevo Reglamento que no ofrecía variaciones sustanciales sobre el anterior y que tampoco incidía en los aspectos indicados.

### 8.3.2.- Los nuevos e incesantes recargos al impuesto hasta 1952

A pesar de la tardía regulación de los trabajos catastrales que representó la orden de febrero de 1944, las directrices del ministro Joaquín Benjumea continuaron, hasta la culminación de su mandato como titular de Hacienda en julio de 1951, concediendo una atención especial y prioritaria a la rectificación de los amillaramientos frente a los levantamientos del nuevo catastro.

Durante estos años fueron publicándose una gran abundancia de órdenes y circulares para fijar aspectos administrativos secundarios o complementarios de las normas anteriores, sobre todo para los procesos de la rectificación de los amillaramientos. En cuanto al nuevo catastro, la orden de 21 de julio de 1944 desarrollaba varios puntos de la de 1 de febrero, detallando la actuación de Ayuntamientos y Diputaciones para efectuar las contrataciones, planes de trabajo, aprobaciones, anticipos, etc. Y la orden de 22 de marzo de 1945 regulaba la forma de efectuar los abonos de los gastos de los trabajos de formación y conservación.

Y por quinta vez desde 1939, una nueva ley<sup>11</sup>, la de 31 de diciembre de 1946, denominada “*de modificación de tipos contributivos en varios impuestos*” (entre los que se encontraban el industrial, utilidades, renta, derechos reales, timbre, usos y consumos, etc.), establecía otro recargo del 20 por ciento sobre las cuotas del Tesoro de la Contribución Territorial, aunque se señalaba que sobre el mismo no podrían aplicarse otros recargos. En consecuencia, el porcentaje total que gravaba sobre los líquidos imponibles de las zonas rectificadas y los nuevos catastros se elevaba al 30,2 por ciento, y el de las zonas no rectificadas al 45,2 por ciento.

Puede observarse también que, desde la ley de Bases de julio de 1945, ya no se diferenciaban entre sí a los amillaramientos y al catastro en la

---

<sup>11</sup> ARANZADI. Repertorio Cronológico de Legislación, Pamplona. Año 1947. Ley de 31 de diciembre de 1946. R. 2, pp. 16-25.

aplicación de los gravámenes del tributo, asignándose a ambos los mismos tipos impositivos. La única distinción se efectuaba en función de si el territorio estaba o no rectificado. El ministerio de Hacienda consideraba, pues, que con las rectificaciones podían considerarse homogeneizados ambos sistemas de medición de las bases imponibles. Y esta homogeneización constituía una genuina falsedad, porque las rectificaciones no corregían de manera adecuada la enorme disparidad (entre sí y entre las diversas zonas) de las diferencias de riquezas imponibles entre el catastro y los amillaramientos (cuya media aproximada era, antes de las rectificaciones, un noventa por ciento superior del primero con respecto a los segundos), y, sobre todo, como punto preponderante y trascendental, las rectificaciones tampoco corregían la profunda inequidad en el reparto de las cargas tributarias individuales que seguían manteniendo los amillaramientos. Solamente corregían en parte las valoraciones agronómicas de los cultivos y aprovechamientos, dejando intactas, en su gran mayoría, las mediciones planimétricas de las superficies de las parcelas, con lo que la determinación completa de la riqueza imponible seguía adoleciendo, en esta parte capital, de los graves defectos y errores producidos por un sistema basado en las declaraciones literales de los contribuyentes. Estas afirmaciones se analizarán y valorarán de manera exhaustiva en el capítulo 10, con el detallado estudio comparativo de los catastros realizados en las provincias de Logroño y Lleida, entre 1953 y 1964, mediante los sistemas del Catastro Topográfico Parcelario y la fotografía aérea.

Aún no había transcurrido un año desde la promulgación de ley anterior, cuando de nuevo la Jefatura del Estado ordenó la aplicación de un nuevo aumento (el sexto) sobre la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria. Mediante el decreto-ley de 7 de noviembre de 1947, y con el objetivo de obtener una mayor financiación para los fondos de las Corporaciones locales, se establecía que a partir del 1 de enero de 1948 se aumentaba en un 10 por ciento el recargo municipal que había fijado la base 22 de la ley de Bases de julio de 1945, es decir, que este recargo transformaba el anterior 40 por ciento a un nuevo 44 por ciento sobre la cuota del Tesoro. Por consiguiente, este incremento representaba que, aunque el tipo impositivo para determinar las cuotas del Tesoro seguía siendo del 16,8 por ciento, el porcentaje total que

gravaba al territorio rectificado y de nuevo catastro subía al 30,76 por ciento, y el no rectificado al 45,76 por ciento.

De acuerdo con la orden de 30 de diciembre de 1948, que especificaba los tributos que se elevarían como consecuencia de lo autorizado por la ley de Presupuestos generales del Estado para 1949, se fijaba la aplicación de un nuevo recargo (el séptimo) de un 5 por ciento *“sobre la suma de la cuota y recargos transitorios para el Tesoro, que corresponda exigir y liquidar desde 1 de enero de 1949”*. Con ello, pues, el tipo impositivo para las cuotas del Tesoro sería del 17,64 por ciento. Y el gravamen para las zonas rectificadas y de nuevo catastro se incrementaría hasta el 31,6 por ciento, mientras que para las no rectificadas hasta el 47,1 por ciento.

También la ley de los Presupuestos generales del Estado para 1950, promulgada el 22 de diciembre de 1949, estableció otro recargo (el octavo). Se elevaba al cuarenta por ciento el recargo transitorio del veinte por ciento sobre las cuotas del Tesoro ordenado por la ley de 31 de diciembre de 1946, así como se suprimía el recargo del cinco por ciento fijado en la orden de 30 de diciembre de 1948. Por tanto, las cuotas del Tesoro pasarían a tener un porcentaje del 19,6 por ciento; y un total del 33,56 por ciento para el territorio rectificado y de nuevo catastro, y un total del 48,56 por ciento para el no rectificado.

Y finalmente, como colofón de estos sucesivos y frecuentes aumentos de la carga tributaria sobre la agricultura durante los primeros trece años del régimen franquista (hasta la relevante ley de 20 de diciembre de 1952), se incrementaron por novena vez los recargos municipales y provinciales de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria, mediante el decreto de 16 de diciembre de 1950 que desarrollaba el texto articulado de la ley de Administración Local. Para los primeros se aplicaría un 40 por ciento sobre la vigente cuota del Tesoro reducida en un 20 por ciento, y para los segundos un 24 por ciento sobre la misma cuota reducida. En consecuencia, pues, el resultado final de esta serie ininterrumpida de aumentos sería que, aunque se mantendría el tipo impositivo para las cuotas del Tesoro en el 19,6 por ciento,

el gravamen total para las zonas rectificadas y de nuevo catastro sería del 34,64 por ciento, y para las zonas no rectificadas del 49,64 por ciento. Estos porcentajes (a los que en algunos municipios se unía también el recargo por el paro obrero) serían los más altos aplicados sobre los líquidos imponibles, es decir, sobre las rentas netas del producto de los cultivos y aprovechamientos durante toda la trayectoria histórica de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria desde 1908, y los más altos también de la anterior Contribución de Inmuebles, Cultivos y Ganadería desde la reforma de Alejandro Mon de 1845 hasta 1907.

### **8.3.3.- Una síntesis valorativa del período autárquico de 1939 a 1952**

De acuerdo con lo desarrollado y ya también analizado de forma pormenorizada en los subapartados anteriores, a continuación se resumen los puntos principales de la valoración de las evoluciones del impuesto y el catastro durante esta primera etapa del régimen franquista hasta 1952.

En cuanto a la evolución de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria se sintetiza en los cuatro siguientes aspectos:

a) Por primera vez desde el comienzo de la implantación catastral en 1906, y en tres distintas disposiciones legales (las de 16 de diciembre de 1940, 22 de enero de 1942 y 11 de septiembre de 1945), se fijó directamente un aumento lineal sobre los líquidos imponibles obtenidos por el catastro, de forma previa a la aplicación de los tipos impositivos. Esta medida representaba un hecho insólito, ya que por primera vez en la historia del impuesto dejaba de considerarse “de facto” (para la tributación catastral) que la base imponible no era directamente la renta líquida de los cultivos y aprovechamientos. Con ello se agrandaba la diferencia entre los contribuyentes del territorio catastrado y los que tributaban todavía bajo el régimen de los amillaramientos, porque los aumentos de estos últimos no guardaban proporcionalidad con su gran diferencial previo (una media aproximada de casi un 90 por ciento) con el

catastro, además de seguir manteniendo la inmensa inequidad del reparto de la carga tributaria que no corregían adecuadamente las rectificaciones.

b) También la Hacienda Pública del régimen dictatorial estableció por primera vez la unificación de los tipos impositivos de las cuotas del Tesoro tanto para los amillaramientos como para el catastro, fijada a través de la ley de Larraz de diciembre de 1940. Y a partir de la ley de Bases de julio de 1945, el ministro Benjumea igualó además también los tipos impositivos totales (cuotas del Tesoro más los recargos provinciales, municipales, etc.). Solamente se diferenciaban los recargos entre los territorios rectificadas (y de nuevo catastro) y los no rectificadas. Esta homogeneización incidía también en contra del catastro y a favor de los amillaramientos, porque mantenía y no corregía el diferencial previo indicado en el punto anterior. En el capítulo 10 se analizarán con detalle estas valoraciones con el estudio pormenorizado de la implantación catastral en las provincias de Logroño y Lleida.

c) Otro aspecto significativo de esta primera etapa del franquismo es la preocupación por legislar la regulación de las rentas de los contratos privados de los arrendamientos para la explotación de las fincas rústicas. Esta regulación no se había efectuado anteriormente, salvo la normativa desarrollada durante el mandato de José Calvo Sotelo, que se detalla en los apartados 6.4 y 6.5, e indirectamente por la ley de Carner de marzo de 1932. Como se ha indicado en los anteriores subapartados 8.1.1. y 8.2.1., la repercusión sobre el arrendatario de la contribución que excediera del 20 por ciento de la renta satisfecha podía representar una cantidad muy importante para éste. Con una renta de arrendamiento que podía ser los dos tercios del líquido imponible del amillaramiento (según la ley de Carner de 4 de marzo de 1932, detallada en el subapartado 7.1.2.) puede cuantificarse la notable diferencia que excede la cuota total de la contribución a su 20 por ciento. El resultado es aproximadamente un 60 por ciento de esta cuota. La normativa legal, pues, tendía a favorecer los intereses económicos del propietario arrendador frente al agricultor arrendatario. Y, claramente, la composición de las Juntas Periciales (detallada en 8.1.2.), con la garantía de la afección a los idearios del régimen de la gran mayoría de sus miembros, velaría por el

cumplimiento y la aplicación en las áreas donde pudieran ignorarse estas disposiciones.

d) La Contribución Territorial Rústica y Pecuaria sufrió entre 1939 y 1952 nueve sucesivos aumentos para los contribuyentes. Como se ha indicado, el último incremento (mediante el decreto de 16 de diciembre de 1950) representó finalmente que los tipos impositivos de las cuotas del Tesoro habían aumentado para el territorio catastrado, respecto a 1939, un 27 por ciento, y los del total de cuotas más recargos había aumentado un 79 por ciento para las zonas rectificadas y de nuevo catastro y un 156 por ciento para las zonas no rectificadas. El impuesto había sufrido, pues, una alza muy relevante. Sin embargo, las cuotas del Tesoro, que eran las únicas cifras que constaban en la documentación oficial de las recaudaciones, no reflejaban estos grandes incrementos al contribuyente que correspondían a los recargos para financiar a los Ayuntamientos, a las Diputaciones, a los seguros sociales, al paro obrero, etc., y con ello se suavizaban los datos con estas omisiones en las estadísticas publicadas. A pesar de todo, durante este primer período del régimen franquista fue cuando se dieron las mayores alzas en las recaudaciones de las cuotas del Tesoro, con una gran diferencia respecto a las cifras de las etapas anteriores de 1908 a 1935. Observando el cuadro I.1. del Apéndice Estadístico puede verse que entre 1940 y 1952 las recaudaciones anuales reconocidas y liquidadas de las cuotas del Tesoro se incrementaron un 207 por ciento (281 y 863 millones de pesetas, respectivamente). Y estos notabilísimos aumentos cabe atribuirlos, sobre todo, al recalcitrante objetivo, proyectado por la política tributaria del ministro Joaquín Benjumea, de aumentar la recaudación del impuesto mediante las rectificaciones de los amillaramientos y el catastro (y en muchísima menor medida por el nuevo catastro, que en este período fue muy reducido). Aunque la diferencia interanual más notable, la que se produjo entre los años 1941 y 1942, pasando de 358 a 555 millones de pesetas, sí puede decirse que fue influida notablemente por los aumentos de líquidos imponibles que estableció la ley de Larraz de diciembre de 1940. A pesar de estos considerables aumentos en la recaudación producidos principalmente por las rectificaciones de amillaramientos y catastro, algunos hacendistas e historiadores económicos han considerado que la presión fiscal sobre la

agricultura durante esta primera etapa franquista fue también relativamente moderada y asimilable en muchos aspectos a períodos anteriores de la Contribución Territorial Rústica. Esta afirmación se ha basado en la valoración del bajo tipo impositivo que continuaba gravando las cuotas del Tesoro y, sobre todo, en el hecho mencionado de que no consideraban los importantes recargos adicionales, porque no eran contabilizados en los datos oficiales de la recaudación. Si se introducen estos recargos en las cifras de recaudación podrá observarse que los resultados del cálculo de la presión fiscal se elevan ostensiblemente, situándola en unos índices de gran relevancia. Durante esta primera etapa del franquismo, pues, puede afirmarse que la presión fiscal sobre la agricultura dejó de ser moderada para pasar ya a poder calificarse como media y alta. En el cuadro I.4 se detalla este indicador, aunque calculado sólo en función de la relación de la recaudación de las cuotas del Tesoro con la renta agraria.

Por lo que respecta a la evolución de la realización de nuevo catastro durante esta etapa de 1939 a 1952, cabría realizar las siguientes valoraciones:

a) En los cuadros III.2 y III.4 del Apéndice Estadístico se refleja el estado del territorio catastrado en España a 31 de diciembre de 1945. Como puede apreciarse, los 29,4 millones de hectáreas realizadas (aproximadamente el 60 por ciento del territorio) habían registrado un aumento de un 88,67 por ciento de los líquidos imponibles del catastro con respecto a los amillaramientos de las mismas zonas. Estas 29 provincias, total o parcialmente realizadas, fueron catastradas desde 1906 prácticamente en su totalidad mediante los sistemas del Avance Catastral o del Catastro Topográfico Parcelario. Solamente hubo los levantamientos por fotografía aérea que propiciaron las leyes de Carner de agosto de 1932, de Marraco de agosto de 1934, y las de Benjumea de diciembre de 1941 y febrero de 1944, pero el volumen total del nuevo catastro efectuado por este sistema puede considerarse casi irrelevante dentro de estos 29,4 millones de hectáreas realizadas hasta 1945. Como se argumentará a continuación, la producción catastral mediante la fotografía aérea aumentó en el período de 1945 a 1952, debido a la orden de febrero de 1944, pero de manera también bastante reducida y limitada. En el cuadro IV.1 se detallan las

19 provincias que entraron en tributación catastral a partir de 1952, hasta la finalización total del catastro en España en 1966, y que fueron realizadas mayoritariamente mediante la fotografía aérea (estas 19 provincias, más las 29 anteriores y las 2 concertadas de Álava y Navarra, suman el total de las 50 circunscripciones del país).

b) Existe muy poca documentación oficial, tanto del ministerio de Hacienda como del Instituto Geográfico y Catastral, que refleje por zonas el progreso del nuevo catastro durante este período de 1939 a 1952. Por parte del primero, las fuentes son casi inexistentes, mientras que por parte del segundo sí existen informes de los trabajos realizados en municipios y provincias, pero sólo limitados a sus funciones concretas, es decir, los levantamientos planimétricos para las mediciones de las superficies parcelarias. El informe del Instituto Geográfico y Catastral denominado *“Resumen general, por provincias y años, de las hectáreas parceladas que fueron entregadas por el Servicio de Ejecución al ministerio de Hacienda”*, que abarca todo el Catastro Topográfico Parcelario efectuado por este organismo desde su comienzo en 1926 hasta 1962<sup>12</sup>, refleja con gran detalle estos datos, pero, en primer lugar, no desglosa los trabajos de conservación de los de nueva ejecución, y, en segundo lugar, se limita a mostrar sólo sus correspondientes funciones de realización de levantamientos planimétricos para la medición de superficies (omitiéndose, por tanto, la segunda parte de la labor catastral, es decir, la valoración agronómica que efectuaba el ministerio de Hacienda). Y ocurría frecuentemente también que el ministerio de Hacienda podía dejar pasar mucho tiempo (a veces, incluso decenios) hasta efectuar sus valoraciones agronómicas, por lo que es bastante complejo el computar la realización de ambos trabajos para determinar la finalización de las zonas catastradas. Sin embargo, efectuando un análisis detallado, con cálculos puntuales y ponderados provincia a provincia del mencionado informe del Instituto Geográfico, puede cuantificarse de forma medianamente ajustada y suficiente que, en los catorce años del período comprendido entre 1939 y 1952, se realizaron en España un total de 2.219.000 hectáreas de nuevo catastro mediante los métodos del Catastro

---

<sup>12</sup> DIRECCIÓN GENERAL DEL INSTITUTO GEOGRÁFICO Y CATASTRAL. SECCIÓN 4ª, CATASTRO TOPOGRÁFICO PARCELARIO (1926-1962), 37 Vols.

Topográfico Parcelario. Por tanto, la media anual de catastro realizado por este sistema fue de 158.500 hectáreas.

c) Las provincias de Burgos, Cuenca, Guadalajara, Palencia, Salamanca, Soria, Zamora y Zaragoza, relacionadas en el cuadro III.2 como territorios todavía con altos porcentajes de trabajos en ejecución o no comenzados, fueron terminadas la mayoría aproximadamente a mediados del decenio de 1950. Del análisis del Catastro Topográfico Parcelario realizado en las mismas a partir de 1946, puede deducirse que, salvo Zaragoza y Palencia, todas ellas (que ya tenían trabajos anteriores de fotografía aérea) fueron completadas mayoritariamente mediante el sistema de la fotografía aérea. Las superficies totales de las de Burgos, Soria, Salamanca, Cuenca, Zamora y Guadalajara fueron levantadas en un 93, 87, 76, 73, 70 y 69 por ciento, respectivamente, mediante la fotografía aérea; mientras que las de Palencia y Zaragoza, solamente en un 51 y 39 por ciento, respectivamente. Y calculando la totalidad del catastro por fotografía aérea realizado en estas ocho provincias desde 1939 hasta 1952, la suma total resultante es de 4.935.000 hectáreas. Por consiguiente, la media anual del catastro realizado mediante la fotografía aérea fue de 352.500 hectáreas.

d) Puede constatarse, pues, el fracaso de la orden del ministro Benjumea, de 1 de febrero de 1944, que exigía la realización de 1.190.000 Ha/año de Catastro Topográfico Parcelario y 470.000 Ha/año de fotografía aérea. La diferencia entre esta producción total anual prevista de 1.660.000 hectáreas y las 511.000 realmente efectuadas fue concluyente, aún teniendo en cuenta que las cifras anuales del catastro realizado están calculadas para el período total de 1939 a 1952 y no el de 1944 a 1952 (las altas cifras de catastro efectuado en los años 1944 y 1945 que señala el cuadro III.5 son debidas sobre todo a la realización en estos años del trabajo pendiente de Catastro Topográfico Parcelario por parte del Ministerio de Hacienda que se había acumulado en el período anterior de 1929 a 1943). Y puede constatarse también el fracaso de la ejecución de los trabajos a través de la nueva sistemática establecida por la orden, que los abrió a la contratación, por parte de Diputaciones y Ayuntamientos (solos o mancomunados), de personal

técnico independiente para efectuar por su cuenta las valoraciones agronómicas. A pesar de los incentivos económicos que se fijaron para los organismos que se acogieran a esta medida, del análisis de las zonas catastradas durante el período se comprueba que los trabajos efectuados mediante esta sistemática fueron casi inexistentes, ya que el catastro realizado coincide con las zonas de evolución del proceso, programadas y a iniciativa del ministerio de Hacienda.

e) Durante los casi tres primeros lustros del franquismo, por tanto, coincidiendo con su primera etapa autárquica, se realizó muy poco catastro de rústica en el 45 por ciento de la superficie de España que aún tributaba bajo el régimen de cupo. Los esfuerzos del ministerio de Hacienda se dirigieron a rectificar el catastro vigente (la orden de febrero de 1944 exigía rectificar 1,66 millones de hectáreas anuales) y, sobre todo, prioritariamente, a rectificar los amillaramientos. Puede decirse, por la documentación aportada, que durante estos años se rectificaron al alza todas las provincias amillaradas en unas cantidades muy relevantes. Y el conjunto de esta estrategia política se dirigiría a conseguir el principal objetivo de los hacendistas del régimen, es decir, aumentar la recaudación del impuesto agrario, aun a costa de seguir manteniendo la inequidad y la falta de justicia tributaria sobre una buena parte de los contribuyentes del país que todavía seguían en las zonas amillaradas.

f) La absoluta falta de libertades y el hermetismo político e institucional que imperaban en la dictadura impiden poder constatar si durante este período se produjeron, en mayor o menor grado, algún determinado tipo de presión, o influencia de forma organizada, por parte de los grupos y asociaciones dominantes de grandes propietarios y terratenientes para continuar con las estrategias que estos sectores habían ejercitado, desde sus inicios, reclamando el freno y la ralentización del progreso del catastro de rústica en España. Es muy probable que sí se produjeran, a pesar de que la situación había ya variado de forma muy considerable y el proceso de la implantación catastral se manifestaba ya como absolutamente inevitable a las alturas del quinto decenio del siglo XX, y teniendo en cuenta además que España era el país europeo más rezagado en su ejecución. Sin embargo, como ha quedado

patente, aunque Larraz y Benjumea no hubieran oído la proclama: “*¡Auméntenos el impuesto, pero sin alterar el sistema!*” (que habían exigido de viva voz los representantes de los grandes terratenientes a Calvo Sotelo en 1926), estos hacendistas sí pusieron en práctica, en buena medida, esta misma política involutiva y conservadora durante los primeros catorce años del régimen del general Franco.



**CAPÍTULO 9**

**LAS PROFUNDAS REFORMAS DEL**  
**IMPUESTO DE 1957 Y 1964, Y EL**  
**CAMINO HACIA LA CULMINACIÓN DEL**  
**CATASTRO (1953-1966)**



## **9.- LAS PROFUNDAS REFORMAS DEL IMPUESTO DE 1957 Y 1964, Y EL CAMINO HACIA LA CULMINACIÓN DEL CATASTRO (1953-1966)**

Según señala R. Tamames (1983, pp. 422-437), en la etapa de 1951 a 1956 siguieron patentes en la economía española los síntomas autárquicos más significativos, aunque coincidiendo con una cierta recuperación de la renta nacional. Se apreció al principio una mayor estabilización de los precios, para repuntar después con fuerza los índices inflacionarios, lo que daba a entender que la vía autárquica estaba ya prácticamente agotada. Asimismo, la coyuntura internacional empezaba a favorecer al régimen, destacando sobre todo los acuerdos de ayuda económica y defensa que se firmaron con los Estados Unidos de América. Durante los tres años siguientes, de 1957 a 1959, a partir del Gobierno formado en febrero de 1957, con la entrada de los ministros tecnócratas del Opus Dei, se realizó la búsqueda de un nuevo equilibrio y el planteamiento de la liberalización económica, que finalmente desembocó en el plan de estabilización de 1959. A continuación, con la base de la puesta en marcha del mismo, se produjo a partir de 1961 un rápido crecimiento hasta 1964, cuando entró en funcionamiento el primer plan de desarrollo. Y la implantación de este primer plan de desarrollo, que abarcó el período de 1964 a 1967, partiendo de unas determinadas hipótesis de población activa y productividad, se tradujo, aún con notables diferencias entre el programa y la realidad, en unos resultados aproximados de crecimiento del Producto Nacional Bruto de cerca del 6 por ciento anual.

Las reformas del sistema tributario durante el período de 1953 a 1966, que forman parte del conjunto general de lo que algunos autores califican como “la contrarreforma tributaria del franquismo”, pueden sintetizarse en los dos grandes hitos que constituyen las leyes del ministro Mariano Navarro Rubio de diciembre de 1957 y de junio de 1964. Los contenidos globales de ambas reformas se describen con mayor detalle en los siguientes apartados del presente trabajo de investigación. La de 1957 logró la suficiencia financiera, el

objetivo principal que se había propuesto su promotor. Y la de 1964, en la que se introdujo como mayor novedad la Contribución general sobre la renta, ésta no llegaría a representar, una vez aplicada la ley, más del 1 por ciento de los ingresos ordinarios del Estado; las contribuciones directas de producto (entre ellas la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria) pasaron a ser impuestos a cuenta de la Contribución general sobre la renta, pero continuaron soportando la mayor parte de la fiscalidad directa. En conclusión, puede decirse, como señala F. Comín (1996, Vol. II, pp. 86-87), que las dos reformas de Navarro Rubio no introdujeron la progresividad en la fiscalidad española, ni la despojaron de los antiguos principios tributarios liberales.

La nueva legislación sobre el impuesto agrario y el catastro parcelario durante esta etapa del franquismo se resume en la ley de Gómez de Llano de diciembre de 1952, y las dos reformas de Navarro Rubio de 1957 y 1964. La ley de 1952 rebajó por primera vez los gravámenes de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria después de catorce años de continuos aumentos, iniciando así de nuevo un período de mayor moderación en la presión fiscal sobre la agricultura. Y también, sobre todo, esta ley estableció las bases definitivas para conseguir la conclusión de la implantación catastral en todo el territorio, objetivo culminado el año 1966. La ley de Navarro Rubio de diciembre de 1957 fijó la medida redistributiva de eximir del pago del impuesto a las propiedades cuyo líquido imponible fuera inferior a las 200 pesetas (lo que representaba un 39 por ciento del total de contribuyentes), y de gravar a las fincas rústicas que superaran las 170.000 pesetas con unos coeficientes de corrección cuya determinación se fijaba de forma interna por el Ministerio de Hacienda. Y, después, la ley de junio de 1964 estableció el tributo como un impuesto a cuenta de la Contribución sobre la renta; lo cambió radicalmente fijando dos cuotas distintas, una fija y otra proporcional, y dejando exentos a los contribuyentes cuyo líquido imponible no superara las 5.000 pesetas (con lo que un 85 por ciento quedaron fuera del impuesto); con ello, sí puede afirmarse que esta reforma de la fiscalidad agraria, al contrario que el conjunto total de la reforma de 1964, tenía bastantes elementos de progresividad. Asimismo, como otra medida relevante, la ley suprimió la parte esencial de las valoraciones

agronómicas que realizaba anteriormente el catastro, sustituyéndolas por las estimaciones objetivas y las estimaciones directas.

Y, por fin, en 1966 llegó la conclusión de la implantación catastral en España (aunque faltaban todavía algunas pequeñas áreas de ciertas provincias del norte peninsular). Después de sesenta años, pues, los trabajos del catastro parcelario habían cubierto todo el territorio. Y esta culminación, curiosamente, coincidió con el comienzo de la aplicación de la ley de Navarro Rubio de 1964, que despojaba al catastro del grueso de una de sus funciones principales: las valoraciones agronómicas de las rentas líquidas de los cultivos.

## **9.1.- LA DECISIVA LEY DE LA CONTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE GÓMEZ DE LLANO DE DICIEMBRE DE 1952**

### **9.1.1.- Comentarios al preámbulo de la ley**

Joaquín Benjumea Burín fue relevado de sus funciones ministeriales en la crisis de Gobierno del día 18 de julio de 1951. El cargo de nuevo ministro de Hacienda lo ocupó Francisco Gómez de Llano, anterior director general con Benjumea en el mismo ministerio. Este abogado del Estado, de procedencia falangista, ya había ocupado también cargos económicos de responsabilidad en la Administración durante la Dictadura de Primo de Rivera. En lo concerniente al sistema tributario, de su gestión cabría destacar la controvertida y polémica reforma de la Contribución sobre la Renta, que se plasmó en la ley de diciembre de 1954. Su mandato duró casi seis años, finalizando en febrero de 1957.

La última decisión relevante que había tomado Benjumea fue la parte hacendística del decreto de 16 de diciembre de 1950 (desarrollando la ley de Administración Local), que incrementaba por novena vez desde 1939 el gravamen de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria. Y su sucesor, Gómez de Llano, tardaría todavía un año y medio en culminar la promulgación de su norma más trascendental y decisiva: la ley de la Contribución Territorial de 20 de diciembre de 1952.

Esta ley<sup>1</sup> contenía, en su preámbulo, unas consideraciones críticas que podrían calificarse como insólitas para el momento y el régimen político en los que se publicaba. Pocas veces en este período del régimen franquista se habían incorporado, en el texto de una ley, unas valoraciones de carácter abiertamente negativo hacia la anterior gestión de los responsables del mismo departamento. En primer lugar se decía que, para el nuevo catastro, ya sin rodeos ni ambigüedades, debería apostarse plenamente por el sistema de la

---

<sup>1</sup> ARANZADI. Repertorio Cronológico de Legislación, Pamplona. Año 1952. Ley de 20 de diciembre de 1952. R. 1764, pp. 1278-1279.

fotografía aérea, en detrimento del Catastro Topográfico Parcelario. Se indicaba que este último era muy lento y exigía cuantiosos desembolsos, mientras que la primera había ofrecido ya resultados satisfactorios y facilitaba *“por su baratura y aun por su perfección el ideal de establecer en todo el territorio nacional el catastro de la riqueza rústica en un plazo breve si se cuenta con los medios económicos indispensables”*. Y entraba después a valorar los resultados de las disposiciones legales de Joaquín Benjumea desde la ley de 26 de septiembre de 1941. Señalaba que esta ley no consiguió el mejoramiento indispensable para que pudiera perdurar el sistema de los amillaramientos. Y decía sobre la respuesta de las Corporaciones locales a las disposiciones que les otorgaron después autonomía para realizar su propio catastro: *“se han limitado a la gestión inicial de rectificación de los inventarios y distribución de los cupos de riqueza, de tal modo que en las diecinueve provincias<sup>2</sup> íntegramente en régimen de amillaramiento no se ha confeccionado ni un solo Catastro, siendo, en consecuencia, obligado que el Estado recabe la facultad exclusiva de efectuar la implantación del Catastro en las provincias cuya riqueza continúa aún en régimen de amillaramiento, con el fin de unificar rápidamente el sistema tributario de la riqueza rústica y pecuaria, a cuyo efecto se concede en la presente ley la dotación precisa”*.

Las nuevas directrices del régimen, por consiguiente, se decantaban claramente hacia la fotografía aérea y se realizaba una crítica severa de la gestión del ministro Benjumea, primero por la ineficacia y la poca solidez de la ley de septiembre de 1941 en cuanto al mantenimiento de los amillaramientos, y, en segundo lugar, por el fracaso absoluto de las órdenes de diciembre de 1941 y febrero de 1944 en lo que hacía referencia a la concesión de competencias a los municipios y a las provincias para efectuar su propio catastro. Esta valoración razonada de la gestión anterior, reconociendo sus graves defectos e imperfecciones, podía considerarse franca, encomiable y demostraba un decidido propósito de rectificación y reforma. Sin embargo, debe decirse que, del análisis ponderado de la evolución del conjunto de estos factores, se puede concluir que los mandatarios responsables del régimen en

---

<sup>2</sup> Estas diecinueve provincias eran las reflejadas en el cuadro IV.1 (incluyéndose Vizcaya y Guipúzcoa, que durante estos años ya no pertenecían al territorio concertado).

estas materias fueron siempre perfectamente conscientes de la política que se estaba desarrollando, de sus resultados y de sus consecuencias, y no promovieron durante todo este tiempo acciones para corregirla. Como se ha argumentado en el Capítulo anterior, los objetivos principales de la Hacienda franquista durante sus primeros catorce años fueron el conseguir unos aumentos muy importantes de la recaudación del impuesto agrario a través de las rectificaciones de los amillaramientos y el catastro (además de los recargos adicionales y los incrementos de los tipos impositivos), y dedicar muy escasa atención a la realización de nuevo catastro para eliminar la inequidad y el fraude en el 45 por ciento de la superficie del país que aún tributaba bajo el régimen de cupo.

#### **9.1.2.- La ley de Contribución Territorial de 20 de diciembre de 1952**

Su primer artículo era el siguiente: *“En aquellos términos municipales en que se apliquen con carácter general nuevos tipos evaluatorios por Rústica y Pecuaria, la cuota del Tesoro que grava esta riqueza se fija en el 17 y medio por 100, y no le será de aplicación el recargo del 40 por 100 dispuesto por la ley de 22 de diciembre de 1949, ni la reducción establecida en la disposición adicional décima de la vigente ley de Régimen Local”*. Y en el artículo 2º se fijaban los nuevos porcentajes de los recargos, que se aplicarían directamente sobre la riqueza imponible obtenida de los nuevos tipos evaluatorios. Eran los siguientes: como recargo municipal, un 5 por ciento; como recargo provincial, un 3 por ciento; para la prevención del paro obrero, un 1 por ciento; para seguros sociales de la agricultura, un 6,7 por ciento; y el resto de recargos vigentes sobre la cuota del Tesoro se seguirían aplicando sobre esta cuota, pero reduciendo los tipos de gravamen en un 28,5 por ciento.

En el artículo 3º se ordenaba también la reducción en un 28,5 por ciento, para el caso previsto en el artículo 1º, de las participaciones ordinarias establecidas por la ley de 26 de septiembre de 1941 a favor de las corporaciones locales, mientras subsistiera a su cargo la conservación de los documentos básicos del tributo.

El artículo 4º entraba ya en la implantación catastral, urgiendo la intensificación de los trabajos, que serían realizados por el Ministerio de Hacienda con personal propio o contratado. Se autorizaba a incrementar en 45 millones de pesetas los gastos destinados a realizar el catastro de rústica en los presupuestos del Estado para 1953, así como se autorizaba también la adquisición de fotografías aéreas del terreno o fotogrametrías hasta un límite de tres millones de hectáreas anuales (con la previsión de mantener estas consignaciones en años sucesivos hasta finalizar la implantación en todo el territorio).

Los siguientes dos artículos regulaban el período de prescripción por parte de la Administración para liquidar la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria, fijándola en un plazo de cinco años; así como, se confirmaba que todas las fincas propiedad del Estado, cualquiera que fuera su destino o utilización, estarían exentas del pago del impuesto.

El artículo 7º variaba de nuevo la parte del impuesto que el arrendador podía repercutir sobre el arrendatario: sería la contribución correspondiente a la diferencia entre el canon arrendaticio y la riqueza imponible, continuando el recargo para los seguros sociales a cargo del arrendatario.

A continuación, se regulaba y autorizaba la nueva contratación de personal (ingenieros agrónomos, peritos agrícolas, ingenieros de montes y ayudantes de montes), en la medida que se consideraran necesarios por parte de los ministerios de Hacienda y de Agricultura para la intensificación del catastro que ordenaba la ley.

Finalmente, el artículo 11 recomendaba que, preferentemente, para cumplir lo fijado en el artículo 4º, el Ministerio de Hacienda utilizara los servicios del Instituto Geográfico y Catastral (Presidencia del Gobierno) y del Ministerio del Aire. Y la disposición transitoria introducía que, no obstante todo lo anterior, el Ministerio de Hacienda podía requerir la colaboración de las Corporaciones municipales y provinciales para la más rápida realización del catastro.

Puede verse, pues, que la nueva ley de Gómez de Llano de diciembre de 1952 rebajaba los gravámenes del impuesto por primera vez, e instaba, ahora ya con razones persuasivas, a finalizar con urgencia la implantación del catastro en todo el país. Según lo señalado en los artículos 1º y 2º, el nuevo tipo impositivo de las cuotas del Tesoro para las zonas rectificadas y de nuevo catastro sería el 17,5 por ciento (rebajando en más de dos puntos al 19,6 por ciento entonces vigente por el decreto de 16 de diciembre de 1950), y, sumándole a éste todos los recargos, el tipo impositivo total sería 33,2 por ciento (que también rebajaba casi un punto y medio al 34,64 por ciento entonces vigente). Puede comprobarse también que la ley no mencionaba a las zonas no rectificadas, debido a que eran ya prácticamente inexistentes. Por último, se reducían asimismo el resto de recargos en el 28,5 por ciento. En cuanto a la participación de los Ayuntamientos (no las Diputaciones provinciales) en el total recaudado de las cuotas del Tesoro, se rebajaba en un sustancial 28,5 por ciento su 10 por ciento establecido según la ley de 26 de septiembre de 1941.

Por el contrario, la nueva ley empeoraba aún más para el arrendatario su contribución al pago del impuesto. Si como se ha dicho en 9.2.6., éste podía contribuir, con la regulación anterior, en un 60 por ciento de la cuota total, ahora contribuiría casi con el 100 por ciento. Estos cálculos, sin embargo, están realizados en base a la ley de Carner de marzo de 1932, que establecía las rentas del arrendamiento como los dos tercios del líquido imponible, mientras que durante el franquismo no se establecieron límites y estas rentas podían ser muy superiores.

En cuanto a la implantación catastral, además de la ampliación y reorganización de personal, ahora sí se regulaban de forma convincente las medidas necesarias para su impulso y su estímulo mediante las nuevas dotaciones presupuestarias y el establecimiento del límite de los tres millones de hectáreas anuales de fotografía aérea.

Finalmente, debe señalarse que lo indicado casi como un añadido sin importancia en la disposición transitoria, referente a que el Ministerio de Hacienda podía requerir la colaboración de los Ayuntamientos y las Diputaciones para los trabajos, fue uno de los puntos más relevantes después, sobre todo por parte de estas últimas, para la más rápida y efectiva culminación del catastro de rústica.

### **9.1.3.- Normas para el desarrollo de la ley**

Para desarrollar esta ley de diciembre de 1952, el Ministerio de Hacienda publicó durante 1953 varias órdenes regulando los aspectos de la misma que requerían una mayor articulación y detalle.

La primera y más importante fue la publicada un mes más tarde, el día 19 de enero de 1953, donde se fijaba la normativa para que las Diputaciones de las 19 provincias que aún tributaban totalmente bajo el régimen de los amillaramientos pudieran realizar el catastro de todos sus términos municipales.<sup>3</sup> Vemos, pues, que ya se ponía en práctica lo autorizado en la disposición transitoria de la ley.

Las Diputaciones provinciales que lo desearan deberían presentar al Ministerio de Hacienda un plan completo de actuación antes del día 15 de marzo. Si este plan fuera aprobado, las Diputaciones realizarían por su cuenta los levantamientos fotográficos o topográficos, y también los padrones y las listas cobratorias. Aunque los trabajos agronómicos para la determinación unitaria de los tipos evaluatorios de los cultivos y aprovechamientos continuarían siendo desarrollados por parte del Servicio de Catastro de Rústica del ministerio. Cada Diputación tendría que crear su propia Sección de Catastro, al frente de la cual debería figurar un ingeniero agrónomo o de montes. Se concedía, de forma rigurosa, un plazo máximo de cinco años para

---

<sup>3</sup> ARANZADI. Repertorio Cronológico de Legislación, Pamplona. Año 1953. Orden de 19 de enero de 1953. R. 89, pp. 117-119.

terminar el catastro en cada provincia, prorrogable por un año en atención a circunstancias excepcionales. Y si estos plazos no se cumpliesen, las provincias dejarían de percibir su participación económica de las cuotas del Tesoro de acuerdo con la ley de 26 de septiembre de 1941, aunque se las compensaría con la cantidad equivalente a lo gastado ya en la ejecución de los municipios aprobados.

Y después, esta orden de 19 de enero de 1953 se extendía en detallar el control estricto que el Servicio de Catastro de la Riqueza Rústica del Ministerio de Hacienda debería realizar sobre cada Sección de Catastro de las Diputaciones. Efectuaría comprobaciones y revisiones de todos los procesos encomendados a las Secciones, como delimitaciones de parcelas, clasificaciones, características, tipos evaluatorios de los municipios, padrones, documentos administrativos, reclamaciones, etc. Y como último apartado, evidentemente, se indicaba que esta orden derogaba a la de 1 de febrero de 1944 en cuanto a la colaboración de las Diputaciones en la implantación catastral.

La orden de 16 de marzo de 1953 diferenciaba y clarificaba, estableciendo en cada caso sus funciones y propiedades, al conjunto del personal que realizaría el catastro de rústica en España de acuerdo con la ley de diciembre de 1952. Habría tres tipos de modalidades de catastro según fuera realizado por distinto personal. En primer lugar, los trabajos realizados por “personal propio”, es decir, funcionarios pertenecientes a la Dirección general de Propiedades y Contribución Territorial. Después, trabajos realizados por “personal contratado” por la misma Dirección General, de acuerdo con el artículo 4º de la ley. Y en tercer lugar, trabajos efectuados por el personal de las Secciones de Catastro de las Diputaciones.

La orden de 7 de octubre de 1953 hacía una distribución exhaustiva de todas las plantillas de ingenieros agrónomos, ingenieros de montes, peritos agrícolas y ayudantes de montes para los Servicios centrales y para los Servicios provinciales. Se detallaban las dotaciones asignadas a cada servicio

y a cada provincia, tanto para la nueva ejecución catastral como para su mantenimiento.

Y, finalmente, la orden de 24 de noviembre de 1953 regulaba las relaciones entre la Dirección general de Propiedades y Contribución Territorial y el Instituto Geográfico y Catastral, indicándose que éstas se basarían prioritariamente en lo que ya había establecido la ley de 6 de agosto de 1932 (estos aspectos de la ley republicana no habían sido derogados por la normativa franquista). Ambos organismos tendrían que acordar anualmente el plan de trabajos que debería acometer el Instituto Geográfico. Y éste tendría que actualizar de forma programada y gradual la abundante producción en poder de la Dirección general que estaba todavía pendiente de completar con los trabajos de valoración agronómica. Asimismo, esta regulación del marco de relaciones entre ambos entes se extendía también a los trabajos de mantenimiento del Catastro Topográfico Parcelario ya vigente en zonas con tributación catastral.

Puede apreciarse, por tanto, que la ley de 20 de diciembre de 1952, y este conjunto de órdenes que la complementaban, formaban ya un cuerpo normativo sólido y adecuado para acometer con garantías los trabajos conducentes a la finalización del catastro en España. Éstos se realizarían de forma continuada hasta 1966, bajo el empeño y el compromiso sobre todo de las Diputaciones provinciales, que completarían sus territorios mediante la fotografía aérea.

## **9.2.- UN LARGO PERÍODO DE SOSIEGO HASTA 1957**

### **9.2.1.- El impuesto y el catastro después de la ley de diciembre de 1952**

El día 3 de diciembre de 1953, la Jefatura del Estado publicó una nueva ley de Bases de las Haciendas Locales<sup>4</sup>, donde se fijaba un nuevo arbitrio municipal (desarrollado después en el decreto de 18 de diciembre). Se establecía que los Ayuntamientos podrían imponer un arbitrio sobre la riqueza rústica y pecuaria por un máximo de un 8,96 por ciento sobre el líquido imponible, aunque fijándose también que en los municipios donde se aplicaban nuevos tipos evaluatorios (es decir, los rectificadas y los de nuevo catastro) el gravamen máximo de imposición sería del 8 por ciento. En consecuencia, la cuota del Tesoro continuaría con el mismo tipo impositivo del 17,5 por ciento, pero la suma total de ésta y los recargos para las zonas rectificadas y de nuevo catastro (que eran la gran mayoría) se elevaría, a pesar de partir de la rebaja anterior, hasta el 41,2 por ciento, que era ya el porcentaje más alto aplicado históricamente a estas zonas. Debe tenerse en cuenta esta situación, una vez más, ya que los datos oficiales de recaudación se mantendrían a la baja con el disminuido tipo impositivo de las cuotas del Tesoro (sólo se incrementaban debido al nuevo catastro y las últimas rectificaciones; en el cuadro I.1 puede verse que la recaudación de las cuotas del Tesoro aumentó entre 1952 y 1957 un 41 por ciento), pero, en cambio, el contribuyente agrario continuaba sufriendo realmente la mayor presión fiscal desde los comienzos de la implantación catastral.

En lo que se refiere a la reglamentación de otros aspectos del impuesto, como es el caso del establecimiento de sus exenciones, hay que señalar la revisión de estas concesiones a la Iglesia Católica que se efectuó en el texto del Concordato de 27 de agosto de 1953 entre la Santa Sede y el Estado español. Como se describe y valora en el apartado 7.5, estas exenciones ya habían sido reguladas en el decreto franquista de 2 de marzo de 1939. Pero el

---

<sup>4</sup> ARANZADI. Repertorio Cronológico de Legislación, Pamplona. Año 1953. Ley de 3 de diciembre de 1953. R. 1597, pp. 1346-1350.

Concordato de 1953 les dedicaba una mayor información y detalle, y, en algunos aspectos, ampliaba los privilegios concedidos a la Iglesia Católica. Se enumeraban como exentos, de forma absoluta y permanente, las iglesias y capillas destinadas al culto y los edificios o locales anejos a su servicio o a sede de asociaciones católicas (éstas no se incluían antes en el decreto); las residencias de obispos, canónigos y sacerdotes; los locales de oficinas diocesanas o parroquiales; las universidades eclesiásticas y los seminarios; los edificios o conventos de las órdenes, congregaciones e institutos religiosos; y los centros de enseñanza dependientes de la Iglesia Católica que tuvieran la condición de benéfico-docentes (aquí se añadía también esta condición, que ampliaba notablemente el censo). Como puede apreciarse, todas estas exenciones eran aplicadas en la Contribución Territorial Urbana. Pero se añadía una más que sí afectaba al impuesto agrario y que había variado en complejidad con respecto a lo que se establecía en el decreto de marzo de 1939: se fijaba que se incluirían también en la exención los huertos, jardines y dependencias de los inmuebles antes enumerados, *“siempre que no estuvieran destinados a industria o a cualquier otro uso de carácter lucrativo”*. Con ello, se abría también un espectro muy amplio para los huertos que entrarían en la exención, al dejar en la ambigüedad sus superficies, riquezas, características de producción, etc. y se consentirían después, como pudo comprobarse, los consecuentes incumplimientos e infracciones, llegándose incluso muchas veces para los trabajos a establecerse contratos de arriendo y aparcería entre el clero y los agricultores. Como se ha indicado en el apartado 7.5, J. A. García Martín (1976, pp. 25-34) describe varios casos de jurisprudencia en sentencias emitidas en años posteriores.

### **9.2.2.- La última etapa de Gómez de Llano**

Durante los siguientes años de 1954 a 1956 se entró en una fase de relativa tranquilidad en la actividad legislativa del Ministerio de Hacienda y de la Jefatura del Estado en las materias objeto de este estudio. Sólo se publicaron

algunas órdenes y circulares de escasa importancia para el proceso.<sup>5</sup> Pero debe decirse que en todas ellas se afirmaba en sus preámbulos el éxito y el progreso considerable que se estaban consiguiendo con la aplicación de la ley de 20 de diciembre de 1952 para la confección del catastro de rústica. Como ya se ha señalado, existe muy poca documentación oficial referenciando cuantitativamente (en resultados, superficies y plazos temporales) este progreso para toda España, principalmente en la parte más importante correspondiente a la fotografía aérea. Al realizarse de forma autónoma la gran mayoría de las 19 provincias restantes por parte de sus Diputaciones mediante la fotografía aérea, esta documentación y resultados se guardó en sus archivos respectivos, en los Servicios provinciales de Catastro (posteriormente Gerencias), o se depositó en los correspondientes Archivos Históricos Provinciales. Finalmente, la gran mayoría recaló en estos últimos, como fruto de unas órdenes administrativas internas (se detalla en el trabajo sobre los archivos y el catastro de I. Palomera, 1996). El autor del presente trabajo de investigación ha realizado las exploraciones de estos datos y documentación en algunos de estos Archivos (Teruel, Zaragoza, Barcelona y Tarragona), hallando que en unos casos eran casi inexistentes y en otros que el material archivado era irrelevante o de escasa importancia para el estudio. La excepción, naturalmente, han sido las demarcaciones de Logroño y Lleida, a pesar de que, como ya se indicará en el capítulo 10, aunque estas fuentes han sido exhaustivas, también se ha encontrado una ausencia notable de datos de síntesis y de relaciones de resultados generales para el conjunto provincial, trabajo que ha tenido que ser realizado por el propio autor.

Finalmente, durante este período se publicó el decreto de 24 de junio de 1955, reproducido en el B.O.E. de 14 de enero de 1956, que modificaba artículos de la ley de Administración Local de 16 de diciembre de 1950. En el

---

<sup>5</sup> Se regularon de manera minuciosa, sin embargo, las relaciones del Ministerio de Hacienda con el de Agricultura en las implantaciones de la Concentración Parcelaria, que se inició en aquellos años. La ley de Concentración Parcelaria de 10 de agosto de 1955 y varias órdenes posteriores (sobre todo, la de 14 de marzo de 1956) establecieron las bases para la aplicación del catastro y la Contribución Territorial Rústica en las fases anteriores y posteriores de las nuevas zonas de concentración. Según esta normativa, a las parcelas catastradas después de la concentración se les aplicaría el valor resultante de multiplicar su nuevo líquido imponible por el coeficiente obtenido dividiendo la riqueza imponible total que la zona tenía antes por la que resultara de los nuevos trabajos; y, finalmente, a este resultado se le aplicaría un aumento de un cinco por ciento para determinar el valor definitivo de las parcelas.

mismo se establecía que, para atender exclusivamente al servicio de intereses y amortización de empréstitos legalmente concertados, las Diputaciones podrían disponer de varios recursos, entre los que se encontraba un recargo del 10 por ciento sobre la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria de su provincia (y que se elevaría al 12,5 por ciento para las Diputaciones que ya lo tuvieran establecido como base de empréstito). Este aumento formaba parte, pues, del pequeño grupo de recargos autorizados por el Ministerio de Hacienda a Ayuntamientos o Diputaciones para hacer frente a determinadas necesidades de financiación en casos concretos y específicos. Por tanto, al no ser un incremento generalizado para todo el país, no puede computarse como aumento general acumulado de los tipos impositivos del tributo. Sin embargo, sirve para poder apreciar que los contribuyentes de los municipios y provincias que aplicaban selectivamente estos recargos estaban soportando también notables incrementos de la presión fiscal general que estaba establecida para todo el territorio.

El mandato de Francisco Gómez de Llano al frente del departamento de Hacienda concluyó en febrero de 1957. Como ya se ha señalado, en síntesis, la gestión de este ministro de procedencia falangista, considerado como un personaje de poca relevancia política en los gabinetes donde desempeñó su labor, aportó a la implantación catastral la decisiva ley de 20 de diciembre de 1952, y propició también el freno y la paralización de los reiterados aumentos de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria, que había habilitado su antecesor Benjumea mediante las rectificaciones de los amillaramientos y el catastro, los recargos adicionales y el incremento de los tipos impositivos.

## **9.3.- LOS AÑOS INICIALES DE NAVARRO RUBIO EN HACIENDA Y SU REFORMA TRIBUTARIA DE 1957**

### **9.3.1.- Primeros cambios del nuevo ministro**

A comienzos de la segunda mitad del decenio de los cincuenta, la prolongada autarquía económica y los conflictos permanentes entre las distintas familias políticas del régimen habían llevado al país a una situación de grave y preocupante inestabilidad. Según afirma P. Preston (1994, p. 832), a principios de 1957 el régimen se enfrentaba con la bancarrota política y económica. En este contexto, Franco dio un viraje a su estrategia política, neutralizando a los grupos de presión que pugnaban de forma más intensa por su inclusión en los órganos del poder y que él consideraba responsables de la situación creada (sobre todo, y en primer lugar, a los falangistas, que habían formado parte importante de sus gobiernos desde la Guerra Civil, y, también, aunque en menor medida, a la Asociación Nacional Católica de Propagandistas). Y el 25 de febrero de 1957 formó un nuevo gobierno dando entrada a “sangre nueva e ideas frescas”, con los nuevos ministros llamados “tecnócratas”, que tenían en común su pertenencia al Opus Dei, proceder del movimiento, aceptar un eventual retorno a la monarquía, y ser, en términos franquistas, apolíticos (Preston, 1994, pp. 829-834). Como titular de Hacienda, Franco nombró a uno de estos tecnócratas, Mariano Navarro Rubio, un abogado sin conocimientos iniciales en materia de Hacienda Pública.

La primera medida relevante tomada por el nuevo ministro, mediante el decreto de 10 de mayo de 1957, fue una reorganización general y completa de las Direcciones generales de su departamento. Cambió el nombre de prácticamente todas ellas, reestructurando y reasignando sus funciones y cometidos. En lo concerniente al impuesto agrario y el catastro, suprimió la anterior Dirección general de Propiedades y Contribución Territorial y creó la nueva Dirección general de Impuestos sobre la Renta, donde se incluía la gestión de las Contribuciones *“Urbana, Rústica, Pecuaria, Industrial, de*

*Comercio y Profesiones, Tarifas primera y segunda de la Contribución de Utilidades, Tarifa tercera de esta Contribución cuando recae sobre comerciantes e industriales individuales, y Contribución general sobre la Renta*”. Puede verse, por tanto, que, bajo esta denominación genérica de Dirección general de Impuestos sobre la Renta, se agruparon tributos que antes estaban asignados o dependían nada menos que de cuatro distintas Direcciones generales.

Y a continuación, mediante la orden de 10 de julio de 1957, Navarro Rubio realizó también una profundísima redistribución de las funciones agrupadas en esta nueva Dirección general de Impuestos sobre la Renta. Se dividió su organización en tres Subdirecciones, una de servicios y otras dos de gestión tributaria, una Jefatura Superior de los Servicios Facultativos de la Contribución Territorial y unas Secciones Generales de Estadística, Investigación, Secretaría de Comisiones y Jurado e Información y Estudios, dependientes todas del Director general. La gestión de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria y la realización del catastro quedaron fragmentadas en varias subdirecciones y secciones. La fotografía aérea se integró en la Subdirección general de Servicios. Las Secciones de Rústica Amillarada y Rústica Catastrada en la Subdirección A, teniendo como funciones básicas la gestión general del tributo. Y las Secciones de Catastro de la Riqueza Rústica y Coordinación de Valoraciones de Rústica formaron parte de la Jefatura Superior de los Servicios Facultativos de la Contribución Territorial, teniendo a su cargo, sobre todo, los trabajos de formación del nuevo catastro y los de conservación y revisión del antiguo.

### **9.3.2.- La reforma tributaria de Navarro Rubio de diciembre de 1957**

Según afirma F.Comín (2002, pp. 24-27), a comienzos de su mandato Navarro Rubio necesitaba una reforma tributaria que permitiese “recaudar más, pronto y bien” para, una vez conseguida “la nivelación presupuestaria”, enfrentarse “ya al planteamiento de un Plan de Estabilización”. Y en esta reforma, materializada mediante la ley de 26 de diciembre de 1957, introdujo

como principal innovación la segregación de la Contribución de Utilidades de la Riqueza Mobiliaria en tres impuestos, que procedían de sus tres tarifas. De la primera surgió el Impuesto sobre los rendimientos del Trabajo Personal; de la Tarifa II se creó el Impuesto sobre los rendimientos del Capital; y de la Tarifa III emergió el Impuesto de Sociedades. Quedando sin modificar la Contribución de Usos y Consumos, que aportaba ya unos notables ingresos. No obstante, como el ministro no pensaba en sustituir la tributación tradicional por la contribución personal, el sistema tributario siguió basado en las contribuciones de producto. Y en este contexto, el establecimiento de las “estimaciones objetivas”, que introdujo la ley, podían parecer adecuadas, dadas las restricciones de la gestión tributaria de la Administración y la endeblez de la contabilidad empresarial. De todas formas, Navarro Rubio, sin apartarse de su objetivo recaudatorio primordial, buscaba también en su reforma un elemento redistributivo, ya que procuró la protección de los contribuyentes más modestos elevando los mínimos exentos en gran parte de las contribuciones.

En esta ley de 26 de diciembre de 1957, de Presupuestos del Estado, Contribuciones e Impuestos<sup>6</sup>, se dedicaban cuatro artículos (del 40 al 43) a la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria, dentro del Capítulo II que explicitaba la reforma tributaria general. Y, asimismo, en el artículo 112 se establecían las desgravaciones para inversiones de mejora en las fincas rústicas.

En el artículo 40 se decía lo siguiente: *“Se autoriza al ministerio de Hacienda para disponer anualmente la revisión de las riquezas imponibles por Rústica y Pecuaria que siendo superiores a ciento setenta mil pesetas correspondan a un solo contribuyente, persona natural o ente jurídico, y estén situadas en un mismo término municipal o en varios, siempre que integren una sola finca o limiten unas con otras”*. Y se establecía que la revisión se efectuaría durante el ejercicio siguiente aplicando al líquido imponible del año anterior *“los coeficientes de corrección que dicho Ministerio establezca, teniendo en cuenta los diversos factores que influyan en la producción de los*

---

<sup>6</sup> ARANZADI. Repertorio Cronológico de Legislación, Pamplona. Año 1957. Ley de 26 de diciembre de 1957. R. 1785, pp. 1263-1293.

*cultivos y aprovechamientos de cada explotación, las alteraciones de precios y de costes y el resultado de la última cosecha*". Fijándose a continuación (en el artículo 41) que el importe de las dos terceras partes de la riqueza imponible calculada de esta manera sería gravado al 17,5 por ciento, deduciéndose de este resultado los dos tercios de la cuota pagada el año anterior (que también había tributado, de acuerdo con la ley vigente, al 17,5 por ciento) conforme a la riqueza millarada o catastrada, y sobre la diferencia no podría aplicarse ningún recargo ni exacción.

En el tercer artículo (el 42) se declaraba no sujeta a gravamen, a partir del 1 de enero de 1958, la riqueza imponible que, perteneciendo a un propietario, no excediera de 200 pesetas en un mismo término municipal. Y, finalmente, el texto del artículo 43 decía: "*Se autoriza al Ministro de Hacienda a que adopte cuantas medidas estime pertinentes para completar el Catastro parcelario en el plazo más breve posible*". En cuanto al artículo 112, se fijaba que la cantidad a la que se aplicarían las desgravaciones para inversiones de mejora en las fincas rústicas (sobre todo, transformaciones a regadío) no podría exceder del cincuenta por ciento de la riqueza gravada conforme al artículo 41.

Puede apreciarse, pues, a la vista de la norma, que el volumen del recargo que se establecía para las riquezas superiores a las 170.000 pesetas dependía de la cuantía que se fijaría en el futuro para los coeficientes de corrección, que no se especificaban en la ley y se posponían para las normas de desarrollo subsiguientes. Y era trascendente también la exención de las riquezas imponibles inferiores a las 200 pesetas, que dejaba fuera del impuesto a un gran número de pequeños contribuyentes. Asimismo, del texto del último artículo puede colegirse que ahora sí se daba ya real importancia a la rápida finalización del catastro, aunque se otorgaba absoluta libertad al ministro para que estableciera las medidas que él considerara más oportunas para conseguir este objetivo. En la finalización del siguiente subapartado, con la visión al completo de las normas de desarrollo de la ley, se realizará una valoración del contenido general.

### **9.3.3.- Las normas de desarrollo de la ley de 26 de diciembre de 1957**

En la circular de 8 de enero de 1957, de la Dirección general de Impuestos sobre la Renta, se regulaba la exención de las fincas con un líquido imponible inferior a las 200 pesetas. Al ser ya de aplicación esta exención a partir del 1 de enero, y estar ya confeccionados los documentos cobratorios, se establecían las medidas administrativas rápidas a realizar por los Ayuntamientos para corregirlos y dar de baja las fincas afectadas.

La orden de 11 de febrero de 1958 fijaba las primeras instrucciones para las revisiones anuales de la riqueza imponible que, siendo superior a 170.000 pesetas, correspondieran, como decía la ley, a un solo contribuyente, persona natural o ente jurídico, y referidas a fincas situadas en un mismo término municipal o en varios formando una sola o limitadas unas con otras. Se establecía la aplicación, a los líquidos imponibles del año anterior, de los coeficientes de corrección *“que se establezcan para cada explotación, teniendo en cuenta los diversos factores que influyen en la producción de los cultivos y aprovechamientos, las alteraciones de precios y de costes respecto a los que figuren en la cuenta de gastos y producto o tipos evaluatorios aplicados, y el resultado obtenido en la última cosecha”*. Las revisiones se efectuarían por los ingenieros del Servicio de Catastro de la Riqueza rústica, y se fijaban las notificaciones a los titulares, las incomparecencias, las incompatibilidades, las reclamaciones de los propietarios, y las diferentes fases del proceso hasta que las Jefaturas provinciales del Servicio de Catastro de la Riqueza rústica hiciera la liquidación correspondiente aplicando el 17,50 por ciento a los dos tercios de los líquidos imponibles corregidos y restándole a este resultado los dos tercios de la cuota del Tesoro satisfecha en el año anterior (que también había tributado al 17,5 por ciento). Asimismo, en la misma orden se detallaba también el proceso para solicitar las desgravaciones, que autorizaba el artículo 112 de la ley de diciembre de 1957, para los proyectos de mejoras de fincas, como transformaciones a regadíos, nueva maquinaria, ampliación de instalaciones, etc.

También, la circular de 20 de febrero de 1958 desarrollaba, con mayor detalle aún, los aspectos ya más secundarios de este proceso de revisión anual de riquezas imponibles superiores a las 170.000 pesetas. Dividía el territorio en zonas provinciales de inspección y establecía criterios generales para los cálculos de los coeficientes, en función de las cosechas, clases y calidades de los cultivos, amortizaciones, etc. y decía *“el Ingeniero comprobador confeccionará una cuenta resumida de los gastos y productos correspondientes durante el año anterior, de forma que se deduzca el beneficio y, por cociente entre éste y el que corresponde a la tributación actual, obtendrá el coeficiente que haya de aplicarse a la riqueza imponible catastrada o amillarada”*. Poniendo, finalmente, ejemplos de liquidaciones, como el caso de una finca rústica que tributara en el catastro con un líquido imponible en el Padrón de 180.000 pesetas y que, aplicándole su coeficiente de corrección, le resultara una riqueza corregida de 300.000 pesetas. Para este propietario, pues, la diferencia a ingresar serían 14.000 pesetas, ya que, calculando los dos tercios de ambas cantidades y aplicándoles el 17,5 por ciento, la diferencia sería la resta de 35.000 menos 21.000 pesetas.

Finalmente, la orden de 25 de marzo de 1958 reorganizaba de nuevo los servicios del Catastro de Rústica. Establecía que su dirección inmediata correspondía al director general de Impuestos sobre la Renta, y que los Servicios Centrales estarían constituidos por tres secciones: la primera, la del Catastro de la Riqueza Rústica; la segunda, la de Coordinación de Valoraciones de Rústica; y la tercera, la de Documentos gráficos. Se suprimía la anterior Sección especial de Fotografía Aérea, que pasaría a depender de la primera Sección. Además de las funciones, también se reasignaba el personal entre estos nuevos departamentos. Se creaba una Junta Técnica Central, formada por los Jefes de las Secciones y los ingenieros coordinadores, así como las respectivas Juntas Técnicas provinciales que dependerían de la anterior. Y se concluía reorganizando los trabajos provinciales y municipales de los Jefes de Brigada, de los ingenieros y peritos agrónomos y de montes, y del personal auxiliar y administrativo para la formación de las cuentas analíticas y sintéticas de productos y gastos.

### **9.3.4.- Una valoración de la reforma tributaria de diciembre de 1957**

Puede valorarse el contenido del conjunto de esta reforma de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria en base a los siguientes puntos:

a) Para cuantificar aproximadamente el número de propietarios y la riqueza imponible total que se verían afectados por las revisiones de las fincas que superaban las 170.000 pesetas, y ante la inexistencia de datos más cercanos y precisos, nos basaremos en las estadísticas del estudio de Gabriel García-Badell sobre la extensión superficial de la riqueza agrícola en España (García-Badell, 1946), que partía de la Memoria de la Dirección general de Propiedades del año 1928 (recogida en parte en el Apéndice Estadístico de este trabajo de investigación), y también nos basaremos en las cifras pormenorizadas de las implantaciones catastrales de las provincias de Logroño y Lleida (Capítulo 10), cuyos trabajos se estaban efectuando durante estos mismos años. Calculando una media ponderada de la superficie y tipo de cultivo que podía tener en 1958 una finca cuyo líquido imponible fueran estas 170.000 pesetas, se debería diferenciar, primero, si esta finca estaba ya catastrada o todavía amillarada. Si estaba ya catastrada, y considerando que sus cultivos fueran en su mayor parte de regadío, podría corresponderle a este líquido imponible una finca de aproximadamente 450 hectáreas. Y si todavía seguía amillarada, también con la mayor parte de sus cultivos en regadío, podría ser de aproximadamente 850 hectáreas. Ciñéndonos a partir de ahora a la parte catastrada, que era mayoritaria en 1958, vemos que a una finca de 450 hectáreas puede clasificársela ya plenamente como un latifundio (Carrión, 1972, pp. 71-90). Y entrando en los cuadros del mencionado estudio catastral de García-Badell, puede estimarse que en España, en 1928, sobre un total de 1.444.958 propietarios agrarios había 6.790 que tenían fincas con una superficie mayor de 500 hectáreas. Por consiguiente, y este dato ya podría ser extrapolable a 1958 (aunque la parte septentrional de la península, que se catastró más tarde, era más minifundista), solamente un 0,5 por ciento de los propietarios agrarios españoles era poseedor de fincas con una superficie superior a las 500 hectáreas. Y estas fincas sumaban un total de extensión de

4.572.128 hectáreas, sobre las 19.672.950 hectáreas totales catastradas en aquel momento. Por tanto, constituían un 23 por ciento del total de la superficie del país.

b) Por lo que respecta a las propiedades con un líquido imponible inferior a las 200 pesetas, también tomando como base las fuentes estadísticas detalladas en el punto anterior, sobre un total de 596.034.914 pesetas de riqueza imponible catastrada en 1928 correspondían 84.189.719 pesetas a propietarios con riquezas imponibles menores de 250 pesetas. En consecuencia, con una relativa aproximación, el 14 por ciento del líquido imponible total de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria quedaría exento del pago del impuesto según la nueva ley. Y en cuanto al número de propietarios que quedarían exentos, el cálculo ofrece una gran complejidad, pero con un margen de aproximación relativamente amplio, teniendo en cuenta que este límite de 200 pesetas podría establecerse para superficies parcelarias comprendidas entre 0,5 y 1 hectárea, el porcentaje de propietarios que quedarían exentos del pago del impuesto sería aproximadamente un 39 por ciento de su número total.<sup>7</sup>

c) Del análisis, pues, de esta revisión de las riquezas imponibles superiores a las 170.000 pesetas, puede valorarse de forma muy positiva el hecho de que afectara solamente a una parte muy pequeña de los contribuyentes (el 0,5 por ciento del total, y considerados ya todos ellos como latifundistas), y ocupando, este reducido número de propietarios, el 23 por ciento de la superficie total catastrada. Esta medida podía considerarse, por tanto, avanzada y progresiva dentro de la nueva formulación del impuesto. Sin embargo, se estructuró de tal manera que dejaba el aumento a la libre disposición del Ministerio de Hacienda, en función de los coeficientes de corrección que éste establecería de forma unilateral, independiente y reservada. Estos coeficientes no eran conocidos públicamente y se aplicaban en función de unos parámetros (factores de producción de los cultivos, alteraciones de costes y precios, resultados de la última cosecha, etc.) que el

---

<sup>7</sup> J.A. GARCÍA MARTÍN y M.J. FERNÁNDEZ-MURO (1971, p. 142) señalan que con esta medida quedaron libres de pago más de una tercera parte de los cultivadores.

ministerio podía fácilmente modificar o manipular a su conveniencia o a las necesidades hacendísticas del momento. Nunca, hasta entonces, se habían fijado para el aumento de la tributación unos índices de corrección que podían ser distintos para diferentes municipios de una misma comarca, y cuya cuantía, o fórmula objetiva de cálculo, eran desconocidas previamente por el contribuyente.

d) Sí debe valorarse de forma muy favorable el que, a partir de esta ley de diciembre de 1957, quedaran exentos del pago del impuesto los contribuyentes cuyas riquezas imponibles no superaran las 200 pesetas, que representaban aproximadamente el 39 por ciento del total de propietarios y el 14 por ciento del total del líquido imponible del impuesto. Esta medida de política social de Navarro Rubio era, en consecuencia, un eficaz elemento redistributivo y una valiosa ayuda a la pequeña propiedad, que el ministro aplicó también en la reforma de otros tributos para proteger a los contribuyentes más modestos.

e) Cuantificando lo que pudo representar esta reforma en los ingresos reconocidos y liquidados de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria, y atendiéndonos a la proporcionalidad de la estructura del impuesto, puede verse que el 14 por ciento que se dejaba de ingresar por la exención de los pequeños contribuyentes podía cubrirse o superarse con la aplicación de los coeficientes de corrección a los grandes contribuyentes en el 23 por ciento del territorio. Y ahí podría constatarse de forma aproximada el aumento de la presión fiscal ejercida sobre los latifundistas por parte del Ministerio de Hacienda con la utilización más o menos severa de estos coeficientes que tenía a su disposición. Pero este incremento no puede cuantificarse con precisión por la variabilidad, la dispersión y la reserva mencionadas en la forma de aplicar estos coeficientes de corrección. La única manera de poder cotejar aproximadamente sus efectos es mediante el análisis de la variación de las recaudaciones del impuesto. Si observamos en el cuadro I.1. la evolución de los ingresos entre 1958 y 1964, puede verse que existe entre estos años un incremento de recaudación (1.250 y 1.391 millones de pesetas, respectivamente) que se cifra en un reducido 11 por ciento (aunque entre 1959

y 1960, en un solo año, existe un salto considerable). La interpretación que más se ajusta a lo expresado por estas diferencias es que el ministerio de Hacienda utilizó los coeficientes de corrección sobre el 23 por ciento del territorio que ocupaban los grandes propietarios para compensar el 14 por ciento de la recaudación que dejaba de ingresar por la exención de los pequeños contribuyentes. Y este incremento final del 11 por ciento en la recaudación del impuesto fue debido a las nuevas provincias septentrionales que durante estos años iban incorporándose gradualmente a la tributación catastral; y teniendo en cuenta, además, los aumentos que se produjeron en las valoraciones agronómicas catastrales debidos a las fuertes variaciones inflacionarias de los precios durante este período del final de la autarquía (Corominas, 2008, p. 100). Puede verse, pues, que Navarro Rubio aseguraba aquí también las razones generales de la reforma basadas en la necesidad prioritaria de satisfacer el principio de suficiencia.

f) Finalmente, el escueto artículo donde se instaba al ministro de Hacienda a terminar el catastro en el plazo más breve posible era una notable muestra de vaguedad e inconcreción, pero reflejaba en aquel momento el interés de las instancias superiores en cerrar un capítulo que, en la realidad, tardaría todavía casi un decenio en cumplimentarse.

## **9.4.- LA PROFUNDA REFORMA DEL IMPUESTO DE 1964 Y LA CONCLUSIÓN DEL CATASTRO PARCELARIO**

### **9.4.1.- Después de la ley de diciembre de 1957**

A partir de la reforma de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria de diciembre de 1957, y las normas posteriores de desarrollo de la misma publicadas a comienzos de 1958, se produjo un largo período de quietud en la generación de nueva legislación, tanto en el impuesto como en lo referente al catastro parcelario. El primero había sido regulado de forma sólida por la mencionada reforma de Navarro Rubio, haciendo que la aplicación de esta ordenación se prolongara sin contratiempos hasta 1964, mientras que el segundo continuó con el impulso que le había dado la ley de Gómez de Llano de diciembre de 1952, que haría que en 1966 pudiera darse prácticamente por concluida la implantación catastral en todo el territorio español. Sólo hubo durante esta etapa, pues, pequeñas modificaciones sin importancia en la normativa vigente, y, también, la introducción de algún nuevo recargo al gravamen general del tributo.

En este sentido, el decreto-ley de 10 de octubre de 1958 estableció la sistemática para cubrir el Seguro obligatorio de Enfermedad de los trabajadores eventuales del campo, que obligaba a abonar una cuota de 21 pesetas por asegurado y mes, de las cuales 6 pesetas corresponderían al trabajador y 15 pesetas al propietario de la finca donde aquél prestara sus servicios. Esta segunda parte del pago, la correspondiente a los patronos agrícolas, se sustituiría de forma obligatoria por un recargo del 3 por ciento sobre la riqueza imponible de la finca, y se recaudaría conjuntamente con la Contribución Territorial Rústica.<sup>8</sup> Con ello, por tanto, sumándose este nuevo recargo, a los

---

<sup>8</sup> El ingeniero agrónomo Luis García de Oteiza (1959) realiza en este artículo un sobresaliente estudio sobre la correlación entre la entonces vigente Contribución Territorial Rústica y el producto neto de la agricultura. El impuesto recaía sobre la riqueza imponible de las fincas, compuesta por la renta de la tierra, el beneficio del cultivador, el interés del capital circulante y un recargo por la riqueza pecuaria en ganado de labor y de renta, constituyendo todo ello el producto líquido de la tierra. En cambio, el producto neto incluía estos conceptos además de otros, como la retribución de la mano de obra.

propietarios susceptibles de su aplicación (al margen de los que tuvieran recargos especiales, y de los afectados por lo establecido por la ley de 1957 al superar las 170.000 pesetas o no llegar a las 200 pesetas de líquido imponible) les correspondería abonar por todos los conceptos (es decir, la cuota del Tesoro más los recargos) un total de un 44,2 por ciento sobre su líquido imponible.

Mediante la orden de 14 de junio de 1961, se constituyó una entidad denominada Agrupación Sindical de Contribuyentes Empresarios de Rústica, dependiente de la Junta nacional de Hermandades de Labradores y Ganaderos de la Organización Sindical. En sus estatutos se destacaba como principal objetivo de la misma el *“celebrar convenios o acuerdos con la Hacienda Pública y, de una manera concreta, los que se refieren a la Contribución Rústica de fincas que tengan un líquido imponible afectado por el artículo 40 y siguientes de la Ley de 26 de diciembre de 1957 u otras disposiciones”*. También, la Agrupación debería informar y asesorar sobre las normas de carácter fiscal que afectaran a los miembros del colectivo, así como ejercitar ante los Tribunales de Justicia y organismos oficiales las acciones y derechos en defensa de los intereses fiscales del conjunto de la Agrupación.

En este período se efectuó también una modificación en el proceso de las revisiones decenales del catastro. Como ya se ha señalado en varias ocasiones, el artículo 22 de la ley de 23 de marzo de 1906, y el 62 de su reglamento de 23 de octubre de 1913, establecían que cada diez años debería realizarse una revisión obligatoria de las riquezas imponibles determinadas por el catastro de rústica. Pues bien, en el decreto de 28 de febrero de 1963 se manifestaba que por la complejidad de estas revisiones y el tiempo empleado en realizarlas, que duraba casi todo el período de los 10 años, recibían distinto trato fiscal los municipios que comenzaban a tributar ya revisados al principio del período y los que lo hacían al final del mismo; por lo que el decreto, en un artículo único, fijaba que los trabajos decenales de revisión catastral de las riquezas rústica y pecuaria *“no tendrán efectividad fiscal hasta que, ultimados aquellos en todos los pueblos que tributen en régimen de Catastro, puedan aplicarse simultáneamente los resultados en todo el territorio nacional”*.

Navarro Rubio modificó de nuevo la organización general de su ministerio a finales de 1963. Mediante el decreto de 15 de noviembre de 1963 reestructuró las direcciones generales y el primer nivel del departamento, cambiando la Dirección general de Impuestos sobre la Renta por la Dirección general de Impuestos Directos. Asimismo, constituyó el Servicio Técnico Facultativo, con carácter de dirección general, para prestar el asesoramiento técnico para la estimación y valoración de las bases de los distintos tributos, integrándose en el mismo los de carácter facultativo de la contribución territorial.

Y en el decreto de 16 de enero de 1964 se detallaba la nueva organización interna de esta recién creada Dirección general de Impuestos Directos, que agrupaba a los siguientes tributos: Contribución Territorial Rústica, Contribución Territorial Urbana, Impuesto sobre los Rendimientos del Trabajo Personal, Impuesto sobre las Rentas del Capital, Impuesto sobre Actividades y Beneficios Comerciales e Industriales, Contribución General sobre la Renta, e Impuesto sobre las Rentas de Sociedades y Entidades Jurídicas. Todos ellos se unían en tres subdirecciones generales, siendo una de ellas la Subdirección general de Contribución Territorial, que abarcaría tanto a la rústica como a la urbana. Y de ella dependerían las tres siguientes Secciones: Cuota fija de la Contribución Rústica, Cuota complementaria de la Contribución Rústica y Contribución Urbana. Como puede apreciarse, esta nueva reestructuración por secciones no respondía a la configuración que tenía el impuesto agrario en aquellos momentos. Navarro Rubio, pues, se adelantó unos meses a lo que estaba gestando, dejando ya la organización de su departamento preparada y dispuesta, en lo fundamental, para la profunda reforma del sistema tributario que llevaría a cabo en junio de 1964.

El desarrollo de las funciones del Servicio Técnico Facultativo fueron establecidas en la orden de 24 de marzo de 1964. Se traspasaban a este nuevo organismo todos los trabajos de la formación, conservación y revisión ordinaria del catastro de la riqueza rústica que antes desempeñaban otros entes del ministerio de Hacienda, incluyendo los trabajos agronómicos

catastrales y la fotografía aérea. Sin embargo, la revisión de las riquezas imponibles superiores a 170.000 pesetas seguirían siendo competencia de la Dirección general de Impuestos Directos. Y para establecer la coordinación entre los trabajos facultativos del catastro y los de gestión de la Contribución Territorial Rústica se creaba la Junta Mixta Central de la Contribución rústica. Finalmente, la orden de 14 de abril de 1964, organizando los servicios centrales del Servicio Técnico Facultativo, dividía la nueva Subjefatura de Servicios de la Contribución Rústica y Urbana en tres secciones, entre las que se encontraban la del Catastro de la Riqueza Rústica y la de la Coordinación de Valoraciones de Rústica.

#### **9.4.2.- La reforma tributaria de Navarro Rubio de junio de 1964 y la transformación radical de la estructura de la Contribución Rústica**

En la exposición inicial de los motivos y finalidades de esta ley de 11 de junio de 1964<sup>9</sup>, Navarro Rubio manifestaba que la Hacienda Pública española *“viene obteniendo una financiación suficiente que la Ley no pretende incrementar. La evolución del gasto público en los próximos años ha sido sometida en el Plan de Desarrollo a una rigurosa ordenación, precisamente acomodada al mantenimiento de los actuales niveles de presión tributaria”*. Y este mantenimiento de la estabilidad recaudatoria, a la vista de las estadísticas posteriores, puede decirse que fue cumplida para el conjunto de la suma de los tributos que se reformaron. Aunque, para ello, los incrementos de unos se compensaron con las reducciones de otros. En esta reforma se introdujo el Impuesto sobre el Tráfico de Empresas, que compensó las caídas que venía sufriendo la Contribución de usos y consumos. Las tres tarifas de la contribución de Utilidades, que se habían desglosado como impuestos individuales en 1957, se convirtieron en impuestos a cuenta de la nueva Contribución general sobre la renta. Y, siguiendo la lógica política del franquismo, los rendimientos del capital tuvieron unos gravámenes muy inferiores a los del trabajo dependiente. Por ello, las recaudaciones sobre las

---

<sup>9</sup> ARANZADI. Repertorio Cronológico de Legislación, Pamplona. Año 1964. Ley de 11 de junio de 1964. R. 1256, pp. 1150-1209.

rentas del capital disminuyeron, y las del Impuesto sobre el trabajo personal aumentaron de forma extraordinaria hasta 1978 (ascendieron al 22,7 por ciento de los ingresos ordinarios). Finalmente, tampoco el otro gran cambio que introdujo Navarro Rubio en esta ley de 1964, dentro del contenido de su nueva Contribución general sobre la renta (que ya se llamó a partir de entonces Impuesto general sobre la Renta de las Personas Físicas), es decir, la conversión de los tributos directos de producto en impuestos a cuenta de la misma, hizo que la recaudación de esta Contribución no superara el 1 por ciento de los ingresos ordinarios del Estado, porque los gravámenes a cuenta de las contribuciones de producto siguieron soportando el grueso de la fiscalidad directa (Comín, 1996, Vol. II, pp. 85-87).

En el Título I de la ley, y en su Capítulo I, se establecía que la imposición directa del Estado se haría efectiva por medio de los siguientes gravámenes: Impuesto general sobre la renta de las personas físicas, Impuesto general sobre la renta de sociedades, e Impuesto general sobre sucesiones. Y se fijaba también que los siguientes tributos directos: la Contribución territorial sobre la riqueza rústica y pecuaria, la Contribución territorial sobre la riqueza urbana, el Impuesto sobre los rendimientos del trabajo personal, el Impuesto sobre las rentas del capital, y el Impuesto sobre actividades y beneficios comerciales e industriales, tendrían la consideración de Impuestos a cuenta de los generales sobre la renta total de las personas físicas o de las sociedades.

En la Sección 1ª del Capítulo II se fijaba la nueva ordenación de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria, que entraría en vigor a partir del 1 de enero de 1966. Se dividía su composición en una *cuota fija*, por las rentas correspondientes a la propiedad o al mero ejercicio de actividades, y otra *cuota proporcional* sobre los rendimientos de las explotaciones dentro de un límite establecido. La cuota fija se exigiría según la normativa vigente en aquellos momentos, aunque eliminando los recargos de las riquezas imponibles superiores a las 170.000 pesetas. En el caso de parcelas arrendadas, esta cuota fija sería repercutida sobre el arrendatario en la parte correspondiente a la base liquidable que excediera de las rentas que percibiera el propietario. Para las parcelas dedicadas a explotaciones forestales se limitaría al gravamen

del 50 por ciento de su base imponible. Asimismo, se suprimía el vigente recargo por pecuaria, eliminando el gravamen al ganado de labor, pero manteniendo el de renta dependiente de la explotación de la tierra, que se incorporaría como rústica a la cuota fija. La actividad ganadera independiente tendría también una cuota fija, entendiéndose como actividad ganadera independiente al ganado que pastara en tierras no explotadas por su dueño, al estabulado fuera de las fincas rústicas, al trashumante y al alimentado con piensos no producidos en la finca en que se criara. Y estaría exenta de contribuir por cuota fija la actividad ganadera independiente cuyo rendimiento medio no excediera de 10.0000 pesetas anuales para cada titular. Finalmente, el tipo de gravamen por estas actividades ganaderas sería el mismo que el de la cuota fija de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria.

La cuota proporcional se exigiría a las explotaciones agrícolas o forestales que tuvieran una base imponible superior a las 100.000 pesetas; y a las explotaciones ganaderas y mixtas cuando, igualmente, su base imponible fuera superior a las 100.000 pesetas. A continuación, la ley se extendía en los términos de posesión, los sujetos pasivos del impuesto, y el cálculo de las bases imponibles de la cuota proporcional. Este cálculo se determinaría deduciendo de los ingresos brutos del producto el importe de los gastos necesarios para su obtención, además de los de conservación, seguros, amortizaciones, intereses de capitales ajenos, y los cánones satisfechos por los arriendos. Y se efectuaría de dos formas: la primera, mediante estimación objetiva según módulos de rendimientos establecidos por Juntas mixtas constituidas por un número igual de funcionarios y de contribuyentes; o la segunda, mediante estimación directa deducida exclusivamente de contabilidad elemental. Realizándose todo ello de acuerdo con lo establecido en la ley general Tributaria de 28 de diciembre de 1963.

Los contribuyentes afectados por la cuota proporcional tendrían derecho a deducir las pérdidas comprobadas de la base imponible de la cuota proporcional en los cinco ejercicios siguientes a aquel en que se produjeran en la misma explotación. Igualmente, estos contribuyentes tendrían derecho a que les fueran deducidas de las cuotas proporcionales, en el período de cinco años,

el importe de la parte correspondiente al Tesoro de las cuotas fijas satisfechas por ejercicios en que hubieran experimentado pérdidas, así como la parte igualmente imputable al Tesoro de esta cuota fija que no hubiese sido compensada en el ejercicio correspondiente. Estas deducciones se practicarían en la medida en que dichas pérdidas y cuotas no hubieran sido compensadas en el Impuesto general sobre la Renta de las Personas Físicas. Y a partir de este punto se definía también la parte relevante del porcentaje de gravamen (en el artículo 17) y su aplicación sobre los sujetos pasivos: la cuota proporcional de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria sería del 17,5 por ciento (es decir, igual que la vigente cuota fija). Y en el caso de explotaciones realizadas por el propietario o usufructuario de las fincas y en las explotaciones ganaderas se deduciría de la cuota proporcional el importe de lo satisfecho por cuota fija en el ejercicio correspondiente. Asimismo, en las explotaciones agrícolas sobre fincas arrendadas se deduciría de la cuota proporcional la parte de la cuota fija que correspondiera a la base liquidable que excediera de las rentas que percibiera el propietario.

Continuaba el articulado de la ley con las bonificaciones y desgravaciones para los casos especiales. Las nuevas explotaciones resultantes de la concentración parcelaria disfrutarían de una bonificación de un 95 por ciento de la cuota proporcional durante diez años, en el caso de que no estuvieran sujetas a tributar por dicha cuota antes de la concentración. Los terrenos convertidos de secano en regadío y las plantaciones de frutales disfrutarían durante cinco años de una bonificación del 95 por ciento en la cuota proporcional. Asimismo, se efectuarían desgravaciones de hasta un 50 por ciento en la cuota proporcional en los casos de inversiones para mejora de la productividad de las explotaciones, teniendo en cuenta su importe y las condiciones financieras de la inversión.

Finalizaba el texto de la ley estableciendo que cada cinco años se rectificarían las bases imponibles de la cuota fija (artículo 23). Para ello, la base liquidable en el año en que se efectuara la rectificación y en los cuatro siguientes se fijaría como máximo en un 50 por ciento de la que resultara de aplicar los módulos de estimación que como media se obtuvieran de los que

hubieran prevalecido en los cinco años anteriores en la cuota proporcional. Y el ministerio de Hacienda fijaría la fecha y el procedimiento para practicar la primera revisión. Se definía después el importante aspecto del nuevo tipo impositivo que debería aplicarse para la cuota fija, estableciéndose que, una vez realizada la revisión, el tipo de gravamen de la cuota fija no podría exceder del 10 por ciento (este porcentaje y la fijación del 50 por ciento para la base liquidable fueron los principales factores que, como se comentará más tarde, hicieron descender la recaudación de forma muy considerable). Asimismo, los arbitrios y recargos sobre la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria serían reducidos en análoga proporción que las cuotas del Tesoro, fijándose los tipos en el sesenta por ciento de su vigente importe. En consecuencia, el tipo máximo de imposición del arbitrio municipal sobre la riqueza rústica, que establecía la normativa vigente, sería a partir de entonces del cinco por ciento. Y concluía la ley con otra relevante medida que también contribuiría en el descenso de la recaudación: se fijaba que, a partir de la puesta en práctica de la primera revisión, quedarían exentas de gravamen las parcelas que perteneciendo a un mismo propietario no tuvieran asignada en conjunto una riqueza imponible superior a 5.000 pesetas, autorizándose también al Gobierno a elevar gradualmente este límite hasta 20.000 pesetas (debe decirse que la primera revisión ya se efectuó antes del 1 de enero de 1966; por tanto, ya fueron de aplicación todos estos importantísimos cambios desde el primer momento de la aplicación de la ley).

En el Capítulo IV de la norma, el correspondiente al Impuesto general sobre la Renta de las personas físicas, se definía a la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria como impuesto a cuenta, con carácter de exacción previa y estimándose por un importe igual al que tuviera ésta como base imponible.

#### **9.4.3.- Las normas de desarrollo de la ley de 11 de junio de 1964**

Mediante el decreto de 13 de julio de 1964, Navarro Rubio modificó de nuevo algunos aspectos de la organización de su ministerio, para adecuarlo aún más a esta profunda reforma tributaria. Sin embargo, en lo referente a la

gestión de la contribución rústica y el catastro, no se cambió lo que ya había sido dispuesto en el anterior decreto de 16 de enero y la orden de 24 de marzo.

Y, ya en la orden de 5 de agosto de 1964, el Ministerio de Hacienda fijó que la revisión que se establecía en el artículo 23 de la ley de reforma del Sistema Tributario, es decir, la rectificación de las bases imponibles de la cuota fija de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria, debería iniciarse a partir de aquel mismo momento y tendría que estar terminada antes del día 31 de diciembre de 1965. Para ello, la orden especificaba el proceso de los trabajos a realizar, que básicamente consistirían en la elaboración de una fichas-resumen agropecuarias donde constarían los vigentes datos catastrales, y que serían confeccionadas por las delegaciones provinciales de Hacienda. A continuación se realizaría la revisión de los tipos evaluatorios, y las nuevas cuentas analíticas y sintéticas de los cultivos y aprovechamientos por parte de los Servicios del Catastro de rústica de cada provincia. Pasando finalmente los resultados de las rectificaciones a las Juntas Periciales para la información, exposición y reclamaciones de los contribuyentes.

Siguiendo con las frecuentes reorganizaciones de su departamento, otra vez Navarro Rubio, mediante el decreto de 20 de mayo de 1965, cambió de nuevo la estructura organizativa. Y esta vez sí afectó a entes responsables de la gestión del impuesto agrario. Se estableció la desaparición del Servicio Técnico Facultativo, y se reordenaron sus funciones para pasar, en su mayor parte, a una nueva Dirección general denominada de Asistencia Técnica Tributaria. Mediante la orden de 5 de julio se dispuso que dependerían de ella los Servicios Facultativos de las Contribuciones territoriales rústica y urbana y del Laboratorio central de Fotografía aérea, y las funciones de la formación, conservación y revisión del catastro de la riqueza rústica.

Finalmente, el día 29 de diciembre de 1965, es decir, tres días antes del comienzo de la aplicación de la reforma, se publicaron dos extensas órdenes donde se especificaban de forma minuciosa la ejecución y el desarrollo de las aplicaciones de la cuota fija y la cuota proporcional que estableció la ley de junio de 1964. Para la cuota fija, la orden se centraba en la actividad ganadera

independiente, que, como se ha señalado, afectaba básicamente al ganado que no dependía de la tierra explotada por su dueño. Se definían los sujetos pasivos de esta cuota fija, los plazos, las liquidaciones, los padrones y la documentación a cumplimentar. Asimismo, se fijaba el proceso para el cambio desde la Contribución Industrial, donde hasta entonces se gravaba al ganado de renta independiente, a la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria (la tributación del ganado de renta independiente mediante el impuesto Industrial se había establecido ya en el artículo 40 de la Ley del catastro parcelario de marzo de 1906).

En cuanto a las normas para la aplicación de la cuota proporcional, se ordenaba la formación de censos de las explotaciones que se verían afectadas por esta cuota. Se especificaba la composición de las Juntas mixtas, con igual número de funcionarios que de contribuyentes, detallando las categorías de los funcionarios que ejercerían de presidente y de vocales (subdelegado de Hacienda, administrador de tributos, inspectores de tributos, etc.) y que serían nombrados por los delegados de Hacienda provinciales, mientras que los vocales contribuyentes serían designados por la Hermandad sindical de Labradores y Ganaderos de la Organización Sindical. Finalmente, estas Juntas mixtas deberían ser aprobadas por la Dirección general de Impuestos Directos. Se describía después de forma pormenorizada la determinación de módulos e índices de corrección por parte de las Juntas para la estimación objetiva. Y para los contribuyentes que optaran por la determinación de sus bases imponibles mediante el régimen de estimación directa, se establecían las normas para realizar la contabilidad elemental que exigía la ley, con los sistemas para efectuar los apuntes contables de los ingresos y los gastos de los productos. Los Jurados tributarios serían subsidiarios tanto de la estimación directa como de la objetiva. Y concluía la orden con el desarrollo posterior del proceso de la determinación de la base imponible, los devengos de la cuota y las desgravaciones por inversiones.

Y siete meses más tarde del comienzo de la aplicación de la reforma, mediante el decreto de 23 de julio de 1966, se publicó el texto refundido de la reforma de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria de junio de 1964. Este

texto refundido se elaboraba en cumplimiento del artículo 241 de la ley de reforma tributaria, para acomodar las normas legales a los principios, conceptos y sistemáticas contenidos en la Ley general Tributaria.

#### **9.4.4.- Un juicio a la profunda reforma del impuesto agrario de 1964**

La ley de Navarro Rubio de 11 de junio de 1964 transformó de forma radical el impuesto agrario, cambiando la anterior imposición proporcional, que se soportaba en unas bases imponibles definidas por las rentas líquidas de los cultivos y aprovechamientos determinadas mediante el catastro parcelario, por una imposición fijada en dos cuotas, una fija y otra proporcional, cuyos contenidos modificaban profundamente la estructura del tributo. Y, curiosamente, el comienzo de la aplicación de esta ley, en 1966, coincidió en el tiempo con el final de la implantación del catastro de rústica en España, un proceso que se había prolongado durante seis largos decenios.

Los comentarios sobre la valoración de esta ley, que se exponen a continuación, se basan solamente en su texto y en sus normas de desarrollo hasta 1966, prescindiendo de sus cambios y consecuencias posteriores, porque el presente trabajo de investigación finaliza también en este mismo año con la culminación de la implantación catastral en todo el territorio español:

a) Para la determinación de la cuota fija se intentaba establecer la diferenciación entre las rentas de la propiedad y las rentas de la explotación ordinaria (uno de los objetivos irrealizados hasta entonces en la tributación agraria española, que se ha venido repitiendo a lo largo de este trabajo, y que era de aplicación en muchos países europeos), aunque este desglose no se vería cumplimentado porque ambos conceptos se integraban indistintamente en la misma cuota en el caso de explotación directa, diferenciándose solamente en los casos de repercusión sobre el arrendatario. Otro apartado importante era la incorporación a esta cuota de la actividad ganadera independiente (que mayoritariamente hasta entonces había estado incluida en la contribución industrial), pasando a tributar en ella el ganado que pastara en

tierras no explotadas por su dueño, el estabulado fuera de las fincas rústicas, el trashumante, y el alimentado con piensos no producidos en la finca donde se criara. Esta incorporación haría aumentar la recaudación por cuota fija, aunque, por otro lado, la medida social de declarar exentos a los ganaderos cuyos rendimientos medios no superaran las 10.000 pesetas anuales haría reducir también considerablemente la misma.

La ley daba a entender que la primera revisión de las bases imponibles de la cuota fija se efectuaría una vez ya iniciada su puesta en marcha. Sin embargo, por imposición de la orden de agosto de 1964, la ley comenzó su andadura el 1 de enero de 1966 con estas bases imponibles ya rectificadas. Y con ellas se aplicarían las medidas que rebajaban fuertemente la presión fiscal sobre la agricultura y que pueden calificarse como notablemente redistributivas y dotadas de una relevante progresividad, es decir, la fijación de la base liquidable en el 50 por ciento de la imponible que se obtenía aplicando los módulos de la cuota proporcional, el descenso del tipo impositivo al 10 por ciento, la reducción de los recargos (con el límite del 5 por ciento para el arbitrio municipal), y, sobre todo, el que quedarían exentas de gravamen las parcelas que perteneciendo a un mismo propietario no tuvieran asignado en conjunto una riqueza imponible superior a las 5.000 pesetas. Usando las mismas fuentes que se utilizaron para el cálculo de la reforma de diciembre de 1957 en el subapartado 9.3.4., teniendo en cuenta que esta cantidad podía suponer una finca de aproximadamente 13 hectáreas de riqueza media, puede estimarse que (aunque en estos porcentajes no están incluidas las explotaciones ganaderas o mixtas que tributaban antes por contribución industrial, para cuya determinación no se dispone de fuentes estadísticas) aproximadamente un 85 por ciento de los contribuyentes agrarios quedaron libres a partir de entonces del pago del impuesto por no superar sus propiedades este límite de 5.000 pesetas de riqueza imponible. Asimismo, en cuanto a la extensión de la superficie del país que quedaba exenta, fue de aproximadamente un 35 por ciento del total del territorio catastrado. Mientras que la riqueza imponible que quedaba eximida del pago del impuesto fue de un 57 por ciento de la riqueza imponible total.

b) Por lo que respecta a la cuota proporcional, usando también las mismas fuentes que en el subapartado 9.3.4., puede estimarse que (aunque también en estos porcentajes no están incluidas las explotaciones ganaderas o mixtas que tributaban antes por contribución industrial, para cuyo cálculo no se dispone de fuentes estadísticas) los contribuyentes que se verían afectados por esta cuota, porque sus explotaciones agrícolas o forestales superaban las 100.000 pesetas de líquido imponible (que podía corresponder a una finca de alrededor de 270 hectáreas de riqueza media), serían aproximadamente el 0,9 por ciento del censo total de propietarios; mientras que el porcentaje de la superficie territorial que se vería afectada por la cuota proporcional sería un 35 por ciento del total de la extensión catastrada.

Las medidas que se introdujeron para el cálculo de la cuota proporcional, es decir, la estimación objetiva mediante módulos realizada por parte de unas Juntas Mixtas creadas al efecto, o la estimación directa por contabilidad elemental efectuada por el propio contribuyente, eran unas medidas sustitutorias de las valoraciones agronómicas del catastro que les daban una nueva e inédita orientación. Y mucho más teniendo en cuenta que estas estimaciones también se aplicarían después para la cuota fija, según estableció el texto de la ley al fijar que se utilizarían para la cuota fija las que hubieran prevalecido de la cuota proporcional.<sup>10</sup> La puesta en práctica de los procedimientos para estas estimaciones era compleja y laboriosa, ya que representaba un cambio radical en el cálculo general de las bases y su aplicación debía extenderse a todo el territorio con la incorporación de la cuota fija. De la eficacia y operatividad de las Juntas Mixtas, constituidas por igual número de funcionarios que de contribuyentes adeptos al sindicato vertical del régimen, podía dudarse razonablemente en cuanto al desarrollo adecuado de sus funciones. J.A. García Martín y M.J. Fernández-Muro (1971, pp. 181-182) afirman que las primeras muestras de fricción entre la Hacienda y los contribuyentes se produjeron con la revisión de la cuota fija y que cuando se inició el procedimiento de Juntas Mixtas se desencadenó la batalla de forma

---

<sup>10</sup> Puede verse un exhaustivo y completo análisis realizado por Gabriel García-Badell (1968) sobre estos nuevos procedimientos para la determinación de las bases imponibles en sustitución de las valoraciones agronómicas del catastro.

manifiesta, lanzándose sucesivas campañas de protesta a escala nacional que generaron la temida cohesión de los contribuyentes y, con ello, el problema se introdujo en los ámbitos políticos.

c) La consideración de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria como un impuesto a cuenta del Impuesto general sobre la Renta de las Personas Físicas (y también el establecimiento de que los contribuyentes afectados por la cuota proporcional tendrían derecho a deducir las pérdidas comprobadas de la base imponible en los cinco ejercicios siguientes e incluyendo también la parte correspondiente al Tesoro de las cuotas fijas) era inicialmente una medida que contribuía a dotar de progresividad a la contribución rústica, al someter a su base imponible, junto con el resto de rentas del contribuyente, a una escala de gravámenes progresiva. Y en esto, naturalmente, no puede dudarse de la intencionalidad de Navarro Rubio al incorporar el impuesto agrario y los demás tributos de producto al impuesto personal progresivo, aunque éste fuera también muy moderado. Sin embargo, con ello se fomentaron de forma creciente los intereses defraudadores de los propietarios agrarios de rentas altas, que intentaron con la ocultación en la base imponible de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria, sobre todo a través de la aprobación de unos módulos muy reducidos, el paso previo a la evasión legal en el Impuesto general sobre la Renta de las Personas Físicas.

d) Los ingresos de las recaudaciones por la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria liquidadas a partir de 1966 sufrieron consecuentemente unas disminuciones drásticas, sobre todo por las reducciones que se han indicado en la cuota fija del impuesto. Como puede observarse en el cuadro I.1. del Apéndice Estadístico, la recaudación de 1966 se redujo un 32 por ciento con respecto a la de 1965 (969 frente a 1.427 millones de pesetas), manteniéndose también en 1967 y 1968 con 915 y 957 millones de pesetas, respectivamente. Y, como ya se ha comentado, esta disminución no repercutió de manera ostensible en el aumento de la recaudación (junto con las demás contribuciones directas de producto que se establecieron a cuenta) del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Este tributo recaudó, en 1964, 1.817 millones de pesetas; en 1965, 2.063; en 1966, 2.218; en 1967,

2.545; y en 1968, 3.143 millones de pesetas (Carreras, 2005, p. 917), y estas cantidades no superaban el 1 por ciento de los ingresos ordinarios del Estado.

En consecuencia, la afirmación de Navarro Rubio de que la Hacienda Pública española ya venía obteniendo una financiación suficiente y que la ley de junio de 1964 no pretendía incrementarla, no se cumplió estrictamente con la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria, ya que esta descendió de forma muy notable. Como también se ha indicado, el balance final de toda la reforma sí cumplió la afirmación del ministro de mantener los mismos ingresos, pero a costa de compensar las disminuciones de unos con los aumentos de otros. Finalmente, si la presión fiscal sobre la agricultura ya era bastante reducida hasta 1964, a partir de la ley de este año, con las disminuciones en las cuotas del Tesoro y en los recargos adicionales, así como con las exenciones de la pequeña propiedad, ya podría calificarse como muy moderada.

e) En conclusión, creemos acertados y estamos de acuerdo con J.A. García Martín y M.J. Fernández-Muro (1971, pp. 180-190) cuando afirman que el balance técnico inicial de la reforma de Navarro Rubio de 1964 fue, en abstracto, indudablemente positivo. Para ello debe valorarse debidamente la trascendencia del hecho de acometer una reforma casi integral en una contribución como la rústica, más propensa a las rectificaciones parciales que a las transformaciones de su esencia. Y no puede negarse la alabanza a este espíritu de renovación si tomamos conciencia de la deteriorada situación que precedió a esta ley de 1964. Sin embargo, tampoco es aventurado conjeturar que la nueva Contribución Territorial Rústica y Pecuaria nació con el germen de su propia inestabilidad, y muy probablemente portando también los elementos de su propio fracaso. Y esto es algo que el paso del tiempo se encargó después de dilucidar. Si la presión fiscal que recayó entonces sobre el sector agrícola era muy moderada, esto no significaba que se estuviera fomentando el desarrollo de la agricultura, porque el beneficio era indiscriminado y los márgenes concedidos a los grandes agricultores revertían en muchas ocasiones al medio urbano, cuando éstos eran precisamente los que tenían más posibilidades de realizar inversiones rentables en el campo.

#### **9.4.5.- El punto final a la implantación catastral**

La implantación del catastro parcelario finalizó en España en 1966. Puede decirse que durante este año concluyeron el grueso de los trabajos de gabinete de las últimas provincias que se hallaban más retrasadas de las diecinueve que se relacionan en el cuadro IV.1 del Apéndice Estadístico, y que completaban todo el territorio. Es decir, de las diecinueve circunscripciones que, habiéndose acogido a lo establecido por la ley de diciembre de 1952, realizaron su catastro mayoritariamente mediante la fotografía aérea a un ritmo de notable intensidad. No obstante, quedaban todavía por catastrar algunos municipios, o pequeños grupos de municipios, sobre todo en Asturias y las demarcaciones gallegas (y otras áreas aisladas por incorporar, como en la provincia de Tarragona). Pero, aún teniendo en cuenta esta situación, dada la poca relevancia del conjunto de las superficies de estas zonas que estaban todavía pendientes, puede afirmarse que oficialmente concluyó la implantación catastral en todas las provincias españolas en 1966. Y este fue el año en el que también, curiosamente, dio comienzo la radical transformación de la fiscalidad agraria del país como consecuencia de la ley de junio de 1964, y con esta transformación, asimismo, la modificación profunda de una parte importante de la sistemática catastral que se había realizado hasta entonces en España.

Como ya se ha detallado en el subapartado 9.2.2., existe muy poca documentación oficial registrando los resultados de las implantaciones catastrales de estas últimas diecinueve provincias catastradas en España. No hay ningún documento oficial agrupando los resultados de todo este conjunto provincial. Y los de cada demarcación de forma aislada, en sus respectivos Archivos Históricos Provinciales, donde debería custodiarse toda esta documentación (I. Palomera, 1996), son muy limitados o el material archivado es irrelevante y de escasa importancia para el estudio, existiendo una nula información sobre los resultados catastrales globales o de síntesis de cada circunscripción. En consecuencia, Logroño y Lleida, las dos provincias que sí han sido objeto de un exhaustivo estudio de sus resultados catastrales y del estado de sus amillaramientos (porque sus Archivos Históricos Provinciales

disponen de mejores y más abundantes fuentes documentales), pueden representar un reflejo aproximado y bastante ajustado del catastro realizado en las diecisiete provincias septentrionales restantes, que fueron levantadas prácticamente en los mismos años y habían sufrido los mismos procesos de rectificaciones y valoraciones durante los amillaramientos. Y los resultados catastrales finales en Logroño y Lleida (provincias que entraron en tributación catastral entre 1954 y 1963) no se diferencian mucho de los del conjunto de provincias españolas catastradas hasta 1946, que se reflejan en el cuadro III.4 del Apéndice Estadístico. En estas últimas, la riqueza imponible valorada por el catastro aumentó una media de un 88,7 por ciento con respecto a la valorada por los amillaramientos, mientras que en la de Lleida fue de un 87,2 por ciento y en la de Logroño un 46,0 por ciento. En el siguiente capítulo 10 se mostrarán todos estos datos de forma muy pormenorizada, junto con el análisis de los repartos provinciales, municipales e individuales de los amillaramientos que habían pervivido en estas provincias durante más de un siglo.

Finalmente, cabría destacar otro aspecto muy relevante generado por la ley de Navarro Rubio de 1964. A partir de 1966, como ya se ha indicado, el catastro parcelario se vio despojado de sus valoraciones agronómicas. Estas valoraciones (que ya a partir de entonces, evidentemente, el catastro sólo habría utilizado para trabajos de conservación) fueron sustituidas por la estimación objetiva mediante módulos, definidos por las Juntas Mixtas, o por la estimación directa. Al catastro de rústica, pues, se le amputó una de sus dos grandes funciones que venía desarrollando desde la ley de 1906. Y continuó así, después de 1966, mermado de la misma durante un largo período. Con ello, por consiguiente, se asestó un duro golpe a una tradición catastral mantenida durante muchos decenios, y se le obligó a realizar cambios profundos en su estructura y organización. Sin embargo, el catastro siguió manteniendo su otra gran función, es decir, la medición planimétrica de las superficies parcelarias, y a la vez, también, la asignación de la titularidad de las fincas y el control del inventario de las clases y calidades de los cultivos.

**CAPÍTULO 10**

**LA VALORACIÓN DE LA INEQUIDAD Y**  
**EL FRAUDE EN LOS**  
**AMILLARAMIENTOS. LOS ESTUDIOS**  
**DE LAS PROVINCIAS DE LLEIDA Y**  
**LOGROÑO**



## **10.- LA VALORACIÓN DE LA INEQUIDAD Y EL FRAUDE EN LOS AMILLARAMIENTOS. LOS ESTUDIOS DE LAS PROVINCIAS DE LLEIDA Y LOGROÑO**

### **10.1.- LA VERIFICACIÓN MEDIANTE LA COMPARACIÓN DE LOS RESULTADOS CATASTRALES Y EL ESTADO DE LOS AMILLARAMIENTOS**

#### **10.1.1.- La verificación en los tres niveles de los repartos de cupos**

En la Introducción inicial de este trabajo de investigación se han especificado los dos planteamientos que pretenden demostrarse a lo largo del desarrollo del contenido del mismo. El primero de ellos ha ido verificándose y comprobándose de forma gradual en el texto y las valoraciones realizadas en los nueve capítulos anteriores, y se expondrá y resumirá de manera generalizada en las Conclusiones finales.

Para la comprobación del segundo planteamiento, también se han aportado, a lo largo de estos nueve capítulos anteriores, muchos argumentos, datos y referencias, aunque en menor cantidad y relevancia, porque debían basarse sobre todo en las estadísticas totales de los resultados catastrales, y éstos avanzaron de forma muy lenta durante los seis largos decenios que fueron necesarios para cubrir los 49,1 millones de hectáreas del territorio de régimen común en el que debía implantarse el catastro de rústica en España. Por ello, pues, en el presente Capítulo se realizarán, a la vista del conjunto de todos los resultados catastrales, las valoraciones generales y definitivas para la demostración y confirmación del mencionado segundo planteamiento. Y, asimismo, todo ello se resumirá también de manera generalizada en las Conclusiones finales.

Al comparar los amillaramientos de cada parte del territorio con el catastro que paulatinamente iba realizándose en España de 1906 a 1966, fue emergiendo la constatación de que aquéllos se hallaban sumidos en un caótico estado estructural y adolecían de profundos desajustes cuantitativos y cualitativos. De muy poco habían servido las sucesivas rectificaciones a que se les había sometido desde su instauración a mediados del siglo XIX. Los resultados catastrales demostraron que el líquido imponible total debería haber sido casi un 89 por ciento superior, y confirmaron una profunda inequidad en el reparto de la carga tributaria (ver cuadro III.4 del Apéndice Estadístico). El segundo planteamiento del presente trabajo de investigación afirma que esta deteriorada y lamentable situación de los amillaramientos se debía mucho más a las deficiencias en el primer y el segundo nivel del reparto de los cupos, es decir, el reparto a las provincias y el reparto a los municipios, que al reparto entre los contribuyentes dentro de los límites municipales. Del estudio detallado de las diferencias entre los líquidos imponibles del primer año de tributación catastral y el último de tributación por amillaramientos se concluye que las desigualdades en la proporcionalidad de la presión fiscal final sobre el contribuyente se establecían prioritariamente en función de su ubicación provincial y, dentro de ella, de su ubicación municipal; y mucho menos en función del mal reparto efectuado dentro de la demarcación de su municipio. Por ello, el segundo planteamiento manifiesta que debe limitarse y reducirse la afirmación mantenida por una buena parte de historiadores económicos que otorga un papel determinante a las acciones que realizaron los grandes terratenientes y el caciquismo para su provecho frente a los pequeños propietarios en los repartos de los cupos de los amillaramientos dentro de los municipios. Ciertamente, puede decirse que existieron estas acciones, muchas veces en connivencia con los Ayuntamientos y las Juntas Periciales, pero ocupan un segundo orden después de las profundas desigualdades, arbitrariedades y disimilitudes que representaban los repartos generales a las provincias y a los municipios, funciones gestionadas sobre todo por el ministerio de Hacienda a través de su administración central y sus delegaciones provinciales. En los siguientes apartados de los estudios de las provincias de Lleida y Logroño, se realizarán estas valoraciones detalladas de los repartos de los cupos municipales distinguiendo entre grandes, medianos y pequeños propietarios.

El sistema de cálculo y fijación de cupos instaurado por la reforma de Alejandro Mon de 1845 estableció, en sus comienzos, el proceso de abajo a arriba, es decir, a partir de las declaraciones literales de los contribuyentes (en base a unas regulaciones especificadas y a las cartillas evaluatorias de los servicios del Ministerio de Hacienda), se determinaba el total municipal; con la suma de los municipios, el total provincial; y con la de las provincias, el total nacional (que después se ajustaría al cupo deseado). Una vez establecidos estos cupos para poder efectuar los repartos, fueron realizándose algunas rectificaciones generales de los amillaramientos a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX, que pretendían renovar el estado de las valoraciones, sobre todo para actualizarlas y adaptarlas a los nuevos índices inflacionarios. La última y más importante, ya cercana al comienzo de los trabajos catastrales en 1906, fue la ordenada por la ley de 18 de junio de 1885 y desarrollada en el reglamento de septiembre del mismo año. Y a continuación, de forma ya simultánea con la implantación catastral, fueron realizándose nuevas rectificaciones de las zonas todavía amillaradas, destacando finalmente las propiciadas por el régimen franquista, con claros objetivos recaudatorios, durante la década de los años cuarenta. Pues bien, la comparación con el patrón de los resultados catastrales fue demostrando gradualmente que todas ellas seguían perpetuando una enorme inequidad y una gran ocultación, sobre todo en los niveles del reparto de los cupos a las provincias y a los municipios.

A lo largo del análisis de los sesenta años de implantación catastral desarrollado en los nueve capítulos anteriores se han detallado la legislación y las acciones promovidas por el poder político conservador y ultraconservador, así como las actuaciones y las maniobras de los grupos de presión de terratenientes y grandes propietarios, para detener o ralentizar el proceso de la ejecución del catastro de rústica en España. El interés último de este comportamiento era el mantener y prolongar un régimen de los amillaramientos que, en su conjunto, hacía que la presión fiscal sobre la agricultura fuera 100 cuando debería haber sido 189. Y ello beneficiaba en general a la mayoría de los contribuyentes, tanto grandes como medianos y pequeños. Sin embargo, los amillaramientos repartían tan arbitrariamente este 100 que se producían

profundas inequidades entre provincias y municipios, que repercutían al final, naturalmente, en el contribuyente que se ubicaba en ellos. El caos del reparto de la carga tributaria en el sistema de cupos era de tal magnitud que, a pesar de este enorme 89 por ciento de diferencia positiva catastro-amillaramientos, según datos de 1932 en un 8 por ciento de los municipios catastrados hasta entonces el nuevo líquido imponible del catastro fue inferior al que tenían antes con los amillaramientos (García-Badell, 1932, ver subapartado 7.2.1.).

En los siguientes subapartados se detallará el análisis de estas diferencias en los tres niveles de reparto a las provincias, a los municipios y a los contribuyentes, exponiéndose después la valoración final y completa. Y a continuación se expondrán, como estudios de “caso”, los análisis generales y pormenorizados de los resultados de las implantaciones catastrales de las provincias de Lleida y Logroño. En todo ello se intentará efectuar, como se ha indicado, la verificación y la comprobación del segundo planteamiento de este trabajo de investigación que se ha expuesto en la Introducción.

### **10.1.2.- El reparto del cupo nacional a las provincias**

Para el análisis general de este reparto se utilizará principalmente el cuadro III.4 del Apéndice Estadístico, donde se sintetizan los resultados definitivos de las diferencias de riqueza imponible entre el catastro y los amillaramientos de las provincias catastradas hasta finales del año 1945. Estas 29 provincias, con una superficie total catastrada de 29,4 millones de hectáreas, representaban casi el 60 por ciento del total del territorio donde debía realizarse la implantación catastral en España (el total eran 48 provincias, que abarcaban una extensión de 49,1 millones de hectáreas). Como se ha documentado en los anteriores apartados 8.3 y 9.2, de las 19 provincias restantes realizadas hasta 1966 (que se detallan en el cuadro IV.1) se dispone de pocos datos oficiales sobre sus resultados catastrales globales. Con la excepción, naturalmente, de las circunscripciones de Lleida y Logroño. Y las cifras finales de la comparación del catastro con los repartos de los cupos de los amillaramientos a estas dos provincias se asemejan bastante a los resultados medios de las 29

demarcaciones realizadas hasta 1945 que se especifican en el cuadro III.4. Por consiguiente, las cifras reflejadas en el mismo pueden tomarse como suficientemente adecuadas y representativas de las diferencias generales de riqueza imponible catastro-amillaramientos para realizar el estudio del reparto del cupo total nacional a las provincias.

Del análisis de este cuadro III.4, vemos que la provincia española con mayor diferencia catastro-amillaramientos fue la de Badajoz, con un 188 por ciento de aumento de la nueva riqueza imponible del catastro con respecto de la que tenía en aquel momento con los amillaramientos. Y la demarcación con menor diferencia fue la de Cádiz, con un 5,9 por ciento. El contraste de los resultados entre ambas provincias es asombroso y desconcertante. El conjunto total de contribuyentes de Cádiz soportaba con los amillaramientos una presión fiscal que casi triplicaba a la del total de contribuyentes de Badajoz. El importe total anual recaudado con los amillaramientos en la provincia de Cádiz era el 94,4 por ciento del importe (técnicamente preciso y adecuado) que determinó después en ella el catastro. Y el recaudado con los amillaramientos en la demarcación de Badajoz era tan sólo un 34,7 por ciento del que le correspondería aplicando la tributación catastral. Ambas provincias, muy cercanas geográficamente, tenían unas características agrícolas y parcelarias y una estructura de la propiedad de la tierra relativamente similares. En los cuadros de la Parte II del Apéndice Estadístico, comprendidos entre los cuadros II.8 al II.14, pueden observarse y compararse sus líquidos imponibles, superficies de fincas, distribución de la propiedad, riqueza agraria, etc. (aunque a finales de 1927 sólo se había catastrado aproximadamente el 70 por ciento de la provincia de Badajoz), y pueden apreciarse estas semejanzas, aunque Cádiz tenía proporcionalmente un mayor número de grandes latifundios (superiores a las 2.500 hectáreas) y Badajoz tenía mayores porcentajes de propiedades con extensiones superiores a las 250 hectáreas. No puede encontrarse ningún argumento que justifique o explique esta extraordinaria disparidad en la valoración de los amillaramientos de ambas provincias, salvo la dejación e inoperancia absolutas y continuadas de los órganos y entidades de administración y control de las cuantificaciones, así como el persistente fraude y ocultación por parte de los contribuyentes en las rectificaciones. Una hipótesis

para justificar la poca diferencia hallada entre el cupo amillorado provincial de Cádiz y el importe total valorado por el catastro en ella podría ser que esta demarcación formó parte en 1896 del grupo de cinco provincias andaluzas en las que se aplicó la ley del ministro Juan Navarro Reverter para realizar en ellas el catastro por masas de cultivo (continuado después por Raimundo Fernández Villaverde, con su ley de 1900). Y los resultados de este catastro, aunque defectuosos e insuficientes, pudieron utilizarse para actualizar los amillaramientos, lo que disminuyó las diferencias con el Avance Catastral que se empezaría a realizar en esta provincia en 1911. Sin embargo, la hipótesis no se confirma con las otras cuatro provincias, es decir, Granada, Sevilla, Málaga y Córdoba, ya que las tres primeras presentan diferencias muy acusadas entre el catastro y los amillaramientos (cuadro III.4).

Después de Badajoz, las otras provincias en el “ranking” de mayores diferencias son Cáceres, Granada y Sevilla, con unos aumentos respectivos de 149, 145 y 135 por ciento. Siguiéndoles a continuación, según el cuadro III.4, Castellón, Salamanca, Murcia, Huelva, Ávila y Valladolid, con unas diferencias de 131, 128, 124, 112, 109 y 107 por ciento, respectivamente. Y puede comprobarse que esta mayor disparidad entre el catastro y los amillaramientos no agrupa o relaciona a provincias homogéneas en cuanto a su riqueza rústica, tipos de cultivos, formas de explotación, distribución de la propiedad de la tierra o áreas regionales. Estas mayores diferencias se basan prioritariamente en la arbitrariedad y la indefinición. Si pudiera pensarse que Badajoz, Granada y Sevilla las tienen por ser provincias donde predomina la gran propiedad, podemos ver que Ciudad Real, la provincia más latifundista de España (ver cuadros II.8 y II.9), o Toledo, tienen un aumento respectivo con el catastro de sólo un 38 y un 48 por ciento. Y las demarcaciones de Córdoba y Jaén, contiguas a ellas y situadas en la misma área regional, presentan unos incrementos respectivos de sólo un 49 y un 62 por ciento, cifras muy inferiores a la media total de España del 88,7 por ciento. Otro elemento a tener en cuenta es el periodo temporal en que se realizó el catastro de cada provincia. Las catastradas mayoritariamente entre los años 1918 y 1923 sufrieron la gran inflación de los precios de estos años en sus valoraciones agronómicas. Y esta correlación se manifiesta en varios casos. Sin embargo, en otras provincias no

se cumple, como por ejemplo en Granada, que tuvo una diferencia excepcional de +145 por ciento y fue catastrada mayoritariamente entre 1912 y 1918.

En cuanto a las provincias con menores diferencias entre las riquezas imponibles del catastro y los amillaramientos, después de la destacada Cádiz se sitúan Albacete, Ciudad Real, Madrid, Toledo y Córdoba, con unos aumentos de la riqueza imponible del catastro, según el cuadro III.4, de 32, 38, 42, 48 y 49 por ciento, respectivamente. En todas ellas pueden aplicarse los mismos criterios de comprobación de la arbitrariedad de los resultados, no hallándose tampoco elementos unificadores que correlacionen a determinadas características comunes en estas circunscripciones. Mantienen estas menores diferencias a pesar de tener muchas similitudes con las de mayor disparidad, como su riqueza agraria, formas y estructura de propiedad, cultivos, etc. Los amillaramientos, al basarse primordialmente en las declaraciones literales de los contribuyentes y carecer de sistemas de medición y valoración técnicamente adecuados, ya nacieron a mediados del siglo XIX con graves problemas de imprecisión y desajuste. Y durante toda su vigencia, por la dejación y la negligencia generalizadas de los órganos que debían mantenerlos y actualizarlos, fueron incrementando sus defectos y arbitrariedades de forma desigual y descompensada en los distintos territorios, prolongándose esta situación durante muchas décadas (más de una centuria en buena parte de la mitad septentrional de España), hasta la tardía llegada de la implantación catastral.

### **10.1.3.- El reparto del cupo provincial a los municipios**

Además de los estudios pormenorizados efectuados con las provincias de Lleida y Logroño que se detallan en los apartados siguientes, así como el realizado con la de Albacete en el apartado 2.4 del Capítulo 2, para el análisis general de este reparto se muestran, en la Parte V del Apéndice Estadístico, los cuadros de los municipios de seis de las provincias españolas con mayor y menor disparidad entre el catastro y los amillaramientos. Se incluyen en esta Parte V como las de menor diferencia a Cádiz, Albacete y Madrid, y como las de mayor diferencia a Badajoz, Cáceres y Sevilla.

Según se detalla en el cuadro V.3, 18 de los 41 municipios de la provincia de Cádiz fueron valorados por el catastro con una riqueza imponible menor que la que tenían antes con los amillaramientos. A partir de la entrada en tributación catastral, pues, un 44 por ciento de los municipios de Cádiz tuvo sus cuotas en baja, es decir, soportaron menor presión fiscal que con el régimen de los amillaramientos (aunque habría que tener en cuenta también los diferentes tipos impositivos). De estos 18 municipios en baja destacaban con diferencias enormemente significativas los términos de Puerto Serrano, con una reducción en su cuota de un -67 por ciento; Cádiz, con una reducción de un -39 por ciento; y Chipiona, con una reducción de un -36 por ciento. Y asimismo, a pesar de todo ello, y como demostración de las profundas desproporcionalidades de los amillaramientos también dentro de una misma provincia, había municipios en Cádiz con grandes diferencias positivas, como la Línea de la Concepción, con un aumento del catastro respecto de los amillaramientos de un +342 por ciento, o El Gastor, con un incremento de un +86 por ciento.

Las otras dos demarcaciones con menores diferencias, Albacete y Madrid, reflejadas en los cuadros V.1 y V.4, tuvieron un 16 y un 21 por ciento, respectivamente, de municipios a la baja. La provincia de Albacete, pionera del Avance Catastral, ya ha sido analizada en el apartado 2.4 de este trabajo de investigación en base a la Memoria que presentó en 1909 Enrique Alcaraz Martínez, director entonces de su Servicio Agronómico Catastral. Y, como se señala en esta Memoria, se hallaron unos valores extremos muy divergentes entre sus poblaciones. Los municipios de Ossa de Montiel y Villatoya tuvieron unos resultados catastrales positivos que multiplicaban por 3,5 a los amillarados (unas diferencias de +255 y +230 por ciento, respectivamente); mientras que municipios como Molinicos y Bogarra tuvieron unos resultados catastrales negativos muy significativos, con unas diferencias de -41 y -30 por ciento, respectivamente. Puede verse, pues, que, dentro de una provincia con un aumento catastral total muy bajo, había unas discrepancias extraordinarias entre los municipios de mayor y menor diferencia entre el catastro y los amillaramientos.

La provincia de Madrid (cuadro V.4) tuvo, dentro de su 21 por ciento de municipios a la baja, a poblaciones como Robledillo de la Jara y Somosierra con unas grandes disminuciones del catastro respecto de los amillaramientos de -61 y -59 por ciento, respectivamente. Mientras que por el lado contrario, hubo municipios con relevantes cifras de aumento de presión fiscal cuando empezó a aplicárseles la tributación catastral, como Ribas de Jarama, Aranjuez o Cenicientos, con unos porcentajes de incremento de +172, +162 y +119, respectivamente. Madrid, pues, tenía también significativas discrepancias de proporcionalidad entre los valores amillarados de sus municipios.

En cuanto a las provincias con mayores diferencias entre el catastro y los amillaramientos, la primera de ellas, Badajoz, mostraba, según el cuadro V.2, solamente 2 municipios a la baja (Malpartida de la Serena, con -4 por ciento; y Puebla de la Calzada, con -31 por ciento) en su total de 159, lo cual entraba dentro de la lógica dada su enorme diferencia total provincial. Y, naturalmente, también en esta demarcación deberían encontrarse las mayores discrepancias municipales positivas. Los resultados catastrales en la población de Peraleda de Zaucejo multiplicaban por 10 el líquido imponible de los amillaramientos: un +908 por ciento. La Roca de la Sierra y Santa Amalia tuvieron unos aumentos de +725 y +719 por ciento, respectivamente. Y Montemolín, Monesterio y Mengabril unos incrementos de +665, +655 y +621, respectivamente. Badajoz, pues, al ser la provincia española con mayor disparidad positiva (ocultación), era la que proporcionalmente tenía un mayor número de municipios con las diferencias positivas más altas entre el catastro y los amillaramientos.

Los resultados municipales en la provincia de Cáceres, según el cuadro V.6, dieron 3 poblaciones a la baja sobre un total de 163. Es necesario señalar que la abismal diferencia negativa de Aldea de Trujillo fue fruto de una causa ajena a su riqueza amillarada, como la puesta al día de alguna irregularidad administrativa o la segregación de una parte de su territorio. La mayor de las dos restantes, Jaraiz de la Vera, dio una discrepancia de -10 por ciento. Y las mayores diferencias positivas en esta provincia, la segunda de España en el cómputo total, fueron, por este orden, Herrera de Alcántara, con un +811 por

ciento; Santa Ana, con un +707 por ciento; Torrejón el Rubio, con un +658 por ciento; y Carbajo, con un +583 por ciento.

Y, finalmente, la provincia de Sevilla, según lo señalado en el cuadro V.5, tuvo 4 poblaciones a la baja sobre un total de 102, de las que destacaba Castilleja de Guzmán con un -37 por ciento. Los municipios con mayores diferencias positivas entre el catastro y los amillaramientos fueron El Real de la Jara, con un +1.646 por ciento; Alanís, con un +795 por ciento; y Navas de la Concepción, con un +462 por ciento. Debe indicarse que, después de efectuada una revisión del conjunto de las provincias con las diferencias más altas que se reflejan en el cuadro III.4, el municipio que presenta la mayor disparidad en todas ellas es El Real de la Jara. Por consiguiente, puede considerársele, casi con toda seguridad, como el término municipal donde el catastro de rústica halló la mayor diferencia en toda España. La desorbitada disparidad del 1.646 por ciento representaba que al conjunto de los contribuyentes de esta población se le multiplicaría por 17,5 su cuota total cuando empezara la aplicación de la tributación catastral (aunque debía tenerse en cuenta también, evidentemente, los distintos tipos impositivos). Con ello, por consiguiente, si el conjunto de toda la población tenía esta enorme diferencia, habría contribuyentes en la misma que, individualmente, tendrían diferencias mucho mayores. José Calvo Sotelo, ministro de Hacienda del Directorio civil, en su conferencia sobre la contribución territorial pronunciada en febrero de 1926 (ver subapartado 6.4.2.), y al referirse al fraude tributario, citaba a El Real de la Jara como el caso más extremo de ocultación municipal en España. Debe señalarse que poblaciones como Almadén de la Plata, Cazalla de la Sierra o Guadalcanal, contiguas a El Real de la Jara, presentaron unas diferencias mucho menos acusadas y situadas dentro de la media provincial (ver cuadro V.5), hecho que contribuye a confirmar que estos municipios con resultados extremos no compartían su singularidad con los demás situados en sus mismas áreas.

En este sentido, y de forma parecida a lo que se ha comprobado para los repartos del cupo nacional a las provincias, si se analiza la ubicación de los municipios con diferencias más dispares tanto positivas como negativas entre el catastro y los amillaramientos dentro de los conjuntos provinciales, puede

observarse que se situaban de forma dispersa en el territorio y guardaban entre ellos poca o ninguna relación en cuanto a mantener características comunes de riqueza agraria, formas y distribución de la propiedad, similitudes en sus condiciones físicas y geográficas, o estar situados en áreas homogéneas de iguales cultivos y aprovechamientos.

El autor del presente trabajo de investigación ha realizado un estudio de la media ponderada del conjunto de todos los municipios de las 29 provincias cuyos resultados catastrales se detallan en la Memoria del Ministerio de Hacienda de 1946, cuantificando como resultado final que, aproximadamente, un 11 por ciento de los mismos tuvieron una riqueza imponible que se situó a la baja una vez puesta en marcha la tributación catastral. Este porcentaje refleja muy claramente, pues, la enorme oscilación de los resultados municipales, teniendo en cuenta que la diferencia positiva del conjunto total en España entre el catastro y los amillaramientos fue del reiterado 88,7 por ciento.

#### **10.1.4.- El reparto del cupo municipal a los contribuyentes y la valoración final para la verificación del segundo planteamiento**

Como ya se ha indicado, se ha realizado el análisis de este reparto, de manera muy detallada, en los municipios de las provincias de Lleida y Logroño, y se refleja en los estudios generales de estas provincias que se incluyen en los siguientes apartados 10.2 y 10.3 de este Capítulo. En el presente subapartado se efectuará la síntesis de los resultados generales de los mencionados estudios en lo referente a estos repartos del cupo municipal a los contribuyentes, y una valoración final para la comprobación del segundo planteamiento del trabajo de investigación.

Para realizar el adecuado estudio comparativo de este reparto del cupo municipal a los contribuyentes se requiere el poder disponer de los datos documentales de las riquezas imponibles correspondientes a un mismo contribuyente en el último año de la tributación por amillaramientos y en el primero de la tributación catastral. Esta información debe obtenerse a través de

los documentos de los repartos municipales denominados *repartimientos* (amillaramientos) y *padrones* (catastro). Como se ha indicado en el subapartado 9.2.2., una disposición administrativa posterior ordenó que estos documentos emitidos durante la etapa franquista de 1939 hasta 1966 (sobre todo, los resultados catastrales a partir de la fotografía aérea realizada desde 1953) se depositaran desde los Servicios provinciales del Catastro (posteriormente Gerencias) a los correspondientes Archivos Históricos Provinciales. Y, como se ha descrito en este subapartado 9.2.2., en todos los Archivos inspeccionados, salvo naturalmente en Lleida y Logroño, se ha hallado que en unos casos la documentación era casi inexistente y en otros que el material archivado era irrelevante o de escasa importancia para el estudio. Asimismo, no existe tampoco actualmente en ningún Archivo, ni de ámbito provincial ni nacional, esta doble documentación municipal, ordenada sistemáticamente, del catastro y los amillaramientos de los contribuyentes realizada durante las diferentes etapas de la implantación catastral anteriores a la Guerra Civil, debido a las mismas dificultades de volumen y diseminación de los datos y debido naturalmente también a la superior lejanía temporal.

La provincia de Lleida entró en tributación catastral entre los años 1955 y 1963, y su riqueza imponible total catastrada tuvo un incremento de un 87 por ciento con respecto a la que tenía anteriormente con los amillaramientos. No registró ningún municipio con diferencias catastro-amillaramientos negativas, aunque sí bastantes de ellos con aumentos de entre el 0 y el 5 por ciento, con lo que muchos contribuyentes ubicados en los mismos tenían individualmente líquidos imposables negativos (en algunas poblaciones hasta algo más de un 50 por ciento de los contribuyentes). Los dos municipios de Lleida con mayor diferencia positiva tuvieron un líquido imponible catastrado cuyo valor era el resultado de multiplicar por 4,6 y 4,2 al amillarado. Por su parte, Logroño entró en tributación catastral entre los años 1954 y 1960, y su riqueza imponible total catastrada se incrementó un 46 por ciento con respecto a la que tenía antes con los amillaramientos. Del total de sus 184 municipios, 28 dieron resultados negativos en sus diferencias catastro-amillaramientos, por lo que, consecuentemente, un 15 por ciento de las poblaciones de la provincia soportaron menor presión fiscal a partir de su entrada en tributación catastral

(los tipos impositivos eran entonces prácticamente iguales). El municipio de la provincia de Logroño con mayor diferencia positiva catastro-amillaramientos tuvo un +633 por ciento, y el de mayor diferencia negativa tuvo un -59 por ciento.

En el estudio de la provincia de Lleida, detallado en el apartado 10.2, se analizan los repartos a los contribuyentes en 10 municipios de sus comarcas meridionales. Estos municipios están distribuidos en zonas de diferente riqueza agraria, en distintas áreas de secano o regadío, y distinguiendo, también, a poblaciones con grandes propiedades y latifundios. Y los resultados finales son los siguientes: el promedio total de los porcentajes diferenciales del catastro con respecto a los amillaramientos de los grandes contribuyentes en cada población (cuya riqueza imponible catastrada podía oscilar, en función de cada municipio, entre 15.000 pesetas y 2,3 millones de pesetas) es de un +89 por ciento; el promedio total de los medianos contribuyentes (cuya riqueza imponible podía oscilar entre 1.000 y 4.500 pesetas) es de un +68 por ciento; y el promedio total de los pequeños contribuyentes (cuya riqueza imponible podía oscilar entre 50 y 900 pesetas) es de un +175 por ciento. No se aprecian tendencias distintas entre municipios de mayor o menor riqueza rústica o entre municipios con distintos índices de concentración de la propiedad. Estos resultados finales en la provincia de Lleida, pues, indican que los repartos municipales de los amillaramientos entre los contribuyentes favorecieron considerablemente en el pago del impuesto a los pequeños propietarios, siendo los medianos y los grandes los más perjudicados, aunque estos últimos de una forma menos acusada.

Como se detalla en este apartado 10.2, en la mitad meridional de la provincia de Lleida se agrupaban las diferencias positivas municipales más pequeñas entre el catastro y los amillaramientos (entre el 0 y el +10 por ciento) en unas determinadas zonas, concretamente en las comarcas de menor riqueza agraria y con predominio de los cultivos de secano, como la Segarra y Les Garrigues. En cambio, en las comarcas de alta riqueza rústica y gran predominio del regadío en la superficie cultivada, como el Urgell y el Segrià, era donde se daban las mayores diferencias municipales positivas (comprendidas entre +200 y +365 por ciento). Este hecho se justifica en el mencionado apartado por la casi

generalizada ocultación que se produjo al no actualizar las nuevas riquezas imponibles que se habían ido generando con las transformaciones a regadío de extensas áreas de estas comarcas del Urgell y del Segrià (como consecuencia de las grandes y nuevas superficies irrigadas que se crearon con las puestas en servicio del Canal de Urgell en 1861 y el Canal de Aragón y Cataluña en 1909, y con las posteriores construcciones de sus respectivas redes de acequias y canales auxiliares). Muchos años antes de la llegada del catastro a Lleida, José Calvo Sotelo, ministro de Hacienda en los Gobiernos del Directorio civil, había ya denunciado, en 1926, estas ocultaciones en dichas comarcas (ver transcripción de sus comentarios en el subapartado 6.4.2.).

Sin embargo, a pesar de estas diferencias en las ocultaciones entre las zonas de mayor y menor riqueza agraria, la disparidad entre el catastro y los amillaramientos de los grandes, medianos y pequeños contribuyentes en Lleida se mantuvo de manera muy uniforme en todo el territorio, con las mismas cifras de porcentajes que se han señalado anteriormente, es decir, con el +89, +68 y +175 por ciento, respectivamente.

La provincia de Logroño, estudiada en el apartado 10.3, tenía también unas especiales características territoriales cuando entró en tributación catastral en la segunda mitad de la década de los años cincuenta. Sus tres comarcas agrarias septentrionales, ribereñas del río Ebro, catastradas mayoritariamente mediante el Catastro Topográfico Parcelario, agrupaban casi todas las áreas de regadío de la provincia, y una buena parte de su superficie, sobre todo la occidental, mantenía índices de mediana y alta riqueza agrícola. En cambio, las tres comarcas agrarias del sur de la provincia, catastradas casi en su totalidad mediante la fotografía aérea, eran en general accidentadas y pobres, con una escasa población y unos niveles muy bajos de renta agraria, que se basaba, sobre todo, en las actividades ganaderas y forestales. Y en concordancia con estas distintas características, la estructura de la propiedad y las condiciones contributivas de estos dos grupos de comarcas era también muy diferente. Mientras que en la zona norte, en base a su agricultura tradicional, existían los grandes (aunque casi sin latifundios), medianos y pequeños propietarios, en prácticamente todos los municipios de la zona sur se ubicaba en cada uno de

ellos una gran finca comunal, propiedad del Ayuntamiento, que podía llegar a tener casi el noventa por ciento de la riqueza imponible del municipio, y que se dedicaba a los pastos para la ganadería y a las escasas actividades forestales, por lo que en estas poblaciones, en función de sus reducidos líquidos imponibles, sólo existían los medianos y los pequeños contribuyentes.

En estas condiciones, el catastro se encontró en Logroño con un estado de los amillaramientos también muy distinto según se valoraran las comarcas agrarias del norte o las del sur de la provincia. En el apartado 10.3 se detallan los resultados catastrales de los contribuyentes de 5 municipios de las comarcas septentrionales en su comparación con los datos de sus amillaramientos (contrastando muestras de 5 contribuyentes por cada grupo). En ellos, los grandes contribuyentes (con riquezas imponibles comprendidas entre las 15.000 y 170.000 pesetas) tenían una media total de un +106 por ciento de aumento del catastro con respecto a los amillaramientos; los medianos contribuyentes (con riquezas imponibles comprendidas entre 2.000 y 9.000 pesetas) una media total de +76 por ciento; y los pequeños contribuyentes (con riquezas imponibles comprendidas entre 200 y 400 pesetas) una media total de +32 por ciento. En cambio, la comparación del catastro con respecto a los amillaramientos en las muestras de 8 municipios de las comarcas meridionales dio para los medianos contribuyentes (con riquezas imponibles comprendidas entre 800 y 4.500 pesetas) una media total de -30 por ciento; y para los pequeños contribuyentes (con riquezas imponibles comprendidas entre 200 y 350 pesetas) una media total de -34 por ciento. Como se ha indicado, en todos estos municipios analizados de la zona sur existía un único gran contribuyente, que era la gran finca comunal del Ayuntamiento, y cuya riqueza imponible catastrada superaba de forma extraordinaria a la amillarada, lo que hacía que el volumen de riqueza total catastrada del municipio, a pesar de los resultados negativos de los contribuyentes, fuera muy superior a la que tenía antes con los amillaramientos. En el apartado 10.3. se argumentan las diferentes causas que podían justificar esta enorme sobrevaloración que realizó el catastro sobre la riqueza de estas fincas comunales, pero en modo alguno la infravalorada riqueza de estas fincas durante los amillaramientos repercutió en los repartos de los cupos municipales en contra de la carga tributaria de los pequeños y medianos contribuyentes.

En resumen, pues, en la provincia de Lleida los pequeños contribuyentes estaban claramente favorecidos durante los amillaramientos con una notable diferencia con respecto a los medianos y los grandes. Mientras que en la de Logroño, en su zona norte, existía sólo una pequeña disminución que les perjudicaba con respecto a éstos; y en su zona sur, por las especiales características, no pueden aportarse valores comparativos. En consecuencia, puede verificarse en ambas provincias (aunque en ellas la distribución de la propiedad no era latifundista como en el sur de España) que en los repartos de los cupos municipales de los amillaramientos a los contribuyentes no se estaba cumpliendo lo mantenido por bastantes historiadores económicos y estudiosos en esta materia cuando afirman, como P. Carrión, que los caciques y grandes propietarios *“se desgravaban a costa de los pequeños”* (P. Carrión, 1975, p. 291), o *“en donde rigen los amillaramientos, hechos o modificados por los caciques, los pobres soportan casi toda la tributación”* (P. Carrión, 1973, p. 95).

En las regiones más latifundistas del sur y el centro de la península catastradas hasta 1945 (cuadro III.4 del Apéndice Estadístico), si comparamos en los cuadros V.2 y V.3 los datos de los municipios de las provincias con mayor disparidad, es decir, la de Cádiz (la de menor ocultación) y la de Badajoz (la de mayor ocultación), podemos apreciar que, en el 44 por ciento de los municipios de la primera que tenían diferencias negativas del catastro con respecto a los amillaramientos (hasta un máximo de -67 por ciento), difícilmente los grandes propietarios de estas poblaciones podían cargar sobre los pequeños todavía “el grueso” de una carga mayor de presión fiscal que la que ya sufrían de manera muy injusta con los amillaramientos. Y en la provincia de Badajoz, con municipios con hasta un 900 por ciento de diferencia positiva entre el catastro y los amillaramientos, donde todos se beneficiaban en el pago del impuesto de manera asombrosa, también difícilmente los grandes propietarios añadirían “una parte importante” de su riqueza imponible a los pequeños para así obtener todavía una mayor situación de privilegio.

Y es que, como argumento casi concluyente, en las provincias latifundistas del sur y el centro de España, la riqueza imponible de los pequeños

contribuyentes representaba un porcentaje muy pequeño de la riqueza imponible total. Si observamos el cuadro II.11 del Apéndice Estadístico, puede verse que la riqueza imponible de éstos era aproximadamente un 10 por ciento de la riqueza imponible total. Y en este cuadro II.11 podemos ver que en la provincia de Cádiz la suma de las propiedades con riquezas imponibles inferiores a las 250 pesetas representaba solamente el 5,3 por ciento de la riqueza imponible total (y teniendo en cuenta, además, que, a mediados de la década de los veinte, dentro de las 250 pesetas podían incluirse también una buena parte de los contribuyentes medianos). Y en la provincia de Badajoz, la suma de las propiedades con riquezas imponibles inferiores a las 250 pesetas representaba también sólo el 7,4 por ciento de la riqueza imponible total. Por consiguiente, el trasvase masivo de riqueza imponible de los grandes a los pequeños contribuyentes en estas demarcaciones latifundistas no podía ser factible de ninguna manera, dadas las cifras insignificantes de los porcentajes de estos últimos. Y en cuanto a las provincias con un mayor reparto de la propiedad, como podía ser la de Alicante, puede verse en el cuadro II.11 que en ella (esta provincia estaba ya prácticamente catastrada en 1927) la suma de las propiedades con riquezas imponibles inferiores a las 250 pesetas era el 29,1 por ciento de la riqueza imponible total. Esta provincia de Alicante, con una estructura de la propiedad de la tierra parecida a muchas de la zona norte de la península, podría asimilarse también en numerosos aspectos a los resultados de los estudios de Lleida y Logroño, que como se ha demostrado no reflejaron perjuicios relevantes hacia los pequeños contribuyentes.

Los grandes terratenientes y el caciquismo, en consecuencia, orientaban el fraude mucho más hacia las ocultaciones realizadas sobre las riquezas imponibles totales de los municipios que hacia las acciones efectuadas en contra de los pequeños propietarios de sus respectivas poblaciones. Ocultaban sus propias riquezas imponibles, en connivencia con las Juntas Periciales y los Ayuntamientos, mucho más en detrimento del cupo total municipal que trasvasándolas a los contribuyentes más pobres. Y este fraude municipal repercutiría después, naturalmente, en el resultado total del cupo provincial, donde también, históricamente, como se ha detallado en los Capítulos anteriores, pugná la oligarquía de los grandes terratenientes para conseguir

unos cupos que les favorecieran. La inequidad en el reparto de la carga tributaria durante los amillaramientos, por tanto, estuvo mucho más orientada en el aspecto territorial que en el aspecto de la confrontación entre los grandes y los pequeños contribuyentes.

Y a ello habría que añadir, naturalmente, la ineficacia, la incapacidad y la dejación del Ministerio de Hacienda y sus delegaciones provinciales para realizar de forma adecuada las sucesivas rectificaciones de los amillaramientos que se ejecutaron desde 1845 hasta los años finales del decenio de los cuarenta del siglo XX.

Sin ánimo de exhaustividad, se señalan a continuación varias referencias y aseveraciones de historiadores económicos, hacendistas y estudiosos que, como se ha indicado, se orientan de manera diferente a estos argumentos, en el sentido de afirmar que el fraude de los grandes propietarios se producía a costa de los pequeños contribuyentes. Además de las ya citadas de P. Carrión (1973, p. 95; y 1975, p. 291), son las de F. de los Ríos (1924, s.p., ver subapartado 6.2.3.), E. Malefakis (1972, p. 457), F. Comín (1988, pp. 907, 908, 909), G. Tortella (1995, p. 158), J. Pro (1994, pp. 189, 191, 192, 198), J. A. García Martín y M. J. Fernández-Muro (1971, pp. 113, 114), D. Fernández Navarrete (1978, p. 183, 187, 207), A. Segura (1988a, pp. 118, 122; y 1988c, p. 125), y A. Ferrer y J. Cruz (1988, p. 31). Asimismo, en el texto de los Capítulos anteriores se han transcrito numerosas referencias de las mismas características realizadas por políticos y parlamentarios durante todo el período que abarca el presente trabajo de investigación.

## **10.2.- EL ESTUDIO DEL ESTADO DE LOS AMILLARAMIENTOS EN LA PROVINCIA DE LLEIDA**

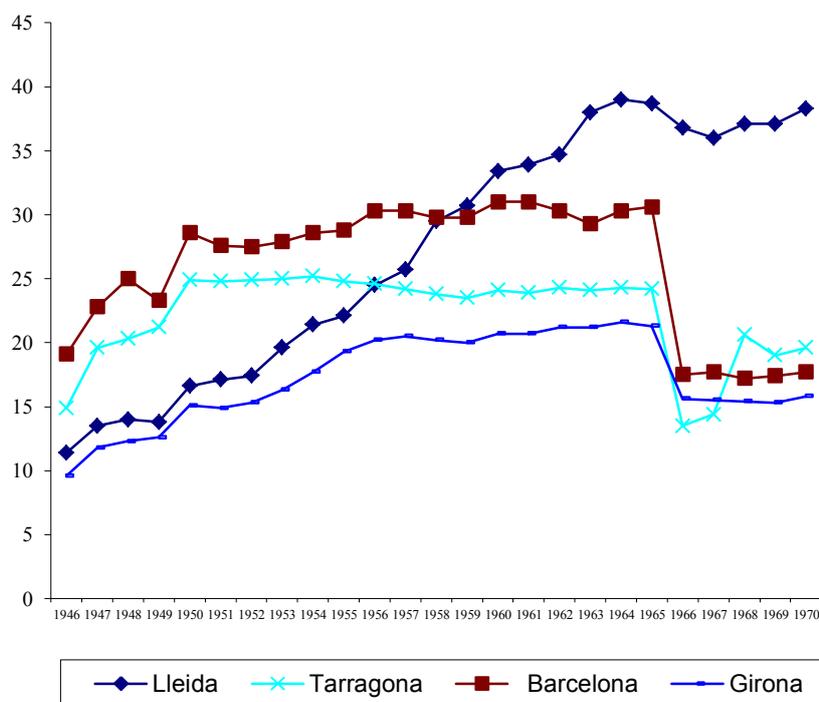
Este estudio es la adaptación de una parte del artículo “La Contribución Territorial Rústica y el reparto de la carga tributaria en el siglo XX. La provincia de Lérida (1900-1963)”, elaborado por el autor del presente trabajo de investigación y publicado en *Historia Agraria*, nº 44 (abril, 2008), pp. 89-118.

### **10.2.1. El reparto del cupo nacional de los amillaramientos a Lleida y sus provincias limítrofes**

Para realizar la valoración de las consecuencias de este reparto en la provincia de Lleida se efectuará la comparación de ésta con sus provincias limítrofes, en base a las recaudaciones de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria obtenidas en ellas durante los períodos anteriores y posteriores a sus entradas en tributación catastral. Para la adecuada comparación, es necesario que exista una cierta homogeneidad en las normas de la recaudación del impuesto y una relativa simultaneidad en los períodos de las implantaciones catastrales de cada demarcación. De las cinco provincias que limitan con Lleida, hay dos que se distancian significativamente del cumplimiento de estos condicionantes. En la circunscripción de Huesca, los trabajos catastrales comenzaron muy tarde: se iniciaron mediante el Catastro Topográfico Parcelario en 1958, y con este sistema se levantaron un escaso número de hectáreas; la práctica totalidad de su superficie se realizó más tarde mediante la fotografía aérea, y una buena parte de sus resultados finales son coincidentes con la aplicación de la ley de Navarro Rubio de 1964, por lo que los datos de las recaudaciones realizadas mediante la tributación catastral quedan distorsionados por esta nueva normativa. Por el contrario, en la provincia de Zaragoza se comenzó muy pronto, en 1928, y de forma muy intensa a realizar el Catastro Topográfico Parcelario, y se culminó toda la circunscripción a finales de los años cincuenta mediante la fotografía aérea (un

39 por ciento), por lo que el grueso de la aportación de resultados catastrales se concentra excesivamente en estos años iniciales y ello deforma notablemente la comparación. Las provincias de Tarragona, Barcelona y Girona, es decir, el resto de las demarcaciones catalanas, sí guardan una mayor homogeneidad y simultaneidad para el contraste con Lleida, aunque también sus trabajos catastrales<sup>1</sup> fueron bastante desiguales y espaciados temporalmente. En el gráfico 1 se reflejan las recaudaciones de las cuotas del Tesoro de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria en estas provincias de 1946 a 1970.

**GRÁFICO 1: Recaudaciones de las cuotas del Tesoro de la C. T. Rústica y Pecuaria de 1946 a 1970 (en millones de pesetas corrientes)**



**Fuente:** SECRETARÍA GEN. TÉCNICA DEL MINISTERIO DE HACIENDA (1945-1970)

<sup>1</sup> Los primeros trabajos catastrales en las cuatro provincias se realizaron mediante el sistema del Catastro Topográfico Parcelario por parte del Instituto Geográfico y Catastral. Comenzaron en la demarcación de Tarragona en 1928, siguiéndole la de Barcelona en el año 1932. Y mucho más tarde se iniciaron en Girona, en 1950, y en Lleida, en 1951. Después, en todas ellas se utilizaron de forma casi generalizada los métodos de la fotografía aérea, llegándose a la conclusión de los trabajos en el total de las cuatro provincias catalanas con un balance final de 1,01 millones de Has. (355 municipios) levantadas mediante el Catastro Topográfico Parcelario, y 2,19 millones de Has. (698 municipios) levantadas mediante la fotografía aérea. La implantación catastral en la provincia de Lleida se realizó de forma casi absoluta con la fotografía aérea (98,4 por ciento de su superficie), entre los años 1953 y 1963 (DIRECCIÓN GENERAL DEL INSTITUTO GEOGRÁFICO Y CATASTRAL. SECCIÓN 4ª, CATASTRO TOPOGRÁFICO PARCELARIO, 1926-1962). (SUÑOL, 1989, pp. 18-21).

Los tipos impositivos sobre la riqueza imponible (coincidente siempre con la riqueza rústica) correspondientes a la parte estatal del impuesto fueron de un 14 por ciento de 1946 a 1952, de un 17,5 por ciento de 1953 a 1965, y de un 10 por ciento de 1966 a 1970. Mientras que los tipos impositivos totales (suma de la parte estatal o cuota del Tesoro más los recargos provinciales y municipales, seguros sociales de la agricultura, recargo por paro obrero, etc.) oscilaron desde un mínimo de 27,6 por ciento a un máximo de 36,2 por ciento entre 1946 y 1965, y fueron de un 16,2 por ciento de 1966 a 1970. Como se observa en el gráfico 1, a partir de 1966, con motivo de la puesta en vigor de la Ley de 11 de junio de 1964, se redujeron notablemente los ingresos del impuesto. En el total de España disminuyeron los ingresos en un 31,2 por ciento de 1965 a 1966 (el tipo impositivo total bajó un 47,1 por ciento, mientras que el de la cuota del Tesoro descendió un 42,8 por ciento). Aunque todo ello, en muchos casos, de forma parcial, ya que la Contribución se consideraba a cuenta del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas o del de Sociedades, gravándose complementariamente a los contribuyentes agrarios sujetos a estos impuestos. Se aprecia también, en el gráfico 1, un incremento súbito de la recaudación en la provincia de Tarragona en un solo año, entre 1967 y 1968, pasando de 14,4 a 20,6 millones de pesetas corrientes, como consecuencia de la final y definitiva incorporación de numerosos municipios, que habían sido levantados por el sistema de fotografía aérea, a la nueva tributación catastral.

En el año 1946 se había ya realizado aproximadamente la parte de mediciones planimétricas de superficies de un 40 por ciento de los municipios de la provincia de Tarragona y de un 25 por ciento de los de Barcelona, y a comienzos de los años cincuenta, con las valoraciones agronómicas, comenzaron a entrar de forma gradual en la tributación catastral. En Girona comenzaron a incorporarse paulatinamente a mediados de la década de los cincuenta, mientras que en Lleida, como se ha indicado, todos sus 320 términos abandonaron el régimen de los amillaramientos entre 1956 y 1963. Y, como se aprecia en el gráfico 1, comparativamente con las demás, el incremento de la recaudación en esta última circunscripción durante el período de estos años fue extraordinario, de tal manera que Lleida se situó en la

primera posición de las cuatro con notable diferencia sobre la colocada en segundo lugar. Debe indicarse que, una vez realizada la implantación catastral, el incremento total de la nueva riqueza rústica de la provincia representó un 87,2 por ciento respecto de la que tenía con los amillaramientos (Suñol, 1989, p. 23). Asimismo, Lleida reduce mucho la caída de la recaudación a partir del año 1965 (desciende sólo un 4,9 por ciento frente al 31,2 por ciento del total español) en comparación con el resto de provincias, que reflejan claramente la disminución y los cambios en la estructura del impuesto establecidos en la disposición legal de junio de 1964<sup>2</sup>. Finalmente, pues, si consideramos 1965 como el año en que ya había finalizado toda la implantación catastral en las cuatro provincias (salvo la mencionada pequeña incorporación en Tarragona en 1967), y teniendo en cuenta las partes indicadas de las provincias de Tarragona y Barcelona catastradas anteriormente, los incrementos totales en pesetas corrientes de la recaudación de las cuotas del Tesoro de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria de las cuatro circunscripciones desde 1946 hasta 1965 fueron los siguientes: Lleida, un 239,5 por ciento; Barcelona, un 60,2 por ciento; Girona, un 121,9 por ciento; y Tarragona, un 62,4 por ciento (habría que añadir el aumento de un 43,1 por ciento de recaudación en esta provincia entre 1967 y 1968).

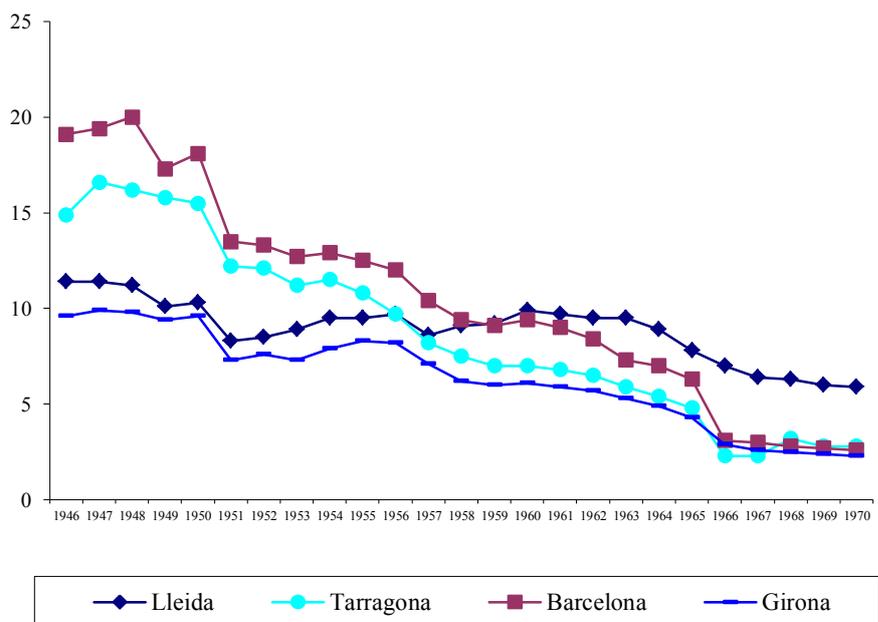
A pesar de que para las comparaciones relativas entre provincias, en los mismos años, los contrastes entre las recaudaciones en valores nominales ofrecen unos índices válidos y representativos, es imprescindible la comparación total de este período temporal en valores reales. En el gráfico 2 se indican las mismas recaudaciones de la parte estatal de la Contribución de las cuatro provincias catalanas en pesetas constantes de 1946, y con los importes deflactados según el Índice General Ponderado de Precios al por Mayor. La inflación media de este período está situada en España entre un 7 y un 8 por ciento, dándose las cifras más altas durante la fase autárquica: los

---

<sup>2</sup> Habiéndose ya incorporado, anteriormente a 1966, todos los municipios de Lleida a la nueva tributación catastral, el motivo que justifica la reducida disminución en esta provincia es, sin duda, la aplicación del texto de esta Ley de 1964 en cuanto a los nuevos gravámenes por las explotaciones ganaderas de renta independiente y por las superficies dedicadas a explotaciones forestales, que en Lleida se ubicaban en las comarcas pirenaicas y prepirenaicas.

años 1946-1947 y 1950-1951, con cantidades oscilando entre los 15 y 19 puntos de inflación (Carreras, 2005, pp. 1290-1294)

**GRÁFICO 2: Recaudaciones de las cuotas del Tesoro de la C. T. Rústica y Pecuaria de 1946 a 1970 (en millones de pesetas constantes de 1946)**



**Fuente:** SECRETARÍA GEN. TÉCNICA DEL MINISTERIO DE HACIENDA (1945-1970)

Si consideramos, observando los gráficos 1 y 2, al año 1964 (o también podría ser 1965) como el punto de culminación en el cual acababan de entrar en la nueva tributación catastral los últimos municipios de las cuatro provincias (exceptuando la tardía incorporación de municipios en 1968 en Tarragona, que no modificaría excesivamente la situación), se aprecia que el “ranking” de provincias con mayor riqueza rústica está encabezado de forma destacada por Lleida, seguida de Barcelona, Tarragona y Girona. La diferencia de recaudaciones en pesetas corrientes entre la primera y la segunda es de casi 29 puntos porcentuales. Considerando estos datos de las recaudaciones (y, por tanto, proporcionalmente, de las riquezas imponibles) de las provincias que se indican en el año 1964 como los más fidedignos, ya que son fruto de las más precisas mediciones y valoraciones catastrales, puede comprobarse que esta

situación relativa no se producía con anterioridad a la realización de los trabajos catastrales. A la provincia de Lleida, en el período de tributación bajo el régimen de los amillaramientos inmediatamente anterior y reflejado en el gráfico 1, es decir, la segunda mitad de la década de los cuarenta y la primera mitad de la de los cincuenta, se le adjudicaba una riqueza imponible por debajo de las de Barcelona y Tarragona y algo superior a la de Girona. Y, más aún, retrocediendo a toda la época precedente, es decir, durante el largo período comprendido entre finales del siglo XIX y la primera mitad de este decenio de los cuarenta, Lleida siempre ocupó la última posición de las cuatro provincias. En el siguiente cuadro 8 se reflejan las cifras de las recaudaciones obtenidas durante varias fases de este período.

**CUADRO 8: Recaudaciones de las cuotas del Tesoro de la C. T. Rústica y Pecuaria en las cuatro provincias de 1898 a 1945 (en miles de pesetas corrientes).**

<i>Años</i>	<b>Lleida</b>	<b>Barcelona</b>	<b>Tarragona</b>	<b>Girona</b>
1898	2.250	3.345	2.664	2.380
1899	2.247	3.683	2.660	2.379
1900	2.103	3.340	2.485	2.238
1901	2.030	2.993	2.404	2.151
1902	2.049	3.034	2.424	2.191
1903	2.024	3.011	2.390	2.143
1904	2.028	2.934	2.342	2.142
1905	2.022	2.914	2.239	2.138
1906	2.023	2.771	2.171	2.134
1907	1.980	2.691	2.144	2.126
1913	2.250	3.291	2.652	2.416
1914	2.267	3.312	2.498	2.389
1915	2.290	3.314	2.605	2.389
1916	2.276	3.290	2.352	2.380
1917	2.276	3.299	2.538	2.372

1921	2.274	3.278	2.617	2.391
1922	2.275	3.277	2.616	2.391
1923	2.851	4.111	3.278	2.999
1924 (*)	3.888	16.588	4.372	4.461
1925 (*)	4.165	17.634	5.157	4.505
1926 (*)	3.938	18.321	4.608	4.406
<hr/>				
1942	8.758	12.514	9.652	9.166
1944	8.789	12.539	12.258	9.951
1945	11.375	18.848	15.888	10.485

(\*) recaudación de la Contribución Territorial Rústica, Pecuaria y Urbana.

**Fuentes:** INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES. *Estadísticas de las Cuentas generales del Estado, Años 1890-1924.*

SERVICIO GENERAL DE ESTADÍSTICA: *Anuario estadístico de España (1921-1926).*

DIRECCION GENERAL DEL INSTITUTO GEOGRÁFICO Y ESTADÍSTICO: *Anuario estadístico de España (años de 1912-1934).*

DIRECCIÓN GENERAL DE TESORERÍA Y CONTABILIDAD (1916-1926): *Estadística Tributaria (de 1917 a 1925).*

DIRECCIÓN GENERAL DE PROPIEDADES Y CONTRIBUCIÓN TERRITORIAL. SECCIÓN DE CONTRIBUCIÓN TERRITORIAL RÚSTICA (1941-1945). *Estado de valores de Rústica Amillarada de 1941 a 1945.*

Vemos, pues, que Lleida estuvo valorada en los repartos interprovinciales de los cupos de los amillaramientos, desde finales del siglo XIX hasta 1945, como la provincia de menor riqueza rústica de las cuatro catalanas, a pesar de que era, con notable diferencia, la más extensa<sup>3</sup>.

Las preguntas que procede efectuarse a continuación son: ¿ Cuáles fueron los criterios utilizados por la Administración del Estado, durante el largo

<sup>3</sup> Lleida tenía una superficie de 12.169 Km. cuadrados; Barcelona, 7.733; Tarragona, 6.283; y Girona, 5.886.

período de vigencia de los amillaramientos, para efectuar unos repartos interprovinciales en los que una provincia como Lleida tenía asignada una riqueza rústica inferior a otra como Girona (a la que duplicaba en superficie), cuando los resultados del catastro mostraron en 1964 una diferencia de un 80,5 por ciento de riqueza imponible superior de la primera respecto de la segunda ? Asimismo, las riquezas rústicas de las provincias de Tarragona y Barcelona superaban a la de Lleida durante los amillaramientos (teniendo Lleida una superficie geográfica un 93 por ciento y un 57 por ciento superior, respectivamente), aunque esta diferencia estaba incrementada en la etapa de 1930 a 1956 en la que las dos primeras incorporaban municipios a la nueva tributación. ¿ Por qué, pues, estaban también establecidas estas valoraciones en los repartos interprovinciales de los amillaramientos cuando los resultados de los trabajos catastrales dieron unas diferencias de un 60,5 y un 28,7 por ciento de riqueza imponible superior de Lleida respecto de Tarragona y Barcelona, respectivamente ?

El reparto del cupo nacional de los amillaramientos correspondiente entre las cuatro demarcaciones aumentaba o disminuía, por consiguiente, la presión tributaria sobre los contribuyentes en función de su ubicación provincial. El contribuyente de Lleida gozaba, en este aspecto, de una favorable situación respecto de los de Tarragona y Barcelona y, sobre todo, del de Girona, que era claramente el más perjudicado fiscalmente.

Como se ha indicado, los amillaramientos tuvieron, a lo largo de su vigencia, espaciados procesos de rectificaciones para su actualización y ajuste, y podían transcurrir largos períodos en los que no se corregían los efectos inflacionarios en las cartillas evaluatorias y en los cálculos del producto. La provincia de Lleida tuvo desde los últimos años del siglo XIX unos significativos cambios en su estructura agraria, con las transformaciones a zonas de regadío de extensas áreas de sus comarcas meridionales. Una hipótesis para la explicación de estas diferencias interprovinciales podría ser, básicamente, la insuficiente revisión y actualización de las clases y calidades de cultivos de las parcelas transformadas por el regadío, perpetuando situaciones de inercia de las anteriores cuantificaciones de riqueza que la propia dinámica de

funcionamiento de los métodos de los amillaramientos y la existencia de indudables intereses de ocultación no permitieron corregir.

Con todo, la presión fiscal generada por la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria, durante estos años finales de la implantación catastral en Lleida, podría valorarse como moderada, por los efectos de la ley de Navarro Rubio de diciembre de 1957. Aunque los tipos impositivos eran altos (como se ha indicado, fueron de un 36,2 por ciento entre 1951 y 1953 y de un 30,6 entre 1959 y 1965), la riqueza rústica que se cuantificaba, usada como riqueza imponible, constituía una parte muy pequeña de la renta agraria. Concretamente, en la provincia de Lleida la riqueza rústica y pecuaria en el año 1955 representaba un 11,5 por ciento de la renta agraria, mientras que en el total de España era de un 8,9 por ciento; y en el año 1964, fue de un 5,3 por ciento en la provincia de Lleida y de un 4,4 por ciento en el total de España<sup>4</sup>.

#### **10.2.2. El reparto del cupo provincial de los amillaramientos entre los municipios de Lleida**

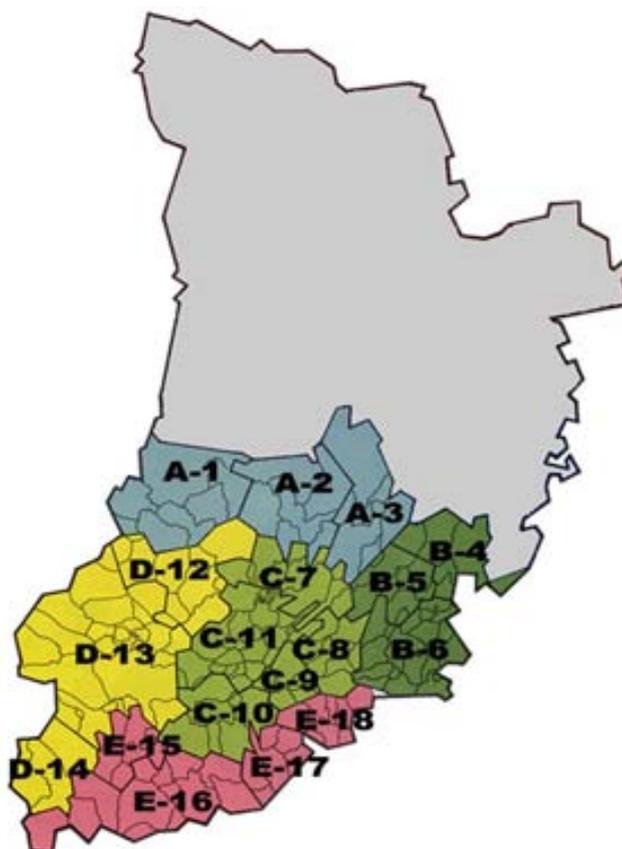
En el cuadro 9 (y con su situación en el mapa 1) se detalla la subdivisión, basada en Suñol (1989), de las comarcas meridionales de Lleida en 18 áreas de riqueza rústica homogénea, indicándose ésta en cada una de ellas en el año 1963, es decir, después de la realización del catastro, y su número de orden de clasificación de mayor a menor riqueza rústica en función de sus pesetas por hectárea. Asimismo, y como objetivo principal, se relaciona en cada área el porcentaje de aumento de riqueza imponible cuantificada en el primer año de tributación catastral con respecto a la del último año de los amillaramientos. Como se ha indicado anteriormente, estos años están comprendidos dentro del período de 1955 a 1963. Las medias de los porcentajes de los incrementos se han calculado a partir de una muestra de 107 municipios de los 165 que constituían la totalidad de estas áreas homogéneas. En estos datos no se ha corregido el efecto inflación; y a pesar

---

<sup>4</sup> Datos obtenidos de cálculos propios a partir de las fuentes para la elaboración del gráfico 1 y SERVICIO DE ESTUDIOS DEL BANCO DE BILBAO (1950-1970).

de que sólo se relacionan dos años sucesivos de amillaramientos y catastro en pesetas corrientes, es evidente que debe tenerse en cuenta esta variación en los resultados que modifica el porcentaje diferencial<sup>5</sup>.

**MAPA 1: Regiones fisiográficas y áreas homogéneas de las comarcas.**



El incremento medio de la riqueza imponible catastral de estos 107 municipios respecto de la de los amillaramientos fue de un 102,5 por ciento, mientras que, como se ha indicado en el subapartado 10.2.1, para el total de la provincia la diferencia fue de un 87,2 por ciento. Al tener en conjunto las comarcas estudiadas una riqueza superior al resto de la provincia, estas cifras indican una mayor diferenciación entre amillaramientos y catastro en las zonas con mayor riqueza rústica. Asimismo, no se ha encontrado ningún municipio

---

<sup>5</sup> En este período de 1955 a 1963 hubo en España una inflación media aproximada de entre 4 y 5 puntos, salvo los años 1957 y 1958, que fue de casi un 13 y un 9 por ciento, respectivamente (CARRERAS, 2005, pp. 1290-1294).

**CUADRO 9: Diferencias entre las riquezas imponibles del catastro y los amillaramientos de los municipios de las áreas homogéneas (1955-1963)**

	Nº	Superficie catastral Ha.	% Regadío Superficie cultivada	Riqueza Imponible Pta/Ha en 1963	Nº Clas.	% aumento de la riqueza imp. del catastro respecto de los amillaramientos	Nº Clas.
<b>SUBPIRINEO</b>	<b>A</b>						
Alta Noguera	A-1	44.508	3,6	69,5	18	<b>36,6</b>	14
Mig Segre	A-2	36.889	6,7	106,7	17	<b>77,8</b>	8
Rodalía Ponts	A-3	33.313	4,1	109,5	16	<b>74,1</b>	10
<b>ALTA SEGARRA</b>	<b>B</b>						
Ribera Riubregós Plana Guissona	B-4	22.885	0,8	115,0	15	<b>24,7</b>	16
Alta Segarra	B-5	17.795	1,4	200,4	9	<b>43,5</b>	13
	B-6	32.373	1,0	171,7	11	<b>24,3</b>	17
<b>PLANA URGELL</b>	<b>C</b>						
Ribera de Sió	C-7	25.115	30,0	335,0	6	<b>70,3</b>	11
Urgell Oriental	C-8	16.056	22,4	372,0	5	<b>100,6</b>	5
Rodalía Bellpuig	C-9	10.147	53,7	535,6	3	<b>98,6</b>	6
Baix Urgell	C-10	27.497	45,3	468,6	4	<b>82,9</b>	7
Pla d'Urgell	C-11	36.514	90,4	879,8	1	<b>125,8</b>	3
<b>PLANA SEGRIÀ</b>	<b>D</b>						
Baixa Noguera	D-12	36.420	34,7	330,8	7	<b>101,3</b>	4
Segrià y Pla de Lleida	D-13	84.066	75,1	665,4	2	<b>159,8</b>	1
Baix Segre	D-14	19.995	31,1	245,2	8	<b>152,5</b>	2
<b>MEDIODÍA</b>	<b>E</b>						
Garrigues Baixes	E-15	15.782	0,9	149,0	13	<b>21,0</b>	18
Garrigues Altes	E-16	54.931	0,2	132,0	14	<b>51,6</b>	12
Garrigues Llevant	E-17	15.448	0,5	157,8	12	<b>36,3</b>	15
Baixa Segarra	E-18	15.416	2,4	187,9	10	<b>76,3</b>	9
<b>% Aumento medio total</b>						<b>102,5</b>	

**Fuentes:**DIRECCIÓN GENERAL DE PROPIEDADES Y CONTRIBUCIÓN TERRITORIAL. Repartimiento municipal para el Año... de la Contribución Territorial de la Riqueza Rústica. Ayuntamiento de ..., Provincia de Lérida (Años 1955 y 1956).

DIRECCIÓN GENERAL DE IMPUESTOS SOBRE LA RENTA. Repartimiento municipal para el Año... de la Contribución Territorial de la Riqueza Rústica. Ayuntamiento de..., Provincia de Lérida (Años de 1957 a 1962).

DIRECCIÓN GENERAL DE PROPIEDADES Y CONTRIBUCIÓN TERRITORIAL. SERVICIO DE CATASTRO DE LA RIQUEZA RÚSTICA. Catastro Fotográfico Parcelario. Padrón para el Ejercicio económico de 1956. Provincia de Lérida, Municipio de... (Año 1956).

DIRECCIÓN GENERAL DE IMPUESTOS SOBRE LA RENTA. SERVICIO DE CATASTRO DE LA RIQUEZA RÚSTICA. Catastro Fotográfico Parcelario. Padrón para el Ejercicio económico de... (1957 a 1963). Provincia de Lérida, Municipio de... (Años de 1957 a 1963).

AYUNTAMIENTO DE LÉRIDA (1962). Libro de Amillaramientos del Término Municipal, Año 1962. Lérida.

SUÑOL (1989, pp. 176-193)

cuya nueva riqueza rústica catastral fuera inferior a la que tenía anteriormente con los amillaramientos, aunque sí bastantes con diferencias mínimas cercanas a cero. Al no poder incluirse, por obvios problemas de espacio, todos los 107 municipios de la muestra, se indican a continuación los que se han hallado con menores y mayores diferencias: en el caso de las menores son El Cogul (en las Garrigues Baixes) con un 0,6 por ciento, y Les Oluges (en la Alta Segarra) con un 1,4 por ciento; y en el otro extremo, hay dos términos municipales, Corbins y Vilanova de la Barca (ambos en la zona de regadío intensivo del Segrià y Pla de Lleida), en los que su nueva riqueza catastrada multiplica por 4,2 y 4,6, respectivamente, a la anterior amillarada, constituyendo éstos unos índices diferenciales situados en la parte alta de los aumentos hallados por la implantación catastral en España.

Comparando los porcentajes de la riqueza imponible diferencial entre catastro y amillaramientos con la riqueza imponible catastrada del cuadro 9, vemos que existe una significativa correlación entre ellos (a mayor riqueza imponible catastrada, mayores porcentajes) en toda la zona estudiada,

pudiéndose contrastar con el orden de clasificación de ambas variables. Se comprueba, pues, sólo con algunas variaciones no excesivamente relevantes, que los mayores porcentajes de ocultación de riqueza de los amillaramientos en los municipios de estas comarcas coincidían y se encontraban concentrados en las zonas de mayor riqueza rústica.

El reparto del cupo provincial de los amillaramientos entre los términos municipales de estas comarcas de Lleida se realizaba, pues, de una forma poco equitativa, favoreciendo de manera notable a los municipios con mayores índices de riqueza agraria. Estas poblaciones se concentraban en la zona central de regadío de la superficie analizada, concretamente en la Plana de Urgell y la Plana del Segrià, y el origen de estas incorrecciones en el reparto del cupo provincial era, evidentemente, la errónea base estadística suministrada por los amillaramientos, con la ocultación o la no actualización de la riqueza agraria por la vía de la aceptación de superficies parcelarias no verdaderas y/o por la vía del falseamiento en la identificación de las clases y calidades de cultivos y el cálculo de rentas líquidas por el producto de estos cultivos en las cartillas evaluatorias. Como se ha indicado, el reparto del cupo provincial era efectuado por las Delegaciones provinciales de Hacienda de forma proporcional a las declaraciones de los municipios. Los resultados de la implantación catastral demostraron que los amillaramientos habían perjudicado largamente, en estas comarcas de Lleida, a los municipios de menor riqueza, que se concentraban en la Segarra, la Alta Noguera o las Garrigues, condenándoles al pago de unas cuotas de Contribución que, de haberse realizado un reparto de forma ajustada a las verdaderas valoraciones, se habrían reducido para ellos de manera sustancial, haciendo aumentar, consecuentemente, las cuotas de los municipios de las zonas de mayor riqueza.

En el cuadro 10 se refleja una cuantificación simulada de estas diferencias medias porcentuales en las cuotas a pagar por la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria en

**CUADRO 10: Diferencias de las riquezas imponibles por repartos de los cupos según catastro en los grupos de municipios de las áreas homogéneas.**

	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D</b>
A-1. Alta Noguera	1.386	1.928	952	-31,3
A-2. Mig Segre	1.499	2.604	1.286	-14,2
A-3. Rodalia de Ponts	1.180	2.132	1.053	-10,8
B-4. Ribera de Riubregós	1.164	1.437	710	-39,1
B-5. Plana de Guissona	2.131	2.989	1.476	-30,7
B-6. Alta Segarra	3.083	3.801	1.877	-39,1
C-7. Ribera de Sió	2.786	4.627	2.285	-18,0
C-8. Urgell Oriental	1.751	3.787	1.870	+6,8
C-9. Rodalia de Bellpuig	2.771	5.541	2.736	-1,2
C-10. Baix Urgell	6.623	12.171	6.010	-9,2
C-11. Pla d'Urgell	11.515	25.354	12.520	+8,7
D-12. Baixa Noguera	4.883	9.747	4.813	-1,4
D-13. Segrià y Pla Lleida	21.556	52.484	25.918	+20,2
D-14. Baix Segre	1.736	4.371	2.159	+24,3
E-15. Garrigues Baixes	670	810	400	-40,3
E-16. Garrigues Altes	2.716	4.042	1.996	-26,5
E-17. Garrigues Llevant	1.239	1.640	810	-34,6
E-18. Baixa Segarra	882	1.448	715	-18,9
<b>TOTALES</b>	<b>69.573</b>	<b>140.913</b>	<b>69.573</b>	

- A:** Riqueza imponible del cupo repartida realmente a los municipios en el último año de la tributación por amillaramientos (en miles de Ptas. corrientes de los años 1955-1963).
- B:** Riqueza imponible valorada por el catastro a los municipios en el primer año de la tributación catastral (en miles de Ptas. corrientes de los años 1955-1963).
- C:** Riqueza imponible del cupo de los amillaramientos repartida proporcionalmente a los resultados catastrales, y calculada con el promedio comarcal de 102,5 por ciento, según  $B \cdot 1/2,025$  (en miles de Ptas. corrientes de los años 1955-1963).
- D:** Porcentajes diferenciales de C con respecto a A.

**Fuentes:** Cálculos propios a partir de las Fuentes del cuadro 9.

los municipios de cada una de las áreas homogéneas. El cuadro está calculado asignando para cada área el importe de riqueza imponible que le correspondería si en el último año de los amillaramientos se hubiera efectuado un reparto proporcional a los resultados del catastro (es decir, repartir el cupo provincial a los municipios en función de la correcta estadística obtenida después por el catastro), y partiendo de la diferencia media total en la zona, que es 102,5 por ciento. Como se observa, la media de los municipios de las Garrigues Baixes tendría que haber pagado, durante el régimen de los amillaramientos, un 40,3 por ciento menos de lo que abonaban en sus cuotas anuales por el impuesto si el reparto del cupo provincial de los amillaramientos se hubiera realizado con las estadísticas catastrales. Y, en el caso contrario, para la media de los municipios del Baix Segre sus cuotas se habrían incrementado un 24,3 por ciento. Debe tenerse en cuenta que para la elaboración de los resultados del cuadro se han utilizado solamente los datos del 65 por ciento del total de los municipios de la zona estudiada, aunque, como se ha indicado anteriormente, se han intentado seleccionar de forma representativa y se incluyen, como mínimo, el cincuenta por ciento de los municipios de cada área homogénea. Asimismo, está claro que el reparto del cupo provincial de los amillaramientos entre los municipios se efectuaba para toda la provincia en su conjunto y, por tanto, debería haberse empleado también para el cálculo el incremento medio de un 87,2 por ciento, con lo que los porcentajes de diferencias de las cuotas de los municipios habrían variado en unos puntos porcentuales.

Sin embargo, las diferencias de cuotas a pagar se obtienen de manera más precisa realizando simulaciones de los municipios independientemente y evitando los promedios de varios de ellos que se efectúan para las áreas homogéneas. En el cuadro 11 se reflejan los seis municipios con menor y los seis con mayor diferencia de riqueza imponible entre catastro y amillaramientos de todos los estudiados, calculándose los aumentos o disminuciones de cuotas a pagar por sus contribuyentes tanto con el porcentaje de las comarcas estudiadas como con el porcentaje de la totalidad de la provincia.

**CUADRO 11: Diferencias de las riquezas imponibles por repartos de los cupos según Catastro en los municipios.**

	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D</b>	<b>E</b>	<b>F</b>
Torà de Riubregós (B-4)	265	277	137	148	-48,5	-44,3
Grañanella (B-6)	383	415	205	222	-46,5	-42,1
Les Oluges (B-6)	324	329	162	176	-50,0	-45,8
El Cogul (E-15)	259	261	129	139	-50,6	-46,3
Soleràs (E-16)	148	161	79	86	-46,6	-42,6
Sanaüja (B-4)	365	377	186	201	-49,1	-44,9
Bell-lloc d'Urgell (C-11)	967	3.034	1.498	1.620	+55,0	+67,6
Corbins (D-13)	467	1.967	971	1.051	+107,8	+124,8
Torres de Segre (D-13)	748	2.582	1.275	1.379	+70,4	+84,3
Vilanova de la Barca (D-13)	415	1.932	954	1.032	+130,0	+148,8
Vilanova de Segrià (D-13)	328	1.063	525	568	+59,9	+73,0
Serós (D-14)	624	1.801	889	962	+42,4	+54,1

**A:** Riqueza imponible del cupo repartida realmente al municipio en el último año de la tributación por amillaramientos (en miles de Ptas. corrientes de los años 1955-1963).

**B:** Riqueza imponible valorada por el catastro al municipio en el primer año de la tributación catastral (en miles de Ptas. corrientes de los años 1955-1963).

**C:** Riqueza imponible del cupo de los amillaramientos repartida proporcionalmente a los resultados catastrales, y calculada con el promedio comarcal de 102,5 por ciento, según  $B \cdot 1/2,025$  (en miles de Ptas. corrientes de los años 1955-1963).

**D:** Riqueza imponible del cupo de los amillaramientos repartida proporcionalmente a los resultados catastrales, y calculada con el promedio provincial de 87,2 por ciento, según  $B \cdot 1/1,872$  (en miles de Ptas. corrientes de los años 1955-1963).

**E:** Porcentajes diferenciales de C con respecto a A.

**F:** Porcentajes diferenciales de D con respecto a A.

**Fuentes:** Cálculos propios a partir de las Fuentes del cuadro 9.

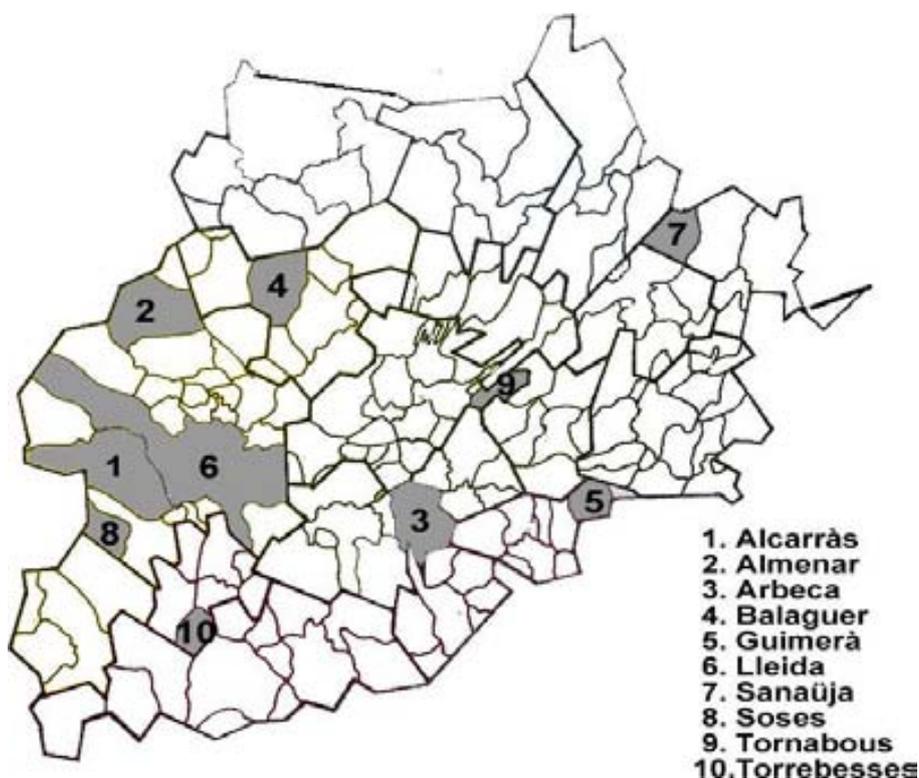
Como indican las columnas E y F del cuadro 11, los municipios en que los valores catastrales fueron los menores en relación a los amillaramientos, y que coincidían en ser también los de menor riqueza rústica, deberían haber pagado durante los amillaramientos entre un 42 y un 51 por ciento menos de la cuota real que sufragaban por la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria, y los municipios con mayores diferencias catastro-amillaramientos, que coincidían en ser los de mayor riqueza rústica, deberían haber pagado durante los amillaramientos entre un 42 y un 149 por ciento más de la cuota real que estaban abonando. El caso extremo de este porcentaje, de un 149 por ciento, era el producido en una población (Vilanova de la Barca) cuya riqueza catastrada multiplicaba por 4,6 a la amillarada.

Durante muchos años, pues, con el régimen de los amillaramientos, se produjo en estas comarcas una notable situación de desigualdad y de falta de equidad en la proporcionalidad de los repartos intermunicipales, perjudicando de manera relevante a los contribuyentes de las poblaciones de las zonas de menores índices de riqueza rústica, que cargaban con una parte de la presión fiscal que no les correspondía en razón a sus líquidos imponibles reales y, en consecuencia, favoreciendo a los de las zonas más ricas, que veían disminuidas sus cuotas del impuesto.

### **10.2.3.- El reparto de los cupos de los municipios de la provincia de Lleida entre sus contribuyentes**

Para el análisis de las diferencias entre amillaramientos y catastro de los contribuyentes se han tomado como muestra los 10 municipios que se indican en el mapa 2. Los contribuyentes han sido clasificados en tres grupos, en función de su mayor, mediana y menor riqueza imponible en cada municipio.

## MAPA 2: Reparto del cupo municipal entre los contribuyentes.



Estas 10 poblaciones se han seleccionado en función de su representatividad por su pertenencia a áreas homogéneas diversas (con mayores desigualdades de riqueza rústica entre ellas) y por tener entre sus contribuyentes las mayores diferencias entre grandes y pequeños propietarios (se incluyen los términos de Lleida y Alcarràs, donde existían tres grandes latifundios con superficies cercanas a las 3.000 Has. cada uno).

En el cuadro 5 se reflejan los porcentajes medios que representan las diferencias de riqueza imponible de los grupos de contribuyentes entre el primer año de tributación catastral (Padrón) y el último de los amillaramientos (Repartimiento). Se han tomado muestras de cinco contribuyentes para cada grupo de grandes, medianos y pequeños propietarios de cada municipio, salvo para el término de Lleida, en el que se han tomado muestras de entre siete y diez contribuyentes, debido a que este municipio tenía una superficie catastral que casi cuadruplicaba a la media de los demás. Los grupos de grandes propietarios que se analizan son los que tenían asignadas, en valores

absolutos, las mayores riquezas imponibles en cada población, mientras que los pequeños propietarios son muestras representativas de la franja inferior de las riquezas imponibles o de las cuotas de la Contribución; y las muestras de medianos propietarios están seleccionadas en función de su posición media aproximada en el número total de contribuyentes ordenados de mayor a menor riqueza imponible en cada municipio. La estructura de la propiedad de la tierra en estas comarcas, en cuanto a superficies medias por propietario, tenía la siguiente distribución: en las zonas de alto cultivo intensivo de regadío (la Plana de Urgell y la Plana del Segrià), la cifra media de hectáreas por propietario oscilaba en el año 1966 entre 4 y 6 (con más de un 20 por ciento de propietarios con superficies inferiores a las 0,5 Has.), mientras que en las zonas de secano (La Segarra y Las Garrigues) la media se situaba entre 7 y 10 Has. por propietario. Al igual que se hizo en el subapartado anterior, debe señalarse que, pese a relacionar dos años sucesivos en pesetas corrientes, no se han aplicado correcciones por el efecto inflación.

**CUADRO 12: Diferencias entre el catastro y los amillaramientos en los grupos de contribuyentes de los municipios.**

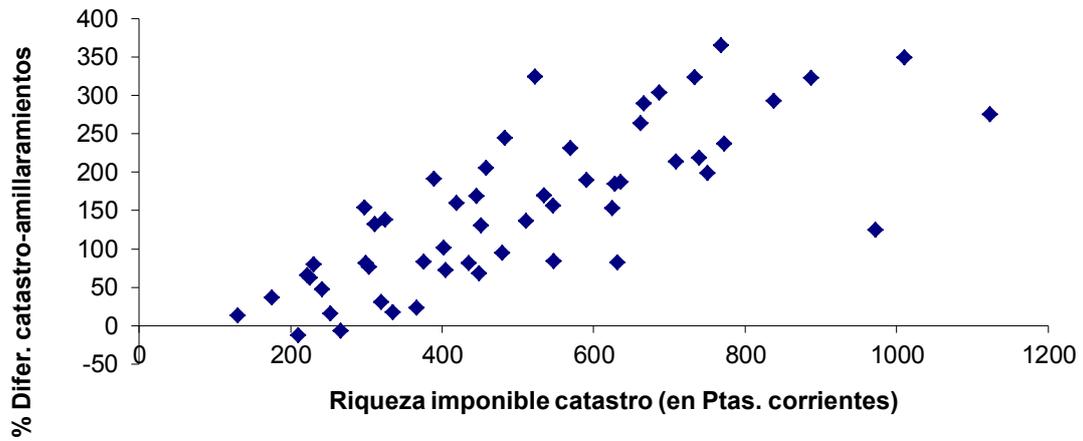
MUNICIPIO	Primer año tributación catastral (Padrón)	% aumento de la riqueza imponible del catastro respecto de los amillaramientos		
		Grandes contribuyentes	Medianos contribuyentes	Pequeños contribuyentes
Alcarràs (D-13)	1958	72,8	111,4	135,4
Almenar (D-13)	1958	204,2	149,2	220,9
Arbeca (C-10)	1958	59,2	35,9	242,7
Balaguer (D-12)	1962	118,5	17,4	143,5
Guimerà (E-18)	1963	35,9	3,8	103,1

Lleida (D-13)	1963	190,7	135,5	282,6
Sanaüja (B-4)	1962	4,8	2,0	21,9
Soses (D-13)	1958	67,2	57,4	285,8
Tornabous (C-11)	1958	108,7	126,4	227,9
Torrebesse (E-15)	1959	26,3	44,3	88,2

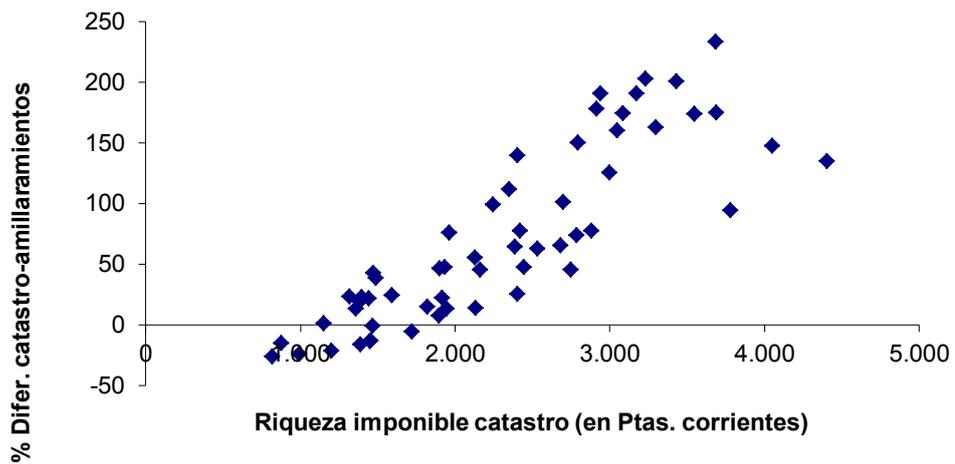
**Fuentes:** DIRECCIÓN GENERAL DE PROPIEDADES Y CONTRIBUCIÓN TERRITORIAL. Repartimiento municipal para el Año... de la Contribución T. Riqueza Rústica. Ayuntamiento de ..., Provincia de Lérida (Años 1955 y 1956). DIRECCIÓN GENERAL DE IMPUESTOS SOBRE LA RENTA. Repartimiento municipal para el Año... de la Contribución Territorial de la Riqueza Rústica. Ayuntamiento de..., Provincia de Lérida (Años de 1957 a 1962). DIRECCIÓN GENERAL DE PROPIEDADES Y CONTRIBUCIÓN TERRITORIAL. SERVICIO DE CATASTRO DE LA RIQUEZA RÚSTICA. Catastro Fotográfico Parcelario. Padrón Ejercicio económico de 1956. Prov.Lérida, Municipio... (1956) DIRECCIÓN GENERAL DE IMPUESTOS SOBRE LA RENTA. SERVICIO DE CATASTRO DE LA RIQUEZA RÚSTICA. Catastro Fotográfico Parcelario. Padrón para el Ejercicio económico de... (1957 a 1963). Provincia de Lérida, Municipio de... (Años de 1957 a 1963). AYUNTAMIENTO DE LÉRIDA (1962). *Libro de Amillaramientos del Término Municipal, Año 1962*. Lérida.

En los gráficos 3, 4 y 5 se representa la dispersión individual en cada grupo de contribuyentes. Como puede apreciarse, dentro de cada grupo, los propietarios ubicados en los municipios de regadío y mayor riqueza rústica tenían también superior riqueza imponible (un propietario mediano en Lleida tenía aproximadamente una riqueza imponible media de 3.100 Ptas., mientras que el de Sanaüja tenía aproximadamente 1.400 Ptas.). En el gráfico 5 no se han incluido los tres grandes latifundios que se detallan en la Nota 6, por la distorsión que ejercían en la representación.

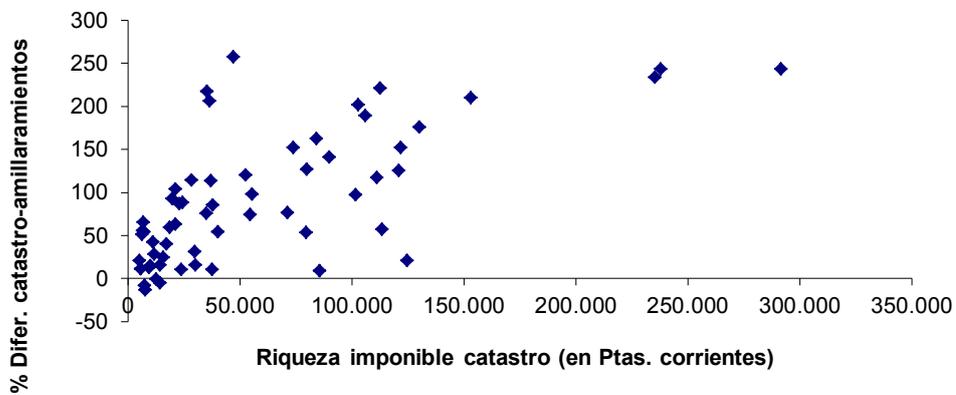
**GRÁFICO 3: Pequeños contribuyentes (dif. media 175 %)**



**GRÁFICO 4: Medianos contribuyentes (dif. media 68 %)**



**GRÁFICO 5: Grandes contribuyentes (dif. media 89 %)**



Fuentes: Las del cuadro 12

En estos porcentajes medios reflejados en el cuadro 12 y en los gráficos 3, 4 y 5 se constatan las mayores diferencias en el grupo de pequeños propietarios, siguiéndoles después los grandes y, por último, los medianos propietarios. Las medias totales de estas diferencias medias porcentuales de los 10 municipios dan los siguientes resultados: diferencia media total del grupo de grandes propietarios: 89 por ciento; diferencia media total del grupo de medianos propietarios: 68 por ciento; y diferencia media total del grupo de pequeños propietarios: 175 por ciento. De los 10 municipios analizados, 7 guardan este mismo orden de relación entre los grupos más y menos favorecidos; en 7 municipios los contribuyentes medianos son los más perjudicados, mientras que en 3 lo es el grupo de mayores propietarios; y en todos los casos, siempre los pequeños contribuyentes son los más favorecidos, siendo los municipios de Arbeca y Soses en los que estas diferencias adquieren unas mayores dimensiones. No se aprecian tampoco tendencias distintas a las mencionadas entre municipios de mayor y menor riqueza rústica o entre municipios con distintos índices de concentración de la propiedad. La comparación entre catastro y amillaramientos de los contribuyentes de las comarcas meridionales de Lleida, pues, ofrece unos resultados en los que con bastante coherencia se observa que los repartos municipales de los amillaramientos favorecían sensiblemente en el pago del impuesto a los pequeños propietarios, siendo los medianos los más perjudicados, y situándose los grandes propietarios en una zona intermedia aunque más cercana a los medianos. Estos resultados en cuanto a los pequeños propietarios (no así los medianos) entran en contradicción con una de las afirmaciones defendidas por la mayoría de analistas en esta materia, cuando postulan que el régimen de los amillaramientos favorecía en mayor grado a los grandes contribuyentes en los repartos de los cupos<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Los resultados catastrales de los tres mayores latifundios de estas comarcas fueron los siguientes: en el término municipal de Lleida, la finca de la Unión Laical de Beneficiados y Canónigos de la Seo de Lleida, con una superficie de 3.338 Has. (y que fue vendida en el año 1966 a sus aparceros), tenía una riqueza imponible con los amillaramientos en 1962 de 615.761 Ptas. (188.577 Ptas. de cuota de Contribución), y con el catastro en 1963 tuvo una riqueza imponible de 2.311.635 Ptas. (707.945 Ptas. de cuota de Contribución). Y en el término municipal de Alcarràs, la finca del Ilustre Cabildo de la Catedral de Lleida, de 3.072 Has., tenía en 1957 con los amillaramientos una riqueza imponible de 917.255 Ptas. (253.392 Ptas. de cuota de Contribución), y con el catastro en 1958 tuvo una riqueza imponible de 1.111.129 Ptas. (306.951 Ptas. de cuota de Contribución); y la finca de Josefina y María Macià Lamarca,

En el siguiente cuadro 13 se realiza la misma simulación que en el cuadro 11 pero aplicándolo a los contribuyentes en vez de a los municipios, es decir, se calculan proporcionalmente al porcentaje provincial de 87,2 unas nuevas riquezas imponibles de los amillaramientos de acuerdo con los resultados catastrales y se comparan con las de los amillaramientos que realmente se utilizaron para la tributación en el último año. Se han incluido en el cuadro los municipios de Sanaüja y Guimerà, que son los de menor diferencia catastro-amillaramientos de los diez estudiados, y los de Arbeca y Lleida, que están entre los de mayor y muestran una estructura de diferencias bastante similar a la media. Los contribuyentes grandes, medianos y pequeños utilizados están extraídos de las fuentes indicadas, y se han seleccionado en función de su mayor proximidad al porcentaje de diferencia media del grupo en que se hallan encuadrados.

**CUADRO 13 : Diferencias de las riquezas imponibles por reparto de los cupos a los contribuyentes según catastro.**

	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D</b>
<b>Municipio de SANAÜJA</b>				
Gran contribuyente	12.755	12.601	6.731	-47,2
Mediano contribuyente	1.480	1.467	784	-47,0
Pequeño contribuyente	285	335	179	-37,2
<b>Municipio de GUIMERÀ</b>				
Gran contribuyente	7.914	11.195	5.980	-24,4
Mediano contribuyente	1.873	2.132	1.139	-39,2

de 2.906 Has., en los mismos años que la anterior, tenía con los amillaramientos una riqueza imponible de 316.210 Ptas. (87.352 Ptas. de cuota de Contribución), y con el catastro tuvo una riqueza imponible de 753.295 Ptas. (208.098 Ptas. de cuota de Contribución). Comparando también estos datos entre sí, pueden observarse las manifiestas desproporcionalidades de los amillaramientos descubiertas por el catastro parcelario en las grandes propiedades (Fuentes del cuadro 5), (SUÑOL, 1989, pp.103-109).

Pequeño contribuyente	298	547	292	-2,0
<b>Municipio de ARBECA</b>				
Gran contribuyente	11.737	18.602	9.937	-15,3
Mediano contribuyente	1.661	2.445	1.306	-21,4
Pequeño contribuyente	140	482	257	+83,6
<b>Municipio de LLEIDA</b>				
Gran contribuyente	49.500	153.088	81.778	+65,2
Mediano contribuyente	1.637	4.052	2.164	+32,2
Pequeño contribuyente	299	1.123	600	+100,7

- A:** Riqueza imponible del cupo municipal repartida realmente al contribuyente en el último año de la tributación por amillaramientos (en Ptas. corrientes de los años 1957-1963).
- B:** Riqueza imponible valorada por el catastro al contribuyente en el primer año de la tributación catastral (en Ptas. corrientes de los años 1957-1963).
- C:** Riqueza imponible del cupo de los amillaramientos repartida proporcionalmente a los resultados catastrales, y calculada con el promedio provincial de 87,2 por ciento, según  $B \cdot 1/1,872$  (en Ptas. corrientes de los años 1957-1963).
- D:** Porcentajes diferenciales de C con respecto a A (porcentaje que debe restársele o sumársele a la cuota de la Contribución realmente pagada en el último año de los amillaramientos para obtener la del reparto proporcional al catastro).

**Fuentes:** Cálculos propios a partir de las Fuentes del cuadro 12.

Como se observa en el cuadro 13, en los cuatro municipios los pequeños contribuyentes salían beneficiados en sus aportaciones a la Contribución Territorial Rústica bajo el régimen de los amillaramientos en comparación con los medianos y grandes. En los casos de Sanaüja y Guimerà, las diferencias negativas entre lo que deberían haber pagado y lo que realmente abonaron son inferiores para los pequeños propietarios, y en los casos de Arbeca y Lleida las diferencias positivas son superiores, es decir, en ambos casos salían favorecidos. El municipio de Sanaüja pertenece al grupo de municipios de las comarcas estudiadas con menor diferencia catastro-

amillaramientos, y como tal se le relaciona en el cuadro 11. La diferencia media que se indica en este cuadro de lo que proporcionalmente debería haber pagado este municipio con respecto a lo que realmente pagaba con los amillaramientos es de  $-44,9$  por ciento, pero los pequeños propietarios reducen este porcentaje a una media aproximada de  $-37$  por ciento. De los 10 municipios estudiados en este subapartado no hay ninguno que pertenezca al grupo de los de mayor diferencia detallados en el cuadro 11, en donde se relaciona a Vilanova de la Barca como el municipio destacado con mayor diferencia y se indica que lo que proporcionalmente debería haber pagado con respecto a lo que realmente pagaba con los Amillaramientos es de  $+148,8$  por ciento. Si aquí introducimos las diferencias para los grupos de contribuyentes, comparándolo proporcionalmente a los municipios del cuadro 13, nos saldría que las diferencias de los pequeños propietarios en Vilanova de la Barca superarían ampliamente el  $+200$  por ciento.

Tal y como se ha comentado en el subapartado anterior, no se ha encontrado ningún municipio cuya riqueza imponible total amillarada fuera superior a la total catastrada, aunque sí muchos en que la diferencia era mínima. Sin embargo, en los contribuyentes de las muestras de los 10 municipios relacionados en el cuadro 12, sí existe una cantidad muy considerable cuyo porcentaje de diferencia es negativo. Evidentemente, la mayoría de estos propietarios están ubicados en los municipios en que la mencionada diferencia total es muy pequeña, como es el caso de Sanaüja y Guimerà. En la muestra de Sanaüja se ha encontrado un 53 por ciento de contribuyentes con porcentaje negativo, y en la de Guimerà un 20 por ciento. Y, aunque menos, también se han encontrado porcentajes negativos en contribuyentes de Torrebesses, Arbeca y Balaguer, que son poblaciones ya con unas diferencias totales mayores. Asimismo, la mayoría de estos propietarios con porcentajes negativos están incluidos, como es lógico, en las muestras de los grupos de contribuyentes medianos. Estos porcentajes negativos originaban, obviamente, su consecuencia más importante, que era que la cuota anual de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria se rebajaba en este porcentaje a partir de la puesta en vigencia de la tributación catastral. Y era entonces cuando estos contribuyentes, cuyas tierras se hallaban situadas

en las zonas de secano y de menor riqueza rústica, constataban que habían estado soportando, durante el largo período de los amillaramientos, además de un reparto proporcionalmente injusto, unas cargas superiores a las que se les aplicaría a partir de la nueva tributación catastral.

#### **10.2.4.- Una valoración final de los amillaramientos y los resultados catastrales en la provincia de Lleida**

En 1963, los resultados catastrales finales mostraron en la provincia de Lleida un incremento medio de un 87,2 por ciento de riqueza rústica por encima de la que valoraban los amillaramientos. Y en el análisis del reparto interprovincial del cupo estatal entre las provincias catalanas puede observarse que Lleida ocupó siempre la última posición de las cuatro en riqueza rústica asignada desde finales del siglo XIX hasta mediados de los años cuarenta, y a partir de entonces sólo superó ligeramente a Girona (a la que duplicaba en superficie) hasta 1956, año en que empezaron a entrar parte de sus municipios en tributación catastral y se inició una escalada espectacular. En 1964, con los catastros de las cuatro demarcaciones terminados (salvo una pequeña excepción en Tarragona), claramente Lleida destacaba sobre las demás con un 28,7 por ciento sobre Barcelona, un 60,5 por ciento sobre Tarragona y un 80,5 por ciento sobre Girona. En este reparto interprovincial de los amillaramientos, pues, se mantuvo durante varias décadas una situación que favorecía de manera relevante al conjunto de contribuyentes de la provincia de Lleida.

En el estudio del reparto del cupo provincial entre los municipios de las comarcas meridionales de la provincia, con unas superficies en el Urgell y el Segrià donde se concentraba una de las zonas agrícolas más ricas de España, se detecta que la disparidad entre las diferencias del catastro y los amillaramientos en las poblaciones se producía de forma casi sistemática agrupando las mayores diferencias en los municipios situados en las zonas de regadío y de mayor riqueza rústica, y las menores diferencias en las zonas más pobres de secano. Esta desigualdad significaba que si el reparto a los municipios en los amillaramientos se hubiera realizado proporcionalmente a los

resultados catastrales y manteniendo el mismo cupo provincial, las poblaciones de menor riqueza rústica habrían visto reducida su riqueza imponible y, por tanto, su cuota del impuesto, mientras que a las de mayor riqueza rústica les habrían aumentado ambas. Si se toman los casos extremos de los municipios estudiados de mayor y menor diferencia: Vilanova de la Barca (Segrià y Pla de Lleida) y el Cogul (Garrigues Baixes), al primero le hubiera correspondido pagar una cuota media con un 149 por ciento más de lo que realmente satisfacía con los amillaramientos y al segundo una cuota media con un 46 por ciento menos de lo que realmente abonaba. La interpretación de las causas que originaban esta situación de privilegio en los repartos de los cupos de los amillaramientos para los municipios de las zonas agrícolas de regadío sería que existieron dejaciones, con ocultaciones conscientes y fraudulentas o inducidas por la propia inercia del desarrollo de la situación en los Ayuntamientos, en las valoraciones de las clases y calidades de los cultivos de las nuevas superficies que se iban transformando de secano a regadío en estas comarcas gradualmente desde finales del siglo XIX. Debe señalarse que los cambios importantes generados en las explotaciones de los cultivos por la construcción del Canal de Urgell, inaugurado en 1861, empezaron a tomar relevancia en las décadas de los ochenta y los noventa con la habilitación de las nuevas redes de canales auxiliares y acequias de distribución; y la otra gran obra hidráulica, el Canal de Aragón y Cataluña, fue puesta en servicio en 1909. En el subapartado 6.4.2 se describe la cita de José Calvo Sotelo en 1926 acusando a los municipios de estas comarcas que seguían considerando en su tributación como predios de secano a las zonas que hacía ya muchos años se habían convertido en regadío.

Los resultados de la comparación entre las diferencias catastro-amillaramientos del reparto del cupo municipal a los contribuyentes, que se ha efectuado con las muestras de 10 municipios, indican que en las comarcas estudiadas de Lleida los pequeños propietarios fueron los más favorecidos comparativamente durante el régimen de los amillaramientos (con una diferencia media de 175 por ciento), seguidos por los grandes propietarios (con un 89 por ciento), y los más perjudicados fueron los medianos (con un 68 por ciento). Estos resultados pueden sorprender porque entran en contradicción

con las posiciones defendidas tradicionalmente por una buena parte de autores, en el sentido de afirmar que el régimen de los amillaramientos favoreció en mayor medida a los grandes contribuyentes en detrimento de los pequeños. Aunque debe decirse que, en el caso de estas comarcas de Lleida, los grandes propietarios ocupaban una posición intermedia entre los medianos y los pequeños en el orden de mayor perjuicio, y, también, que los mencionados autores siempre se referían al catastro parcelario realizado durante los primeros decenios de la implantación en zonas más latifundistas del sur y del centro de España. Con los datos del presente estudio, pues, trasladando el modelo catastral al cupo municipal a repartir entre los contribuyentes, en los casos extremos, un contribuyente mediano del municipio de Sanaüja (es decir, el contribuyente más perjudicado y uno de los municipios menos favorecidos) estaba pagando una cuota un 47 por ciento más alta de lo que le correspondía; y a un pequeño contribuyente de Vilanova de la Barca (es decir, el contribuyente y el municipio más favorecidos) le hubiera correspondido pagar con los amillaramientos una cuota con un importe incrementado en más de un 200 por ciento por encima de lo que realmente estaba abonando. Es importante resaltar a los contribuyentes de las zonas de menor riqueza rústica cuya diferencia catastro-amillaramientos daba un resultado negativo, y, por tanto, a partir de la puesta en vigencia de la tributación catastral vieron como disminuía su cuota del impuesto (en la muestra de contribuyentes del municipio de Sanaüja, un 53 por ciento estaban incluidos en esta situación).

Con todo ello, finalmente, la mayor falta de equidad y de justicia contributiva durante los amillaramientos en las comarcas meridionales de la provincia de Lleida se produjo con los contribuyentes de las zonas más pobres de secano, que con los repartos estuvieron cargando en sus cuotas las dejaciones y las ocultaciones que se realizaban en las zonas de regadío. A buena parte de estos contribuyentes, además, la implantación catastral les valoró una riqueza imponible inferior a la amillarada, lo que fue aún una más viva y directa constatación de haber estado soportando durante décadas una parte importante de presión fiscal que no les correspondía.

## **10.3.- EL ESTUDIO DEL ESTADO DE LOS AMILLARAMIENTOS EN LA PROVINCIA DE LOGROÑO**

### **10.3.1.- La implantación catastral y el reparto del cupo nacional de los amillaramientos en la provincia de Logroño**

Los primeros trabajos del Catastro Topográfico Parcelario en la provincia de Logroño comenzaron a realizarse en 1930, por parte del Instituto Geográfico y Catastral, en aplicación de la ley de la Dictadura de 3 de abril de 1925. La implantación se inició en las áreas septentrionales más fértiles y de mayor riqueza agrícola de las comarcas de la cuenca del Ebro, intensificándose a partir de 1941 y continuando de forma ininterrumpida hasta la llegada de la fotografía aérea en 1953, como consecuencia de la entrada en vigor de la ley franquista de 20 de diciembre de 1952 (Dirección general del Instituto Geográfico y Catastral, Sección 4ª, Catastro Topográfico Parcelario, 1926-1962).

El total de los 184 municipios de la provincia entró en tributación catastral entre los años 1954 y 1960. En consecuencia, los trabajos de implantación (no de conservación) realizados por el Instituto Geográfico y Catastral desde 1930 hasta 1953 fueron sólo las labores propias de este organismo en el Catastro Topográfico Parcelario, es decir, la medición planimétrica de las superficies parcelarias, la asignación de titularidad de la propiedad y la descripción de cultivos. Y en todo este período, el Instituto Geográfico fue entregando sus trabajos al ministerio de Hacienda sin que éste acometiera después las funciones que le correspondían, o sea, las valoraciones agronómicas para determinar las rentas líquidas de los cultivos y aprovechamientos. Durante veintitrés años, pues, se realizó en Logroño una parte importante del trabajo catastral sin que la misma tuviera efectos prácticos y reales sobre la tributación agraria, ya que todos los municipios de la provincia continuaron fiscalmente bajo el régimen de los amillaramientos, prolongando con ello durante este tiempo la ocultación y la inequidad propias del sistema de

cupos. Naturalmente, una buena porción de las superficies parcelarias levantadas durante esta etapa pudo aprovecharse después para las valoraciones agronómicas del ministerio de Hacienda, pero se requirieron dobles labores de actualización, sobre todo para las zonas realizadas en los años iniciales.

Finalmente, para cubrir la implantación catastral total de la provincia (según lo explicitado en el conjunto de las fuentes que se citan en el presente apartado), se realizaron 210.041 hectáreas (un 42 por ciento de la superficie provincial) mediante el Catastro Topográfico Parcelario, y el resto, 294.059 hectáreas (un 58 por ciento), mediante la fotografía aérea. Del total de los 184 municipios, 95 fueron levantados mediante el Catastro Topográfico Parcelario y 89 mediante la fotografía aérea, aunque en 4 términos incluidos en los primeros se efectuó también fotografía aérea (Calahorra, Nájera, Ezcaray y Alesón).

Se han analizado y calculado los resultados de las diferencias de líquidos impositivos entre el catastro y los amillaramientos de 152 términos municipales (un 83 por ciento del total), distribuidos aleatoriamente en todo el territorio provincial.<sup>7</sup> Y el resultado final del conjunto de la circunscripción refleja la cifra de un 46,0 por ciento de incremento de los resultados catastrales con respecto al líquido imponible que tenía la provincia en el último año de vigencia de los amillaramientos. Este porcentaje del 46 por ciento puede considerarse suficientemente fidedigno y representativo de la totalidad, dada la amplitud y significación de la muestra empleada para obtenerlo.

La provincia de Logroño, por tanto, presentó un resultado general muy inferior a la media de casi un 89 por ciento que ofrecían las veintinueve provincias españolas catastradas hasta 1945 (ver cuadro III.4), y muy inferior

---

<sup>7</sup> Según las siguientes Fuentes: 1) DIRECCIÓN GENERAL DE PROPIEDADES Y CONTRIBUCIÓN TERRITORIAL. SERVICIO DE CATASTRO DE LA RIQUEZA RÚSTICA. CATASTRO TOPOGRÁFICO PARCELARIO (O FOTOGRAFICO PARCELARIO). 2) AYUNTAMIENTO DE ... Padrón de la Contribución Territorial Rústica. 3) AYUNTAMIENTO DE ... Relación de los contribuyentes sujetos al arbitrio municipal sobre las riquezas rústicas y pecuarias. 4) AYUNTAMIENTO DE... Repartimiento individual (Amillaramientos) de la Contribución Territorial sobre la Riqueza Rústica y Pecuaria. Toda esta documentación, referida a la provincia de Logroño e individualizada por municipios, que constituye el conjunto de las fuentes principales para la elaboración del presente apartado, se halla depositada en el Archivo Histórico Provincial de La Rioja.

también al porcentaje del 87 por ciento hallado en la provincia de Lleida, cuyo catastro se había efectuado casi simultáneamente con el de Logroño.

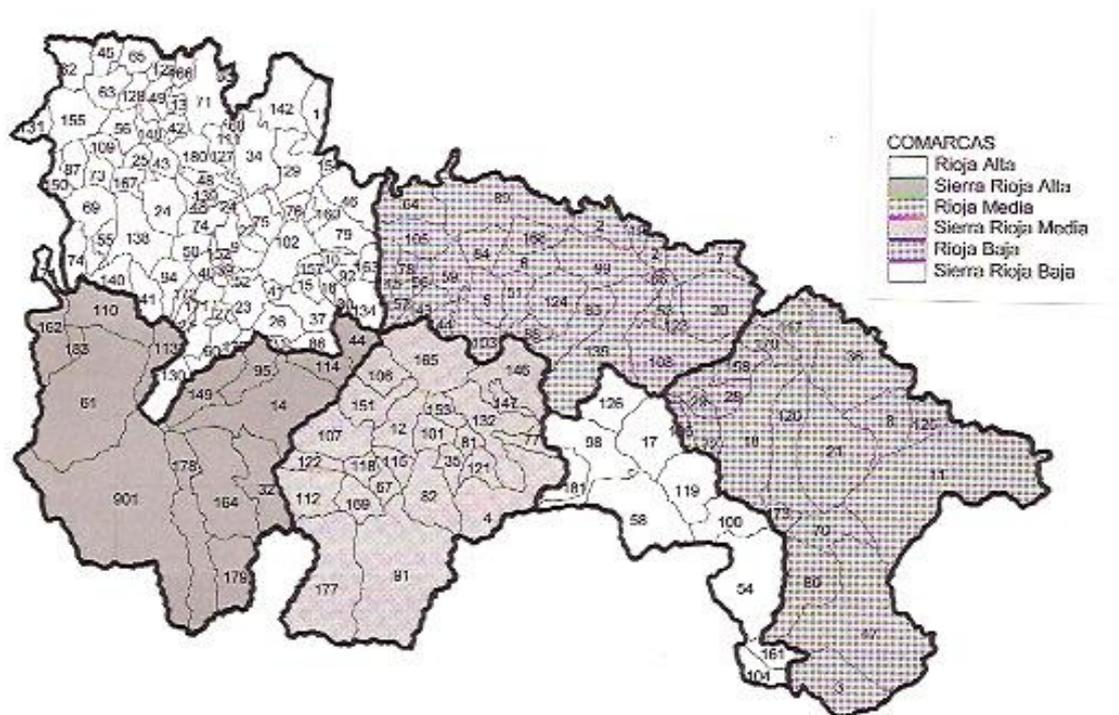
En los cuadros IV.2 y IV.3 del Apéndice Estadístico puede verse la recaudación de las cuotas del Tesoro de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria (derechos reconocidos) de la provincia de Logroño desde 1945 a 1956. A partir de 1957, la recaudación provincial en millones de pesetas corrientes fue la siguiente: 1957, 13,5; 1958, 13,3; 1959, 14,8; 1960, 15,9; 1961, 15,9; 1962, 16,4; 1963, 16,1; 1964, 16,0; y 1965, 16,7 millones de pesetas (Secretaría general Técnica del Ministerio de Hacienda, 1945-1970). Los incrementos de la recaudación no se ajustan del todo al aumento progresivo del mencionado 46 por ciento, debido a los cambios introducidos por la reforma tributaria de Navarro Rubio de diciembre de 1957 (apartado 9.3).

### **10.3.2.- El reparto del cupo provincial de los amillaramientos entre los municipios de Logroño**

La comarcalización agraria de la provincia de Logroño podía configurarse, durante estos años de la implantación catastral, reflejando una clara diferenciación entre las zonas del norte y las del sur de la circunscripción (mapa 3). Las tres comarcas septentrionales (Rioja Alta, Rioja Media y Rioja Baja), situadas al sur del curso del río Ebro, eran, en general, tierras llanas de mediana y alta riqueza agrícola, con una media aproximada de un 60 por ciento de superficie cultivada sobre la superficie total, y con amplias zonas, en su parte occidental, que superaban el 80 por ciento. En estas comarcas se situaban casi el total de las 45.000 hectáreas de regadío que tenía entonces la provincia. En cambio, en sus tres comarcas agrarias meridionales (Sierra Rioja Alta, Sierra Rioja Media y Sierra Rioja Baja), situadas en su mayor parte en la vertiente norte de la Cordillera Ibérica y con un relieve accidentado (Tierra de Cameros), había muy poca explotación agrícola, con porcentajes de su superficie cultivada sobre la superficie total inferiores al 5 por ciento. Sus

actividades básicas eran las ganaderas y forestales, pero muy limitadas por la escasa población que podía realizarlas.<sup>8</sup>

### MAPA 3. Comarcas agrarias de la provincia de Logroño



Pues bien, los dos sistemas de medición utilizados para la implantación catastral de la provincia prácticamente coincidieron con estos dos grupos de comarcas del norte y del sur de la demarcación. Las comarcas septentrionales fueron catastradas mayoritariamente mediante el Catastro Topográfico Parcelario, y las meridionales mediante la fotografía aérea.

Y las diferencias de los resultados catastrales con respecto a los amillaramientos también difirieron notablemente en las dos zonas. Las comarcas del norte, más ricas y ribereñas del río Ebro, realizadas mediante el Catastro Topográfico Parcelario, presentaron unas diferencias moderadas y

<sup>8</sup> COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA. CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y ALIMENTACIÓN (1987).

positivas en su práctica totalidad, mientras que las del sur, en general deprimidas y pobres, levantadas mediante la fotografía aérea, ofrecieron unas diferencias cuantitativamente muy relevantes y, también, oscilando entre altos porcentajes positivos y negativos. Según las fuentes citadas en la Nota 7, el porcentaje medio aproximado del aumento del catastro con respecto a los amillaramientos en las tres comarcas agrarias de la Rioja Alta, Rioja Media y Rioja Baja fue de un 36 por ciento. Y el porcentaje medio aproximado en las tres comarcas agrarias de la Sierra Rioja Alta, Sierra Rioja Media y Sierra Rioja Baja fue de un 58 por ciento. Aunque debe tenerse en cuenta que en estas últimas la cifra del 58 por ciento es la media de municipios con diferencias positivas y negativas tan extremas como un máximo de +633 por ciento y un mínimo de -59 por ciento, según se indicará a continuación.

En las tres comarcas del norte de la circunscripción, los municipios con diferencias catastro-amillaramientos positivas más altas fueron Santurde, Lardero y Castañares de Rioja, con unos porcentajes de +111, +109 y +102, respectivamente. Y los de mayores diferencias negativas fueron Zenzano, Villalobar de Rioja y Sorzano, con unos porcentajes de -29, -7 y -2, respectivamente. En total, se encontraron un 7 por ciento de municipios con diferencias negativas.

Y en las tres comarcas serranas, los municipios con mayores diferencias positivas fueron Tobía, Larriba y Lumbreras, con unos aumentos respectivos del catastro con respecto a los amillaramientos de +633, +483 y +457 por ciento. Mientras que las mayores diferencias negativas las tuvieron los municipios de Navajún, Trevijano y Montalbo en Cameros, con unos porcentajes respectivos de -59, -57, y -33. En total, se encontraron un 26 por ciento de municipios con diferencias negativas. Podemos apreciar, pues, las grandes discrepancias de resultados entre las zonas norte y sur de la provincia.

Sin embargo, existen dos factores importantes a tener en cuenta para interpretar correctamente estos resultados tan dispares dentro de las propias comarcas meridionales. El primero es que, en toda España, a partir del 1 de enero de 1958, comenzó la aplicación de la reforma tributaria de Navarro Rubio

de diciembre de 1957 (ver apartado 9.3), que ordenaba la revisión, mediante coeficientes de corrección, de las riquezas imponibles de las fincas que superaran las 170.000 pesetas, y declaraba no sujetas a gravamen las que no excedieran de 200 pesetas. Estas medidas variaron sensiblemente la composición de la recaudación del impuesto. Y el segundo factor fue la reordenación que se produjo con ello, y por la entrada en la tributación catastral, de las grandes fincas comunales, de propiedad municipal, dedicadas a las explotaciones forestales y a los pastos para la ganadería. La actividad agraria de estas comarcas meridionales se basaba, como se ha indicado, de forma importante en las explotaciones ganaderas y forestales (en algunas de sus poblaciones la recaudación por pecuaria casi igualaba a la recaudación por rústica) y la mayor parte del ganado de los contribuyentes pastaba en estas propiedades de los Ayuntamientos. Los cambios legislativos (que ocurrieron de forma simultánea con la entrada en tributación catastral de estas zonas) junto con esta reordenación, pues, propiciaron muchas de estas grandes diferencias. En el caso del municipio de Tobía (cuyos contribuyentes se analizarán en el siguiente subapartado), la finca comunal, propiedad de su Ayuntamiento, constituía casi el 90 por ciento de toda la riqueza imponible del término, y formaba una mancomunidad con los municipios vecinos de Anguiano y Matute. Y fue este latifundio el que creó la gran diferencia catastro-amillaramientos, al pasar de tener un líquido imponible con los amillaramientos, en 1957, de 40.180 pesetas, a tener en 1958, con el catastro, un líquido imponible de 566.731 pesetas (su cuota del impuesto pasó de 11.049 a 155.851 pesetas). Y puede decirse que Larriba y Lumbreras fueron unos casos muy similares. La finca comunal del primero tenía con los amillaramientos una riqueza imponible de 18.519 pesetas y con el catastro esta propiedad pasó a 567.113 pesetas, mientras que la del segundo pasó de 44.035 a 859.209 pesetas. Finalmente, en el caso de los municipios con mayores diferencias negativas (Navajún, Trevijano, Montalbo en Cameros, Cabezón), puede constatarse que se hallaban situados en zonas intermedias pobres y, aunque sus mayores contribuyentes eran también los Ayuntamientos, las propiedades de éstos tenían líquidos imponibles muy reducidos por las escasas actividades ganaderas y forestales que se desarrollaban en sus territorios.

En cuanto a los resultados ofrecidos por los municipios de las comarcas septentrionales de la provincia, con unas diferencias positivas y negativas entre el catastro y los amillaramientos mucho más moderadas, puede valorarse una hipótesis que contribuiría a explicarlos de manera bastante fehaciente. Podría haber ocurrido que el trabajo planimétrico de medición de superficies parcelarias realizado por el Instituto Geográfico y Catastral desde 1930 para el Catastro Topográfico Parcelario se hubiera utilizado también para las determinaciones de la riqueza imponible de los amillaramientos en los momentos en que se producían las rectificaciones de los mismos, sobre todo las importantes rectificaciones realizadas ya en el franquismo durante la década de los años cuarenta. De tal manera que, en estos municipios, se habría utilizado una parte del trabajo catastral, la parte geométrica, para perfeccionar los amillaramientos parcialmente, aun manteniéndose en todo lo demás el sistema de cupos de forma general para la tributación hasta 1953. Ello habría mejorado de forma muy importante la calidad técnica final de los amillaramientos y habría acercado sus estadísticas a los posteriores resultados catastrales. Esta hipótesis, que no ha podido ser comprobada ni verificada empíricamente, explicaría las reducidas diferencias entre el catastro y los amillaramientos halladas en la zona norte de la provincia realizada mediante el Catastro Topográfico Parcelario, en contraposición con la gran disparidad hallada en la zona sur efectuada mediante la fotografía aérea. Y explicaría también, en parte, el moderado resultado de +46 por ciento del total de la provincia, muy inferior a la media de las diferencias entre el catastro y los amillaramientos cuantificadas en el resto de las provincias españolas, tal y como se indica en el subapartado anterior.

### **10.3.3.- El reparto de los cupos de los municipios de la provincia de Logroño entre sus contribuyentes**

El análisis de este reparto en la provincia de Logroño constituye una de las partes esenciales del estudio de sus resultados catastrales, dado que la valoración de sus diferencias proporciona, junto con la valoración de las de la provincia de Lleida, una parte del conjunto de los datos más importantes para

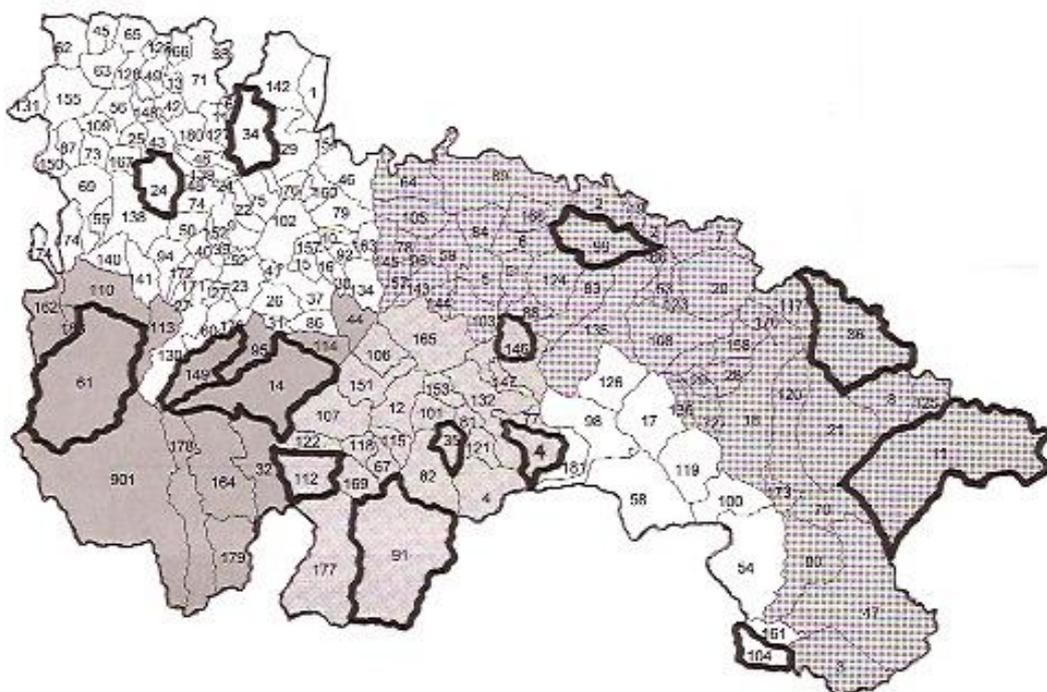
la verificación del segundo planteamiento que pretende demostrarse en el presente trabajo de investigación.

Como aportación informativa para el cálculo exacto de las cuotas de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria a pagar por los contribuyentes, debe señalarse que, durante estos años de la entrada de los municipios de Logroño en la tributación catastral, los porcentajes del gravamen sobre la riqueza imponible a partir de 1954 eran (según las fuentes detalladas en la Nota 7), tanto para el catastro como para los amillaramientos, de un 17,5 por ciento para la cuota del Tesoro, a la que debían añadirse los recargos de un 6,7 por ciento en concepto de seguros sociales de la agricultura, y de un 8 por ciento en concepto de arbitrio municipal. Por tanto, la cuota total final a pagar por el contribuyente era un 32,2 por ciento de su riqueza imponible. Y a partir de 1959, los seguros sociales de la agricultura aumentaron su recargo hasta un 13 por ciento sobre la riqueza imponible.

La estructura de la propiedad de la tierra en la provincia de Logroño presentaba grandes diferencias entre las comarcas del norte y las del sur de la demarcación. En las comarcas agrarias del norte predominaba intensamente la pequeña y mediana propiedad, y las fincas más ricas y extensas de los municipios casi podían asimilarse a la mediana propiedad, ya que tenían unas riquezas imponibles cercanas a las 40.000 pesetas, cifra que podía equivaler entonces aproximadamente a un predio de cultivos de regadío de 110 hectáreas. Del amplio muestreo utilizado para este estudio, la propiedad encontrada con mayor riqueza imponible de estas comarcas no superaba las 170.000 pesetas (aproximadamente 450 hectáreas, en su mayor parte de regadío). En cambio, en las zonas meridionales y más pobres de la provincia se daban otras características. Casi de manera generalizada, como se ha indicado, en cada uno de sus municipios existía una gran finca de monte comunal, propiedad del Ayuntamiento y destinada parcialmente a la explotación forestal y a los pastos para la ganadería de los contribuyentes locales. Estos grandes latifundios, en algunos casos con riquezas imponibles cercanas a 1 millón de pesetas, podían llegar a ocupar más de las cuatro quintas partes de la superficie del término municipal. Y en cuanto al resto de la propiedad, en la

que muchas veces había un predominio de la parte pecuaria sobre la rústica, existían solamente pequeños y medianos contribuyentes, teniendo además estos últimos unas riquezas imponibles muy reducidas.

#### MAPA 4. Municipios de Logroño para el análisis de los repartos de cupos



Para el análisis del reparto del cupo municipal a los contribuyentes se han estudiado las diferencias catastro-amillaramientos de 14 municipios (mapa 4), distribuidos en toda la provincia en función de sus características agrarias<sup>9</sup>, de las diferencias de estructura de la propiedad de la tierra, y de la homogeneidad de sus resultados catastrales. Esta distribución ha conformado 5 distintos grupos de municipios.

##### a) Municipios de alta riqueza agrícola

Las poblaciones seleccionadas son Briones (nº 34 del mapa 4), Bañares (nº 24), y Murillo de Río Leza (nº 99). Las dos primeras tenían unos porcentajes

<sup>9</sup> COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA. CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y ALIMENTACIÓN (1996).

superiores al 85 por ciento de superficie cultivada (cereales, remolacha) sobre su superficie total, mientras que la tercera (hortícolas, cereales) tenía aproximadamente un 70 por ciento y con amplias zonas de regadío. En estos tres municipios septentrionales se realizó el Catastro Topográfico Parcelario. Se han analizado y promediado las muestras de 15 contribuyentes por cada municipio (5 grandes, 5 medianos, y 5 pequeños). Las riqueza imponible de los grandes contribuyentes oscilaban entre 10.000 y 40.000 pesetas, las de los medianos entre 1.500 y 3.500, y las de los pequeños entre 100 y 250.

MUNICIPIO	Año entrada en trib. catastral	% municipio dif. catastro-amillaramientos	% aumento medio de la riqueza imponible del catastro respecto de los amillaramientos de los contribuyentes		
			GRANDES	MEDIANOS	PEQUEÑOS
Briones	1954	+57	+108	+78	+70
Bañares	1956	+73	+143	+137	+53
Murillo R. L.	1954	+29	+126	+33	+6

Se han hallado diferencias negativas en dos pequeños contribuyentes de Bañares, y en un mediano y dos pequeños de Murillo de Río Leza.

#### b) Municipios de gran extensión y riqueza agrícola mediana-alta

Los municipios estudiados que reunían estas características han sido Calahorra (nº 36 del mapa 4) y Alfaro (nº 11), este último el de mayor extensión de la provincia. Ambas poblaciones tenían aproximadamente un 60 por ciento de superficie cultivada sobre su superficie total, destacando también ambas, sobre todo, en los cultivos hortícolas, los frutales y los cereales. Los dos municipios fueron realizados mediante el Catastro Topográfico Parcelario, pero Calahorra, de manera excepcional en su comarca, fue también levantado mediante la fotografía aérea, prevaleciendo finalmente este sistema en sus resultados definitivos. Alfaro entró en tributación catastral en 1956, y Calahorra en 1960. Se han analizado también 15 contribuyentes en cada población, distribuidos en grupos de cinco para grandes, medianos y pequeños. Las

riquezas imponibles de los grandes contribuyentes oscilaban entre 30.000 y 170.000 pesetas, las de los medianos entre 3.000 y 9.000, y las de los pequeños entre 200 y 400 pesetas (a partir de 1958, por la reforma tributaria de diciembre de 1957, quedaron exentos del pago del impuesto los contribuyentes con riquezas imponibles inferiores a las 200 pesetas).

MUNICIPIO en trib. catastral	Año entrada	% municipio dif. atastro-amillaramientos	% aumento medio de la riqueza imponible del catastro respecto de los amillaramientos de los contribuyentes		
			GRANDES	MEDIANOS	PEQUEÑOS
Alfaro	1956	+38	+75	+52	-16
Calahorra	1960	+30	+77	+16	+57

Se han encontrado diferencias negativas de hasta un máximo de -67 por ciento en tres pequeños contribuyentes de Alfaro, y en dos medianos y dos pequeños contribuyentes de Calahorra.

#### c) Municipios meridionales con grandes latifundios de propiedad comunal

Los municipios analizados han sido Ezcaray (nº 61 del mapa 4), Anguiano (nº 14), Ortigosa (nº 112) y Lumbreras (nº 91), todos ellos con superficies cultivadas inferiores al 5 por ciento de su superficie total, y con una riqueza pecuaria similar a la rústica dentro de su pobreza agraria general. También fueron levantados mediante la fotografía aérea (aunque una parte de Ezcaray fue levantada mediante el Catastro Topográfico Parcelario). Su característica principal era la existencia en todos ellos de una gran finca de monte común, propiedad de los respectivos Ayuntamientos, dedicada a las actividades ganaderas y forestales, que representaba la mayor parte de la riqueza imponible del municipio. La finca comunal de Ezcaray, de 914.000 pesetas de riqueza imponible catastrada, representaba el 72 por ciento de toda la riqueza imponible del municipio. La de Anguiano, de 489.000 pesetas, representaba el 55 por ciento. La de Ortigosa, de 558.000 pesetas, el 96 por ciento. Y la de Lumbreras, de 859.000 pesetas, el 74 por ciento. En este último municipio existía también otro latifundio, propiedad de una hermandad ganadera (Hermandad de Piqueras), de 239.000 pesetas de riqueza imponible

catastrada, que representaba el 21 por ciento de la total del municipio. Vemos, por consiguiente, que el resto de contribuyentes de cada uno de estos municipios representaba siempre menos del 28 por ciento de la riqueza total. Esto reflejaba también la acusada pobreza agraria de estas zonas. Y en este resto no había tampoco ningún otro gran contribuyente, todos eran medianos y pequeños. Por tanto, en el cuadro que se detalla a continuación, se refleja para los grandes contribuyentes solamente la finca comunal del Ayuntamiento, y para el grupo de los medianos se incluyen las riquezas imponibles comprendidas entre 1.000 y 4.500 pesetas, mientras que para el grupo de los pequeños las comprendidas entre las 200 y 350 pesetas. En cada uno de los dos grupos se han analizado muestras de 6 contribuyentes.

MUNICIPIO	Año entrada en trib. catastral	% municipio dif. catastro-amillaramientos	% aumento medio de la riqueza imponible del catastro respecto de los amillaramientos de los contribuyentes		
			GRANDES	MEDIANOS	PEQUEÑOS
Ezcaray	1960	+119	+2.834	+106	+12
Anguiano	1958	+25	+248	+111	+43
Ortigosa	1962	+263	+442	-34	-3
Lumbreras	1960	+457	+1.537	-31	-43

Las espectaculares diferencias entre el catastro y los amillaramientos de los latifundios comunales, sobre todo los de Ezcaray y Lumbreras, eran debidas, sin duda, a la falta de actualización de los amillaramientos de estos dominios por parte de los Ayuntamientos, y a la dejación en la valoración de los mismos durante las sucesivas rectificaciones a las que se vio sometido el conjunto provincial. Asimismo, otro factor a tener en cuenta en estos resultados es los efectos de la aplicación de la ley de Navarro Rubio de diciembre de 1957, que incrementaba con coeficientes de corrección el catastro de las fincas con líquidos imponibles superiores a las 170.000 pesetas.

Pueden observarse también los resultados negativos de prácticamente todos los pequeños y medianos contribuyentes de Ortigosa y Lumbreras, siendo solamente el dominio comunal el que conformaba el resultado positivo total en estas poblaciones.

d) Municipios con las máximas diferencias positivas catastro-amillaramientos

Estos municipios son Tobía (nº 149 del mapa 4) y Larriba (nº 4), con unas diferencias de +633 y +483 por ciento, respectivamente (el término de Larriba, debido a su despoblamiento, pasó a formar parte en 1972 del municipio de Ajamil de Cameros). En ambos se daban las mismas características que los municipios detallados en el punto c) anterior, es decir, además de estar ubicados en zonas de una notable pobreza agraria, existía en todos ellos una gran finca comunal que representaba la mayor parte de la riqueza imponible de la población y cuyos resultados catastrales se incrementaron de manera extraordinaria con respecto a su amillaramiento. Como ya se ha indicado en el subapartado 10.3.2., la finca comunal de Tobía (que representaba casi el 90 por ciento de la riqueza imponible total del municipio), pasó de tener una riqueza imponible de 40.180 pesetas con los amillaramientos a tener 566.731 pesetas con el catastro. Y la de Larriba (que representaba el 92 por ciento de la riqueza imponible total del municipio), pasó de 18.519 a 567.113 pesetas (Larriba es el único municipio encontrado en que la riqueza pecuaria superaba a la rústica). Del resto de contribuyentes en ambos municipios, el que tenía la mayor riqueza imponible no superaba las 1.600 pesetas, lo que reflejaba la precaria situación del estado de los mismos. Por consiguiente, en el cuadro que se detalla a continuación, para los grandes contribuyentes constarán solamente los latifundios comunales, para los medianos las riquezas imponibles comprendidas entre 1.600 y 900 pesetas, y para los pequeños las riquezas imponibles comprendidas entre 200 y 300 pesetas. En cada uno de los dos últimos grupos se han analizado muestras de 5 contribuyentes.

MUNICIPIO	Año entrada en trib. catastral	% municipio dif. catastro-amillaramientos	% aumento medio de la riqueza imponible del catastro respecto de los amillaramientos de los contribuyentes		
			GRANDES	MEDIANOS	PEQUEÑOS
Tobía	1958	+633	+1.310	-9	-7
Larriba	1960	+483	+2.962	-26	-63

Se han encontrado contribuyentes medianos y pequeños en el pueblo de Larriba con diferencias individuales situadas entre -70 y -80 por ciento.

Las causas que originaban las grandísimas diferencias entre el catastro y los amillaramientos de las extensas fincas comunales de estos dos municipios eran, evidentemente, las mismas que se citan para las poblaciones del punto c) anterior. Sin embargo, deberían tenerse en cuenta también, para todos los municipios de c) y d), cuáles eran las relaciones económicas contractuales existentes entre los Ayuntamientos y los contribuyentes ganaderos y forestales que utilizaban o realizaban sus actividades dentro de las fincas comunales. Y valorar las aportaciones, en el caso de no estar computadas en sus cuentas individuales, que éstos hacían a los consistorios, para poder después cuantificar en que porción contribuían personalmente al pago de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria de la gran finca comunal. Pero no existe ninguna posibilidad de poder acceder a estos datos, dada su inexistencia actual en los respectivos Ayuntamientos.

A pesar de todo, del estudio detallado de las medias de los resultados negativos registrados, con las grandes diferencias halladas, puede afirmarse que prácticamente la totalidad de los pequeños y medianos contribuyentes de Tobía y Larriba estuvieron soportando durante los amillaramientos una presión fiscal mucho mayor de la que les correspondía.

#### e) Municipios con las máximas diferencias negativas catastro-amillaramientos

Son Navajún (nº 104 del mapa 4), Trevijano (nº 146) y Cabezón de Cameros (nº 35), con unas diferencias catastro-amillaramientos de -59, -57, y -44 por ciento, respectivamente (el término de Trevijano, debido también a su

despoblamiento, pasó a formar parte en 1970 del municipio de Soto en Cameros). Las características comunes de estas poblaciones eran las de hallarse todas ellas en zonas intermedias de gran pobreza agraria, la poca extensión de sus términos municipales, consecuentemente con líquidos imponibles totales muy reducidos (el municipio de Cabezón tenía solamente 39 contribuyentes), y una demografía muy escasa, afectada por una gran emigración en estos años de la implantación catastral (según el censo de población de 1960, Navajún tenía 159 habitantes, Trevijano 132 y Cabezón 93). Tanto en Cabezón como en Trevijano la riqueza pecuaria casi igualaba a la rústica. Los tres municipios tenían también fincas comunales propiedad de los Ayuntamientos, pero de riqueza y dimensiones más reducidas que las del grupo de poblaciones estudiado en el punto anterior (sus riquezas imponibles representaban aproximadamente entre el 30 y el 40 por ciento del total del municipio; por ejemplo, la finca comunal de Navajún tenía una riqueza imponible catastrada de 9.893 pesetas sobre un total del municipio de 31.236 pesetas), y las diferencias entre el catastro y los amillaramientos halladas en estas fincas eran también mucho más pequeñas que en las anteriores. En el cuadro que se detalla a continuación se reflejan también como grandes contribuyentes solamente la finca comunal respectiva de cada municipio, ya que no existían otros grandes contribuyentes (el mayor no superaba las 1.500 pesetas de riqueza imponible). Los medianos estaban comprendidos entre las 700 y las 1.500 pesetas, y los pequeños entre las 200 y las 300 pesetas. En cada uno de estos dos grupos se han estudiado muestras de 6 contribuyentes.

MUNICIPIO	Año entrada en trib. catastral	% municipio dif. catastro-amillaramientos	% aumento medio de la riqueza imponible del catastro respecto de los amillaramientos de los contribuyentes		
			GRANDES	MEDIANOS	PEQUEÑOS
Navajún	1960	-59	+226	-48	-58
Trevijano	1960	-57	+118	-45	-52
Cabezón	1959	-44	+20	-15	-15

En estos municipios, y en otros analizados en los puntos anteriores, ocurrían también, sin duda, los típicos efectos que generaba la emigración de los contribuyentes sobre el sistema de cupos. Los contribuyentes que abandonaban las poblaciones suspendían también el abono de su cuota de los amillaramientos, mientras que seguía manteniéndose el cupo total del municipio. Y en tanto en cuanto no se corregía éste mediante su rectificación, una acción que muchas veces podía tardar un considerable plazo de tiempo en aplicarse, los contribuyentes que permanecían en el municipio debían cubrir el total del todavía inalterado cupo total, con el consiguiente aumento de sus cuotas individuales. Y la llegada del catastro mostraba estos aumentos en las cuotas de los amillaramientos de los contribuyentes, siendo esta causa una de las principales generadoras de las diferencias negativas halladas entre el catastro y los amillaramientos de estos municipios.

Finalmente, del análisis del compendio de los cinco puntos anteriores podemos obtener unas conclusiones que ya se auguraban con las diferencias totales halladas de la provincia y de los municipios. Como se ha detallado en los apartados anteriores, el aumento total del catastro con respecto a los amillaramientos en la provincia de Logroño fue de un 46 por ciento, una cifra que puede considerarse reducida en comparación con la media de los resultados en toda España. Y se hallaron un total de 28 municipios con resultados a la baja (el líquido imponible total del catastro era inferior al de los amillaramientos), lo que representaba el 15 por ciento del total de los municipios de la provincia. Las diferencias entre los grandes, medianos y pequeños contribuyentes fue muy distinta en las dos zonas agrarias de la demarcación. En las comarcas septentrionales, la media de los grandes contribuyentes de los municipios analizados fue de un +106 por ciento de aumento del catastro con respecto a los amillaramientos, la media de los medianos fue de un +76 por ciento, y la media de los pequeños fue de un +32 por ciento. Y en las comarcas meridionales, donde se excluyen los resultados de los grandes contribuyentes dadas las especiales características de las fincas comunales (y donde se excluyen también los resultados de los medianos y pequeños de Ezcaray y Anguiano, dada su singularidad), la media de los medianos contribuyentes fue de un -30 por ciento de decremento del catastro

con respecto a los amillaramientos, y la media de los pequeños fue de un –34 por ciento de disminución.

En conclusión, y como aportación para verificar uno de los dos planteamientos del presente trabajo de investigación, a pesar de que los pequeños contribuyentes de la zona norte de la provincia de Logroño estuvieron algo perjudicados durante los amillaramientos con respecto a los medianos y los grandes, estas diferencias tuvieron una insignificante relevancia cuantitativa y muy poca importancia. Por otro lado, los líquidos imponibles de los pequeños y medianos contribuyentes de prácticamente todo el territorio de las tres comarcas agrarias más pobres del sur de la provincia estuvieron con los amillaramientos muy por encima de los líquidos imponibles de los resultados catastrales. Sin embargo esta situación no es aplicable para el criterio mantenido en este planteamiento, por la especificidad y singularidad de las fincas comunales de los Ayuntamientos que, en definitiva, participaban, sobre todo con los terrenos de pastos, en la actividad pecuaria de estos contribuyentes.



## **CONCLUSIONES**



## **CONCLUSIONES**

Esta tesis doctoral se ha estructurado en base a dos grandes ejes. El primero ha sido el estudio histórico del proceso de las evoluciones conjuntas de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria y del catastro parcelario en España de 1906 a 1966, período de la implantación de este último en todo el territorio. Y el segundo ha sido el análisis del estado en que se encontraban el régimen de cupo y los amillaramientos también durante esta etapa, valorando el fraude y la inequidad que mantenían como características inherentes de su sistemática. En la Introducción del trabajo se han detallado estos dos ámbitos, junto con la orientación de la investigación, vertientes del estudio, fuentes principales, etc.

Y como partes de estos grandes ejes, se han formulado los dos planteamientos o hipótesis que después se han defendido a lo largo de los Capítulos anteriores. El primer planteamiento es la afirmación de que las causas esenciales que motivaron la enorme duración del período de ejecución del catastro parcelario en España fueron, a lo largo de casi todo el proceso, las actuaciones de amplios sectores de las fuerzas políticas conservadoras y ultraconservadoras que, influenciadas y presionadas por las clases dominantes de latifundistas y grandes propietarios, practicaron un sistemático obstruccionismo al progreso de los trabajos. Y el segundo planteamiento, ligado con la valoración del fraude y la inequidad en los amillaramientos, y constatadas cuantitativamente sus magnitudes e importancia, es la aseveración de que, en general, la ocultación de la riqueza imponible efectuada por los grandes terratenientes se orientaba mucho más hacia la manipulación de los cupos totales municipales y provinciales que hacia la ocultación de su riqueza “a costa” de los pequeños contribuyentes de sus municipios; afirmación, esta última, defendida por una parte de historiadores económicos y hacendistas. Ambos planteamientos también se han detallado en la Introducción del trabajo, junto con las referencias de los Capítulos donde se han ido efectuando las comprobaciones de los mismos.

La realización del catastro parcelario en España, en comparación con la de la gran mayoría de los países europeos, comenzó muy tarde y después se dilató de una manera extraordinaria. Como se refleja en el subapartado 1.2.5, casi todos los catastros europeos se implantaron durante el siglo XIX, y todos tuvieron también unos períodos de ejecución mucho más reducidos. Los motivos que originaron el gran retraso en el comienzo de los trabajos han sido estudiados de forma extensa sobre todo por J. Pro en sus trabajos de investigación de 1990 y 1992, y también por R. Vallejo en sus obras de 1998 y 2001b. La definición de las causas y los conflictos que generaron que los trabajos tuvieran que realizarse durante seis largos decenios son uno de los aspectos que ha aportado la presente tesis doctoral.

Como ha podido comprobarse, el desarrollo histórico de la ejecución del catastro parcelario y del tributo de la agricultura refleja con gran similitud muchos aspectos de la propia historia de España durante los primeros dos tercios del siglo XX. Ambos recorrieron en este período las frecuentes oscilaciones políticas, sociales y económicas del país y se vieron alterados y modificados por las normas legales que emanaron de los diferentes y contrapuestos idearios e intereses de quienes ocuparon sucesivamente el poder. Sin embargo, fue el catastro el que sufrió mucho más estas transformaciones, porque su ejecución afectaba de forma más directa los intereses de las clases privilegiadas y los sectores políticos conservadores. Aunque, siempre, en todo el proceso, el impuesto agrario y el catastro parcelario han ido profundamente unidos. Reiterando lo manifestado por J. A. García Martín y M. J. Fernández-Muro (1971, p 103): *“la historia del tributo ha sido una consecuencia directa de la historia del catastro, y se ha encontrado íntimamente unida a él”*. El impuesto ha necesitado al catastro parcelario de forma ineludible para poder determinar con precisión sus bases imponibles, y evitar así el fraude y la inequidad que caracterizaban su etapa anterior.

La tesis doctoral ha aportado con el primer gran eje un análisis que en muchos aspectos no se había realizado hasta ahora. Primero, por abarcar un amplio período temporal que no estaba cubierto por los historiadores

económicos; y segundo, por las características de su enfoque y su grado de pormenorización. En cuanto al primer punto, como se ha indicado en la Introducción, sobre los autores mencionados en la misma, J. Pro analiza la implantación catastral hasta 1925 en su tesis doctoral de 1990, y después amplía el análisis hasta 1941 en su obra de 1992. Pero esta ampliación desde 1925 a 1941 está realizada de forma mucho más abreviada, a tenor de la concisión del contenido de este trabajo publicado en 1992. F. Comín (1988, pp. 907-938), investiga en estas páginas el impuesto y el proceso catastral durante la Dictadura de Primo de Rivera, aunque en el capítulo amplía el período del estudio prácticamente desde el segundo decenio hasta la Segunda República. En el resto de sus obras mencionadas en la Introducción (1996, 2002b y 2013), F. Comín analiza el impuesto agrario siempre dentro del conjunto general del sistema tributario español. Y en lo que respecta al segundo punto, la tesis doctoral ha estudiado las vertientes hacendística, política, económica, técnica, social y jurídica del proceso, en base, sobre todo, a los tres grandes grupos de fuentes mencionados, es decir, la legislación promulgada, la actividad parlamentaria, y la gestión y acciones de los sucesivos Gobiernos, aunque también se han incluido otros elementos, como las publicaciones sectoriales, prensa, boletines, conferencias, bibliografía de la época, etc. cuando podían complementar el proceso. El análisis de la legislación ha sido fundamental, dado que todo el proceso se reguló, hasta el más mínimo detalle, mediante disposiciones legales. El relato de la actividad parlamentaria ha sido asimismo muy revelador, principalmente por el hecho de mostrar las actitudes y los posicionamientos de las fuerzas políticas y de sus miembros en cada momento, pero también por el hecho de que, al coincidir en muchos casos en la misma persona la condición de parlamentario y la de gran terrateniente, los debates en las Cámaras reflejaban de forma clara los intereses y las posturas que tenían estos últimos en cada situación. Y con el estudio de la gestión de los sucesivos gobiernos han podido vislumbrarse sus planes, sus estrategias y sus intenciones de reformas no cumplidas, como los fracasados proyectos de ley de cambios progresivos de la estructura del impuesto, de giros en los procesos de la implantación catastral, de asignaciones presupuestarias, o de proyectos de conciliación del catastro con el Registro de la Propiedad. Finalmente, con el análisis de la vertiente técnica ha podido valorarse la calidad de los distintos

tipos de catastros realizados, discerniendo entre ellos, sobre todo en la parte de los levantamientos planimétricos, para poder apreciar técnicamente si alcanzaban los requisitos exigibles al catastro parcelario o, también, si colmaban éstos con exceso y se convertían, por su gran complejidad, en artilugios preparados de forma intencionada para obstruir y paralizar la implantación.

También dentro del contenido de este primer gran eje se han analizado, en cuanto a la evolución de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria desde 1906 a 1966, las recaudaciones totales reconocidas y liquidadas en las diferentes etapas, las recaudaciones provinciales, los índices de presión fiscal, las aportaciones del tributo a los ingresos ordinarios del Estado, las cuantificaciones de los líquidos impositivos en los dos regímenes de cupo y de cuota y los tipos impositivos en ambas tributaciones. Y en cuanto a la implantación catastral, sus estados en las distintas fases, las superficies anuales producidas, los costes totales de ejecución, los precios por hectárea realizada, y sus resultados también en las diferentes etapas, mostrando con ello cómo estaba entonces la distribución de la propiedad agraria en España, las superficies medias parcelarias, las divisiones por extensión, los porcentajes por riquezas impositivas, etc. Como se ha detallado en los Capítulos anteriores y se indicará en el resumen que se realizará a continuación, la presión fiscal de las cuotas del Tesoro del impuesto fue siempre moderada (aunque deben tenerse en cuenta también los recargos municipales, provinciales, etc.), salvo el incremento del período de los años veinte y, sobre todo, la década de los cuarenta y comienzos de los cincuenta con el franquismo. El tipo impositivo inicial que se aplicó a la tributación catastral (el 14 por ciento, fijado para igualar el cupo) era muy reducido y se estableció sin ningún afán recaudatorio, y hasta comienzos de los años veinte la recaudación total, dominada por el cupo, se mantuvo en los 130 millones de pesetas (como recordaba el ministro Eduardo Cobián en 1910, con los amillaramientos los tipos variaban como cocientes que eran de dividir el cupo por la riqueza imponible).

En cuanto al segundo gran eje, la tesis doctoral ha aportado unas perspectivas inéditas, en muchos casos, para la cuantificación y la valoración

del fraude y la inequidad del régimen de cupo en España durante los casi siete primeros decenios del siglo XX. Estas cuantificaciones del fraude y la inequidad se han realizado mediante la comparación de los resultados catastrales con el estado de los amillaramientos previo a la implantación catastral, y se han efectuado en los tres niveles de reparto del régimen de cupo, es decir, el provincial, el municipal y el de los contribuyentes. Se han elaborado los estudios exhaustivos “de caso” de dos provincias, Lleida y Logroño, que entraron en tributación catastral entre 1954 y 1963. En ambas ha podido realizarse el trabajo gracias a la notable disponibilidad de fuentes que custodian sus respectivos Archivos Históricos Provinciales, siendo con ello unos casos excepcionales dentro del conjunto de provincias que podían disponer de la documentación necesaria para realizar adecuadamente esta investigación. En las dos demarcaciones se ha realizado el análisis completo y detallado de los tres niveles de reparto, pero, sobre todo, del reparto del cupo municipal a los contribuyentes, porque los datos de este nivel de reparto, por sus características de complejidad en la investigación, sólo han podido obtenerse en estas dos provincias (asimismo, en la circunscripción de Lleida se han efectuado también otros análisis complementarios, como los repartos de cupos proporcionales al catastro, estudios por regiones fisiográficas, etc). Por otro lado, hasta 1945 el Ministerio de Hacienda emitió bastantes datos estadísticos de la comparación de los resultados catastrales con los amillaramientos de las zonas que el catastro iba cubriendo. Estas comparaciones se cuantificaban sólo en los dos primeros niveles de repartos, es decir, a las provincias y a los municipios, y han sido recopiladas y referenciadas en el presente trabajo para realizar las valoraciones (cabe destacar la Memoria del Ministerio de Hacienda de 1946, donde se compendian las comparaciones provinciales y municipales de todo el territorio catastrado hasta 1945). Los análisis de estas comparaciones provinciales y municipales se han realizado sobre todo en las provincias con mayor disparidad positiva y negativa entre el catastro y los amillaramientos, para de esta forma poder estudiar las discrepancias extremas, sobre todo municipales, que acotaban todo el diferencial. Asimismo, en otro apartado de la investigación se ha elaborado también otro estudio concreto, basado en la Memoria de los trabajos de ejecución, de los resultados comparativos

obtenidos en la provincia de Albacete, demarcación pionera en la realización de los trabajos catastrales en España. Finalmente, todo este conjunto de cuantificaciones y valoraciones han definido el estado de la inequidad y el fraude que mantenían los amillaramientos durante los primeros dos tercios del siglo XX.

A continuación se realizará una síntesis del contenido de los principales apartados de los Capítulos anteriores de la tesis doctoral, donde han ido desarrollándose las verificaciones de los dos planteamientos o hipótesis mencionados, siempre encuadrados dentro de los dos grandes ejes. En el resumen se subrayan, sobre todo, los aspectos que constituyen los argumentos principales de estas verificaciones. Aunque, de todas formas, la metodología utilizada en la elaboración del texto de los apartados de los Capítulos anteriores ha sido básicamente la descripción o exposición de los procesos y después la valoración de los mismos, por lo que han quedado ya también muy definidas en cada Capítulo las conclusiones finales que pueden extraerse.

El conservador Raimundo Fernández Villaverde (apartado 1.1) era plenamente consciente, en 1900, de la limitación técnica de su catastro por masas de cultivo (que no se había implantado en ningún país europeo). Al seguirse basando en las declaraciones literales de los contribuyentes, este catastro no reunía los suficientes atributos cualitativos como para considerársele un catastro parcelario. Y el ministro de Hacienda, a pesar de todo, promovió la ley de marzo de 1900 y lo siguió defendiendo ante la oposición parlamentaria liberal, aduciendo que *“el catastro parcelario es un sueño irrealizable en nuestro país...”*, por sus gastos, decía, y por el tiempo que debía emplearse. Y fue después un Gobierno liberal, presidido por Práxedes Mateo Sagasta, el que ordenó la creación de la Junta del Catastro en octubre de 1902 (apartado 1.3), que a continuación presentó su dictamen con la normativa de la futura ley del catastro parcelario, la cual tardaría todavía tres años, por los problemas del turno, en aprobarse como disposición legal.

La Ley de marzo de 1906, promulgada también durante el mandato de un gabinete liberal, tuvo una relativamente escasa oposición parlamentaria. En

aquel momento había ya una conciencia política y social bastante generalizada que se mostraba favorable y que consideraba necesario el catastro parcelario, tanto por razones fiscales como jurídicas. Muchos lo contemplaban ya como un proceso inevitable. Se mostraban favorables el Partido Liberal, los progresistas, y también amplios sectores moderados del Partido Conservador (tanto su líder, Antonio Maura, como el ala silvelista). En 1908, a raíz de los primeros resultados catastrales en las provincias andaluzas, comenzó una explícita oposición parlamentaria (subapartado 2.3.2) protagonizada, sobre todo, por senadores que unían su condición de parlamentarios a la de grandes terratenientes y dirigentes de cámaras agrícolas provinciales o de la Asociación de Propietarios de España, como el conde de Torres Cabrera. Finalmente, en este mismo período comenzó también una dura campaña de un grupo de diputados y senadores conservadores y carlistas para apoyar la concesión, por parte del Estado, de los trabajos del catastro parcelario a una empresa de titularidad privada (subapartado 2.3.3 y apartado 2.5), que ofrecía la realización de un perfeccionado Catastro Topográfico Parcelario. El principal argumento de estos parlamentarios era el rechazo del Avance Catastral, por considerarlo, decían, un sistema no apropiado por su baja calidad técnica y metodológica.

Durante los prolongados períodos de los gobiernos liberales de José Canalejas y el conde de Romanones, etapas en que se aprobaron la relevante Ley de reforma de la Contribución Territorial de diciembre de 1910 y el decisivo Reglamento del Avance Catastral de octubre de 1913, se produjeron también frecuentes debates en el Congreso y el Senado. Según se detalla en el Capítulo 3, para la aprobación de la primera, promovida por el ministro Eduardo Cobián, hubo agrias polémicas, a pesar de que en la misma prácticamente se mantenía el mismo cupo total nacional y se fijaba el tipo impositivo del 14 por ciento para las nuevas zonas catastradas, que era el que igualaba la recaudación durante los amillaramientos en la pionera provincia de Albacete (subapartado 3.1.4), demostrando con ello que no había tampoco afán recaudatorio con el catastro. Aunque fue durante el período de tres años, desde la promulgación de la ley hasta la publicación del reglamento y el final de la etapa liberal, cuando se produjo la mayor intensificación de las actitudes de oposición al Avance Catastral. En las Cortes, con continuadas quejas,

reclamaciones y presentación de propuestas de ley reduccionistas por parte de los parlamentarios conservadores (y a la vez grandes terratenientes, en la mayoría de los casos), y por parte de las cámaras agrícolas, dirigidas por los grandes latifundistas, y las asociaciones de propietarios, así como la entrada en las protestas ya de las publicaciones especializadas, la prensa periódica y la opinión de una parte de la clase ilustrada. Finalmente, después de publicado el sustancial Reglamento que establecía el necesario detalle para la confección del Avance Catastral, el ministro Félix Suárez Inclán, sólo dos días antes de la vuelta de los conservadores al poder, presentó en el Congreso un proyecto de ley que pretendía fijar la aplicación progresiva de distintos gravámenes a la riqueza imponible del impuesto. La proposición, avanzada y renovadora, no prosperó, naturalmente, con la siguiente mayoría parlamentaria (apartado 3.5).

Hasta la entrada del liberal Santiago Alba como titular de Hacienda en abril de 1916, el impuesto y el Avance Catastral no sufrieron apenas regulaciones. Este último continuó a un ritmo de elaboración extremadamente moderado (cuadro III.5), siendo éste el motivo principal por el que se redujeron las protestas y la oposición. Esta exigua producción de los trabajos era debida sobre todo a la escasa asignación presupuestaria (cuadro II.16). Después, el proyecto de reforma de Santiago Alba, un ambicioso y avanzado plan de reforma general económica y hacendística, fracasó en su mayor parte (Capítulo 4). De los tres proyectos de ley que afectaban a la fiscalidad agraria: la reforma de la contribución territorial, la tributación sobre el valor de la propiedad inmueble y la reorganización del catastro, solamente sobrevivió y se aprobó el último. Este Real Decreto de 3 de marzo de 1917, que inicialmente se calificó como insustancial y poco efectivo, tomó consistencia después con las disposiciones que lo desarrollaban (establecidas la mayoría por el gobierno conservador de Eduardo Dato) y se convirtió en la norma legal que hizo posible que el período de 1919 a 1925 fuera, con gran diferencia, el de mayor producción del Avance Catastral (cuadro II.16). El Real Decreto ordenaba la conclusión del Avance Catastral de todo el país en 10 años, y requería las concesiones presupuestarias que fueran necesarias para conseguir este objetivo.

Los años finales de la Restauración se caracterizaron por este extraordinario empuje de los trabajos del Avance Catastral, así como por la proposición de nuevas medidas legislativas para el impuesto, que fracasaron en algunos casos. Debe decirse que todas estas propuestas fueron tomadas durante los mandatos de Gobiernos conservadores moderados. Uno de estos fracasos fue el renovador proyecto de ley presentado por Gabino Bugallal en noviembre de 1919 (subapartado 5.1.2), que pretendía sustituir la estructura proporcional por la progresiva en el impuesto, estableciendo un escalado de gravámenes en función de los líquidos imponibles que tenía un tramo superior situado 8 puntos por encima del 14 por ciento vigente en aquel momento para el territorio catastrado. Otro fracaso, originado sobre todo por el escaso período temporal de su mandato, fue el intento de Francisco Cambó, en 1921, de armonizar el Avance Catastral con el Registro de la Propiedad (subapartado 5.2.2). Un notable sector de expertos postulaba entonces que el Avance Catastral albergaba el suficiente grado de calidad y precisión como para considerársele un catastro jurídico. Finalmente, en julio de 1922, siendo ministro de Hacienda el conservador Francisco Bergamín, se promulgó la Ley de reforma de la Contribución Territorial (apartado 5.3), que incrementaba un 25 por ciento lineal los líquidos imponibles del régimen de cupo y fijaba recargos de la misma cuantía para los terrenos improductivos de las fincas rústicas. Durante el trámite parlamentario de la ley, se opusieron a la misma los diputados y senadores ultraconservadores del partido gobernante.

Pero las acciones más trascendentes y decisivas de este período fueron las feroces campañas contra el Avance Catastral, lanzadas, sobre todo, por los latifundistas y grandes terratenientes de los territorios que se veían afectados por su rápido crecimiento. Estas acciones, coordinadas a través de las cámaras agrícolas provinciales y la Asamblea de las Cámaras Agrícolas de España, culminaron en unos durísimos debates parlamentarios durante el verano de 1923, protagonizados por diputados que eran a la vez, también, grandes terratenientes y dirigentes de estas asociaciones (apartado 5.4). Estos diputados eran militantes del Partido Conservador en su mayoría, mientras que en aquel momento estaba gobernando, y defendiendo el Avance Catastral, un gabinete de liberales y liberal-demócratas, siendo el liberal Miguel Villanueva

su ministro de Hacienda. Asimismo, del lado de estos últimos participaron en el debate también diputados republicanos y socialistas. De la valoración realizada sobre los argumentos de ambos bandos, deben calificarse como razonablemente infundadas las denuncias aducidas por los diputados conservadores sobre la falta de calidad técnica del catastro realizado y de graves errores en la medición de las superficies parcelarias, así como la poco procedente descalificación de las cuentas sintéticas frente a las analíticas. Sin embargo, sí se ajustaba a la realidad, en parte, la acusación de que el Avance Catastral aplicaba al alza entonces en sus valoraciones agronómicas los altos precios de los productos agrarios, que se habían incrementado de forma extraordinaria durante el período inflacionario posterior a la Gran Guerra, mientras que las provincias catastradas anteriormente todavía esperarían hasta un máximo de diez años, según la normativa legal, para su actualización con los nuevos precios. Estas campañas de los grandes propietarios serían un factor determinante en la creación del caldo de cultivo que generaría la futura actuación del Directorio militar, que empezó ya a producirse poco después de su pronunciamiento de septiembre de 1923.

La Dictadura de Primo de Rivera fue el período más involutivo de la historia de la implantación del catastro parcelario en España (Capítulo 6). Cortó de raíz el progreso del Avance Catastral, que estaba alcanzando entonces unas cotas de producción insólitas, y lo sustituyó, a partir de abril de 1925, por un Catastro Topográfico Parcelario que incorporaba unos lastres de gran complejidad, como unas dificultosas labores topográficas o unos intrincados deslindes legales de parcelas entre propietarios. Se pretendía realizar un catastro jurídico-fiscal, pero, sin embargo, esto sería un señuelo, ya que el Real Decreto de abril de 1925 no mencionaba en su texto, ni una sola vez, el nexo con el Registro de la Propiedad. Asimismo, se soslayaba absolutamente la fotografía aérea, que en aquellos momentos era ya una técnica rápida y de poco coste utilizada en los trabajos de conservación de muchos países europeos. La Dictadura de Primo de Rivera, presionada e influenciada por la oligarquía de los grandes terratenientes de forma intensa y constante, consiguió con ello, pues, su objetivo, es decir, paralizar prácticamente el progreso del catastro parcelario. La comparación de los cuadros II.16 y III.1 del

Apéndice Estadístico muestra (además de las enormes diferencias de costes en pesetas/hectárea entre ambos sistemas) que entre 1926 y 1935 se realizaron en España 1,49 millones de hectáreas mediante este Catastro Topográfico Parcelario, lo mismo que el Avance Catastral realizaba antes en un solo año. En cuanto a la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria, en 1926 José Calvo Sotelo aumentó un 25 por ciento lineal los líquidos impositivos del territorio que todavía tributaba bajo los amillaramientos (según aseguró, siguiendo la exigencia que le habían lanzado los grandes terratenientes: *“¡Auméntenos el impuesto, pero sin alterar el sistema!”*), lo que elevó de forma notable la recaudación del tributo, aunque manteniendo, naturalmente, la inequidad y la ocultación propias del régimen de cupo. Este aumento se unía al de la ley de julio de 1922, con lo que la recaudación total se incrementó considerablemente durante la década de los años veinte con respecto a los aproximados 130 millones del cupo establecido que se habían mantenido hasta entonces (cuadro I.1).

El desarrollo de la implantación catastral y la evolución del impuesto durante la Segunda República reflejaron de forma muy clara las ideologías políticas de los partidos que gobernaron durante los dos sucesivos bienios (Capítulo 7). En el primero, el período social-azañista, el ministro de Hacienda, Jaime Carner, una vez desmantelada la obra legislativa de la Dictadura, promovió la promulgación de la Ley de marzo de 1932 de Declaración de Rentas de Fincas Rústicas (subapartado 7.1.2), importante para el control y regularización de las zonas amillaradas, así como incorporó también un pequeño gravamen adicional para la actividad agraria en su nueva Ley de Contribución sobre la Renta de diciembre de 1932 (subapartado 7.2.5). Aunque la norma legal más trascendente promovida por Carner fue la Ley del Catastro de Rústica de agosto de 1932 (subapartado 7.2.3), que establecía la finalización de los 25 millones de hectáreas, que quedaban todavía por levantar en España, en un plazo de 12 años mediante la fotografía aérea. La nueva técnica permitía unos bajos costes, una notable precisión planimétrica y una gran rapidez en la ejecución. Sin embargo, a los pocos meses de haberse iniciado los trabajos, con el vuelco electoral conservador de noviembre de 1933 y el inicio del bienio radical-cedista, comenzaron a promoverse en las Cortes

nuevas propuestas de ley, por parte de diputados agrarios y de la C.E.D.A., para transformar o derogar las leyes anteriores, cristalizando todo ello en el decreto de agosto de 1934 (subapartado 7.3.2), del ministro republicano-radical Manuel Marraco, donde se reinstauraba el arcaico catastro por masas de cultivo de 1900, encubierto parcialmente con técnicas de la fotografía aérea. Otra vez las presiones de los colectivos de los grandes terratenientes habían surtido efecto en el poder político y parlamentario dominado por las fuerzas conservadoras. En octubre de 1935, el republicano independiente Joaquín Chapaprieta entregó a las Cortes un moderado proyecto de ley de gravámenes progresivos sobre los líquidos imponibles de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria (subapartado 7.3.3), que fue rechazado de forma contundente por la C.E.D.A. de Gil Robles. Y, finalmente, en mayo de 1936, con el Frente Popular, el republicano de izquierdas Gabriel Franco presentó un innovador y avanzado proyecto de ley de recargos progresivos sobre las cuotas del impuesto (subapartado 7.4.2), que se destinarían íntegramente a financiar la actuación del Instituto de la Reforma Agraria; naturalmente, su aprobación quedó truncada por el inmediato estallido de la Guerra Civil.

El período franquista de 1939 a 1952 (Capítulo 8), coincidiendo con su primera etapa autárquica, se caracterizó por los frecuentes y continuados aumentos de los líquidos imponibles y de los tipos impositivos del impuesto. Desde la reforma tributaria de José Larraz en diciembre de 1940 (subapartado 8.1.1) hasta 1952, la recaudación de las cuotas del Tesoro se elevó, en términos nominales, un 207 por ciento (cuadro I.1). Y los recargos adicionales subieron aún en mayor proporción. Sin embargo, una parte importante de este aumento de la recaudación se debió también a las rectificaciones al alza de los amillaramientos y el catastro ya realizado, propugnadas por el ministro Joaquín Benjumea en su período de mandato de 1941 a 1951. La presión fiscal sobre la agricultura, pues, durante esta etapa del primer franquismo, manteniendo el tributo su misma estructura proporcional, dejó de ser moderada para pasar ya a poder considerarse como media y alta. En cuanto a la confección de nuevo catastro parcelario, en 1939 estaba realizada cerca de un 53 por ciento de la superficie total del país, y en los catorce años siguientes se efectuaron sólo 7,15 millones de hectáreas, o sea, una media de 511.000 hectáreas por año,

cifra que se situaba entre las medias anuales más bajas de los períodos anteriores. De las dos órdenes publicadas por el ministro Benjumea para la regulación de la implantación catastral, la primera, de diciembre de 1941 (subapartado 8.1.3), era insuficiente e inefectiva; y la segunda, de febrero de 1944 (subapartado 8.3.1), a pesar de tener ya una mayor solidez, introduciendo en el proceso a Ayuntamientos y Diputaciones, sus resultados fueron también poco relevantes. No podemos conocer si los colectivos de los grandes terratenientes ejercieron presiones durante este período frente al régimen franquista. No existen fuentes que permitan determinar si éstos influyeron o el grado de presión que pudieron realizar al régimen político para imponer sus intereses. El hermetismo de la dictadura no permitió conocer si estas acciones se llevaron a cabo durante aquellos años. Sin embargo, a la vista de las disposiciones legales promulgadas y a la vista de las acciones de gobierno que se efectuaron, sí es un hecho cierto que, durante estos primeros catorce años, el franquismo confluyó con los intereses de los grandes terratenientes en su objetivo de ralentizar la marcha de la implantación catastral.

La etapa final de 1953 a 1966 puede sintetizarse mediante sus tres hitos legislativos más importantes: la ley de la Contribución Territorial de diciembre de 1952 y las dos profundas reformas del impuesto de 1957 y 1964. La primera (apartado 9.1), promovida por el nuevo ministro de Hacienda, Francisco Gómez de Llano, exponía en su preámbulo unas consideraciones críticas insólitas por el momento y el régimen político en que se publicaban: se valoraba de forma abiertamente negativa la gestión anterior del ministro Benjumea en estos ámbitos (sus disposiciones legales) y se señalaba, ya sin ambigüedades, que en el catastro debería apostarse plenamente por la rapidez del sistema de la fotografía aérea, en detrimento del Catastro Topográfico Parcelario. Esta ley de diciembre de 1952 estableció definitivamente las bases para concluir el catastro parcelario en España, realizado sobre todo por las Diputaciones provinciales, fijando la realización de unas superficies mínimas anuales por fotografía aérea y aumentando considerablemente las dotaciones presupuestarias. Asimismo, esta ley redujo por primera vez en el franquismo los gravámenes del impuesto, paralizando los continuos aumentos que se producían desde 1940 y comenzando un nuevo período de moderación en la tributación agraria

(cuadros I.1 y IV.2). La reforma de Mariano Navarro Rubio de diciembre de 1957 (apartado 9.3) estableció la medida redistributiva de eximir del pago del impuesto a los contribuyentes cuyo líquido imponible fuera inferior a las 200 pesetas (que representaban el 39 por ciento del total de propietarios y el 14 por ciento del total del líquido imponible), y gravó a las fincas rústicas que superaban las 170.000 pesetas con unos coeficientes de corrección cuya determinación se fijaba de forma interna por el Ministerio de Hacienda. Y la ley de Navarro Rubio de junio de 1964 (apartado 9.4), más progresiva, cambió radicalmente el impuesto, estableciéndolo como un tributo a cuenta de la Contribución sobre la Renta, fijando dos cuotas distintas, una fija y otra proporcional, y dejando exentos a los contribuyentes cuyo líquido imponible no superara las 5.000 pesetas (que representaban el 85 por ciento del total de propietarios y el 57 por ciento del total del líquido imponible); asimismo, esta ley suprimió la parte esencial de las valoraciones agronómicas que realizaba anteriormente el catastro, sustituyéndolas por las estimaciones objetivas y las estimaciones directas. Y, finalmente, en 1966, coincidiendo con el comienzo de la aplicación de la normativa de esta renovadora ley, culminó la implantación del catastro parcelario en todo el país.

En conclusión, el plazo total de la ejecución del catastro parcelario en España, que pudo haber durado poco más de 30 años siguiendo las directrices del Real Decreto de 1917 de Santiago Alba, se extendió durante seis largos decenios por la obstaculización del proceso que practicaron la Dictadura de Primo de Rivera, los gobiernos del bienio radical-cedista de la Segunda República, y las políticas reaccionarias del franquismo en sus primeros catorce años.

Hasta aquí la síntesis del contenido de los Capítulos anteriores de la tesis doctoral para la verificación del primer planteamiento o hipótesis. A continuación se realizará también el resumen del contenido de los Capítulos anteriores (sobre todo, el Capítulo 10), dentro del segundo gran eje, para la verificación del segundo planteamiento.

Como se ha indicado, la valoración de la inequidad y el fraude que albergaba el régimen de cupo en España, durante los primeros dos tercios del siglo XX, se ha realizado en este trabajo mediante la comparación de los resultados del catastro parcelario con el estado de los amillaramientos que aquél iba encontrándose conforme avanzaba en su ejecución. Por tanto, evidentemente, se ha tomado el catastro parcelario como “patrón de comparación” para la valoración. El análisis se ha efectuado mediante las comparaciones en los tres niveles de los repartos de los cupos, es decir, el reparto del cupo nacional a las provincias, el reparto del cupo provincial a los municipios, y el reparto del cupo municipal a los contribuyentes. En el primer nivel de los repartos, las diferencias entre las riquezas imponibles totales provinciales del catastro y los amillaramientos de las provincias de Lleida y Logroño fueron de un +87,2 por ciento y de un +46,0 por ciento, respectivamente, de aumento del catastro con respecto a los amillaramientos. Estos porcentajes se asemejan bastante a los reflejados en el cuadro III.4 del Apéndice Estadístico, que incluye las diferencias entre el catastro y los amillaramientos de todas las provincias catastradas en España hasta finales de 1945. Como puede verse en el cuadro, con 29,4 millones de hectáreas catastradas (un 60 por ciento del total del territorio), la diferencia media total fue de un +88,7 por ciento. Por consiguiente, el catastro hizo emerger el fraude de casi un 90 por ciento de riqueza que estaba oculta en el régimen de cupo. Y las provincias con mayor y menor diferencia fueron Badajoz, con un +188,0 por ciento, y Cádiz, con un +5,9 por ciento. El contraste entre ambas es asombroso. El conjunto total de contribuyentes de Cádiz soportaba con el régimen de cupo una presión fiscal que casi triplicaba a la del total de contribuyentes de Badajoz. Los líquidos imponibles totales con los amillaramientos en la provincia de Cádiz eran el 94,4 por ciento de los que determinó después en ella el catastro. Y, en cambio, en la de Badajoz eran sólo el 34,7 por ciento. Las siguientes provincias en el “ranking” de mayores diferencias fueron Cáceres, Granada y Sevilla, con unos aumentos respectivos de +149, +145 y +135 por ciento; y en el de menores diferencias fueron Albacete, Ciudad Real y Madrid, con unos aumentos respectivos de +32, +38 y +42 por ciento. Y puede apreciarse que estas diferencias no correlacionan a las provincias en función de su homogeneidad en la distribución de la propiedad de

la tierra, en la riqueza rústica, en los tipos de cultivos, etc. (puede comprobarse en los cuadros de la Parte II del Apéndice Estadístico). Lo que sí pudo tener influencia en algunos casos en el grado de las cantidades diferenciales fue el período en que se hizo el catastro parcelario en cada una de ellas. Las realizadas entre 1918 y 1923 sufrieron la gran inflación de precios de estos años en sus valoraciones agronómicas (los amillaramientos casi no se habían rectificado). Sin embargo, hay excepciones significativas, como el caso de Granada, que tuvo una enorme diferencia de +145 por ciento y fue catastrada mayoritariamente entre 1912 y 1918.

Pero las diferencias entre el catastro y los amillaramientos de los municipios de cada provincia también fueron extraordinariamente dispares. En la Parte V del Apéndice Estadístico se muestran todos los municipios de las seis provincias españolas con mayor y menor disparidad entre el catastro y los amillaramientos. Como puede apreciarse en el cuadro V.3, un 44 por ciento de los municipios de Cádiz tuvo sus cuotas en baja, es decir, sus líquidos imponibles fueron inferiores a partir de su entrada en tributación catastral y, por tanto, aunque debiendo tener en cuenta los tipos impositivos, su presión fiscal disminuyó. Este porcentaje de poblaciones a la baja era lógico en Cádiz, dado el escaso aumento total provincial. Pero, sin embargo, dentro de la misma provincia hubo unas disparidades enormes entre municipios, como, por ejemplo, la Línea de la Concepción, que tuvo una diferencia de +342 por ciento y, en cambio, Puerto Serrano encabezó las negativas con -67 por ciento. Lo mismo ocurrió con Albacete y Madrid, que tuvieron un 16 y un 21 por ciento de municipios a la baja, respectivamente (cuadros V.1 y V.4). En Albacete, sus municipios variaron desde +255 por ciento a -41 por ciento, y en Madrid variaron desde +172 por ciento a -61 por ciento. En cuanto a las provincias con mayores diferencias entre el catastro y los amillaramientos, Badajoz (cuadro V.2) tuvo un municipio, Peraleda de Zaucejo, con una diferencia de un +908 por ciento, y bastantes más que superaban los 700 y 600 por ciento; pero también algunos a la baja, como Puebla de la Calzada con un -31 por ciento. Diferencias similares se encontraron en Cáceres y Sevilla (cuadros V.6 y V.5). En esta última figuraba el municipio español con más diferencia, El Real de la Jara, con una disparidad del +1.646 por ciento.

Asimismo, en los estudios de Lleida y Logroño (apartados 10.2 y 10.3) se han hallado diferencias de +360 y +1 por ciento en la primera, y de +633 y –59 por ciento en la segunda. Con todo ello, pues, puede constatarse la enorme inequidad en el reparto de la carga tributaria que presentaban, entre 1906 y 1966, los municipios españoles amillarados. Finalmente, el autor del presente trabajo de investigación ha realizado una estimación con los datos de todas las fuentes utilizadas, cuantificando que un 11 por ciento de todos los municipios catastrados en España tuvieron una riqueza imponible que se situó a la baja una vez puesta en marcha la tributación catastral.

El análisis del reparto del cupo municipal a los contribuyentes, por sus especiales características de gran dificultad en la obtención completa y adecuada de las fuentes, solamente ha podido realizarse en las provincias de Lleida y Logroño (apartados 10.2 y 10.3). Los resultados finales en los municipios de Lleida han sido los siguientes: el promedio total de los porcentajes diferenciales del catastro con respecto a los amillaramientos de los grandes contribuyentes ha sido un +89 por ciento; el promedio total de los medianos contribuyentes, un +68 por ciento; y el promedio total de los pequeños contribuyentes, un +175 por ciento. Estos resultados, por tanto, indican que en los municipios de Lleida los pequeños contribuyentes salían considerablemente favorecidos en los repartos municipales durante los amillaramientos, siendo los medianos y los grandes los más perjudicados, aunque estos últimos de una forma menos acusada. En la provincia de Logroño, debido a las especiales características de sus comarcas agrarias meridionales, con grandes fincas comunales de propiedad municipal en la mayoría de sus poblaciones, solamente han sido válidos para el análisis los municipios que no reunían estos condicionantes en las otras comarcas. Y los resultados finales en estos municipios han sido: el promedio total de los grandes contribuyentes, un +106 por ciento; el de los medianos contribuyentes, un +76 por ciento; y el de los pequeños contribuyentes, un +32 por ciento. En resumen, pues, en la provincia de Lleida los pequeños contribuyentes estaban claramente favorecidos durante los amillaramientos con una considerable diferencia con respecto a los medianos y los grandes, y en la de Logroño existía sólo una pequeña disminución que les perjudicaba con respecto a estos.

Valorados el fraude y la inequidad con la aportación de todo este conjunto de datos, y sobre todo vistas las diferencias entre los grandes, medianos y pequeños contribuyentes de Lleida y Logroño, otro elemento para completar el análisis sobre la orientación de la inequidad que generaban los grandes propietarios puede realizarse comparando los municipios de las provincias con mayor disparidad catastro-amillaramientos. En la provincia de Cádiz, la de menor ocultación, con un 44 por ciento de sus municipios en baja, difícilmente los grandes terratenientes de estas poblaciones podían cargar sobre los pequeños contribuyentes una carga mayor de presión fiscal que la que ya sufrían éstos de manera muy injusta con los amillaramientos. Y en la provincia de Badajoz, la de mayor ocultación, donde todos se beneficiaban en el pago del impuesto de manera extraordinaria, también difícilmente los grandes propietarios añadirían una parte notable de su riqueza imponible a los pequeños para así obtener todavía una mayor situación de privilegio.

Asimismo, como argumento muy importante, la riqueza imponible de los pequeños contribuyentes representaba una parte muy pequeña de la riqueza imponible total, y más en las provincias latifundistas del sur y el centro de España. En el cuadro II.11 del Apéndice Estadístico puede verse que la riqueza imponible media de los pequeños contribuyentes de todas las provincias catastradas hasta 1927 era aproximadamente un 14 por ciento de la riqueza imponible total. Y en este cuadro II.11 se constata que, en la provincia de Cádiz, la suma de las propiedades con riquezas imponibles inferiores a las 250 pesetas representaba solamente el 5,3 por ciento de la riqueza imponible total. Y teniendo en cuenta, además, que, a mediados de la década de los años veinte, dentro de las 250 pesetas podían incluirse también una buena parte de los contribuyentes medianos. Y en la provincia de Badajoz, la suma de las propiedades con riquezas imponibles inferiores a las 250 pesetas representaba también sólo el 7,4 por ciento de la riqueza imponible total. En consecuencia, el trasvase importante de riqueza imponible de los grandes a los pequeños contribuyentes en estas provincias latifundistas no podía ser factible, dadas las cifras insignificantes de riqueza de los pequeños propietarios. Y en las provincias septentrionales con un mayor reparto de la propiedad, y con unos porcentajes de riqueza imponible de los pequeños contribuyentes cercanos al

25 por ciento, podrían asimilarse también en numerosos aspectos a los resultados de los estudios de Lleida y Logroño, que como se ha demostrado no reflejaron perjuicios relevantes hacia los pequeños contribuyentes.

Los grandes terratenientes y el caciquismo, por consiguiente, orientaban el fraude mucho más hacia las ocultaciones realizadas sobre las riquezas imponibles totales de los municipios que hacia las acciones efectuadas en contra de los pequeños propietarios de sus respectivas poblaciones. Y este fraude municipal repercutiría después, naturalmente, en el resultado total del cupo provincial, donde también, históricamente, como se ha detallado en los Capítulos anteriores, pugnó la oligarquía de los grandes terratenientes para conseguir unos cupos que les favorecieran. La inequidad en el reparto de la carga tributaria durante los amillaramientos, por tanto, estuvo mucho más orientada en el aspecto del cupo territorial que en el aspecto de la confrontación entre los grandes y los pequeños contribuyentes.



# **APÉNDICE ESTADÍSTICO**



## **APÉNDICE ESTADÍSTICO**

**PARTE I** : ESTADÍSTICA GENERAL CONTRIBUCIÓN TERRITORIAL RÚSTICA Y PECUARIA (1906-1966)

**PARTE II** : ESTADÍSTICA PERÍODO AVANCE CATASTRAL (1906-1925)

**PARTE III** : ESTADÍSTICA PERÍODO CATASTRO TOPOGRÁFICO PARCELARIO (1926-1943)

**PARTE IV** : ESTADÍSTICA PERÍODO CATASTRO POR FOTOGRAFÍA AÉREA (1944-1966)

**PARTE V** : RESULTADOS CATASTRALES POR MUNICIPIOS DE LAS PROVINCIAS CON MAYOR-MENOR DISPARIDAD ENTRE EL CATASTRO Y LOS AMILLARAMIENTOS (ALBACETE, BADAJOZ, CÁCERES, CÁDIZ, MADRID Y SEVILLA)



## **PARTE I**

**(4 Cuadros)**

ESTADÍSTICA GENERAL CONTRIBUCIÓN TERRI-  
TORIAL RÚSTICA Y PECUARIA (1906-1966)



**CUADRO I.1. Recaudación de las cuotas del Tesoro de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria (derechos reconocidos y liquidados), en millones de pesetas corrientes.**

<b>1900(*)</b>	193,14	<b>1934</b>	249,84
<b>1901(*)</b>	196,15	<b>1935</b>	255,57
<b>1902(*)</b>	199,93	.....	
<b>1903(*)</b>	198,17	<b>1940</b>	281,04
<b>1904(*)</b>	197,62	<b>1941</b>	357,95
<b>1905(*)</b>	198,60	<b>1942</b>	555,25
<b>1906(*)</b>	199,68	<b>1943</b>	565,85
<b>1907(*)</b>	199,73	<b>1944</b>	574,98
		<b>1945</b>	621,48
<b>1908</b>	130,81	<b>1946</b>	560,65
<b>1909</b>	130,21	<b>1947</b>	670,87
<b>1910</b>	130,82	<b>1948</b>	701,72
<b>1911</b>	131,98	<b>1949</b>	714,70
<b>1912</b>	130,18	<b>1950</b>	842,09
<b>1913</b>	130,01	<b>1951</b>	844,97
<b>1914</b>	130,90	<b>1952</b>	862,77
<b>1915</b>	130,26	<b>1953</b>	944,00
<b>1916</b>	130,05	<b>1954</b>	1.027,18
<b>1917</b>	130,48	<b>1955</b>	1.096,14
<b>1918</b>	130,17	<b>1956</b>	1.172,59
<b>1919</b>	132,31	<b>1957</b>	1.216,42
<b>1920</b>	135,74	<b>1958</b>	1.228,39
<b>1921</b>	137,62	<b>1959</b>	1.283,26
<b>1922</b>	155,01	<b>1960</b>	1.396,31
<b>1923</b>	167,06	<b>1961</b>	1.378,71
<b>1924</b>	171,91	<b>1962</b>	1.390,28
<b>1925</b>	169,03	<b>1963</b>	1.343,58
<b>1926</b>	227,57	<b>1964</b>	1.391,37
<b>1927</b>	210,92	<b>1965</b>	1.394,83
<b>1928</b>	214,39	<b>1966</b>	947,71
<b>1929</b>	215,34	<b>1967</b>	893,78
<b>1930</b>	218,04	<b>1968</b>	941,17
<b>1931</b>	219,53	<b>1969</b>	941,18
<b>1932</b>	237,48		
<b>1933</b>	249,85		

(\*) Corresponde a la Contribución de Inmuebles, Cultivo y Ganadería.

**Nota:** En los Cuadros II.3 y IV.2-3 se incluyen las recaudaciones provinciales correspondientes a los períodos de 1913 a 1917 y de 1945 a 1956, respectivamente.

**FUENTES:** Intervención General de la Administración del Estado (1909). Estadísticas de las Cuentas generales del Estado, 1890-1907, 1908-1923, 1924-1935, 1940-1957, 1958-1975 (Instituto de Estudios Fiscales, eds. de 1976, 1979, 1982, 1989 y 1990).

**CUADRO I.2. Recaudación de las cuotas del Tesoro de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria (derechos reconocidos y liquidados), en millones de pesetas constantes de 1934.**

<b>1900(*)</b>	357	<b>1934</b>	250
<b>1901(*)</b>	368	<b>1935</b>	253
<b>1902(*)</b>	369	.....	
<b>1903(*)</b>	344	<b>1940</b>	173
<b>1904(*)</b>	319	<b>1941</b>	203
<b>1905(*)</b>	329	<b>1942</b>	272
<b>1906(*)</b>	351	<b>1943</b>	266
<b>1907(*)</b>	348	<b>1944</b>	235
		<b>1945</b>	230
<b>1908</b>	237	<b>1946</b>	183
<b>1909</b>	232	<b>1947</b>	190
<b>1910</b>	235	<b>1948</b>	177
<b>1911</b>	235	<b>1949</b>	164
<b>1912</b>	221	<b>1950</b>	164
<b>1913</b>	216	<b>1951</b>	138
<b>1914</b>	207	<b>1952</b>	148
<b>1915</b>	182	<b>1953</b>	148
<b>1916</b>	169	<b>1954</b>	140
<b>1917</b>	159	<b>1955</b>	146
<b>1918</b>	131	<b>1956</b>	140
<b>1919</b>	126	<b>1957</b>	135
<b>1920</b>	114	<b>1958</b>	123
<b>1921</b>	130	<b>1959</b>	121
<b>1922</b>	155	<b>1960</b>	128
<b>1923</b>	167	<b>1961</b>	125
<b>1924</b>	165	<b>1962</b>	120
<b>1925</b>	164	<b>1963</b>	106
<b>1926</b>	226	<b>1964</b>	102
<b>1927</b>	221	<b>1965</b>	91
<b>1928</b>	224	<b>1966</b>	58
<b>1929</b>	227	<b>1967</b>	51
<b>1930</b>	211	<b>1968</b>	52
<b>1931</b>	216	<b>1969</b>	50
<b>1932</b>	240		
<b>1933</b>	263		

(\*) Corresponde a la Contribución de Inmuebles, Cultivo y Ganadería.

**Nota:** Importes deflactados según Índices de Precios de Prados de la Escosura (2003), hasta 1958, e Instituto Nacional de Estadística, series IPC (1979).

**FUENTES:** Intervención General de la Administración del Estado (1909). Estadísticas de las Cuentas generales del Estado, 1890-1907, 1908-1923, 1924-1935, 1940-1957, 1958-1975 (Instituto de Estudios Fiscales, eds. de 1976, 1979, 1982, 1989 y 1990).

**CUADRO I.3. Porcentajes de las cuotas del Tesoro de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria sobre los ingresos ordinarios del Estado (derechos reconocidos y liquidados).**

Año	A	B	%	Año	A	B	%
<b>1900</b>	193(*)	981	19,6	<b>1934</b>	250	4.635	5,4
<b>1901</b>	196(*)	1.021	19,2	<b>1935</b>	256	4.652	5,5
<b>1902</b>	200(*)	1.024	19,5	.....			
<b>1903</b>	198(*)	1.037	19,1	<b>1940</b>	281	8.386	3,4
<b>1904</b>	198(*)	1.037	19,1	<b>1941</b>	358	8.848	4,0
<b>1905</b>	199(*)	1.042	19,1	<b>1942</b>	555	9.204	6,0
<b>1906</b>	200(*)	1.105	18,1	<b>1943</b>	566	13.518	4,2
<b>1907</b>	200(*)	1.097	18,2	<b>1944</b>	575	13.608	4,2
				<b>1945</b>	621	14.693	4,2
<b>1908</b>	131	1.079	12,1	<b>1946</b>	561	12.503	4,5
<b>1909</b>	130	1.065	12,2	<b>1947</b>	671	16.133	4,2
<b>1910</b>	131	1.173	11,2	<b>1948</b>	702	13.456	5,2
<b>1911</b>	132	1.182	11,2	<b>1949</b>	715	15.905	4,5
<b>1912</b>	130	1.196	10,9	<b>1950</b>	842	20.162	4,2
<b>1913</b>	130	1.543	8,4	<b>1951</b>	845	19.324	4,4
<b>1914</b>	131	1.372	9,5	<b>1952</b>	863	24.858	3,5
<b>1915</b>	130	1.952	6,7	<b>1953</b>	944	26.749	3,5
<b>1916</b>	130	1.790	7,3	<b>1954</b>	1.027	29.786	3,4
<b>1917</b>	130	2.292	5,7	<b>1955</b>	1.096	32.388	3,4
<b>1918</b>	130	1.861	7,0	<b>1956</b>	1.173	38.087	3,1
<b>1919</b>	132	3.006	4,4	<b>1957</b>	1.216	45.048	2,7
<b>1920</b>	136	2.855	4,8	<b>1958</b>	1.228	57.820	2,1
<b>1921</b>	138	4.417	3,1	<b>1959</b>	1.283	67.255	1,9
<b>1922</b>	155	3.033	5,1	<b>1960</b>	1.396	74.163	1,9
<b>1923</b>	167	3.671	4,5	<b>1961</b>	1.379	86.571	1,6
<b>1924</b>	172	3.829	4,5	<b>1962</b>	1.390	100.704	1,4
<b>1925</b>	169	3.400	5,0	<b>1963</b>	1.344	120.025	1,1
<b>1926</b>	228	3.520	6,5	<b>1964</b>	1.391	149.361	0,9
<b>1927</b>	211	3.308	6,4	<b>1965</b>	1.395	190.185	0,7
<b>1928</b>	214	3.627	5,9	<b>1966</b>	948	185.282	0,5
<b>1929</b>	215	3.836	5,6	<b>1967</b>	894	213.348	0,4
<b>1930</b>	218	3.824	5,7	<b>1968</b>	941	239.238	0,4
<b>1931</b>	220	3.780	5,8	<b>1969</b>	941	270.542	0,3
<b>1932</b>	237	4.584	5,2				
<b>1933</b>	250	4.693	5,3				

A: Recaudación de las cuotas del Tesoro de la Contribución T. Rústica y Pecuaria (derechos reconocidos y liquidados), en millones de pesetas corrientes.

B: Ingresos ordinarios del Estado (derechos reconocidos y liquidados), en millones de pesetas corrientes.

(\*) Corresponde a la Contribución de Inmuebles, Cultivo y Ganadería.

**FUENTES:** Intervención General de la Administración del Estado (1909). Estadísticas de las Cuentas generales del Estado, 1890-1907, 1908-1923, 1924-1935, 1940-1957, 1958-1975 (Instituto de Estudios Fiscales, eds. de 1976, 1979, 1982, 1989 y 1990).

**CUADRO I.4. Presión fiscal sobre la agricultura (porcentaje de las cuotas del Tesoro de la Cont. T. Rústica y Pecuaria sobre la renta agraria).**

Año	A	B	C	(A/B)x100	(A/C)x100
1910	131	5.156		2,5	
1922	155	11.658		1,3	
1930	218	12.489		1,7	
1931	220	12.432		1,8	
1950	842		46.311		1,8
1951	845		59.713		1,4
1952	863		60.273		1,4
1953	944		60.943		1,5
1954	1.027		67.625		1,5
1955	1.096		72.215		1,5
1956	1.173		86.033		1,4
1957	1.216		102.165		1,2
1958	1.228		121.620		1,0
1959	1.283		126.901		1,0
1960	1.396		128.673		1,1
1961	1.379		143.190		1,0
1962	1.390		164.698		0,8
1963	1.344		191.338		0,7
1964	1.391		179.640		0,8
1965	1.395		194.888		0,7
1966	948		218.399		0,4
1967	894		224.787		0,4
1968	941		234.956		0,4
1969	941		248.177		0,4

A: Recaudación de las cuotas del Tesoro de la Contribución T. Rústica y Pecuaria (derechos reconocidos y liquidados), en millones de pesetas corrientes.

B: Producto agrario total, en millones de pesetas corrientes.

C: Renta agraria, en millones de pesetas corrientes.

**FUENTES:** Intervención General de la Administración del Estado (1909). Estadísticas de las Cuentas generales del Estado, 1890-1907, 1908-1923, 1924-1935, 1940-1957, 1958-1975 (Instituto de Estudios Fiscales, eds. de 1976, 1979, 1982, 1989 y 1990). Carreras, 2005, pp. 343-349 (GEHR y Anuario de Estadística Agraria).

## **PARTE II**

**(16 Cuadros)**

ESTADÍSTICA PERÍODO AVANCE CATASTRAL (1906-1925)



**CUADRO II.1. Líquidos imposables de los regímenes de cupo y de cuota desde 1904 a 1912, en miles de pesetas corrientes.**

Año	Régimen de cupo (amillaramientos)			Régimen de cuota (Avance Catastral)	TOTAL
	Rústica	Pecuaría	Total		
1904	551.848	61.384	613.233	1.511	614.744
1905	547.717	60.948	608.665	6.603	615.268
1906	542.359	60.403	602.763	14.133	616.895
1907	537.197	59.917	597.114	22.463	619.577
1908	524.525	58.706	583.231	42.889	626.121
1909	508.592	56.998	565.590	60.989	626.580
1910	495.857	55.840	551.697	81.122	632.819
1911	478.984	53.683	532.667	113.699	646.366
1912	470.147	52.182	522.330	128.244	650.574

**FUENTE:** Subsecretaría del Ministerio de Hacienda (1913)

**CUADRO II.2. Estado de los trabajos del Avance Catastral en 31 de diciembre de 1912.**

A) Avance Catastral en vigor en 31-12-1912:

<i>Provincia</i>	<i>Municipios realizados</i>	<i>Superficie (Ha)</i>	<i>Líquido imponible (miles Ptas. corrientes)</i>	<i>% realizado</i>
Albacete (*)	84	1.486.269	12.907	100
Alicante	1	5.196	175	1
Cádiz	40	678.530	15.721	93
Ciudad Real (*)	96	1.983.388	24.413	100
Córdoba (*)	74	1.372.660	30.940	100
Jaén	70	847.689	18.059	63
Madrid	147	612.707	16.629	83
Sevilla	1	1.405	59	0
Toledo	151	944.373	19.452	62
<i>Totales</i>	664	7.932.217	138.355	

(\*) : Provincias terminadas

B) En 31-12-1912 se habían iniciado ya también trabajos planimétricos de medición de superficies en las provincias de Almería, Badajoz, Cáceres, Granada, Huelva, Málaga y Murcia.

**FUENTES:** Subsecretaría del Ministerio de Hacienda (1913) y cálculos propios..

**CUADRO II.3. Recaudaciones provinciales de las cuotas del Tesoro de la Contribución T. Rústica y Pecuaria (derechos reconocidos y liquidados) de 1913 a 1917, en pesetas corrientes..**

PROVINCIAS	DERECHOS LÍQUIDOS RECONOCIDOS					
	1913	1914	1915	1916	1917	Total.
Salamanca ..	2 919 667,77	2 958 096,36	2 927 193,66	2 948 610,78	2 937 919,31	14 691 488,08
Gerona.....	2 415 772,40	2 389 533,52	2 388 564,97	2 379 859,39	2 371 756,90	11 945 487,18
Barcelona...	3 290 995,45	3 312 054,47	3 313 709,18	3 289 926,11	3 299 461,91	16 506 174,12
Pontevedra...	2 839 353,18	2 825 573,50	2 832 738,08	2 834 283,89	2 833 696,43	14 165 645,08
Baleares....	1 928 455,83	2 040 584,33	1 911 800,99	1 910 512,35	1 928 306,30	9 719 659,80
Santander...	1 017 165,27	1 020 066,67	980 943,21	1 000 492,66	1 024 793,29	5 043 461,10
Cáceres.....	3 153 496,33	3 148 729,91	3 157 022,49	3 153 142,24	3 171 852,23	15 784 243,20
Soria.....	1 214 634,04	1 214 600,58	1 208 678,88	1 211 935,19	1 202 491,50	6 052 340,19
Coruña (La) .	3 584 255,00	3 583 871,52	3 554 120,98	3 579 691,82	3 576 701,66	17 878 640,98
Segovia.....	1 891 590,20	1 889 898,45	1 894 694,14	1 894 053,17	1 898 909,08	9 469 145,04
Castellón....	2 083 875,91	2 100 220,97	2 073 956,33	2 081 330,74	2 097 246,52	10 436 630,47
Palencia....	2 250 852,47	2 243 954,27	2 246 817,90	2 245 146,21	2 239 248,75	11 226 019,61
Zamora.....	2 456 932,14	2 511 314,67	2 504 198,40	2 504 829,72	2 503 681,65	12 485 956,58
Oviedo.....	2 876 239,82	2 892 316,26	2 882 846,20	2 879 189,66	2 888 084,52	14 418 676,46
Tarragona...	2 651 881,21	2 498 156,47	2 605 046,94	2 351 835,86	2 538 458,76	12 645 399,24
Lugo.....	2 565 359,02	2 585 372,79	2 524 034,34	2 484 777,81	2 584 070,47	12 743 614,43
Lérida.....	2 250 249,78	2 267 155,75	2 289 646,85	2 276 233,30	2 275 722,58	11 359 008,26
Ciudad Real..	3 940 617,96	3 965 068,78	4 298 807,80	3 866 189,75	3 975 964,94	20 046 649,23
Córdoba....	4 939 852,73	4 937 136,75	4 957 119,56	4 913 209,11	4 998 325,01	24 745 643,16
León.....	2 994 404,53	2 988 157,86	2 985 139,73	2 998 924,60	3 003 972,42	14 970 599,14
Ávila.....	1 627 441,61	1 623 789,81	1 625 932,79	1 625 583,14	1 634 026,07	8 136 773,42
Orense.....	2 394 225,90	2 435 094,46	2 396 999,75	2 400 759,46	2 442 100,35	12 069 179,92
Cádiz.....	2 835 417,86	2 728 763,10	2 785 784,51	2 753 218,25	2 722 880,97	13 826 064,69
Madrid.....	3 258 102,43	3 270 084,78	3 217 372,73	3 222 527,51	3 225 696,52	16 193 783,97
Sevilla.....	5 878 354,44	5 790 541,46	5 593 929,62	5 893 759,05	5 827 411,21	28 983 995,78
Valladolid...	2 959 605,42	2 932 970,69	2 927 396,13	2 948 059,34	2 928 896,73	14 696 928,31
Toledo.....	4 392 694,39	4 478 442,57	4 604 491,46	4 509 412,52	4 543 627,22	22 528 668,16
Burgos.....	2 322 973,05	2 358 827,20	2 266 016,19	2 363 815,35	2 463 477,73	11 775 109,52
Badajoz....	4 545 909,55	4 639 474,60	4 677 599,07	4 508 797,97	4 609 362,92	22 981 144,11
Teruel.....	2 172 629,42	2 174 327,68	2 175 108,72	2 174 652,06	2 175 212,23	10 871 930,11
Jaén.....	4 781 112,15	4 608 188,76	4 731 265,15	4 678 676,80	4 841 473,39	23 640 716,25
Albacete....	2 080 223,73	2 083 732,66	2 093 688,62	2 017 797,26	2 081 348,74	10 356 791,01
Guadalajara.	2 308 923,60	2 317 332,27	2 315 147,63	2 312 539,42	2 279 428,44	11 533 371,38
Canarias....	1 485 752,84	1 480 565,53	1 474 249,85	1 494 441,85	1 484 257,84	7 419 267,91
Valencia....	7 122 902,17	7 204 963,32	7 083 710,65	7 464 774 29	7 071 190,49	35 947 537,92
Alicante....	3 103 387,22	3 173 208,19	3 150 584,42	3 283 118,17	3 274 710,65	15 985 008,65
Huelva.....	1 571 963,02	5 571 143,91	1 577 954,32	1 570 699,57	1 600 037,75	7 891 798,57
Murcia.....	2 761 817,98	2 713 654,10	2 806 820,96	2 822 573,91	2 832 141,09	13 937 008,04
Granada....	3 488 103,84	4 030 159,60	3 394 558,36	3 245 809,14	3 441 793,81	17 600 424,75
Cuenca.....	2 047 451,68	2 346 273,52	2 343 882,12	2 344 395,10	2 349 282,36	11 431 284,78
Huesca.....	2 394 415,53	2 395 338,14	2 393 977,80	2 402 261,85	2 393 748,98	11 979 742,30
Almería....	2 142 293,87	2 057 361,77	1 993 872,84	2 071 693,05	2 079 612,88	10 344 834,41
Zaragoza....	4 010 118,71	3 919 268,21	3 979 899,00	4 027 913,61	3 879 338,95	19 816 538,48
Logroño....	1 797 278,04	1 782 280,47	1 787 777,79	1 803 164,80	1 787 902,05	8 958 403,24
Málaga.....	3 027 090,91	3 170 022,50	3 076 583,81	3 027 658,67	2 843 355,41	15 144 713,30
<b>TOTALES..</b>	<b>129 775 840,40</b>	<b>130 657 673,38</b>	<b>130 011 686,94</b>	<b>129 772 293,59</b>	<b>130 167 979,02</b>	<b>650 385 473,33</b>

FUENTE: Dirección general del Instituto Geográfico y Estadístico: Anuario estadístico de España de 1918.

**CUADRO II.4. Estado de los trabajos del Avance Catastral en  
31 de diciembre de 1924.**

<i>Provincia</i>	<i>Municipios Realizados</i>	<i>Superficie realizada (Ha)</i>	<i>% realizado</i>
Albacete	84	1.486.310	100
Alicante	129	480.238	83
Almería	59	450.246	51
Ávila	113	269.706	34
Badajoz	100	1.418.570	66
Cáceres	70	786.589	39
Cádiz	41	731.824	100
Castellón	89	439.589	66
Ciudad Real	96	1.974.135	100
Córdoba	75	1.372.663	100
Cuenca	68	343.739	20
Granada	182	1.172.960	94
Guadalajara	70	213.779	18
Huelva	19	280.054	28
Jaén	98	1.348.322	100
Madrid	195	800.211	100
Málaga	83	651.977	89
Murcia	34	467.556	41
Palencia	20	43.608	5
Salamanca	114	333.591	27
Segovia	106	277.709	40
Sevilla	75	1.125.253	80
Soria	13	29.772	3
Toledo	206	1.533.386	100
Valencia	53	398.636	37
Valladolid	74	195.292	24
Zamora	21	63.414	6
<i>Totales</i>	<i>2.287</i>	<i>18.689.129</i>	

**FUENTES:** Subsecretaría del Ministerio de Hacienda (1925) y cálculos propios.

**CUADRO II.5. Resultados catastrales: Superficies medias por parcela y propietario (hasta 31-12-1924)**

PROVINCIAS	Número de Pueblos en vigencia	SUPERFICIE IMPONIBLE — Hectáreas	Número de parcelas	Número de propietarios	Número de parcelas por propietario	SUPERFICIE MEDIA por parcela			SUPERFICIE MEDIA por propietario			PROVINCIAS
						Hectáreas	Áreas	Centi-áreas	Hectáreas	Áreas	Centi-áreas	
Albacete . . . . .	84	1.440.208	472.977	74.395	6,35	3	04	40	19	35	89	Albacete .
Alicante . . . . .	129	457.595	556.433	99.218	5,60		82	23	4	61	20	Alicante.
Almería . . . . .	59	438.497	170.709	43.908	3,88	2	56	86	9	98	67	Almería.
Avila . . . . .	113	258.537	335.676	32.456	10,34		77	01	6	96	57	Avila.
Badajoz . . . . .	100	1.387.122	269.148	66.936	4,02	5	15	37	20	72	32	Badajoz.
Cáceres . . . . .	70	764.415	149.741	23.957	6,25	5	10	40	31	90	77	Cáceres.
Cádiz . . . . .	41	685.436	47.193	22.094	2,13	14	52	40	31	02	36	Cádiz.
Castellón . . . . .	89	427.436	337.965	76.210	4,43	1	26	47	5	60	86	Castellón.
Ciudad-Real . . . . .	96	1.909.456	406.246	80.007	5,07	4	70	02	23	86	61	Ciudad-Real
Córdoba . . . . .	75	1.320.530	262.030	70.770	3,70	5	03	90	18	65	94	Córdoba .
Cuenca . . . . .	68	338.401	376.849	27.646	13,63		89	79	12	24	05	Cuenca .
Granada . . . . .	182	1.141.797	311.564	77.211	4,03	3	66	47	14	78	79	Granada .
Guadalajara . . . . .	70	205.477	385.382	28.075	13,72		53	31	7	31	88	Guadalajara.
Huelva . . . . .	19	258.677	88.234	21.160	4,16	2	93	17	12	22	48	Huelva .
Jaén . . . . .	98	1.300.937	354.087	95.227	3,71	3	67	40	13	66	14	Jaén.
Madrid . . . . .	195	727.039	476.286	61.197	7,78	1	52	64	11	88	03	Madrid .
Málaga . . . . .	83	631.360	313.672	58.797	5,33	2	01	29	10	73	79	Málaga .
Murcia . . . . .	34	443.185	149.475	39.182	3,81	2	96	49	11	31	09	Murcia .
Palencia . . . . .	20	42.793	62.498	4.706	13,28		68	47	9	09	32	Palencia .
Salamanca . . . . .	114	326.495	238.275	24.270	9,81	1	37	02	13	45	26	Salamanca.
Segovia . . . . .	106	258.394	342.908	25.951	13,21		75	35	9	95	69	Segovia .
Sevilla . . . . .	75	1.103.497	133.438	35.237	3,78	8	26	97	31	31	64	Sevilla .
Soria . . . . .	13	28.934	68.830	3.523	19,53		42	03	14	30	20	Soria .
Toledo . . . . .	206	1.467.639	624.061	104.377	5,97	2	35	17	14	06	09	Toledo .
Valencia . . . . .	53	366.017	231.027	45.862	5,03	1	58	43	7	98	08	Valencia .
Valladolid . . . . .	74	188.720	225.699	20.682	10,91		83	61	9	12	48	Valladolid .
Zamora . . . . .	21	60.570	66.518	7.952	8,36		91	05	7	61	69	Zamora .
<b>TOTALES . . . . .</b>	<b>2.287</b>	<b>17.979.164</b>	<b>7.456.921</b>	<b>1.271.006</b>								

**FUENTE:** Subsecretaría del Ministerio de Hacienda (1925)

CUADRO II.6. Resultados catastrales: Distribución de contribuyentes según sus cuotas del Tesoro (hasta 31-12-1925)

PROVINCIAS	Número de términos.	NÚMERO DE CONTRIBUYENTES												Total de contribuyentes.
		Pesetas.												
		Menores de 1.	De 1 a 3.	De 3 a 10.	De 10 a 20.	De 20 a 50.	De 50 a 100.	De 100 a 300.	De 300 a 500.	De 500 a 1 000.	De 1 000 a 2 000.	De 2 000 a 5 000.	De 5 000 en adelante.	
Albacete.....	84	14 791	16 778	20 820	8 591	7 948	2 924	2 214	494	421	185	101	9	75 276
Alicante.....	129	8 140	17 361	31 712	16 209	16 475	5 180	3 566	609	366	111	33	9	99 771
Almería.....	59	7 450	7 852	10 983	6 164	6 346	2 731	1 766	337	200	87	26	1	43 943
Avila.....	113	7 036	7 406	8 727	4 062	3 898	1 755	1 342	224	155	55	17	4	34 681
Badajoz.....	100	2 066	6 652	18 773	12 312	12 257	5 983	5 076	1 194	1 148	782	563	189	66 995
Báceres.....	70	2 952	3 926	6 392	3 692	3 751	1 762	1 266	313	304	233	173	65	24 829
Báiz.....	41	1 811	2 609	6 127	3 606	4 171	2 000	1 747	504	455	302	214	95	23 641
Bastellón.....	89	9 507	12 708	21 494	12 188	11 737	3 535	1 768	176	109	33	13	1	73 269
Ciudad Real.....	96	6 122	14 469	22 063	12 516	14 260	5 503	4 071	841	649	387	138	28	81 047
Córdoba.....	75	7 065	11 826	20 274	10 772	10 401	4 362	3 858	1 028	930	496	291	95	71 398
Cuenca.....	68	3 033	4 816	6 878	3 865	4 212	2 083	1 671	363	255	105	38	8	27 327
Granada.....	182	7 065	14 375	18 836	10 968	13 058	5 742	5 013	1 248	934	500	244	59	78 042
Huadalajara.....	70	4 495	5 332	6 468	3 492	4 193	2 060	1 391	169	97	35	15	2	27 749
Huelva.....	19	1 248	1 902	5 232	3 989	4 530	2 116	1 563	321	222	98	53	33	21 307
Jén.....	98	8 998	12 645	30 542	15 406	15 428	5 934	5 051	1 160	887	445	147	41	96 684
Madrid.....	195	8 432	11 583	16 424	8 548	8 539	3 880	2 979	659	451	218	86	41	61 849
Málaga.....	82	7 131	8 696	16 506	9 373	9 320	3 577	2 874	731	573	307	155	60	59 300
Murcia.....	34	8	10 412	11 001	5 281	7 133	2 512	2 466	556	427	134	68	22	40 020
Valencia.....	20	391	644	1 347	743	901	514	597	162	83	24	16	2	5 424
Valencia.....	114	2 396	3 994	6 213	3 319	3 647	1 963	1 763	394	327	154	134	34	24 338
Segovia.....	106	1 884	7 628	6 396	3 314	3 453	1 677	1 191	215	153	94	42	14	26 061
Sevilla.....	75	441	1 641	6 843	6 749	8 038	4 175	3 844	1 040	1 011	717	594	303	35 396
Soria.....	13	497	353	480	388	369	164	101	19	9	4	4	1	2 389
Toledo.....	206	8 932	19 147	31 880	16 724	15 855	6 580	4 614	934	699	322	174	42	105 903
Valencia.....	53	3 747	6 275	12 083	8 105	8 453	3 826	2 258	374	282	90	35	2	45 530
Valladolid.....	75	1 333	3 674	5 862	3 105	3 402	1 821	1 787	415	294	99	40	14	21 846
Zamora.....	21	837	1 307	1 998	1 160	1 265	561	537	129	92	20	16	3	7 925
TOTALES.....	2 287	127 808	216 011	352 354	194 641	203 040	84 929	66 371	14 609	11 533	6 037	3 430	1 177	1 281 940

FUENTE: Dirección general del Instituto Geográfico y Estadístico: Anuario estadístico de España de 1926.

**CUADRO II.7. Resultados catastrales: Distribución total de la propiedad y de los cultivos según tipos de explotación (hasta 31-12-1927)**

CULTIVOS O APROVECHAMIENTOS	EXPLOTACION DIRECTA		ARRENDAMIENTO		APARCERIA		TOTALES		Por 100 de extensión total
	N.º de parcelas	Extensiones Hectáreas	N.º de parcelas	Extensiones Hectáreas	N.º de parcelas	Extensiones Hectáreas	N.º de parcelas	Extensiones Hectáreas	
<b>Regadío.</b>									
Hortalizas, cereales, frutales	452.367	192.718	158.068	134.167	27.893	18.103	638.328	345.988	1,76
Prados artificiales	46.260	51.776	8.362	27.587	362	1.338	54.984	81.261	0,41
Viveros	27.173	9.560	3.759	3.016	3.545	1.688	34.477	14.561	0,07
Olivares	46.931	32.161	9.069	7.289	3.857	2.305	59.857	41.757	0,21
Arbolado diverso	39.218	22.574	8.790	7.494	3.011	3.354	51.019	33.322	0,17
<b>Total regadío</b>	<b>611.949</b>	<b>309.791</b>	<b>188.048</b>	<b>179.463</b>	<b>38.668</b>	<b>27.485</b>	<b>838.665</b>	<b>516.739</b>	<b>2,62</b>
<b>Secano.</b>									
Cereales y leguminosas	3.406.026	4.887.364	967.294	2.545.955	112.502	513.818	4.485.822	7.047.437	40,49
Viveros	672.189	327.277	62.581	89.182	31.772	41.682	766.542	657.519	3,34
Olivares	644.195	964.082	51.720	201.818	18.349	37.894	714.674	1.203.795	6,12
Arbolado diverso	151.049	120.063	14.819	18.537	9.456	15.417	175.324	134.017	0,76
<b>Total secano</b>	<b>4.873.369</b>	<b>6.498.786</b>	<b>1.096.414</b>	<b>2.855.462</b>	<b>172.579</b>	<b>608.211</b>	<b>6.142.362</b>	<b>9.962.459</b>	<b>50,64</b>
<b>Inculto.</b>									
Pantizales	442.623	2.176.661	126.103	1.580.518	11.725	163.281	580.449	3.930.480	19,93
Leñas	142.985	1.639.637	25.106	816.104	4.612	84.244	172.704	2.539.085	12,92
Espartos	11.972	218.362	7.322	86.463	2.222	31.629	21.526	335.854	1,72
Encinas y alcornoques	51.252	872.112	15.391	805.394	1.750	39.682	68.392	1.716.999	8,73
Pinares	45.631	428.928	7.780	110.523	952	28.413	54.364	359.371	2,85
Otros árboles	15.921	61.775	2.995	24.929	318	9.406	19.234	96.210	0,49
Salinas y lagunas	679	9.213	24	11.058	"	"	702	20.271	0,10
<b>Total inculto</b>	<b>711.063</b>	<b>5.398.696</b>	<b>184.721</b>	<b>3.434.819</b>	<b>21.589</b>	<b>336.055</b>	<b>817.373</b>	<b>9.189.579</b>	<b>46,74</b>
<b>Resumen.</b>									
Regadío	611.949	309.791	188.048	179.463	38.668	27.485	838.665	516.739	2,62
Secano	4.873.369	6.498.786	1.096.414	2.855.462	172.579	608.211	6.142.362	9.962.459	50,64
<b>Total cultivado</b>	<b>5.485.318</b>	<b>6.808.577</b>	<b>1.284.462</b>	<b>3.034.925</b>	<b>211.247</b>	<b>635.696</b>	<b>6.981.027</b>	<b>10.479.198</b>	<b>53,26</b>
Inculto	711.063	5.398.696	184.721	3.434.819	21.589	336.055	817.373	9.189.579	46,74
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>6.196.381</b>	<b>12.207.273</b>	<b>1.469.183</b>	<b>6.469.744</b>	<b>232.836</b>	<b>971.751</b>	<b>7.898.400</b>	<b>19.668.768</b>	<b>100,00</b>

**DISTRIBUCION PROPORCIONAL EN CADA 100 PARCELAS Y EN CADA 100 HECTAREAS**

	Parcelas	Hectáreas	Parcelas	Hectáreas	Parcelas	Hectáreas	Parcelas	Hectáreas
Regadío	7,75	1,58	2,38	0,91	0,49	0,14	10,62	2,62
Secano	61,70	33,04	19,58	14,52	2,18	3,09	77,77	50,64
<b>Total cultivado</b>	<b>69,45</b>	<b>34,62</b>	<b>18,26</b>	<b>15,43</b>	<b>2,67</b>	<b>3,23</b>	<b>88,39</b>	<b>53,26</b>
Inculto	9,00	27,45	2,34	17,46	0,27	1,81	11,61	46,74
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>78,45</b>	<b>62,07</b>	<b>18,60</b>	<b>32,89</b>	<b>2,94</b>	<b>5,04</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

**EXTENSION MEDIA DE LAS PARCELAS**

	HECTAREAS			
	0,51	0,95	0,71	0,62
Regadío	1,33	2,60	2,52	1,62
Secano	1,24	2,26	2,01	1,59
<b>Total cultivado</b>	<b>1,29</b>	<b>2,59</b>	<b>2,26</b>	<b>1,62</b>
Inculto	1,97	4,40	4,26	2,49
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>1,97</b>	<b>4,40</b>	<b>4,26</b>	<b>2,49</b>

FUENTE: Ministerio de Hacienda (1930)

CUADRO II.8. Resultados catastrales: Distribución del número de fincas según su superficie (hasta 31-12-1927)

PROVINCIAS	Número de términos	NUMERO DE PARCELAS											Total de fincas
		De menos de una hectárea	De 1 a 5 hectáreas	De 5 a 10 hectáreas	De 10 a 50 hectáreas	De 50 a 100 hectáreas	De 100 a 250 hectáreas	De 250 a 500 hectáreas	De 500 a 1.000 hectáreas	De 1.000 a 2.500 hectáreas	De 2.500 a 5.000 hectáreas	De más de 5.000 hectáreas	
Albacete	84	275.940	104.845	14.876	13.134	2.426	1.531	559	152	57	3	"	413.523
Alicante	131	275.664	57.978	7.917	4.551	651	365	99	34	2	"	"	347.262
Almería	75	124.646	50.526	7.657	5.388	758	368	119	40	17	"	"	189.519
Ávila	144	371.365	49.402	3.281	1.679	342	132	54	19	7	"	1	426.282
Badajoz	121	176.789	90.291	13.401	9.865	2.521	1.588	819	270	41	5	"	295.690
Cáceres	84	132.867	34.411	4.986	4.252	1.289	1.172	537	163	43	"	"	179.720
Cádiz	40	23.665	14.652	3.243	4.159	706	558	364	170	67	7	3	47.595
Castellón	100	273.423	49.509	3.882	3.502	622	294	69	17	3	"	1	331.262
Ciudad Real	96	179.459	148.986	16.603	9.216	902	811	584	340	196	41	18	357.156
Córdoba	75	137.756	66.311	10.314	8.491	1.536	1.113	685	254	59	8	5	226.532
Cuenca	73	303.748	68.929	3.490	2.047	315	155	39	10	5	"	"	376.788
Granada	191	243.528	72.387	9.166	6.452	1.023	827	443	190	100	22	10	334.148
Guadalajara	83	424.250	21.859	1.029	1.074	239	143	29	3	1	"	"	448.627
Huelva	30	77.519	20.446	4.055	2.379	486	375	181	95	59	4	5	105.604
Jaén	98	196.282	114.442	16.674	9.640	1.191	630	399	208	97	19	4	339.586
Madrid	195	369.529	92.703	5.143	3.703	665	459	217	75	26	3	1	472.504
Málaga	87	122.843	39.861	4.397	4.609	852	571	295	90	42	7	1	174.048
Murcia	36	119.265	42.842	7.747	6.500	1.031	382	145	38	10	4	"	177.964
Palencia	48	134.308	17.115	442	272	39	13	1	"	"	"	"	152.191
Salamanca	144	276.433	46.744	1.718	1.302	376	233	133	64	41	2	"	327.046
Segovia	122	376.632	24.210	1.378	1.673	310	169	66	21	14	1	"	404.763
Sevilla	79	40.005	38.477	7.064	6.188	1.155	922	630	291	82	6	6	94.326
Soria	23	127.191	559	113	315	110	61	23	1	1	"	"	128.374
Toledo	206	394.425	209.296	15.274	6.974	716	558	376	192	89	26	5	627.381
Valencia	59	234.076	44.815	4.260	4.117	756	401	201	28	5	3	"	288.662
Valladolid	136	369.057	73.798	2.879	1.604	229	121	25	1	6	2	"	447.722
Zamora	57	156.160	28.565	1.034	482	58	19	5	8	4	"	"	184.335
<b>TOTALES</b>	<b>2.620</b>	<b>5.936.816</b>	<b>1.620.059</b>	<b>172.823</b>	<b>123.568</b>	<b>21.304</b>	<b>13.872</b>	<b>7.096</b>	<b>2.775</b>	<b>1.074</b>	<b>164</b>	<b>89</b>	<b>7.889.510</b>

FUENTE: Ministerio de Hacienda (1930)

CUADRO II.9. Resultados catastrales: Distribución de los conjuntos de fincas según su extensión (hasta 31-12-1927)

PROVINCIAS	Número de términos	EXTENSIONES CORRESPONDIENTES A PARCELAS											Total extensión
		De menos de una hectárea	De 1 a 5 hectáreas	De 5 a 10 hectáreas	De 10 a 50 hectáreas	De 50 a 100 hectáreas	De 100 a 250 hectáreas	De 250 a 500 hectáreas	De 500 a 1.000 hectáreas	De 1.000 a 2.500 hectáreas	De 2.500 a 5.000 hectáreas	De más de 5.000 hectáreas	
Albacete	34	95.489	219.996	107.237	272.574	162.885	216.769	173.701	101.376	82.588	10.831	"	1.443.134
Alicante	131	93.191	194.097	49.043	78.759	28.457	55.415	34.670	23.471	2.187	"	"	479.290
Almería	75	24.085	112.581	51.306	102.976	51.629	52.596	39.018	38.288	26.042	"	"	499.529
Ávila	144	127.654	80.720	19.939	29.399	22.280	17.065	16.721	12.140	10.697	4.698	"	351.543
Badajoz	121	95.615	199.622	95.356	210.520	164.524	226.024	269.754	192.183	82.197	16.872	"	1.552.967
Cáceres	84	49.017	69.642	32.917	98.438	84.078	177.327	168.947	111.161	71.244	"	"	862.771
Cádiz	40	10.661	32.426	22.490	82.392	49.170	81.860	128.094	114.968	93.293	25.833	30.646	669.813
Castellón	100	137.457	99.088	29.121	77.714	44.298	33.132	21.360	11.912	4.411	6.212	"	164.705
Ciudad Real	96	104.582	320.015	117.677	193.525	65.644	101.774	204.397	233.817	302.145	150.000	123.589	1.917.165
Córdoba	70	69.313	140.012	70.208	183.059	108.076	168.169	225.311	172.277	126.921	28.382	34.729	1.326.357
Cuenca	73	118.372	124.497	23.862	42.091	20.876	22.572	11.964	2.154	9.009	"	"	375.396
Granada	191	96.405	151.520	64.129	130.170	71.660	120.612	143.779	130.014	149.127	70.648	66.115	1.194.179
Guzmán	83	104.485	42.431	7.853	23.339	16.206	22.231	9.226	2.110	1.300	"	"	229.379
Huelva	33	25.648	43.012	27.260	51.204	33.659	58.092	64.108	64.538	32.511	16.308	30.248	196.598
Jaén	98	109.594	226.934	107.232	185.717	78.958	90.468	129.562	140.897	163.166	61.384	22.445	1.316.357
Madrid	195	149.140	185.738	36.105	87.592	46.709	64.340	71.469	64.297	59.176	25.447	6.625	650.967
Málaga	87	50.292	79.114	33.281	94.908	59.974	84.627	93.306	64.297	59.176	25.447	"	564.549
Murcia	36	46.096	93.799	53.576	141.638	72.520	54.797	45.929	28.895	16.708	13.681	"	95.385
Palencia	48	53.225	28.227	2.926	5.329	2.703	1.656	389	"	"	"	"	436.321
Salamanca	144	112.330	73.696	11.259	29.021	25.797	34.888	42.373	43.243	57.770	5.964	"	312.989
Segovia	122	120.585	41.803	11.734	36.038	21.806	24.089	20.706	13.477	20.106	2.600	"	1.120.416
Sevilla	79	22.958	86.561	48.090	132.342	84.973	133.346	205.887	199.923	120.626	20.888	64.832	48.200
Soria	23	11.874	1.142	795	7.559	7.820	8.320	7.067	567	"	"	"	1.478.519
Toledo	206	198.632	405.022	105.750	135.235	47.389	81.782	120.700	121.044	138.419	70.121	44.425	500.225
Valencia	59	85.934	87.993	29.602	90.528	49.910	54.514	63.692	19.478	7.193	11.381	"	100.403
Valladolid	136	158.672	132.376	19.627	32.428	16.097	18.370	8.073	545	7.643	6.597	"	144.279
Zamora	57	61.995	45.939	6.952	9.133	4.051	2.997	1.922	5.489	5.891	"	"	
<b>TOTALES</b>	<b>2.620</b>	<b>2.243.539</b>	<b>3.227.993</b>	<b>1.185.327</b>	<b>2.064.673</b>	<b>1.451.858</b>	<b>2.007.542</b>	<b>2.319.890</b>	<b>1.908.202</b>	<b>1.676.652</b>	<b>555.386</b>	<b>128.788</b>	<b>19.672.950</b>

FUENTE: Ministerio de Hacienda (1930)

CUADRO II.10. Resultados catastrales: Distribución de la riqueza imponible según grupos de importes (hasta 31-12-1927)

PROVINCIAS	Número de términos	IMPORTE DE LAS RIQUEZAS										Total de las riquezas
		Menores de 5 pesetas	De 5 a 10 pesetas	De 10 a 50 pesetas	De 50 a 100 pesetas	De 100 a 250 pesetas	De 250 a 500 pesetas	De 500 a 1.000 pesetas	De 1.000 a 2.500 pesetas	De 2.500 a 5.000 pesetas	De más de 5.000 pesetas	
Albacete .....	84	31.446	77.192	989.899	963.865	1.671.580	1.637.388	1.577.387	2.319.824	2.190.417	6.153.755	17.552.753
Alicante .....	131	19.332	57.214	1.158.530	1.592.113	3.481.385	2.992.134	2.797.815	3.758.307	2.427.040	3.391.917	21.675.788
Almería .....	75	26.429	42.385	416.275	564.446	1.281.218	1.404.146	1.618.797	1.968.252	1.175.419	1.991.239	10.388.605
Ávila .....	144	22.047	116.789	487.726	723.661	1.002.590	1.090.258	1.112.164	1.266.347	968.494	1.745.555	8.535.631
Badajoz .....	121	5.895	19.314	639.078	1.094.712	2.880.772	3.175.947	4.006.573	6.823.167	6.126.053	38.050.629	62.822.083
Cáceres .....	84	2.050	22.231	111.253	353.027	799.238	1.230.715	1.474.860	2.478.975	3.862.526	10.219.384	20.599.259
Cádiz .....	41	4.272	11.082	205.593	322.704	779.444	1.016.169	1.208.447	2.132.549	2.431.845	16.726.093	24.838.193
Castellón .....	100	23.010	47.464	714.927	1.120.145	2.325.140	2.236.654	1.579.504	1.406.137	635.119	832.781	10.920.881
Ciudad Real .....	96	65.022	151.752	1.515.755	1.420.632	2.701.402	3.400.232	3.728.059	4.742.490	3.527.451	9.511.502	30.764.297
Córdoba .....	75	20.234	60.990	776.193	1.174.750	2.351.992	2.519.376	3.048.336	5.435.994	5.119.871	21.408.082	41.915.873
Cuenca .....	73	11.051	24.065	326.742	335.939	903.812	985.785	1.228.036	1.843.327	1.389.314	2.925.082	9.983.634
Granada .....	191	23.154	45.433	653.527	1.001.571	2.564.412	3.173.706	3.859.844	6.392.297	5.359.205	17.095.408	40.168.559
Guadalajara .....	83	10.209	20.288	253.021	277.117	761.711	1.095.491	1.196.997	1.271.654	551.041	928.509	6.366.038
Huelva .....	33	75.305	101.353	955.897	804.076	1.135.238	1.679.520	1.459.896	1.669.906	1.706.893	5.302.728	14.881.810
Jaén .....	98	9.577	35.478	952.284	1.483.547	3.147.632	3.426.500	3.614.428	6.669.593	5.384.957	14.379.944	39.103.940
Madrid .....	195	17.715	41.317	569.503	687.855	1.593.302	2.064.081	2.387.422	3.517.623	2.807.428	10.006.671	23.699.417
Málaga .....	81	13.125	37.160	472.752	851.923	1.985.610	1.906.452	2.122.857	3.247.405	3.866.062	11.403.122	25.896.415
Murcia .....	36	350.578	312.711	2.738.712	1.691.099	2.780.842	3.785.697	2.901.507	2.750.828	2.540.767	3.021.877	22.854.015
Palencia .....	48	1.806	5.326	86.375	118.396	326.656	495.235	775.382	1.361.075	944.566	1.611.993	5.726.810
Salamanca .....	144	26.920	33.833	332.456	327.304	789.083	1.012.528	1.497.432	2.262.065	1.801.866	3.993.317	17.076.804
Segovia .....	122	9.572	23.501	231.958	239.928	753.819	893.599	1.218.750	1.267.299	875.060	3.600.191	9.113.677
Sevilla .....	79	1.294	4.027	174.398	448.495	1.430.640	1.803.756	2.465.422	4.390.399	4.486.656	43.334.464	58.539.491
Soria .....	23	2.516	4.749	32.236	39.409	117.309	132.825	114.908	93.478	58.744	190.098	786.272
Toledo .....	206	15.285	51.258	1.063.131	1.364.508	3.210.919	3.842.435	3.964.973	5.543.004	4.291.104	11.950.923	35.297.570
Valencia .....	59	8.793	25.748	572.813	736.577	1.904.400	2.074.625	2.094.240	2.361.921	1.663.055	2.919.560	14.361.734
Valladolid .....	136	11.320	29.428	416.683	467.830	1.133.000	1.381.721	1.817.687	3.109.329	2.413.976	5.291.757	16.072.729
Zamora .....	57	5.622	15.557	217.200	256.062	602.381	678.455	851.859	1.239.720	850.243	1.374.939	6.091.978
<b>TOTALES .....</b>	<b>2.621</b>	<b>813.490</b>	<b>1.417.643</b>	<b>17.074.923</b>	<b>20.461.636</b>	<b>44.422.027</b>	<b>51.165.480</b>	<b>55.723.588</b>	<b>81.209.465</b>	<b>69.385.143</b>	<b>254.361.519</b>	<b>596.034.914</b>

FUENTE: Ministerio de Hacienda(1930)

CUADRO II.11. Resultados catastrales: Distribución por porcentajes de la riqueza imponible según grupos de importes (hasta 31-12-1927)

REGIONES	Número de términos	IMPORTE DE LAS RIQUEZAS										Total de las riquezas
		Menores de 5 pesetas	De 5 a 10 pesetas	De 10 a 50 pesetas	De 50 a 100 pesetas	De 100 a 250 pesetas	De 250 a 500 pesetas	De 500 a 1.000 pesetas	De 1.000 a 2.500 pesetas	De 2.500 a 5.000 pesetas	De más de 5.000 pesetas	
Albacete .....	84	0,13	0,44	5,64	5,49	9,52	9,33	8,96	13,22	12,14	35,06	100
Alicante .....	131	0,09	0,26	5,34	7,35	16,06	13,80	12,91	17,34	11,20	15,65	100
Almería .....	75	0,25	0,41	4,01	5,45	12,22	13,52	15,58	17,98	11,32	19,17	100
Avila .....	144	0,26	1,37	5,71	8,48	11,74	12,77	13,03	14,84	11,35	20,45	100
Badajoz .....	121	0,01	0,02	1,02	1,74	4,59	5,06	6,38	10,86	9,75	60,56	100
Cáceres .....	84	0,00	0,11	0,54	1,71	3,88	6,22	7,16	12,01	18,75	49,62	100
Cádiz .....	41	0,02	0,34	0,53	1,30	3,14	4,09	4,87	8,59	9,78	67,34	100
Castellón .....	100	0,21	0,43	6,55	10,25	21,29	20,48	14,46	12,88	5,82	7,63	100
Ciudad Real .....	96	0,21	0,49	4,93	4,62	8,78	11,05	12,12	15,42	11,47	30,91	100
Córdoba .....	75	0,05	0,15	1,85	2,80	5,61	6,02	7,27	12,97	12,21	51,07	100
Cuenca .....	73	0,11	0,24	3,37	3,36	9,06	9,87	12,30	18,47	13,92	29,30	100
Granada .....	191	0,08	0,11	1,63	2,49	6,38	7,90	9,62	15,91	13,34	42,56	100
Guadalajara .....	83	0,16	0,32	3,97	4,35	11,97	17,21	18,80	19,98	8,66	14,58	100
Huelva .....	33	0,51	0,68	6,42	5,40	7,63	11,29	9,81	11,16	11,47	35,63	100
Jaén .....	98	0,03	0,09	2,44	3,79	8,05	8,76	9,24	17,06	13,77	30,77	100
Madrid .....	195	0,08	0,17	2,40	2,90	0,75	8,71	10,07	14,84	11,85	42,23	100
Málaga .....	87	0,05	0,14	1,83	3,29	7,67	7,36	8,20	12,54	14,89	44,03	100
Murcia .....	36	1,53	1,37	11,98	7,40	12,17	16,48	12,70	12,04	11,11	13,22	100
Palencia .....	48	0,03	0,09	1,51	2,07	5,70	8,65	12,54	23,77	16,49	23,15	100
Salamanca .....	144	0,16	0,20	1,95	1,92	4,62	5,93	8,77	13,24	10,55	52,66	100
Segovia .....	122	0,10	0,26	2,53	2,63	8,27	9,81	13,37	13,91	9,60	39,50	100
Sevilla .....	79	"	0,01	0,30	0,77	2,44	3,08	4,21	7,50	7,66	74,03	100
Soria .....	23	0,32	0,60	4,10	3,02	14,92	16,89	14,62	11,89	7,47	24,17	100
Toledo .....	206	0,04	0,14	3,01	3,87	9,10	10,89	11,23	15,70	12,16	33,86	100
Valencia .....	59	0,06	0,18	3,99	5,13	12,26	14,45	14,58	16,45	11,57	20,33	100
Valladolid .....	136	0,07	0,17	2,59	2,92	7,06	8,60	11,31	19,35	15,02	32,92	100
Zamora .....	57	0,09	0,26	3,57	4,20	9,89	11,14	13,96	20,35	13,96	22,56	100
TOTALES .....	2.621	0,14	0,25	2,86	3,43	7,45	8,58	9,35	13,62	11,64	42,68	100

FUENTE: Ministerio de Hacienda (1930)

CUADRO II.12. Resultados catastrales: Distribución de las riquezas imponibles entre diferentes superficies parcelarias (hasta 31-12-1927)

PROVINCIAS	Número de términos	RIQUEZAS CORRESPONDIENTES A PARCELAS											Total extensión
		De menos de una hectárea	De 1 a 5 hectáreas	De 5 a 10 hectáreas	De 10 a 50 hectáreas	De 50 a 100 hectáreas	De 100 a 250 hectáreas	De 250 a 500 hectáreas	De 500 a 1.000 hectáreas	De 1.000 a 2.500 hectáreas	De 2.500 a 5.000 hectáreas	De más de 5.000 hectáreas	
Albacete .....	84	4.499.880	3.890.434	1.951.711	2.905.209	1.454.850	1.279.204	355.004	399.953	293.684	22.844	"	17.552.753
Alicante .....	131	8.971.885	6.193.009	2.065.055	2.797.126	746.096	484.206	246.579	74.175	10.776	"	86.871	21.675.788
Almería .....	75	4.019.041	2.267.841	960.893	1.311.203	702.980	548.730	306.511	170.820	100.537	"	"	10.388.605
Ávila .....	144	3.442.409	2.612.590	379.447	769.783	316.215	208.700	147.483	82.223	62.934	12.937	"	8.535.671
Badajoz .....	121	4.775.212	9.276.038	4.157.607	9.222.405	6.640.002	8.934.434	10.072.277	6.616.827	2.607.967	520.359	"	62.822.088
Cáceres .....	84	2.569.639	2.496.551	1.166.672	2.752.787	2.186.503	4.041.844	3.039.676	1.615.301	715.752	21.531	"	20.599.259
Cádiz .....	40	1.105.506	1.881.356	1.471.952	2.433.516	1.477.672	3.221.313	3.737.531	4.163.234	2.336.715	380.036	669.127	24.278.256
Castellón .....	100	5.889.210	2.419.820	520.139	896.728	450.292	475.054	148.335	60.947	20.104	40.252	"	10.920.881
Ciudad Real ...	96	4.571.932	8.946.527	3.150.955	2.508.854	1.356.363	1.599.098	2.180.619	2.100.729	2.213.991	647.857	183.042	30.764.297
Córdoba .....	75	4.010.224	6.496.675	2.506.152	6.253.512	3.476.246	4.874.416	6.299.922	4.390.084	2.857.904	336.901	313.762	41.915.873
Cuenca .....	73	4.280.636	3.087.527	763.648	885.435	286.642	298.906	169.552	54.457	156.531	"	"	9.963.594
Granada .....	191	5.623.198	9.301.347	3.033.103	4.760.673	2.008.975	3.039.988	2.461.020	2.896.914	3.118.796	662.851	356.194	40.168.059
Guadalajara ...	83	4.489.614	1.023.584	115.152	264.199	139.544	175.313	71.309	29.070	19.570	38.653	"	6.366.038
Huelva .....	33	3.369.449	2.292.940	1.494.642	1.447.610	1.254.748	1.387.933	894.794	935.874	1.057.442	295.837	150.491	14.881.610
Jaén .....	98	9.961.670	9.960.240	4.259.547	4.962.171	2.181.053	1.903.910	2.046.795	1.540.878	1.583.493	531.411	166.471	39.103.939
Madrid .....	195	5.512.200	7.218.329	1.397.873	2.775.764	1.188.279	1.451.978	1.471.958	1.264.125	735.890	427.547	255.474	23.699.417
Málaga .....	87	3.777.222	4.904.424	2.123.558	3.833.124	2.606.998	3.262.023	2.614.854	1.440.538	1.117.572	175.506	5.289	25.896.413
Murcia .....	26	6.562.575	6.219.590	2.231.217	2.942.995	1.728.876	913.327	593.820	297.737	170.018	84.180	"	22.854.615
Palencia .....	48	3.280.151	1.880.201	191.699	215.065	52.320	24.253	25.110	48.920	"	"	"	5.726.410
Salamanca .....	144	5.315.105	3.196.884	521.729	1.064.204	889.401	1.176.010	1.490.927	1.587.005	1.677.999	154.540	"	17.076.804
Segovia .....	122	3.975.992	1.394.244	357.011	1.071.673	642.389	664.924	468.026	316.432	222.979	"	"	9.113.677
Sevilla .....	79	1.866.531	6.868.257	3.444.197	8.453.580	5.161.166	7.764.156	10.449.346	9.295.697	4.169.704	415.220	651.637	58.539.491
Soria .....	23	524.017	21.693	8.616	41.530	48.827	81.027	49.394	851	10.317	"	"	786.272
Toledo .....	206	7.740.214	11.207.872	2.618.102	3.028.694	1.073.965	1.593.045	2.178.011	2.750.091	1.698.637	1.095.979	312.960	35.297.570
Valencia .....	59	3.959.482	3.217.420	980.940	2.593.647	1.092.904	1.163.692	1.002.180	167.843	92.830	49.995	40.795	14.361.734
Valladolid .....	136	4.735.889	2.783.216	3.977.339	2.424.982	918.033	654.952	224.922	18.283	196.325	138.255	"	16.072.729
Zamora .....	57	2.855.015	2.008.255	289.105	318.802	155.690	76.888	37.570	124.839	165.814	"	"	6.091.778
<b>TOTALES .....</b>	<b>2.620</b>	<b>124.602.712</b>	<b>123.058.608</b>	<b>46.748.882</b>	<b>76.035.081</b>	<b>40.246.029</b>	<b>51.302.379</b>	<b>53.333.605</b>	<b>42.454.046</b>	<b>27.444.311</b>	<b>6.462.707</b>	<b>3.797.113</b>	<b>595.474.978</b>

FUENTE: Ministerio de Hacienda (1930)

CUADRO II.13. Resultados catastrales: Distribución de propietarios según la extensión de sus fincas (hasta 31-12-1927)

PROVINCIAS	Número de términos	NUMERO DE PROPIETARIOS											Total de propietarios
		De menos de una hectárea	De 1 a 5 hectáreas	De 5 a 10 hectáreas	De 10 a 50 hectáreas	De 50 a 100 hectáreas	De 100 a 250 hectáreas	De 250 a 500 hectáreas	De 500 a 1.000 hectáreas	De 1.000 a 2.500 hectáreas	De 2.500 a 5.000 hectáreas	De más de 5.000 hectáreas	
Albacete .....	84	31.874	26.225	6.930	7.766	1.362	1.075	468	265	161	39	10	76.225
Alicante .....	131	58.585	33.111	6.470	4.567	699	393	139	51	24	8	187	104.234
Almería .....	75	27.049	15.529	4.950	4.277	653	369	134	40	22	9	2	53.034
Avila .....	144	26.826	14.843	2.474	1.529	299	118	51	19	7	1	"	46.167
Badajoz .....	121	27.744	30.030	7.828	8.033	1.492	1.229	730	448	181	25	6	77.746
Cáceres .....	84	13.896	9.575	2.981	2.967	577	446	271	192	102	35	7	31.050
Cádiz .....	41	8.711	6.808	2.393	2.442	620	537	327	188	77	16	8	22.127
Castellón .....	100	32.485	38.359	7.562	4.277	443	262	87	36	5	1	"	83.517
Ciudad Real .....	96	18.355	35.604	12.792	12.640	2.099	1.224	795	515	185	53	45	84.217
Córdoba .....	75	26.452	27.657	6.578	7.570	1.514	1.198	596	294	136	17	11	72.023
Cuenca .....	73	14.881	11.353	3.711	4.494	597	334	115	60	20	"	"	35.555
Granada .....	191	39.625	28.159	6.716	6.481	1.174	863	381	210	121	37	14	83.721
Guadalajara .....	83	13.703	9.894	3.111	2.975	204	111	72	43	8	"	"	30.121
Huelva .....	33	13.323	9.738	2.347	1.959	402	254	117	95	32	9	12	28.288
Jaén .....	98	27.567	45.062	14.093	9.482	1.487	836	406	291	85	34	8	99.261
Madrid .....	195	19.825	19.723	5.906	5.821	1.068	486	212	99	42	8	1	53.191
Málaga .....	87	25.676	24.749	4.981	4.852	902	554	281	107	61	15	1	62.009
Murcia .....	36	21.153	15.171	4.695	4.883	783	548	168	58	31	9	3	47.505
Palencia .....	48	4.910	3.945	1.417	1.612	174	62	16	5	2	"	"	12.142
Salamanca .....	144	13.922	9.290	3.131	3.657	534	336	161	96	100	407	"	31.634
Segovia .....	122	14.804	10.112	2.936	3.146	294	186	85	56	11	3	"	31.936
Sevilla .....	79	10.060	15.202	3.572	4.465	862	834	575	296	126	19	5	36.316
Soria .....	23	2.819	1.246	418	253	10	21	12	13	11	1	"	4.904
Toledo .....	206	35.165	43.610	13.076	13.182	1.972	1.193	554	283	148	52	21	109.160
Valencia .....	59	28.704	18.951	4.716	3.943	720	312	121	56	31	15	8	57.607
Valladolid .....	136	20.851	15.376	4.472	5.180	849	555	80	38	17	2	"	47.517
Zamora .....	57	11.177	8.064	2.117	2.134	207	94	23	17	6	1	1	23.341
TOTALES .....	2.621	590.142	527.583	142.632	134.691	21.997	11.230	6.892	3.871	1.752	817	350	1.444.958

FUENTE: Ministerio de Hacienda (1930)

CUADRO II.14. Resultados catastrales: Distribución de contribuyentes según sus líquidos imponibles (hasta 31-12-1927)

PROVINCIAS	Número de términos	NUMERO DE PROPIETARIOS										Total de contribuyentes
		Menores de 5 pesetas	De 5 a 10 pesetas	De 10 a 50 pesetas	De 50 a 100 pesetas	De 100 a 250 pesetas	De 250 a 500 pesetas	De 500 a 1.000 pesetas	De 1.000 a 2.500 pesetas	De 2.500 a 5.000 pesetas	De más de 5.000 pesetas	
Albacete	84	11.912	8.257	26.640	10.803	9.759	4.031	2.221	1.473	581	495	76.225
Alicante	131	6.915	7.053	36.227	19.550	19.641	7.878	3.816	2.190	653	311	104.234
Almería	75	9.104	5.608	14.919	7.750	7.860	3.938	2.217	1.156	321	192	52.935
Avila	144	21.011	8.201	10.819	3.324	1.642	727	290	112	27	14	46.167
Badajoz	121	1.656	2.505	20.832	14.602	16.390	8.558	5.344	3.937	1.647	2.275	77.746
Cáceres	84	661	2.908	6.601	5.165	6.076	3.969	2.265	1.865	1.035	505	31.050
Cádiz	41	1.362	1.203	6.211	3.828	4.257	2.502	1.560	1.254	630	806	23.673
Castellón	100	9.081	6.639	26.925	15.775	15.389	6.297	2.240	912	156	73	93.517
Ciudad Real	96	9.651	11.546	23.466	12.452	12.185	6.861	4.165	2.585	856	640	84.207
Córdoba	75	4.973	5.281	22.278	12.196	12.496	5.824	3.692	2.841	1.217	1.525	72.023
Cuenca	73	4.227	3.283	11.308	4.726	5.579	2.786	1.778	1.187	402	289	35.565
Granada	191	8.068	6.395	20.339	13.658	14.542	8.732	5.398	3.775	1.494	1.520	83.721
Guadalajara	83	6.258	2.910	8.683	3.751	3.992	2.341	1.282	685	139	80	30.121
Huelva	33	6.680	4.339	9.851	4.023	1.870	785	460	173	61	46	28.284
Jaén	98	3.490	4.616	31.348	19.628	18.973	9.367	5.068	4.071	1.516	1.179	99.256
Madrid	195	6.588	5.802	18.776	9.506	9.777	5.816	3.418	2.030	820	661	63.254
Málaga	87	8.233	7.161	17.172	10.033	9.440	4.775	2.396	1.935	656	508	62.009
Murcia	36	17.133	6.955	14.671	3.810	2.686	1.699	612	275	112	47	48.000
Palencia	48	75	716	3.281	1.646	2.003	1.371	1.097	853	285	155	12.142
Salamanca	144	2.933	2.387	9.119	4.663	4.945	2.903	2.149	1.466	498	571	31.634
Segovia	122	14.285	5.305	8.295	2.059	1.144	488	181	122	36	21	31.936
Sevilla	79	447	477	5.586	6.165	8.776	5.123	3.482	2.798	1.278	2.184	36.316
Soria	23	1.241	536	1.251	520	645	325	124	40	12	10	4.804
Toledo	206	5.134	6.556	36.507	19.303	19.738	9.947	5.750	3.860	1.146	899	109.160
Valencia	59	3.203	3.268	17.521	10.179	11.893	5.900	3.038	1.531	485	291	57.969
Valladolid	136	2.171	2.094	12.185	3.372	2.317	1.592	494	183	74	26	45.629
Zamora	57	2.171	2.094	7.933	3.567	3.752	1.925	1.216	822	242	119	23.841
<b>TOTALES</b>	<b>2.621</b>	<b>167.722</b>	<b>146.747</b>	<b>429.741</b>	<b>226.054</b>	<b>227.567</b>	<b>116.370</b>	<b>65.758</b>	<b>44.001</b>	<b>16.422</b>	<b>15.042</b>	<b>1.455.422</b>

FUENTE: Ministerio de Hacienda (1930)

CUADRO II.15. Estado de los trabajos del catastro de rústica en 1 de enero de 1929.

PROVINCIAS	TERMINOS MUNICIPALES					EXTENSION DE LOS TERMINOS MUNICIPALES				
	En vigencia	Concluidos	En ejecución	No consumados	Total de la provincia	En vigencia Hectáreas	Concluidos Hectáreas	En ejecución Hectáreas	No consumados Hectáreas	Total de la provincia Hectáreas
Albacete .....	84	"	"	"	84	1.486.310	"	"	"	1.486.310
Alicante .....	131	"	7	"	138	497.929	"	81.971	"	579.900
Almería .....	79	1	8	15	103	559.961	16.586	51.175	250.138	877.860
Ávila .....	173	2	67	28	270	477.330	7.190	244.604	75.538	804.662
Badajoz .....	121	3	36	"	160	1.582.669	36.023	546.000	"	2.164.692
Cáceres .....	86	9	69	58	222	916.935	93.272	651.473	334.503	1.996.183
Cádiz .....	41	"	"	"	41	731.824	"	"	"	731.824
Castellón .....	117	2	21	"	140	536.517	10.033	121.398	"	667.948
Ciudad Real .....	96	"	"	"	96	1.974.135	"	"	"	1.974.135
Córdoba .....	75	"	"	"	75	1.372.663	"	"	"	1.372.663
Cuenca .....	84	1	60	143	288	461.242	11.024	450.531	781.646	1.704.443
Granada .....	197	"	2	6	205	1.235.810	"	5.065	12.069	1.252.944
Guadalajara .....	111	2	80	205	398	303.899	3.622	185.614	726.097	1.219.232
Huelva .....	40	1	36	"	77	564.159	5.674	439.215	"	1.009.048
Jaén .....	98	"	"	"	98	1.348.322	"	"	"	1.348.322
Madrid .....	195	"	"	"	195	800.211	"	"	"	800.211
Málaga .....	93	3	6	"	102	679.781	23.045	25.685	"	728.511
Murcia .....	36	"	6	"	42	576.587	"	555.141	"	1.131.728
Palencia .....	67	7	45	131	250	145.850	19.234	154.235	520.681	840.000
Salamanca .....	156	"	24	207	387	492.171	"	132.813	607.153	1.232.137
Segovia .....	141	"	58	76	275	358.352	"	148.148	187.830	694.330
Sevilla .....	86	"	16	"	102	1.196.672	"	209.578	"	1.406.250
Soria .....	34	2	20	289	345	78.560	4.843	78.327	870.076	1.031.805
Toledo .....	206	"	"	"	206	1.533.386	"	"	"	1.533.386
Valencia .....	61	9	122	71	263	628.425	42.107	414.358	90.881	1.075.771
Valladolid .....	143	1	80	12	236	431.423	1.790	328.228	55.622	817.063
Zamora .....	65	1	65	169	300	175.818	1.176	246.424	633.775	1.057.192
<b>TOTALES .....</b>	<b>2.816</b>	<b>44</b>	<b>828</b>	<b>1.410</b>	<b>6.098</b>	<b>21.046.941</b>	<b>275.618</b>	<b>5.069.983</b>	<b>5.146.008</b>	<b>31.538.550</b>

FUENTE: Ministerio de Hacienda (1930)

**CUADRO II.16. Costes totales anuales de la ejecución del Avance Catastral, y cálculo de Pta/Ha, desde el año 1906 al 1928.**

Año	Coste total (miles Pta. corrientes)	Ha. realizadas (miles)	Pta/Ha
1906	1.234	671	1,8
1907	1.336	974	1,4
1908	1.376	1.609	0,9
1909	1.432	824	1,7
1910	1.408	1.772	0,8
1911	2.029	712	2,8
1912	2.275	367	6,2
1913	1.926	620	3,1
1914	1.892	166	11,4
1915	1.873	230	8,1
1916	1.842	200	9,2
1917	1.914	451	4,2
1918	3.224	490	6,6
1919	6.041	1.032	5,9
1920	7.838	939	8,3
1921	8.249	2.446	3,4
1922	8.446	1.364	6,2
1923	8.416	1.853	4,5
1924	6.892	1.152	6,0
1925	6.995	544	12,9
1926	4.679	682	6,9
1927	4.775	727	6,6
1928	4.498	739	6,1

**Notas:** 1) El cálculo de los costes totales anuales está realizado en base a los costes de los trabajos agronómicos del ministerio de Hacienda (reseñados en las fuentes indicadas), con la adición del cálculo propio de los costes de los trabajos planimétricos del Instituto Geográfico y Catastral.

2) Desde el año 1926 al 1928, a pesar de la promulgación de la ley del Directorio militar de 3 de abril de 1925, que establecía la sustitución del Avance Catastral por el Catastro Topográfico Parcelario, se finalizaron las entregas de los trabajos de campo y de gabinete todavía pendientes del Avance Catastral.

**FUENTES:** Ministerio de Hacienda (1930), Ministerio de Hacienda (1946), y cálculos propios.

## **PARTE III**

**(6 Cuadros)**

ESTADÍSTICA PERÍODO CATASTRO TOPOGRÁFICO  
PARCELARIO (1926-1943)



**CUADRO III.1. Costes totales anuales de la ejecución del Catastro Topográfico Parcelario, y cálculo de Pta/Ha, desde el año 1927 al 1942.**

Año	Coste total (miles Pta. corrientes)	Ha. realizadas (miles)	Pta/Ha
1927	4.107	0	---
1928	4.107	25	164,3
1929	4.002	61	65,6
1930	4.003	135	29,7
1931	3.702	263	14,1
1932	3.171	274	11,6
1933	3.145	238	13,2
1934	3.510	250	14,0
1935	4.363	240	18,2
1936-37-38	2.118	113	18,7
1939	2.620	36	72,8
1940	3.881	130	29,9
1941	4.358	203	21,5
1942	5.078	301	16,9
<i>Totales</i>	<i>52.165</i>	<i>2.269</i>	<i>23,0</i>

**Notas:** 1) Las hectáreas realizadas se han cuantificado mediante cálculos propios a partir de los datos de las superficies entregadas por el Instituto Geográfico al ministerio de Hacienda que se relacionan en la fuente indicada (estas "superficies entregadas" incluían también los trabajos de conservación, y el ministerio de Hacienda podía dejar transcurrir largos plazos de tiempo antes de acometer la ejecución de sus trabajos agronómicos).

2) Los costes totales anuales están calculados en base a los costes medios del Instituto Geográfico reseñados en la fuente indicada, con la adición del cálculo propio de los costes de los trabajos agronómicos del ministerio de Hacienda, de acuerdo con la ley de 3 de abril de 1925 y sus normas de desarrollo (sobre todo, la nueva metodología de los trabajos y el paso de 509 geómetras al Instituto Geográfico).

3) Desde mediados de 1933 hasta comienzos de la Guerra Civil se realizaron también levantamientos catastrales por fotografía aérea, de acuerdo con lo establecido por las disposiciones legales republicanas de 6 de agosto de 1932 y de 31 de agosto de 1934.

**FUENTES:** Dirección general del Instituto Geográfico y Catastral (1943), y cálculos propios.

**CUADRO III.2. Estado de los trabajos del catastro de rústica en 31-12-1945**

<i>Provincia</i>	<i>Municipios Realizados</i>	<i>Superficie realizada (Ha)</i>	<i>% realizado</i>
Albacete	86	1.486.300	100
Alicante	140	587.200	100
Almería	102	848.080	97
Ávila	268	804.700	100
Badajoz	160	2.162.300	100
Burgos	115	185.677	13
Cáceres	181	1.741.549	87
Cádiz	41	732.300	100
Castellón	141	667.900	100
Ciudad Real	96	1.974.100	100
Córdoba	75	1.372.700	100
Cuenca	212	1.349.478	80
Granada	205	1.253.100	100
Guadalajara	297	863.160	71
Huelva	78	1.011.800	100
Jaén	99	1.349.200	100
Madrid	196	800.200	100
Málaga	100	728.500	100
Murcia	42	1.131.700	100
Palencia	189	565.925	71
Salamanca	321	930.501	76
Segovia	255	641.067	92
Sevilla	102	1.406.300	100
Soria	96	257.446	25
Toledo	205	1.534.500	100
Valencia	262	1.065.773	97
Valladolid	230	759.132	93
Zamora	236	705.260	67
Zaragoza	102	484.892	28
<i>Totales</i>	4.632	29.400.740	

**Notas:** 1) De estas 29 provincias, las que se hallaban realizadas en más de un 85 por ciento de su superficie fueron levantadas y terminadas, desde 1906, mediante los sistemas del Avance Catastral y del Catastro Topográfico Parcelario.

2) Las provincias de Burgos, Cuenca, Guadalajara, Palencia, Salamanca, Soria, Zamora y Zaragoza se completaron hasta la segunda mitad de los años cincuenta mediante los sistemas del Catastro Topográfico Parcelario y la fotografía aérea.

3) De ellas, las superficies totales de las de Burgos, Soria, Salamanca, Cuenca, Zamora y Guadalajara fueron levantadas en un 93, 87, 76, 73, 70 y 69 por ciento, respectivamente, mediante la fotografía aérea; mientras que las de Palencia y Zaragoza, solamente en un 51 y 39 por ciento, respectivamente.

**FUENTES:** Ministerio de Hacienda (1946), y cálculos propios.



CUADRO III.4. Resultados definitivos de las diferencias de riqueza imponible catastro-amillaramientos hasta 31-12-1945

PROVINCIAS	Catastros aprobados.	Superficie total. — Hectáreas.	RIQUEZA			Tanto por ciento de aumento.	Riqueza media comprobada por Hectárea. — Pesetas.
			Amillurada. — Pesetas.	Comprobada. — Pesetas.	Diferencia. — Pesetas.		
1.—Albacete	86	1.486.300	9.806.768,00	12.944.057,58	3.137.289,58	31,99	8,70
2.—Alicante	140	587.200	16.172.188,12	25.627.989,80	9.455.801,68	58,46	43,64
3.—Almería	102	848.080	16.833.341,96	25.271.090,17	8.437.748,21	50,12	29,73
4.—Ávila	268	804.700	10.245.719,96	21.488.636,87	11.192.916,91	109,24	26,64
5.—Badajoz	160	2.162.300	27.210.142,45	78.377.335,24	51.167.192,79	188,04	36,24
6.—Burgos	116	186.677	9.202.836,23	16.866.257,40	7.663.421,17	83,27	90,83
7.—Cáceres	181	1.741.549	22.501.518,17	56.037.694,72	33.536.176,55	149,03	32,17
8.—Cádiz	41	732.300	16.163.618,10	17.110.833,36	957.215,26	5,92	23,36
9.—Castellón	141	667.900	14.348.286,03	33.099.185,73	18.750.899,70	130,68	49,55
10.—Ciudad Real	96	1.974.100	17.674.382,15	24.352.592,55	6.678.210,40	37,78	12,33
11.—Córdoba	75	1.372.700	21.826.232,00	32.644.314,36	10.818.082,36	49,54	23,78
12.—Cuenca	212	1.349.478	22.636.803,52	36.189.686,51	13.552.882,99	59,87	26,81
13.—Granada	205	1.263.100	16.348.719,00	39.960.551,77	23.611.832,77	144,73	31,88
14.—Guadalajara	297	863.160	17.870.808,34	30.578.808,24	12.707.999,90	71,11	35,42
15.—Huelva	78	1.011.800	16.201.707,61	34.415.670,59	18.213.962,98	112,42	34,01
16.—Jaén	99	1.349.200	19.566.548,85	31.705.981,91	12.139.433,06	62,04	23,49
17.—Madrid	196	800.200	17.203.291,31	24.465.067,47	7.261.776,16	42,22	30,57
18.—Málaga	100	728.500	15.381.695,48	27.834.724,05	12.453.028,57	80,96	38,20
19.—Murcia	42	1.131.700	16.400.339,54	36.662.981,17	20.262.641,63	123,56	32,39
20.—Palencia	189	565.925	19.267.452,34	36.921.321,60	17.653.869,26	91,63	65,24
21.—Salamanca	321	930.501	26.776.540,47	62.006.042,02	35.229.501,55	127,83	65,56
22.—Segovia	255	641.067	13.312.310,03	25.478.419,06	12.166.109,03	91,39	39,74
23.—Sevilla	102	1.406.300	31.848.174,46	74.762.480,72	42.904.306,26	134,71	53,16
24.—Soria	96	257.446	4.801.812,30	8.598.334,50	3.796.522,20	77,19	33,04
25.—Toledo	205	1.534.500	20.011.132,27	29.625.212,43	9.614.080,16	48,04	19,30
26.—Valencia	262	1.065.773	64.749.859,85	114.629.838,72	49.879.978,87	77,03	107,56
27.—Valladolid	230	769.132	19.076.883,07	39.557.966,43	20.481.083,36	107,36	52,10
28.—Zamora	236	705.260	19.654.271,41	32.668.173,22	13.013.901,81	66,20	46,29
29.—Zaragoza	102	484.892	20.728.600,57	35.034.372,72	14.305.772,15	69,04	72,26
<b>TOTALES...</b>	<b>4.632</b>	<b>29.400.740</b>	<b>563.811.983,59</b>	<b>1.064.765.620,91</b>	<b>500.953.637,32</b>	<b>88,67</b>	<b>36,18</b>

Nota: Las riquezas imponibles son las correspondientes al último año de tributación por amillaramientos y al primero de tributación catastral.

FUENTE: Ministerio de Hacienda (1946)

**CUADRO III.5. Superficies totales anuales del catastro de rústica realizado desde 1903 a 1945**

AÑOS	Catastros aprobados.	Superficie total. — Hectáreas.	R I Q U E Z A			Tanto por ciento de aumento.
			Amillanada. — Pesetas.	Comprobada. — Pesetas.	Diferencia. — Pesetas.	
1903 ... ..	12	55.661	888.176,00	1.358.908,00	470.732,00	52,99
1904 ... ..	53	322.760	3.648.174,00	6.420.589,00	2.772.415,00	75,99
1905 ... ..	53	437.853	5.202.832,00	9.519.540,00	4.316.708,00	82,97
1906 ... ..	52	670.575	4.965.213,00	10.070.861,00	5.105.648,00	102,83
1907 ... ..	75	973.962	13.564.178,00	27.089.387,00	13.525.209,00	99,71
1908 ... ..	118	1.609.360	17.594.096,00	31.518.895,00	13.924.799,00	79,14
1909 ... ..	71	823.993	13.816.054,00	24.703.894,00	10.887.780,00	78,81
1910 ... ..	108	1.772.351	19.574.930,00	33.762.925,00	14.187.995,00	80,73
1911 ... ..	66	712.205	13.384.542,00	19.739.474,00	6.354.932,00	17,40
1912 ... ..	49	366.973	5.457.117,00	8.236.195,00	2.779.078,00	50,93
1913 ... ..	82	619.798	12.537.067,00	21.328.996,00	8.791.929,00	70,13
1914 ... ..	47	165.989	3.473.321,00	5.662.973,00	2.189.652,00	63,04
1915 ... ..	31	230.367	3.591.049,00	5.975.493,00	2.384.444,00	66,40
1916 ... ..	30	199.647	3.609.442,00	6.185.039,00	2.575.597,00	71,33
1917 ... ..	50	451.052	6.811.430,00	14.216.028,00	7.404.598,00	108,71
1918 ... ..	53	490.106	6.926.294,00	14.720.479,00	7.794.185,00	112,53
1919 ... ..	112	1.031.725	16.222.993,00	40.658.325,00	24.435.332,00	150,62
1920 ... ..	175	939.161	15.105.784,00	38.376.208,00	23.270.424,00	154,05
1921 ... ..	293	2.445.795	28.988.456,00	82.260.891,00	53.272.435,00	183,77
1922 ... ..	205	1.363.437	18.057.624,00	46.258.483,00	28.200.859,00	156,17
1923 ... ..	385	1.853.360	27.370.201,00	57.100.699,00	29.730.498,00	108,62
1924 ... ..	167	1.152.446	15.833.325,00	36.347.735,00	20.514.410,00	129,56
1925 ... ..	133	544.388	9.662.445,00	19.940.633,00	10.278.188,00	106,37
1926 y 1927 (Primer semestre) ... ..	200	1.023.300	18.347.674,00	35.530.990,00	17.183.316,00	93,65
1927 (Segundo semestre) y 1928 (Primer semestre) ... ..	195	770.677	16.756.632,00	32.301.054,00	15.544.422,00	92,76
De 1929 al 1943 ... ..	1.074	5.614.364	133.346.636,10	214.051.103,70	80.704.467,60	59,77
1944 ... ..	425	1.672.902	84.722.468,56	147.391.266,43	62.668.807,87	74,88
1945 ... ..	317	1.066.533	44.353.839,93	74.048.616,78	29.694.776,85	53,69
<b>TOTALES...</b> ... ..	<b>4.632</b>	<b>29.400.740</b>	<b>563.811.983,59</b>	<b>1.064.765.620,91</b>	<b>500.953.637,32</b>	<b>88,67</b>

FUENTE: Ministerio de Hacienda (1946)

CUADRO III.6. Resultados catastrales: Distribución de la propiedad por superficies y propietarios (hasta 31-12-1945)

PROVINCIAS	Año en que se implantó la conservación.	Número de zonas de conservación.	Número de pueblos.	Superficie. — Hectáreas.	Número de parcelas.	Número de propietarios.	Número de parcelas por propietario.	Superficie media por parcela. — Hectáreas.	Superficie media por propietario. — Hectáreas.
Albacete ... ..	1904	6	86	1.486.300	421.351	90.404	4,66	3,52	16,44
Alicante ... ..	1913	5	140	587.200	388.661	129.981	2,99	1,51	4,51
Almería... ..	1918	5	102	843.080	209.448	86.181	2,43	4,04	9,84
Avila... ..	1922	5	268	804.700	766.779	106.824	7,27	1,04	7,53
Badajoz... ..	1919	6	160	2.162.300	448.951	120.792	3,71	4,81	17,90
Burgos... ..	1945	1	115	185.677	469.658	17.132	27,41	0,39	10,83
Cáceres... ..	1919	6	181	1.141.549	542.315	88.320	6,14	3,21	19,71
Cádiz ... ..	1912	5	41	732.300	53.049	26.699	2,06	13,89	28,49
Castellón ... ..	1922	5	141	667.900	690.685	169.203	4,08	0,97	3,94
Ciudad Real ... ..	1905	6	96	1.974.100	361.399	103.568	3,49	5,46	19,06
Córdoba... ..	1906	5	75	1.372.700	238.191	80.310	2,86	5,76	16,47
Cuenca... ..	1921	4	212	1.349.478	1.639.366	166.793	15,35	0,82	12,69
Granada... ..	1919	6	205	1.252.100	370.825	102.375	3,62	3,03	12,24
Guadalajara ... ..	1922	5	297	862.160	1.748.076	85.656	20,40	0,49	10,07
Huelva... ..	1922	6	78	1.011.800	202.446	53.717	3,77	5,43	18,83
Jaén... ..	1906	6	99	1.349.200	351.026	121.345	2,89	3,84	11,11
Madrid... ..	1904	5	196	800.200	474.797	74.485	6,37	1,68	10,74
Málaga... ..	1918	5	100	728.500	212.416	75.428	2,82	3,43	9,65
Murcia... ..	1920	5	42	1.131.700	283.988	96.406	3,14	3,98	12,51
Palencia... ..	1924	5	189	565.925	935.680	67.977	13,76	0,60	8,32
Salamanca... ..	1922	7	321	930.501	978.171	69.962	13,98	0,95	13,30
Segovia... ..	1921	5	255	641.067	1.354.914	107.448	12,60	0,47	5,96
Sevilla ... ..	1920	6	102	1.406.300	130.860	55.072	2,38	10,73	25,53
Soria ... ..	1924	5	96	257.446	670.630	25.414	26,39	0,38	10,13
Toledo... ..	1904	6	205	1.534.500	661.566	132.146	4,93	2,35	11,61
Valencia... ..	1922	9	262	1.065.773	1.366.990	269.973	5,06	0,78	3,94
Valladolid... ..	1922	5	230	759.132	799.501	89.996	8,88	0,94	8,44
Zamora... ..	1923	6	236	705.260	1.626.727	98.554	16,50	0,43	7,16
Zaragoza... ..	1922	4	102	484.892	352.262	44.715	7,88	1,37	10,84
<b>TOTALES... ..</b>		<b>155</b>	<b>4.632</b>	<b>29.400.740</b>	<b>18.740.738</b>	<b>2.692.876</b>	<b>6,07</b>	<b>1,56</b>	<b>10,91</b>

FUENTE: Ministerio de Hacienda (1946)

## **PARTE IV**

**(3 Cuadros)**

**ESTADÍSTICA PERÍODO CATASTRO POR FOTOGRAFÍA  
AÉREA (1944-1966)**



**CUADRO IV.1. Relación de las diecinueve provincias finales cuya entrada en tributación catastral se produjo entre los años 1953 y 1966, y fueron realizadas mayoritariamente mediante la fotografía aérea por la ley de 20-12-1952**

Provincia	Superficie total (Ha)	Fotografía aérea (F.A.) o Cat. Top. Parcelario (C.T.P.)	Año comienzo trabajos C.T.P.	Ha realizadas mediante C.T.P.	% realizado mediante F.A.
Baleares	501.400	F.A.			100
Barcelona	762.000	Mixto	1932	321.340	58
La Coruña	790.300	F.A.			100
Gerona	586.500	F.A.			100
Guipúzcoa	188.500	F.A.			100
Huesca	1.514.900	F.A.			100
León	1.537.700	F.A.			100
Logroño	504.100	Mixto	1930	210.041	58
Lugo	988.100	F.A.			100
Lleida	1.206.000	F.A.			100
Orense	697.900	F.A.			100
Oviedo	1.089.500	F.A.			100
Las Palmas	405.300	F.A.			100
Pontevedra	439.100	F.A.			100
Santander	546.000	F.A.			100
Tarragona	628.300	Mixto	1928	432.276	31
Tenerife	344.300	F.A.			100
Teruel	1.481.800	Mixto	1935	476.710	68
Vizcaya	216.500	F.A.			100

- Notas:** 1) En algunas provincias relacionadas con el 100 % de Fotografía Aérea, se realizó también C.T.Parcelario, aunque en cantidades irrelevantes.  
 2) Los municipios de cada provincia iban entrando gradualmente en tributación catastral durante varios años (p.e., en Logroño entre 1954 y 1960).  
 3) Las provincias de Guipúzcoa y Vizcaya, anteriormente concertadas, habían pasado al régimen común por la orden franquista de 24-11-1937.

**FUENTES:** Dirección general del Instituto Geográfico y Catastral (1926-1962), Ministerio de Hacienda (1946), y cálculos propios.

**CUADRO IV.2. Recaudación provincial de las cuotas del Tesoro de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria (derechos reconocidos), de 1945 a 1956, en millones de pesetas corrientes.**

	1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956
Álava . . . . .	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Albacete . . . . .	7	7	8,1	8,7	9,5	10,7	11,2	11,5	12,6	13,8	14,2	17
Alicante . . . . .	11,3	10,1	11,8	11,8	11,7	13,3	13,7	13,8	15,5	16,8	17,8	18,1
Almería . . . . .	7,4	6	6,8	6,8	7	8,1	8,5	8,6	10,4	10,9	11,8	12,3
Ávila . . . . .	8,2	7	8,1	8,2	8,1	9,7	10,1	10	10,5	10,6	11,1	11,6
Badajoz . . . . .	29,2	26,1	31	37	33,6	40,6	40,4	42,1	43,8	53,5	56,4	70,1
Barcelona . . . . .	19,7	16	22,8	25	23,3	28,6	27,6	27,5	27,9	28,6	28,8	30,3
Burgos . . . . .	12,2	11,2	14,7	15	16,1	18,8	18,9	19	19,8	19,8	19,7	20,8
Cáceres . . . . .	21,2	18,5	20,6	21,3	21,2	24,3	24,5	24,7	27,5	32,4	33,2	35,7
Cádiz . . . . .	5,4	5,1	6,8	6,8	7,1	8,6	9,2	8,7	12,8	12,6	12,7	12,6
Ceuta . . . . .	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
J. de la Frontera . . . . .	4,2	3,6	4,3	4,4	5,3	6,3	6,1	6,2	11	11,1	11,2	11,1
Castellón . . . . .	11,4	9,5	12,5	12,6	13,1	14,4	14,3	14,5	15,5	16,9	18,9	20,5
Ciudad Real . . . . .	12,6	11,9	14	15,1	15	18,3	18,6	19,1	21	22,1	24,2	28,2
Córdoba . . . . .	20,1	18,1	22,9	25	25,1	30,9	31,9	33,7	41,1	47,4	50,5	54,9
Coruña . . . . .	14,7	13,7	19,1	20,4	20,2	23,7	24	23,8	25,3	26,5	26,8	28,1
Cuenca . . . . .	12,2	11,1	13,4	15,1	14,3	17,8	17,9	18,1	19,3	19,5	20,4	21
Girona . . . . .	10,6	9,6	11,8	12,3	12,6	15,1	14,9	15,3	16,3	17,7	19,3	20,2
Granada . . . . .	16,7	15,5	17,5	17,6	17,5	20,2	20,9	20,4	22,1	26,5	32,8	34,8
Guadalajara . . . . .	9,4	8,2	9,3	9,3	9,5	10,8	11,2	11,2	12,1	13,6	15,3	16,7
Guipúzcoa . . . . .	3,5	4	4,7	5	4,8	5,7	5,6	5,7	5,3	6,3	6,9	7,2
Huelva . . . . .	9,8	9,2	11,4	12	12	13,9	14	14,1	17,8	20,8	22,5	22,4
Huesca . . . . .	12,3	11,8	14,3	14,6	13,4	15,8	16,4	16,4	16,7	17,5	18,7	21
Jaén . . . . .	15,4	14,9	16,9	16,1	17,5	19,6	21,4	22,5	24,4	33,8	50,1	59,4
León . . . . .	14,4	14,8	17,3	18,1	18,6	21,9	21,8	21,8	22	21,7	22,5	23,6
Lérida . . . . .	11,7	11,4	13,5	14	13,8	16,6	17,1	17,4	19,6	21,4	22,1	24,5
Logroño . . . . .	7,4	7,1	9,1	9	9,3	10,7	10,9	10,9	11,3	11,9	13,9	13,6
Lugo . . . . .	10,7	9,5	11,8	13,7	13,9	16,1	16	16,1	16,2	15,8	16	16,1
Madrid . . . . .	10,1	8,9	10,9	11,2	11,8	13,5	13,5	13,5	14,4	17,6	19,1	18,7
Málaga . . . . .	9,9	9,3	11	11	11,3	14,3	14,9	15,5	15,2	20,7	21,1	22,6
Melilla . . . . .	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Murcia . . . . .	13,3	11,7	12,2	14,4	13,8	16,7	15,7	21,6	24,2	25,9	26,2	26,8
Cartagena . . . . .	1	0,8	1	1,1	1,2	1,3	1,4	1,5	2	2	2	2
Navarra . . . . .	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Orense . . . . .	9,9	8,6	10	11,5	12,5	13,6	13,6	13,2	13,8	14,3	14,5	14,4
Oviedo . . . . .	11,5	10,2	14,5	15,7	15,8	18,9	18,3	19,1	19,2	19,3	19,1	19,3
Gijón . . . . .	0,6	0,6	1,1	1	1,1	1,3	1,2	1,3	1,3	1,4	1,4	1,4
Palencia . . . . .	13	11,2	13,1	13,2	13,2	15,5	15,8	16	16	16,2	16,8	17,3
Pontevedra . . . . .	10,6	9,3	11,5	12,9	14,4	16,7	16,7	16,5	15,5	15,9	16,3	16,4
Vigo . . . . .	1	1	1,2	1,3	1,5	1,6	1,6	1,5	1,8	1,8	1,8	1,8
Salamanca . . . . .	17,5	16,3	20	20,5	21,4	25,3	25,6	26,7	27,9	30,2	32,5	35,9
Santander . . . . .	9,7	7,7	9,2	9,3	9,3	10,8	10,8	10,8	12,2	14	14,3	14,1
Segovia . . . . .	8	6,8	7,7	7,9	7,8	9,2	9,1	9,2	9,6	10	11,4	12,2
Sevilla . . . . .	27,7	24,1	28,4	28,8	29,8	34,9	35,8	36,2	49,7	51,9	56,5	59,4
Soria . . . . .	7,1	6,5	8	8,5	8,8	10,3	10,4	10,5	10,5	10,6	11	11,3
Tarragona . . . . .	16,1	14,9	19,6	20,3	21,2	24,9	24,8	24,9	25	25,2	24,8	24,6
Teruel . . . . .	9,3	9,1	11,7	12,3	14,1	15,6	15,4	15,8	15,1	16,9	18,3	13,4
Toledo . . . . .	14,1	13,1	14,4	15,1	15,1	17,7	18,7	19	23,7	25,4	28,1	29,9
Valencia . . . . .	36,6	34,9	37,6	42	41,5	49,1	50,7	51,5	49,4	49,3	53,4	54,5
Valladolid . . . . .	11,8	10,3	12,3	12,8	13,5	15,8	16,5	16,6	17,6	18,9	19,6	19,9
Vizcaya . . . . .	5	4	5,1	5,1	5,1	6	6	6	6,2	6,2	6,8	8
Zamora . . . . .	10,2	9,2	13	9,1	9,3	10,9	11	11,1	11	11	11,4	12
Zaragoza . . . . .	22,1	21,2	25,7	26,6	25,3	31,1	32,3	33,3	35,3	38,3	39,5	40,6
Baleares . . . . .	11,1	8,2	11	11,2	11,3	13,3	13,2	13,2	14,5	15,5	15,4	17,7
Tenerife . . . . .	2,9	2,4	2,9	3,7	3,6	4,1	4,6	4,7	5,1	5,4	6	6,2
Las Palmas . . . . .	3	2,8	3,7	4	3,6	3,9	4,1	4	4,2	4,1	4,7	4,7
Int. Central . . . . .	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Int. de la Deuda . . . . .	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
TOTALES . . . . .	611,8	554	671,3	705,4	710,8	836,8	848,8	866,3	938,2	1.017,5	1.080,8	1.156,9

FUENTE: Secretaría general Técnica del Ministerio de Hacienda (1945-1970)

**CUADRO IV.3. Recaudación provincial de las cuotas del Tesoro de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria (derechos reconocidos), de 1945 a 1956, en millones de pesetas constantes de 1940.**

	1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956
Álava . . . . .	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Albacete . . . . .	4	3,4	3,2	3,3	3,4	3,2	2,6	2,7	2,7	3	3	3,2
Alicante . . . . .	6,5	4,9	4,8	4,5	4,2	4	3,2	3,2	3,4	3,6	3,7	3,5
Almería . . . . .	4,3	2,9	2,8	2,6	2,5	2,5	2	2	2,3	2,4	2,5	2,4
Ávila . . . . .	4,7	3,4	3,3	3,1	2,9	2,9	2,4	2,3	2,3	2,3	2,3	4,6
Badajoz . . . . .	16,9	12,6	12,7	14,2	12	12,3	9,5	9,9	9,6	11,6	11,8	13,5
Barcelona . . . . .	11,4	7,7	9,3	9,6	8,3	8,7	6,5	6,4	6,1	6,2	6	5,8
Burgos . . . . .	7	5,4	6	5,7	5,8	5,7	4,5	4,4	4,3	4,3	4,1	4
Cáceres . . . . .	12,2	8,9	8,4	8,2	7,6	7,4	5,8	5,8	6	7	6,9	6,9
Cádiz . . . . .	3,1	2,5	2,8	2,6	2,5	2,6	2,2	2	2,8	2,7	2,7	2,4
Ceuta . . . . .	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
J. de la Frontera . . . . .	2,4	1,7	1,8	1,7	1,9	1,9	1,4	1,5	2,4	2,4	2,3	2,1
Castellón . . . . .	6,6	4,6	5,1	4,8	4,7	4,4	3,4	3,4	3,4	3,7	3,9	3,9
Ciudad Real . . . . .	7,3	5,7	5,7	5,8	6,5	5,5	4,4	4,5	4,6	4,8	5,1	5,4
Córdoba . . . . .	11,6	8,7	9,4	9,6	9	9,4	7,5	7,9	9,0	10,3	10,6	10,5
Coruña . . . . .	8,5	6,6	7,8	7,8	7,2	7,2	5,7	5,6	5,5	5,8	5,6	5,4
Cuenca . . . . .	7	5,3	5,5	5,8	5,1	5,4	4,2	4,2	4,2	4,2	4,3	4
Girona . . . . .	6,1	4,6	4,8	4,7	4,5	4,6	3,5	3,6	3,5	3,8	4	3,9
Granada . . . . .	9,6	7,5	7,2	6,7	6,2	6,1	4,9	4,8	4,8	5,8	6,9	6,7
Guadalajara . . . . .	5,4	3,9	3,8	3,6	3,4	3,3	2,6	2,6	2,6	3	3,2	3,2
Guipúzcoa . . . . .	2	1,9	1,9	1,9	1,7	1,7	1,3	1,3	1,2	1,4	1,4	1,4
Huelva . . . . .	5,7	4,4	4,7	4,6	4,3	4,2	3,3	3,3	3,9	4,5	4,7	4,3
Huesca . . . . .	7,1	5,7	5,9	5,6	4,8	4,7	3,9	3,8	3,6	3,8	3,9	4
Jaén . . . . .	8,9	7,2	6,9	6,2	6,3	5,9	5,1	5,3	5,3	7,3	10,5	11,4
León . . . . .	8,3	7,1	7,1	6,9	6,7	6,6	5,1	5,1	4,8	4,7	4,7	4,5
Lérida . . . . .	6,8	5,5	5,5	5,4	4,9	5	4	4,1	4,3	4,6	4,6	4,7
Logroño . . . . .	4,3	3,4	3,7	3,4	3,3	3,2	2,6	2,6	2,5	2,6	2,9	2,6
Lugo . . . . .	6,2	4,6	4,8	5,2	5	4,9	3,8	3,8	3,5	3,4	3,3	3,1
Madrid . . . . .	5,8	4,3	4,5	4,3	4,2	4,1	3,2	3,2	3,1	3,8	4	3,6
Málaga . . . . .	5,7	4,5	4,5	4,2	4	4,3	3,5	3,6	3,3	4,5	4,4	4,3
Melilla . . . . .	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Murcia . . . . .	7,6	5,6	5	5,5	4,9	5,1	3,7	5,1	5,3	5,6	5,5	5,1
Cartagena . . . . .	0,6	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Navarra . . . . .	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Orense . . . . .	5,7	4,1	4,1	4,4	4,5	4,1	3,2	3,1	3	3,1	3	2,8
Oviedo . . . . .	6,6	4,9	5,9	6	5,7	5,7	4,3	4,5	4,2	4,2	4	3,7
Gijón . . . . .	0,3	0,3	0,5	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Palencia . . . . .	7,5	5,4	5,4	5,1	4,7	4,7	3,7	3,7	3,5	3,5	3,5	3,3
Pontevedra . . . . .	6,1	4,5	4,7	4,9	5,2	5,1	3,9	3,9	3,4	3,5	3,3	3,1
Vigo . . . . .	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3
Salamanca . . . . .	10,1	7,8	8,2	7,9	7,7	7,7	6	6,2	6,1	6,6	6,8	6,9
Santander . . . . .	5,6	3,7	3,8	3,6	3,3	3,3	2,5	2,5	2,7	3	3	2,7
Segovia . . . . .	4,6	3,3	3,2	3	2,8	2,8	2,1	2,2	2,1	2,2	2,4	2,3
Sevilla . . . . .	16	11,6	11,6	11	10,7	10,6	6,1	8,5	10,8	11,3	11,8	11,4
Soria . . . . .	4,1	3,1	3,3	3,3	3,2	3,1	2,5	2,5	2,3	2,3	2,3	2,2
Tarragona . . . . .	9,3	7,2	8	7,8	7,6	7,5	5,9	5,8	5,4	5,5	5,2	4,7
Teruel . . . . .	5,4	4,4	4,8	4,7	5	4,7	3,6	3,7	3,3	3,7	3,8	2,6
Toledo . . . . .	8,1	6,3	5,9	5,8	5,4	5,4	4,4	4,4	5,2	5,5	5,9	5,7
Valencia . . . . .	21,1	16,8	15,4	16,1	14,9	14,9	12	12,1	10,8	10,7	11,2	10,5
Valladolid . . . . .	6,8	5	5	4,9	4,8	4,8	3,9	3,9	3,8	4,1	4,1	3,8
Vizcaya . . . . .	2,9	1,9	2,1	2	1,8	1,8	1,4	1,4	1,3	1,4	1,4	1,5
Zamora . . . . .	5,9	4,4	5,3	3,5	3,3	3,3	2,5	2,6	2,4	2,4	2,4	2,3
Zaragoza . . . . .	12,8	10,2	10,5	10,2	9,1	9,4	7,6	7,8	7,7	8,3	8,3	7,8
Baleares . . . . .	6,4	3,9	4,5	4,3	4	4	3,1	3,1	3,2	3,4	3,2	3,4
Tenerife . . . . .	1,7	1,2	1,2	1,4	1,3	1,2	1,1	1,1	1,1	1,2	1,3	1,2
Las Palmas . . . . .	1,7	1,3	1,5	1,5	1,3	1,2	1	0,9	0,9	0,9	1	0,9
Int. Central . . . . .	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Int. de la Deuda . . . . .	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
TOTALES . . . . .	353	266,7	275,2	270,2	254,5	253,6	200,3	202,7	205,1	220,8	228,1	222,1

**Nota:** Los importes están deflactados según Índices de Precios al por Mayor.

**FUENTE:** Secretaría general Técnica del Ministerio de Hacienda (1945-1970).



## **PARTE V**

**(6 Cuadros)**

RESULTADOS CATASTRALES POR MUNICIPIOS  
DE LAS PROVINCIAS CON MAYOR-MENOR  
DISPARIDAD ENTRE EL CATASTRO Y LOS  
AMILLARAMIENTOS (ALBACETE, BADAJOZ,  
CÁDIZ, MADRID, SEVILLA Y CÁCERES)



CUADRO V.1. (hoja 1/2). Provincia de ALBACETE: resultados por municipios de las diferencias de riqueza imponible entre el catastro y los amillaramientos

TERMINOS MUNICIPALES	Superficie imponible. — Hectáreas.	R I Q U E Z A		
		Amillaramientos.	Comprobados.	DIFERENCIA
		— Pesetas.	— Pesetas.	— Pesetas.
1.—Abengibre ... ..	3.000-55-09	40.604	44.444,29	3.840,29
2.—Alatoz... ..	6.395-49-49	29.388	35.531,48	6.143,48
3.—Albacete ... ..	120.442-24-39	982.768	931.068,77	— 51.699,23
4.—Albatana... ..	2.786-58-30	24.067	81.087,41	57.030,41
5.—Alborea ... ..	7.111-34-10	68.615	107.773,39	39.158,39
6.—Alcadozo... ..	11.029-28-58	69.001	91.529,12	22.528,12
7.—Alcalá del Júcar ... ..	14.468-79-64	126.702	129.970,55	3.268,55
8.—Alcaraz ... ..	35.270-21-16	251.488	296.142,98	44.654,98
9.—Almansa ... ..	52.266-30-92	389.687	434.536,09	44.849,09
10.—Alpera ... ..	17.663-27-63	127.742	129.380,67	1.638,67
11.—Ayna ... ..	14.424-65-05	55.334	67.371,19	12.037,19
12.—Balazote ... ..	6.353-13-64	93.950	132.176,45	38.226,45
13.—Balsa de Vés ... ..	7.303-26-45	57.929	107.842,21	5.741,04
14.—Ballestero (El)... ..	13.250-32-28	62.258	152.678,81	44.584,21
15.—Barrax ... ..	18.420-77-34	118.065	84.668,20	34.613,81
16.—Bienservida... ..	8.816-34-08	56.869	63.670,04	27.799,20
17.—Bogarra ... ..	16.186-10-39	92.965	64.710,10	— 28.254,90
18.—Bonote ... ..	12.116-96-04	83.944	103.442,04	19.498,04
19.—Bonillo (El)... ..	47.795-14-17	167.959	245.895,18	17.846,18
20.—Carcelén... ..	7.486-36-78	48.708	66.414,32	17.706,32
21.—Casas-Ibáñez ... ..	9.878-43-54	106.935	118.567,36	11.632,36
22.—Casas de Juan Núñez... ..	8.439-30-86	46.713	46.717,17	4,17
23.—Casas de Lázaro ... ..	10.827-27-50	51.272	91.696,65	40.424,65
24.—Casas de Vés ... ..	12.352-30-75	78.762	120.324,17	41.562,17
25.—Caudete ... ..	13.637-38-04	260.127	455.413,36	195.286,36
26.—Cenizate ... ..	6.307-58-51	48.423	50.699,85	2.186,85
27.—Corral Rubio ... ..	9.280-75-02	89.816	94.258,52	4.442,52
28.—Cotillas ... ..	1.826-43-71	22.145	19.197,79	— 2.947,21
29.—Chinchilla ... ..	65.380-74-13	396.280	434.665,66	38.385,66
30.—Elche de la Sierra ... ..	22.191-29-72	120.972	131.153,44	10.181,44
31.—Férez... ..	11.624-98-61	54.556	98.561,75	44.005,75
32.—Fuensanta ... ..	2.307-98-25	45.600	42.203,06	— 3.396,94
33.—Fuente Alamo ... ..	13.075-45-91	46.250	129.580,86	83.330,86
34.—Fuentealbilla ... ..	10.593-08-70	82.242	105.041,97	22.799,97
35.—Gineta (La)... ..	12.982-99-91	163.188	157.937,29	— 5.250,71
36.—Golosalvo... ..	2.613-13-68	(1)	38.562,19	38.562,19
37.—Hellín... ..	76.606-83-57	452.846	956.419,05	503.573,05
38.—Herrera (La) ... ..	6.979-73-76	91.041	76.557,72	— 14.483,27
39.—Higuera... ..	20.068-47-02	93.707	90.934,69	— 2.772,31
40.—Hoya-Gonzalo ... ..	11.087-63-55	75.012	69.543,23	— 5.468,77
41.—Jorquera ... ..	9.941-70-86	88.917	104.829,38	15.912,38
42.—Letur... ..	25.536-59-19	96.252	167.052,35	70.800,35
43.—Lerzuza ... ..	34.432-98-17	166.974	213.651,08	46.677,08
44.—Liétor... ..	30.266-46-09	129.377	201.554,04	72.177,04
45.—Madrigueras ... ..	6.923-00-00	109.936	119.123,05	9.187,05
46.—Mahora ... ..	10.512-93-46	78.094	97.175,36	19.081,36
47.—Manegoso ... ..	9.861-55-78	63.463	107.079,43	43.616,43
48.—Minaya... ..	6.602-30-06	64.849	77.990,24	13.141,24
49.—Molínicos... ..	13.388-58-81	67.556	39.088,74	— 27.867,26
50.—Montalvos ... ..	2.372-71-94	25.920	21.781,38	— 4.138,62
Suma y sigue ... ..	899.596-74-62	6.166.258	7.848.114,12	1.681.856,12

(1) En Fuentealbilla, por ser segregado.

**CUADRO V.1. (hoja 2/2). Provincia de ALBACETE: resultados por municipios de las diferencias de riqueza imponible entre el catastro y los amillaramientos**

TERMINOS MUNICIPALES	Superficie imponible. — Hectáreas.	R I Q U E Z A		
		Amillurada.	Comprobada.	DIFERENCIA
		— Pesetas.	— Pesetas.	— Pesetas.
<i>Suma anterior</i> ... ..	899.596-74-62	6.166.258	7.848.114,12	1.681.856,12
51.—Montealegre del Castillo... ..	17.444-68-03	171.014	195.143,17	— 15.870,83
52.—Motilleja ... ..	2.257-74-06	24.575	30.792,15	6.217,15
53.—Munera ... ..	21.346-59-98	125.489	149.362,26	23.873,26
54.—Navas de Jorquera ... ..	4.110-06-67	27.252	46.888,80	18.636,80
55.—Nerpio ... ..	41.800-80-61	155.034	382.619,39	227.585,39
56.—Ontur ... ..	5.438-66-09	55.708	130.244,33	74.536,33
57.—Ossa de Montiel ... ..	24.173-78-11	49.316	174.968,21	125.652,21
58.—Paterna de Madera... ..	10.963-40-32	70.772	87.026,54	16.254,54
59.—Peñas de San Pedro ... ..	13.592-91-87	87.500	126.556,20	39.056,20
60.—Peñascosa... ..	18.552-82-28	74.396	101.956,48	27.560,48
61.—Pétrola ... ..	7.180-26-29	54.464	84.428,40	29.964,40
62.—Povedilla... ..	4.764-65-59	36.406	81.583,64	45.177,64
63.—Pozohondo ... ..	13.620-68-94	125.409	142.940,90	17.531,90
64.—Pozo Lorente ... ..	7.893-70-06	19.080	32.613,17	13.533,17
65.—Pozuelo ... ..	13.011-99-55	110.830	191.778,54	80.948,54
66.—Recueja (La) ... ..	2.888-41-25	37.009	26.361,38	— 10.647,62
67.—Riódpar ... ..	8.277-34-31	52.344	44.559,32	— 7.784,68
68.—Robledo ... ..	11.129-32-59	77.105	93.213,77	16.108,77
69.—Roda (La) ... ..	39.277-90-43	356.823	400.606,55	43.783,55
70.—Salobre ... ..	4.912-40-70	39.470	64.050,75	24.580,75
71.—San Pedro ... ..	8.393-85-90	50.082	69.992,36	19.910,36
72.—Socovos ... ..	12.848-48-28	86.956	141.784,45	54.828,45
73.—Tarazona de la Mancha ... ..	20.783-38-53	240.210	265.147,77	24.937,77
74.—Fobarra ... ..	31.371-96-09	253.336	426.020,33	172.684,33
75.—Valdeganga ... ..	6.858-94-81	46.840	68.554,35	21.714,35
76.—Vianos ... ..	12.494-34-29	95.887	97.297,16	1.410,16
77.—Villa de Vés... ..	5.651-61-37	38.406	43.073,78	4.667,78
78.—Villalgordo del Júcar... ..	4.447-43-37	70.492	71.311,43	819,43
79.—Villamalea ... ..	11.654-93-15	85.823	107.885,25	22.052,25
80.—Villapalacios... ..	8.432-54-71	54.539	72.360,65	17.821,65
81.—Villarrobledo... ..	84.135-97-71	548.099	851.194,11	303.095,11
82.—Villatoya... ..	1.827-71-99	11.203	36.990,65	25.787,65
83.—Villavaliante (en Jorquera) ... ..	"	"	"	"
84.—Villaverde Guadalimar ... ..	7.297-00-01	30.023	32.421,56	12.398,56
85.—Viveros ... ..	6.289-95-45	53.676	84.955,94	31.279,94
86.—Yeste ... ..	46.950-44-79	234.932	180.259,72	— 54.672,28
<b>TOTALES</b> ... ..	<b>1.441.203-51-80</b>	<b>9.806.768</b>	<b>12.944.057,58</b>	<b>3.137.289,58</b>

**Notas:** 1) Las riquezas imponibles son las correspondientes al último año de tributación por amillaramientos y al primero de tributación catastral.

2) Esta provincia de Albacete, catastrada entre los años 1905 y 1908, se incluye entre las de menor diferencia entre el catastro y los amillaramientos (Cuadro III.4).

**FUENTE:** Ministerio de Hacienda (1946)

**CUADRO V.2. (hoja 1/4). Provincia de BADAJOZ: resultados por municipios de las diferencias de riqueza imponible entre el catastro y los amillaramientos**

TERMINOS MUNICIPALES	Superficie imponible. — Hectáreas.	R I Q U E Z A		
		Amillurada.	Comprobada.	DIFERENCIA
		— Pesetas.	— Pesetas.	— Pesetas.
1.—Acedera ... ..	8.009	53.829,00	324.360,23	270.531,23
2.—Aceuchal ... ..	6.150	131.373,00	263.468,54	132.095,54
3.—Ahillones ... ..	1.957	48.098,75	87.571,58	39.472,83
4.—Alange ... ..	15.653	310.605,00	690.697,20	380.092,20
5.—Albuera (La) ... ..	2.528	27.898,75	114.133,18	86.234,43
6.—Alburquerque ... ..	70.801	480.822,50	1.125.126,00	644.303,50
7.—Alconchel ... ..	28.801	241.711,38	836.469,19	594.757,81
8.—Alconera ... ..	3.193	60.853,00	123.055,95	62.202,95
9.—Aljucén ... ..	1.850	24.857,81	90.146,64	65.288,83
10.—Almendral ... ..	6.591	113.826,50	324.912,15	211.085,65
11.—Almendralejo ... ..	16.043	433.228,68	1.276.350,65	843.121,97
12.—Arroyo de San Serván ... ..	4.862	101.736,50	255.962,24	154.225,74
13.—Atalaya ... ..	2.220	34.082,00	95.663,53	61.581,53
14.—Azuaga ... ..	48.935	425.691,25	1.743.180,75	1.317.489,50
15.—Badajoz ... ..	150.961	1.780.497,56	5.711.768,94	3.931.271,38
16.—Barecarrota ... ..	13.095	262.843,26	652.525,46	389.682,20
17.—Baterno ... ..	6.074	14.143,75	71.731,34	57.587,59
18.—Benquerencia de la Sierra ... ..	9.861	98.975,00	361.839,79	262.864,79
19.—Berlanga ... ..	12.246	232.801,25	660.464,78	427.663,53
20.—Bienvenida ... ..	8.823	105.748,26	603.744,11	497.995,85
21.—Bodonal de la Sierra ... ..	6.672	78.818,71	301.841,34	223.022,63
22.—Burguillos del Cerro ... ..	18.381	219.885,68	769.109,29	549.223,61
23.—Cabeza del Buey ... ..	45.892	444.359,53	1.111.206,88	666.847,35
24.—Cabeza la Vaca ... ..	6.250	61.594,80	245.386,69	183.792,09
25.—Calamonte ... ..	751	33.514,06	57.428,42	23.914,36
26.—Calera de León ... ..	6.822	91.779,00	354.224,94	262.445,94
27.—Calzadilla de los Barros ... ..	5.115	60.722,04	191.715,44	130.993,40
28.—Campanario ... ..	24.956	279.206,00	1.213.304,10	934.098,10
29.—Campillo de Llerena ... ..	23.456	103.146,25	675.560,01	572.413,76
30.—Capilla ... ..	14.164	86.501,75	252.292,51	165.790,76
31.—Carmonita ... ..	3.806	16.178,13	95.244,11	79.065,98
32.—Carrascalejo (El) ... ..	1.258	10.879,31	50.955,04	40.075,73
33.—Casas de Don Pedro ... ..	14.013	197.432,10	376.305,17	178.873,07
34.—Castilblanco ... ..	12.117	177.707,90	321.274,41	143.566,51
35.—Castuera ... ..	42.557	530.059,25	1.266.942,81	736.883,56
36.—Codosera (La) ... ..	6.816	44.982,50	139.995,17	95.012,67
37.—Cordobilla de Llacera ... ..	3.685	28.550,63	94.409,25	65.858,62
38.—Coronada (La) ... ..	7.928	82.523,00	431.361,34	348.838,34
39.—Corte de Peleas ... ..	4.177	45.422,51	201.724,97	156.302,46
40.—Cristina ... ..	1.551	19.177,00	77.942,57	58.765,57
41.—Cheles ... ..	4.568	59.490,50	148.754,65	89.264,15
42.—Don Alvaro ... ..	2.975	62.903,44	139.348,40	76.444,96
43.—Don Benito ... ..	54.395	883.143,00	1.896.078,54	1.012.935,54
44.—Entrín Bajo ... ..	972	(1)	41.553,30	41.553,30
45.—Esparragalejo ... ..	1.603	42.182,81	49.262,38	7.079,57
46.—Esparragosa de Lares ... ..	20.563	308.152,08	684.252,12	376.100,04
47.—Esparragosa de la Serena ... ..	2.109	77.279,00	95.517,77	18.238,77
48.—Feria ... ..	7.113	107.281,50	252.675,26	145.393,76
49.—Fregenal de la Sierra ... ..	23.101	332.049,75	1.041.479,55	709.429,80
50.—Fuenlabrada de los Montes ... ..	18.753	122.876,25	214.636,03	91.759,78
<i>Suma y sigue ... ..</i>	805.172	9.591.421,68	28.204.954,91	18.613.533,23

(1) Segregado de Cortes de Peleas.

**CUADRO V.2. (hoja 2/4). Provincia de BADAJOZ: resultados por municipios de las diferencias de riqueza imponible entre el catastro y los amillaramientos**

TERMINOS MUNICIPALES	Superficie imponible. Hectáreas.	R I Q U E Z A		
		Amillurada.	Comprobada.	DIFERENCIA
		Pesetas.	Pesetas.	Pesetas.
<i>Suma anterior</i> ... ..	805.172	9.591.421,68	28.204.954,91	18.613.533,23
51.—Fuente de Cantos... ..	24.159	275.828,00	1.382.000,50	1.106.172,50
52.—Fuente del Arco ... ..	11.243	153.115,00	306.668,19	153.553,19
53.—Fuente del Maestro ... ..	17.683	304.650,00	1.068.465,24	763.815,24
54.—Fuentes del León ... ..	10.663	103.520,84	533.572,52	430.051,68
55.—Garbayuela ... ..	8.129	48.278,80	128.487,08	80.208,28
56.—Garlitos... ..	12.703	38.609,50	102.163,98	63.554,48
57.—Garrovilla (La) ... ..	3.281	54.928,75	141.758,12	86.829,37
58.—Guareña... ..	22.278	347.655,00	1.441.556,96	1.093.901,96
59.—Granja de Torrehermosa ... ..	14.794	121.333,75	720.282,41	598.948,66
60.—Haba (La)... ..	8.119	107.310,00	410.176,90	302.866,90
61.—Helechosa ... ..	30.606	67.440,90	275.261,71	207.820,81
62.—Herrera del Duque ... ..	27.776	290.680,55	580.761,45	290.080,90
63.—Higuera de la Serena ... ..	5.981	76.060,95	198.856,12	122.795,17
64.—Higuera de Llerena ... ..	11.012	85.235,00	487.736,96	402.501,96
65.—Higuera de Vargas ... ..	6.662	68.188,50	243.556,29	175.367,79
66.—Higuera la Real ... ..	12.473	214.866,64	468.267,40	253.400,76
67.—Hinojosa del Valle ... ..	4.269	56.736,00	111.307,23	54.571,23
68.—Hornachos ... ..	29.177	237.958,75	538.903,92	300.945,17
69.—Jerez de los Caballeros ... ..	72.998	959.926,21	3.729.877,73	2.769.951,52
70.—Lapa (La) ... ..	760	19.204,00	26.783,20	7.579,20
71.—Lobón ... ..	5.220	153.869,69	346.134,29	192.264,60
72.—Llera... ..	6.968	78.500,00	196.132,65	117.632,65
73.—Llerena ... ..	15.684	322.385,00	552.263,97	229.878,97
74.—Magnocela... ..	7.513	64.169,00	337.425,99	273.256,99
75.—Maguilla... ..	9.498	117.018,75	378.531,73	261.512,98
76.—Malcocinado ... ..	2.576	47.987,50	103.000,50	55.013,00
77.—Malpartida de la Serena ... ..	2.660	110.673,00	106.402,67	— 4.270,33
78.—Manchita ... ..	3.588	13.999,00	51.240,22	37.241,22
79.—Medellín... ..	5.980	126.891,00	415.311,91	288.420,91
80.—Medina de las Torres ... ..	8.818	160.726,58	356.813,76	196.087,18
81.—Mengabril ... ..	4.090	57.084,00	411.476,63	354.392,63
82.—Mérida ... ..	84.086	1.651.857,50	4.189.564,15	2.537.706,65
83.—Mirandilla ... ..	4.040	58.625,50	229.634,21	171.008,71
84.—Monesterio ... ..	32.027	129.498,09	977.768,39	848.270,30
85.—Montemolín... ..	20.524	133.753,25	1.023.678,37	889.925,12
86.—Monterrubio de la Serena ... ..	30.638	220.556,25	914.979,60	694.423,35
87.—Montijo ... ..	11.422	196.745,31	211.249,27	14.503,96
88.—Morera (La) ... ..	4.247	49.436,50	124.173,65	74.737,15
89.—Nava de Santiago (La) ... ..	4.338	27.604,69	147.782,47	120.177,78
90.—Navalvillar de Pela ... ..	24.418	676.818,25	1.034.157,85	357.339,60
91.—Nogales ... ..	7.795	109.569,80	290.918,54	181.348,74
92.—Oliva de la Frontera... ..	14.747	126.782,00	420.118,62	293.336,62
93.—Oliva de Mérida ... ..	25.223	201.096,00	626.613,69	425.517,69
94.—Olivenza... ..	41.503	505.625,77	1.481.489,37	975.863,60
95.—Orellana la Sierra... ..	1.654	48.074,00	84.483,68	36.409,68
96.—Orellana la Vieja ... ..	3.514	65.587,50	118.356,23	52.768,73
97.—Palomas ... ..	3.935	51.486,00	69.234,81	17.748,81
98.—Parra (La) ... ..	7.843	84.778,25	245.154,41	160.376,16
99.—Pefalsordo ... ..	4.804	81.542,21	118.151,36	36.609,15
100.—Peraleda de Zaucejo ... ..	15.926	31.254,75	314.970,62	283.715,87
101.—Puebla de Alcocer... ..	29.733	353.537,49	929.997,01	576.459,52
102.—Puebla de la Calzada... ..	1.328	155.774,44	108.151,05	— 47.623,39
103.—Puebla de la Reina ... ..	13.029	80.012,25	156.764,22	76.751,97
<i>Suma y sigue</i> ... ..	1.599.307	19.516.268,14	58.173.524,71	38.657.256,57

**CUADRO V.2. (hoja 3/4). Provincia de BADAJOZ: resultados por municipios de las diferencias de riqueza imponible entre el catastro y los amillaramientos**

TERMINOS MUNICIPALES	Superficie imponible. — Hectáreas.	R I Q U E Z A		
		Amillurada.	Comprobada.	DIFERENCIA
		— Pesetas.	— Pesetas.	— Pesetas.
Suma anterior ... ..	1.599.307	19.516.268,14	58.173.524,71	38.657.256,57
104.—Puebla del Maestre ... ..	7.289	316.568,75	400.091,69	83.522,94
105.—Puebla del Prior ... ..	3.392	46.445,00	93.395,58	46.950,58
106.—Puebla de Obando... ..	2.334	25.540,00	31.761,60	6.221,60
107.—Puebla de Sancho Pérez... ..	5.235	129.864,00	251.307,41	121.443,41
108.—Quintana de la Serena ... ..	13.737	187.948,90	452.076,26	264.127,36
109.—Reina... ..	17.595	190.557,50	593.716,58	403.159,08
110.—Rena ... ..	947	12.683,00	67.336,16	54.653,16
111.—Retamal... ..	8.968	40.485,00	253.093,53	212.608,53
112.—Ribera del Fresno... ..	18.322	307.263,25	950.446,90	643.183,65
113.—Risco... ..	3.967	25.078,00	141.079,27	116.001,27
114.—Roca de la Sierra (La)... ..	10.547	33.710,00	278.142,43	244.432,43
115.—Salvaleón ... ..	6.960	116.779,15	371.617,31	254.838,16
116.—Salvatierra de los Barros ... ..	7.257	86.986,92	359.756,58	272.769,66
117.—San Pedro de Mérida... ..	2.158	37.302,56	157.352,78	120.050,22
118.—Santa Amalia... ..	6.807	41.272,00	338.187,54	296.915,54
119.—Santa Marta ... ..	11.604	115.374,13	403.925,54	288.551,41
120.—Santi-Espíritus ... ..	3.180	41.289,25	91.763,46	50.474,21
121.—Santos de Maimona (Los) ... ..	10.693	238.344,00	587.570,99	349.226,99
122.—San Vicente de Alcántara ... ..	26.792	414.901,25	638.105,58	223.204,33
123.—Segura de León ... ..	10.028	150.558,50	488.856,39	338.297,89
124.—Siruela ... ..	20.037	465.254,85	521.398,63	56.143,78
125.—Solana de los Barros... ..	6.307	42.985,00	204.872,30	161.887,30
126.—Talarrubias... ..	32.824	444.865,35	784.649,12	339.783,77
127.—Talavera la Real ... ..	5.749	157.175,00	323.578,06	166.403,06
128.—Táliga ... ..	3.113	28.421,00	130.426,54	102.005,54
129.—Tamurejo ... ..	2.872	31.079,85	65.008,09	33.928,24
130.—Torre de Miguel Sesmero ... ..	5.722	68.062,00	235.107,46	165.045,46
131.—Torremayor... ..	1.988	49.147,81	106.273,28	57.125,47
132.—Torremejía... ..	2.281	28.691,25	97.273,28	68.582,03
133.—Trujillanos ... ..	1.997	26.639,38	97.171,72	70.532,34
134.—Usagre ... ..	24.025	287.046,00	1.168.777,78	1.181.731,78
135.—Valdecaballeros... ..	9.170	191.265,87	194.537,47	3.271,60
136.—Valdetorres ... ..	3.486	54.974,00	249.000,99	194.026,99
137.—Valencia de las Torres ... ..	20.312	223.796,75	650.918,50	427.121,75
138.—Valencia del Mombuy ... ..	7.416	48.906,00	218.255,26	169.349,26
139.—Valencia del Ventoso... ..	9.478	138.634,33	660.892,77	522.258,44
140.—Valverde de Leganés... ..	6.974	106.887,00	315.693,73	208.806,73
141.—Valverde de Llerena ... ..	4.016	66.407,50	109.394,18	42.986,68
142.—Valverde de Mérida ... ..	4.965	90.507,81	267.496,59	176.988,78
143.—Valverde de Burguillos ... ..	1.816	28.189,00	98.136,40	69.947,40
144.—Valle de la Serena ... ..	11.790	50.639,00	310.212,12	259.573,12
145.—Valle de Matamoros ... ..	485	18.455,09	30.241,82	11.886,73
146.—Valle de Santa Ana ... ..	354	25.615,00	34.993,06	9.378,06
147.—Villafranca de los Barros ... ..	10.078	401.178,85	735.304,72	334.125,87
148.—Villagarcía de la Torre ... ..	6.504	127.203,75	292.379,75	165.176,00
149.—Villagonzalo... ..	3.795	140.130,94	189.471,60	49.340,66
150.—Villalba de los Barros ... ..	8.959	135.525,00	398.755,90	263.230,90
151.—Villanueva de la Serena... ..	14.189	370.504,00	960.893,62	590.389,62
152.—Villanueva del Fresno ... ..	35.054	300.740,03	1.095.152,32	794.412,29
153.—Villar del Rey... ..	7.308	123.648,75	201.224,84	77.576,09
154.—Villar de Rena... ..	8.127	54.316,00	353.600,02	299.284,02
155.—Zafra ... ..	6.036	140.278,50	238.279,35	98.000,85
156.—Zahinos ... ..	4.406	93.344,00	187.064,46	103.720,46
157.—Zalamea de la Serena ... ..	24.168	304.225,36	713.011,85	408.786,49
158.—Zarza-Capilla ... ..	8.331	48.543,93	98.827,08	50.283,15
159.—Zarza de Alanje ... ..	5.732	153.876,50	294.761,01	140.884,51
<b>TOTALES ... ..</b>	<b>2.106.983</b>	<b>27.142.379,75</b>	<b>78.054.243,96</b>	<b>50.911.864,21</b>

**CUADRO V.2. (hoja 4/4). Provincia de BADAJOZ: resultados por municipios de las diferencias de riqueza imponible entre el catastro y los amillaramientos**

**Notas:** 1) Las riquezas imponibles son las correspondientes al último año de tributación por amillaramientos y al primero de tributación catastral.

2) Esta provincia de Badajoz, catastrada entre los años 1919 y 1932, se incluye entre las de mayor diferencia entre el catastro y los amillaramientos (Cuadro III.4).

**FUENTE:** Ministerio de Hacienda (1946)

**CUADRO V.3. (hoja 1/1). Provincia de CÁDIZ: resultados por municipios de las diferencias de riqueza imponible entre el catastro y los amillaramientos**

TERMINOS MUNICIPALES	Superficie imponible. — Hectóreas.	R I Q U E Z A		
		Amillaramiento.	Comprobada.	DIFERENCIA
		— Pesetas.	— Pesetas.	— Pesetas.
1.—Alcalá de los Gazules...	48.090	572.034,00	916.845,78	344.811,78
2.—Alcalá del Valle ...	4.341	197.759,56	184.992,87	— 12.766,69
3.—Algar ...	2.558	45.357,11	57.985,45	12.628,34
4.—Algeciras ...	7.962	163.261,00	199.006,55	35.745,55
5.—Algodonales ...	13.212	189.595,00	241.850,18	52.255,18
6.—Arcos de la Frontera ...	49.227	1.258.867,38	1.324.728,51	65.861,13
7.—Barrios (Los) ...	33.565	372.440,00	549.415,22	176.975,22
8.—Benaocaz ...	6.571	116.227,25	103.113,51	— 13.113,74
9.—Bornos ...	5.257	183.387,25	185.697,95	2.310,70
10.—Bosque (El) ...	3.046	72.987,88	70.680,19	— 2.307,69
11.—Cádiz ...	190	55.324,31	33.794,73	— 21.529,58
12.—Castellar de la Frontera ...	17.100	221.874,34	259.348,34	37.474,00
13.—Conil ...	6.226	159.122,62	123.135,81	— 35.986,81
14.—Chiclana de la Frontera ...	18.027	549.236,95	766.968,58	217.731,63
15.—Chipiona ...	3.037	258.019,56	165.932,37	— 92.087,19
16.—Espera ...	11.727	250.409,62	281.200,88	30.791,26
17.—Gastor (El) ...	2.537	39.351,74	73.115,79	33.764,05
18.—Grazalema ...	9.672	161.856,01	156.207,41	— 5.648,60
19.—Jerez de la Frontera ...	134.740	3.949.973,86	4.258.407,03	308.433,17
20.—Jimena de la Frontera ...	32.780	417.060,36	560.147,38	143.087,02
21.—Línea de la Concepción ...	2.921	14.592,00	64.470,01	49.878,01
22.—Medina-Sidonia... ..	52.388	835.522,00	838.346,26	2.824,26
23.—Olvera ...	17.826	348.369,75	454.634,22	106.264,47
24.—Paterna de Rivera ...	1.318	46.635,00	44.907,36	— 1.727,64
25.—Prado del Rey ...	4.920	102.285,95	107.643,51	5.357,56
26.—Puerto Real ...	14.945	605.591,59	455.171,34	— 150.420,25
27.—Puerto de Santa María ...	13.168	569.678,41	462.002,13	— 107.676,28
28.—Puerto Serrano ...	2.187	141.788,36	46.830,34	— 94.958,02
29.—Rota ...	7.391	200.004,21	338.540,28	88.536,07
30.—San Fernando ...	824	304.860,88	225.058,89	— 79.801,99
31.—Sanlúcar de Barrameda ...	15.346	416.025,85	384.710,69	— 31.315,16
32.—San Roque ...	14.463	329.289,00	307.748,43	— 21.540,57
33.—Setenil de las Bodegas ...	8.334	302.668,71	310.864,18	8.195,47
34.—Tarifa ...	39.185	768.682,00	748.357,52	— 20.324,48
35.—Torre Alháuquime ...	1.631	60.325,40	64.169,16	3.843,76
36.—Trebujena ...	6.390	229.006,00	166.919,20	— 62.086,80
37.—Ubrique ...	6.861	96.841,00	131.602,50	34.761,50
38.—Vejer de la Frontera y Barbate...	33.333	776.038,86	614.379,80	— 161.659,06
39.—Villaluenga del Rosario ...	5.486	84.601,00	62.471,96	— 22.129,04
40.—Villamartin ...	19.693	487.051,30	579.168,15	92.116,85
41.—Zahara de los Membrillos ...	9.000	149.615,03	190.262,90	40.647,87
<b>TOTALES</b> ...	<b>687.475</b>	<b>16.153.618,10</b>	<b>17.110.833,36</b>	<b>957.215,26</b>

**Notas:** 1) Las riquezas imponibles son las correspondientes al último año de tributación por amillaramientos y al primero de tributación catastral.

2) Esta provincia de Cádiz, catastrada entre los años 1911 y 1923, se incluye entre las de menor diferencia entre el catastro y los amillaramientos (Cuadro III.4).

**FUENTE:** Ministerio de Hacienda (1946)

**CUADRO V.4. (hoja 1/4). Provincia de MADRID: resultados por municipios de las diferencias de riqueza imponible entre el catastro y los amillaramientos**

TERMINOS MUNICIPALES	Superficie imponible. — Hectáreas.	R I Q U E Z A		
		Amillaramiento.	Comprobada.	DIFFERENCIA
		— Pesetas.	— Pesetas.	— Pesetas.
1.—Ajalvir ... ..	1.868	103.489,00	73.484,02	— 30.004,98
2.—Alcalá de Henares ... ..	8.143	252.162,00	309.273,70	57.111,70
3.—Algete ... ..	3.556	97.325,00	77.830,84	— 19.494,16
4.—Ambite ... ..	2.366	48.908,00	59.229,04	10.321,04
5.—Anchuelo ... ..	2.110	28.847,00	41.331,64	12.484,64
6.—Alcobendas ... ..	4.129	96.679,75	119.130,17	22.450,42
7.—Aranjuez ... ..	17.701	423.959,00	1.111.949,47	687.990,47
8.—Arganda ... ..	7.034	281.668,00	320.626,60	38.958,60
9.—Alcorcón ... ..	3.229	100.577,00	94.545,93	— 6.031,07
10.—Alamo (El) ... ..	2.063	48.011,00	69.249,31	21.238,31
11.—Aldea del Fresno ... ..	4.770	66.864,00	89.729,77	22.865,77
12.—Arroyomolinos ... ..	1.989	23.179,00	34.089,20	10.910,20
13.—Alpedrete ... ..	1.161	20.058,07	43.385,13	23.327,06
14.—Aravaca ... ..	1.049	31.147,00	41.885,04	10.738,04
15.—Acebeda (La) ... ..	1.927	13.552,00	7.609,94	— 5.942,06
16.—Alameda del Valle ... ..	2.531	28.349,43	43.448,73	15.099,30
17.—Ataza ... ..	2.154	(1)	4.460,76	4.460,76
18.—Barajas de Madrid ... ..	4.293	176.771,00	227.468,63	50.697,63
19.—Becerril de la Sierra ... ..	2.792	64.226,21	126.739,72	62.513,51
20.—Boalo ... ..	3.634	93.977,80	186.634,16	92.656,36
21.—Belmonte de Tajo ... ..	2.309	50.068,00	85.631,15	35.563,15
22.—Brea de Tajo ... ..	4.313	98.712,00	123.742,44	25.030,44
23.—Batres ... ..	2.022	37.624,00	43.131,40	5.507,40
24.—Boadilla del Monte ... ..	4.497	80.536,00	157.186,52	76.650,52
25.—Brunete ... ..	4.742	84.367,60	111.734,47	27.366,87
26.—Berzosa del Lozoya ... ..	1.013	6.128,70	10.474,06	4.345,36
27.—Berrueco (El) ... ..	3.312	27.033,71	37.275,74	10.242,03
28.—Braojos ... ..	1.543	16.440,76	28.277,49	11.836,73
29.—Bufrago del Lozoya ... ..	1.975	33.154,39	62.782,07	29.627,68
30.—Bustarviejo ... ..	5.126	125.049,89	205.749,20	80.699,31
31.—Campo Real ... ..	5.983	143.604,00	147.594,50	3.990,50
32.—Canillas ... ..	1.008	40.463,00	32.372,71	— 8.090,29
33.—Canillejas ... ..	927	43.021,00	38.037,78	— 4.983,22
34.—Cobefia ... ..	2.006	51.900,00	43.208,52	— 8.691,48
35.—Corpa ... ..	2.586	70.250,00	51.455,09	— 18.794,91
36.—Coslada ... ..	1.034	42.280,00	33.512,25	— 8.767,75
37.—Colmenar Viejo ... ..	18.882	598.675,59	945.097,64	346.422,05
38.—Carabaña ... ..	4.642	102.434,00	114.457,52	12.023,52
39.—Colmenar de Oreja ... ..	12.013	488.843,00	443.077,74	— 45.765,26
40.—Carabanchel Alto ... ..	2.359	90.626,00	95.744,69	5.118,69
41.—Carabanchel Bajo ... ..	1.144	96.027,00	119.587,29	23.560,29
42.—Casarrubuelos ... ..	518	19.045,51	20.255,27	1.209,76
43.—Cienpозuelos ... ..	4.593	175.803,00	332.008,42	156.205,42
44.—Cubas ... ..	1.267	25.742,00	39.515,77	13.773,77
45.—Cercedilla ... ..	3.776	130.051,38	210.480,48	80.429,10
46.—Colmenar del Arroyo ... ..	4.852	73.838,05	172.129,02	98.290,97
47.—Colmenarejo ... ..	3.039	49.153,60	84.410,28	35.256,68
48.—Collado Mediano ... ..	2.199	38.175,44	87.468,23	49.292,79
49.—Collado Villalba ... ..	2.411	53.249,64	111.990,12	58.740,48
50.—Cadales de los Vidrios ... ..	4.150	59.873,00	111.707,03	51.834,03
Suma y sigue ... ..	188.740	4.951.920,52	7.182.196,68	2.230.276,16

(1) Está incluida en el término de Robledillo de la Jara.

**CUADRO V.4. (hoja 2/4). Provincia de MADRID: resultados por municipios de las diferencias de riqueza imponible entre el catastro y los amillaramientos**

TERMINOS MUNICIPALES	Superficie imponible. — Hectáreas.	R I Q U E Z A		
		Amillurada.	Comprobada.	DIFERENCIA
		— Pesetas.	— Pesetas.	— Pesetas.
<i>Suma anterior</i> ... ..	188.740	4.961.920,52	7.182.196,68	2.220.276,16
51.—Cenicientos ... ..	6.189	106.602,20	233.585,25	126.983,05
52.—Cabanillas de la Sierra ... ..	1.250	18.214,00	15.033,75	— 3.180,25
53.—Cabrera (La) ... ..	1.333	10.981,00	8.823,30	— 2.157,70
54.—Canencia ... ..	5.684	45.355,67	69.239,03	23.883,36
55.—Cervera de Buitrago ... ..	1.012	6.653,00	4.735,67	— 1.917,33
56.—Chamarna de Esteruelas ... ..	3.437	84.299,00	122.937,30	38.638,30
57.—Chamartín de la Rosa ... ..	1.118	40.503,00	64.636,28	24.133,28
58.—Chozas de la Sierra ... ..	3.727	125.039,72	257.032,11	131.992,39
59.—Chinchón ... ..	11.425	342.659,69	507.478,32	164.818,63
60.—Chapinería ... ..	2.499	47.531,61	72.696,10	25.164,49
61.—Daganzo de Arriba ... ..	4.100	120.771,00	109.072,69	— 11.698,31
62.—Estremera ... ..	7.700	123.209,00	147.607,70	24.398,70
63.—Escorial (El) ... ..	6.242	165.345,70	332.995,49	167.649,79
64.—Fresno de Torote ... ..	2.955	57.570,00	74.558,99	16.988,99
65.—Fuente el Saz ... ..	3.122	104.137,00	85.743,97	— 18.393,03
66.—Fuencarral ... ..	5.109	196.826,00	211.296,81	14.470,81
67.—Fuentidueña del Tajo ... ..	5.687	65.849,00	110.630,15	45.141,15
68.—Fuenlabrada ... ..	3.823	107.310,00	122.510,93	15.200,93
69.—Fresnedillas ... ..	2.777	50.656,04	100.595,66	49.939,62
70.—Guadalix de la Sierra ... ..	5.761	165.535,12	282.785,30	117.250,18
71.—Getafe ... ..	7.401	300.164,00	382.161,65	81.997,65
72.—Griñón ... ..	1.546	36.858,00	52.239,41	15.381,41
73.—Galapagar ... ..	5.678	137.694,42	233.366,46	95.672,04
74.—Guadarrama ... ..	5.303	110.257,84	205.431,53	95.173,69
75.—Garganta de los Montes ... ..	3.133	56.264,26	96.603,87	40.339,61
76.—Gargantilla del Lozoya ... ..	2.209	30.734,11	57.284,02	26.549,91
77.—Gascones ... ..	1.437	11.507,00	18.721,52	7.214,52
78.—Hortaleza ... ..	1.286	45.731,00	48.483,32	2.752,32
79.—Hoyo de Manzanares ... ..	4.184	50.115,73	72.840,60	22.724,87
80.—Humanes de Madrid ... ..	1.926	37.395,00	55.254,32	17.859,32
81.—Hiruela (La) ... ..	1.577	8.039,00	6.581,61	— 1.457,39
82.—Horcajo de la Sierra ... ..	1.753	15.125,00	17.779,50	2.654,50
83.—Horcajuelo de la Sierra ... ..	2.344	12.602,00	21.597,87	8.995,87
84.—Loeches ... ..	4.404	131.625,00	122.144,55	— 9.480,45
85.—Leganés ... ..	4.108	266.629,00	261.325,54	— 5.303,46
86.—Lozoya ... ..	4.778	78.401,48	129.298,12	50.896,64
87.—Lozoyuela ... ..	2.816	35.822,66	55.744,90	19.922,24
88.—Madrid ... ..	1.447	235.010,00	272.968,92	37.958,92
89.—Meco ... ..	3.391	120.940,00	129.306,19	8.366,19
90.—Mejorada del Campo ... ..	1.732	107.352,66	112.993,71	5.641,05
91.—Manzanares el Real ... ..	11.376	167.333,54	282.194,25	114.860,71
92.—Miraflores de la Sierra ... ..	5.356	114.168,90	186.935,20	72.766,30
93.—Molar (El) ... ..	4.650	98.743,00	111.556,00	12.813,00
94.—Moralzarzal ... ..	4.225	87.568,42	163.395,41	75.826,99
95.—Moraleja de Enmedio ... ..	2.886	32.012,00	74.896,78	42.884,78
96.—Móstoles ... ..	4.382	94.302,00	144.628,48	50.326,48
97.—Majadahonda ... ..	3.650	61.103,00	109.053,56	47.950,56
98.—Molinos (Los) ... ..	1.323	77.896,28	154.500,10	76.603,82
99.—Madarcos ... ..	678	8.965,00	7.223,24	— 1.741,76
100.—Manjirón ... ..	2.316	35.561,27	61.589,35	26.028,08
101.—Montejo de la Sierra ... ..	3.090	21.622,00	22.989,21	1.367,21
102.—Morata de Tajuña ... ..	4.417	190.653,00	386.652,84	195.999,84
103.—Nuevo Baxtán ... ..	1.944	45.582,97	43.497,02	— 2.085,95
<i>Suma y sigue</i> ... ..	386.936	9.800.387,81	14.217.430,63	4.417.042,82

**CUADRO V.4. (hoja 3/4). Provincia de MADRID: resultados por municipios de las diferencias de riqueza imponible entre el catastro y los amillaramientos**

TERMINOS MUNICIPALES	Superficie imponible. — Hectáreas.	R I Q U E Z A		
		Amillaramiento.	Comprobada.	DIFERENCIA
		— Pesetas.	— Pesetas.	— Pesetas.
<i>Suma anterior</i> ... ..	386.936	9.890.387,81	14.217.430,63	4.417.042,82
104.—Navacerrada ... ..	2.573	50.176,66	72.736,79	22.560,13
105.—Navalcarnero ... ..	9.647	236.576,00	292.276,66	55.700,66
106.—Navalagamella ... ..	7.365	172.262,60	245.223,34	72.960,74
107.—Navas del Rey ... ..	4.797	51.633,68	81.772,66	30.138,98
108.—Navalafuente ... ..	1.161	22.170,70	33.983,98	11.813,28
109.—Navarredonda ... ..	2.883	25.125,60	39.809,34	14.683,74
110.—Navas de Buitrage (Las) ... ..	902	20.215,74	38.453,17	18.237,43
111.—Olmeda de la Cebolla (La) ... ..	1.561	25.461,00	26.128,48	667,48
112.—Orusco ... ..	1.912	63.061,00	81.195,69	18.134,69
113.—Oteruelo del Valle ... ..	2.877	33.329,22	41.140,76	7.811,54
114.—Paracuellos del Jarama ... ..	4.008	129.258,00	187.375,17	58.117,17
115.—Pezueta de las Torres ... ..	3.977	68.902,00	67.681,20	— 1.220,80
116.—Pozuelo del Rey ... ..	2.983	96.300,00	65.108,78	— 31.191,22
117.—Pedrezuela ... ..	2.687	57.858,57	97.658,49	39.799,92
118.—Perales de Tajuña ... ..	4.786	102.195,00	140.824,40	38.629,40
119.—Parla ... ..	2.281	91.287,00	85.244,70	— 6.042,30
120.—Pinto ... ..	5.978	177.947,00	147.619,60	— 30.327,40
121.—Pozuelo de Alarcón y Húmera... ..	3.944	78.342,90	137.099,43	58.756,53
122.—Pardo (El) ... ..	3.329	61.848,00	54.938,14	— 6.909,86
123.—Pelayos de la Presa ... ..	717	15.460,96	33.093,07	17.632,11
124.—Paredes de Buitrage ... ..	1.302	10.496,54	19.051,36	8.554,82
125.—Patones ... ..	3.289	26.433,00	27.865,61	1.432,61
126.—Pinilla del Valle ... ..	2.557	43.690,42	58.410,52	14.720,10
127.—Pifuecar... ..	1.251	10.252,00	21.818,52	11.566,52
128.—Prádena del Rincón ... ..	2.161	14.863,00	17.245,20	2.382,20
129.—Puebla de la Mujer Muerta (La) ... ..	3.805	9.754,00	7.901,56	— 1.852,44
130.—Quijorna ... ..	2.500	40.213,50	65.196,31	24.982,81
131.—Ribas de Jarama... ..	6.447	124.549,00	338.634,22	214.085,22
132.—Ribatejada ... ..	3.010	64.059,00	71.109,82	7.050,82
133.—Robledo de Chavela ... ..	9.240	142.192,76	224.926,48	82.833,72
134.—Rozas de Madrid (Las) ... ..	5.657	69.944,00	128.054,37	58.110,37
135.—Rozas de Puerto Real ... ..	2.948	52.297,19	89.820,67	37.523,48
136.—Rascafría ... ..	11.782	144.342,62	171.895,45	27.552,83
137.—Redueña ... ..	1.217	25.716,00	20.588,86	— 5.127,14
138.—Robledillo de la Jara ... ..	1.693	18.427,00	7.097,62	— 11.329,38
139.—Roblegordo ... ..	1.835	15.790,00	10.308,26	— 5.481,74
140.—San Fernando de Henares ... ..	3.022	218.629,00	340.633,70	122.004,70
141.—Santoreaz ... ..	2.629	53.242,00	57.512,62	4.270,62
142.—Santos de la Humosa (Los) ... ..	3.267	49.464,00	67.591,08	18.127,08
143.—San Agustín de Guadalix ... ..	3.696	60.244,00	70.193,40	9.949,40
144.—San Sebastián de los Reyes ... ..	5.624	164.864,00	153.866,22	— 8.997,78
145.—San Martín de la Vega ... ..	10.120	179.807,00	386.801,52	206.994,52
146.—Serranillos del Valle... ..	1.294	29.236,00	30.671,03	1.435,03
147.—Sevilla la Nueva ... ..	2.414	33.677,00	70.785,74	37.108,74
148.—San Lorenzo del Escorial ... ..	3.910	88.469,20	196.640,08	108.170,88
149.—Santa María de la Alameda ... ..	6.783	66.914,53	140.619,73	73.705,20
150.—San Martín de Valdeiglesias ... ..	11.037	230.440,42	458.970,48	228.530,05
151.—Serna del Monte (La) ... ..	475	8.256,43	13.719,73	5.463,30
152.—Serrada de la Fuente ... ..	995	4.229,00	3.970,62	— 258,38
153.—Sieteiglesias ... ..	725	9.498,22	15.954,89	6.456,67
154.—Somosierra ... ..	1.573	13.400,00	5.547,42	— 7.852,58
155.—Torrejón de Ardoz ... ..	3.020	137.780,00	134.093,27	— 3.776,73
156.—Torres de la Alameda ... ..	3.761	106.935,00	136.703,75	29.778,75
<i>Suma y sigue</i> ... ..	582.333	13.647.805,28	19.752.904,59	6.105.099,31

**CUADRO V.4. (hoja 4/4). Provincia de MADRID: resultados por municipios de las diferencias de riqueza imponible entre el catastro y los amillaramientos**

TERMINOS MUNICIPALES	Superficie imponible. — Hectáreas.	R I Q U E Z A		
		Amillaramiento. — Pesetas.	Comprobada. — Pesetas.	DIFERENCIA — Pesetas.
Suma anterior ... ..	582.333	13.647.805,28	19.752.904,59	6.105.099,31
157.—Talamanca de Jarama ... ..	3.632	91.414,00	112.278,54	20.864,54
158.—Tielmes ... ..	2.598	84.492,00	87.151,51	2.659,51
159.—Titulcia ... ..	910	22.479,00	44.976,31	22.497,31
160.—Torrejón de la Calzada... ..	864	21.212,00	32.525,58	11.313,58
161.—Torrejón de Velasco ... ..	5.043	137.796,00	172.560,13	34.764,13
162.—Torrelodones ... ..	2.030	50.207,76	97.271,46	47.063,69
163.—Torrelaguna... ..	4.343	172.248,00	127.410,81	— 44.837,19
164.—Torremocha de Jarama ... ..	1.784	74.267,00	46.639,59	— 27.627,41
165.—Valdeavero ... ..	1.720	53.825,00	53.000,40	— 824,60
166.—Valdeolmos ... ..	2.573	59.388,00	63.088,42	3.700,42
167.—Valdetorres de Jarama ... ..	2.956	71.450,00	93.837,14	22.387,14
168.—Valdilecha ... ..	4.124	82.399,00	115.746,65	33.347,65
169.—Valverde de Alcalá ... ..	1.398	30.773,00	21.926,06	— 8.846,94
170.—Vallecas ... ..	6.540	171.024,00	151.264,75	— 19.759,25
171.—Vellón de San Antonio ... ..	1.329	68.825,00	115.003,23	46.178,23
172.—Vieálvaro... ..	3.880	159.447,00	147.510,49	— 11.936,51
173.—Villalbilla y los Hueros ... ..	3.367	65.966,00	81.351,02	15.385,02
174.—Villar del Olmo... ..	2.730	48.205,00	46.045,68	— 2.159,32
175.—Valdeplálagos ... ..	1.794	63.695,00	53.667,68	— 10.027,32
176.—Valdaracete... ..	6.251	77.734,00	120.133,42	42.399,42
177.—Valdelaguna... ..	4.090	55.540,00	80.924,68	25.384,68
178.—Villacanejes... ..	3.203	76.382,00	85.390,55	9.008,55
179.—Villamanrique de Tajo ... ..	2.757	54.535,00	86.479,31	31.944,31
180.—Villarejo de Salvanés... ..	11.593	200.063,10	242.987,92	42.924,82
181.—Valdemoro ... ..	6.268	125.893,00	114.222,27	— 11.670,73
182.—Villaverde. ... ..	2.642	153.114,00	205.365,29	52.251,29
183.—Villamanta ... ..	5.780	75.191,76	162.468,35	87.276,60
184.—Villamantilla. ... ..	2.332	32.200,00	54.377,77	22.077,77
185.—Villanueva de Cañada... ..	3.303	59.995,00	108.446,73	48.451,73
186.—Villanueva de Perales... ..	3.123	41.895,00	77.926,08	36.031,08
187.—Villaviciosa de Odón ... ..	6.581	133.686,00	225.252,20	91.566,20
188.—Valdemarejada ... ..	5.086	311.654,51	341.260,90	29.606,39
189.—Valdemorillo... ..	8.994	253.488,13	463.818,59	210.330,46
190.—Villanueva del Pardillo ... ..	2.558	39.895,00	76.242,19	36.347,19
191.—Villa del Prado... ..	7.315	177.695,91	355.280,29	177.584,38
192.—Valdemanco... ..	1.476	9.926,00	23.431,17	13.505,17
193.—Vellón (El)... ..	3.294	61.631,00	70.488,87	8.857,87
194.—Venturada ... ..	978	17.607,00	21.166,02	3.559,02
195.—Villavieja del Lozoya... ..	2.208	27.876,60	51.812,63	23.936,03
196.—Zarzalejo... ..	1.982	40.270,27	81.432,21	41.161,94
TOTALES ... ..	727.762	17.203.291,31	24.465.067,47	7.261.776,16

**Notas:** 1) Las riquezas imponibles son las correspondientes al último año de tributación por amillaramientos y al primero de tributación catastral.

2) Esta provincia de Madrid, catastrada entre los años 1906 y 1913, se incluye entre las de menor diferencia entre el catastro y los amillaramientos (Cuadro III.4).

**FUENTE:** Ministerio de Hacienda (1946)

**CUADRO V.5. (hoja 1/3). Provincia de SEVILLA: resultados por municipios de las diferencias de riqueza imponible entre el catastro y los amillaramientos**

TERMINOS MUNICIPALES	Superficie imponible. — Hectáreas.	R I Q U E Z A		
		Amillurada.	Comprobada.	DIFERENCIA
		— Pesetas.	— Pesetas.	— Pesetas.
1.—Aguadulce ... ..	1.257	50.511,25	115.588,24	65.076,99
2.—Alanís... ..	27.985	120.447,70	1.078.215,23	957.767,53
3.—Albaida de Aljarafe ... ..	1.057	52.722,84	104.844,68	52.121,84
4.—Alcalá de Guadaíra ... ..	27.681	490.331,64	1.787.230,80	1.296.899,16
5.—Alcalá del Río ... ..	7.961	242.148,00	685.728,41	443.580,41
6.—Alcolea del Río ... ..	4.638	185.438,97	333.874,80	148.435,83
7.—Algaba (La) ... ..	1.614	210.608,00	300.532,72	89.924,72
8.—Algámitas ... ..	1.993	87.694,12	129.174,87	41.480,75
9.—Almadén de la Plata... ..	25.405	94.417,00	367.035,96	272.618,96
10.—Almensilla ... ..	1.372	48.574,00	141.121,03	92.547,03
11.—Arahal (El) ... ..	19.364	744.551,57	1.867.217,14	1.122.665,57
12.—Aznalcázar ... ..	44.092	292.747,50	1.156.318,62	863.571,12
13.—Aznalcóllar ... ..	19.443	250.817,00	553.683,29	302.866,29
14.—Badolatosa... ..	6.693	81.756,30	283.797,10	202.040,80
15.—Benacazón ... ..	3.114	108.706,75	299.224,98	190.518,23
16.—Bollullos de la Mitación... ..	6.332	166.297,00	442.802,42	276.505,42
17.—Bormujos ... ..	1.173	74.386,49	169.077,85	94.691,36
18.—Brenes ... ..	1.960	106.563,50	245.448,84	138.885,34
19.—Burguillos ... ..	4.239	52.894,46	239.841,61	186.947,15
20.—Cabezas de San Juan (Las)... ..	21.977	237.032,50	1.133.834,46	896.801,96
21.—Camas ... ..	1.107	121.583,83	150.189,54	28.605,71
22.—Campana (La)... ..	12.236	312.111,00	791.073,49	478.962,49
23.—Cantillana ... ..	10.213	279.125,84	632.787,21	353.661,37
24.—Carmona... ..	90.372	2.546.207,25	5.271.656,00	2.725.448,75
25.—Carrión de los Céspedes ... ..	591	51.996,87	65.126,25	13.129,38
26.—Casariche ... ..	5.195	168.410,24	349.435,27	181.025,03
27.—Castilblanco de los Arroyos... ..	32.033	118.062,65	363.221,96	245.159,31
28.—Castilleja de Guzmán... ..	192	46.830,00	29.390,79	— 17.439,21
29.—Castilleja de la Cuesta ... ..	177	17.430,99	23.370,54	5.939,55
30.—Castilleja del Campo... ..	1.581	69.654,19	167.826,65	98.172,46
31.—Castillo de las Guardas ... ..	25.696	738.274,21	659.952,06	— 78.322,15
32.—Cazalla de la Sierra ... ..	35.553	1.366.655,41	1.436.069,19	69.413,78
33.—Constantina... ..	47.186	607.131,75	1.861.911,49	1.254.779,74
34.—Coria del Río ... ..	5.750	127.126,97	513.007,17	385.880,20
35.—Coripe ... ..	6.029	108.632,00	293.962,37	185.330,37
36.—Coronil (El) ... ..	8.796	297.815,52	741.997,17	444.181,65
37.—Corrales (Los)... ..	6.389	93.825,80	294.209,92	200.384,12
38.—Dos Hermanas ... ..	17.265	459.077,64	1.739.442,53	1.280.364,89
39.—Ecija... ..	95.456	2.721.329,25	5.297.878,34	2.576.549,09
40.—Espartinas ... ..	2.189	137.722,95	288.459,44	150.736,49
41.—Estepa ... ..	18.421	706.515,08	1.261.183,72	554.668,64
42.—Fuentes de Andalucía ... ..	14.519	395.359,80	1.025.777,22	630.417,42
43.—Garrobo (El) ... ..	4.382	23.853,64	60.457,81	36.604,17
44.—Gelves ... ..	569	45.283,00	81.009,31	35.726,31
45.—Gerena ... ..	12.710	195.938,29	664.407,84	468.469,55
46.—Gilena ... ..	4.964	123.722,32	284.174,58	160.452,26
47.—Gínés... ..	259	37.043,00	38.707,22	1.664,22
48.—Guadalcanal... ..	27.520	333.606,86	1.079.347,12	745.740,26
49.—Guillena ... ..	22.116	200.124,32	840.489,27	640.365,05
50.—Herrera ... ..	5.045	221.884,00	415.301,30	193.417,30
Suma y sigue ... ..	741.861	16.370.981,16	38.156.415,82	21.785.434,66

**CUADRO V.5. (hoja 2/3). Provincia de SEVILLA: resultados por municipios de las diferencias de riqueza imponible entre el catastro y los amillaramientos**

TERMINOS MUNICIPALES	Superficie imponible. --- Hectáreas.	R I Q U E Z A		
		Amillurada.	Comprobada.	DIFERENCIA
		--- Pesetas.	--- Pesetas.	--- Pesetas.
<i>Suma anterior</i> ... ..	741.861	16.370.981,16	38.156.415,82	21.785.434,66
51.—Huévar ... ..	5.559	236.698,80	513.405,72	276.706,92
52.—Lantejuela (La) ... ..	1.691	35.375,17	104.537,31	69.162,14
53.—Lebrija ... ..	38.282	501.440,20	1.290.791,50	789.351,30
54.—Lora de Estepa... ..	1.840	62.403,80	127.537,10	65.133,30
55.—Lora del Río ... ..	28.054	679.470,86	1.680.994,23	1.001.523,37
56.—Luisiana (La) ... ..	6.674	110.537,00	283.896,04	173.358,04
57.—Madroño (El) ... ..	9.925	50.268,00	115.213,44	64.945,44
58.—Mairena del Alcor ... ..	6.781	194.748,42	645.247,76	450.499,34
59.—Mairena del Aljarafe... ..	1.728	104.288,60	216.465,71	112.177,11
60.—Marchena ... ..	36.459	1.451.367,00	3.496.117,53	2.044.750,53
61.—Marinaleda ... ..	2.338	69.704,40	163.915,42	94.211,02
62.—Martín de la Jara... ..	4.568	44.187,97	188.397,04	144.209,07
63.—Molares (Los) ... ..	4.191	117.024,45	322.229,02	205.204,57
64.—Montellano... ..	11.173	492.593,00	937.028,09	444.435,09
65.—Morón de la Frontera ... ..	45.670	1.172.890,00	3.171.875,56	1.998.985,56
66.—Navas de la Concepción... ..	6.253	54.904,53	308.941,22	254.036,69
67.—Olivares... ..	4.389	110.495,00	330.159,67	219.664,67
68.—Osuna ... ..	56.639	1.455.344,86	3.268.421,30	1.813.076,44
69.—Palomares del Río ... ..	1.263	117.938,75	148.743,49	30.804,74
70.—Paradas ... ..	10.373	347.984,91	827.637,05	479.652,14
71.—Pedrera ... ..	5.913	89.807,66	339.151,77	249.344,11
72.—Pedroso (El) ... ..	30.839	218.758,00	874.464,52	655.706,52
73.—Peñaflor ... ..	7.938	164.272,16	387.535,60	223.263,44
74.—Pilas ... ..	4.286	157.415,94	328.990,58	171.574,64
75.—Pruna... ..	9.927	356.919,00	467.320,75	111.001,75
76.—Puebla de Cazalla (La)... ..	18.106	329.462,00	1.251.900,78	922.438,78
77.—Puebla de los Infantes (La) ... ..	15.198	141.758,56	689.521,61	547.763,05
78.—Puebla del Río (La)... ..	44.857	349.663,62	781.263,68	431.600,06
79.—Real de la Jara (El)... ..	16.382	37.803,38	485.633,31	457.829,93
80.—Rinconada (La) ... ..	13.446	282.910,30	1.353.229,80	1.070.319,50
81.—Roda de Andalucía (La) ... ..	7.525	188.566,53	528.916,41	340.349,88
82.—Ronquillo (El)... ..	8.192	53.150,00	163.530,39	110.380,39
83.—Rubio (El) ... ..	1.909	52.201,36	160.234,15	108.032,79
84.—Salteras ... ..	5.634	173.370,92	408.215,08	234.844,16
85.—San Juan de Aznalfarache ... ..	364	31.493,28	49.894,37	18.401,09
86.—Santiponce ... ..	762	54.229,00	93.787,40	39.558,40
87.—San Nicolás del Puerto ... ..	4.492	39.452,50	116.955,07	77.502,57
88.—Sanlúcar la Mayor ... ..	13.048	349.830,75	781.585,25	431.754,50
89.—Saucejo (El) ... ..	8.736	293.745,31	410.116,62	116.371,31
90.—Sevilla ... ..	9.881	2.000.880,00	1.780.531,64	— 220.348,36
91.—Tocina ... ..	1.290	45.386,05	114.786,62	69.400,57
92.—Tomarés... ..	507	32.704,00	58.658,34	25.954,34
93.—Umbrete... ..	1.153	114.892,19	126.756,42	11.864,23
94.—Utrera ... ..	66.612	1.451.048,46	4.191.279,23	2.740.230,77
95.—Valencina ... ..	2.401	142.476,90	234.476,90	92.000,00
96.—Villafranca y los Palacios ... ..	10.460	219.161,38	721.949,61	502.788,23
97.—Villamanrique de la Condesa ... ..	5.654	101.377,15	210.461,98	109.084,83
98.—Villanueva del Ariscal ... ..	436	53.782,06	52.861,70	— 920,36
99.—Villanueva de San Juan... ..	3.322	62.590,21	195.722,18	133.131,97
100.—Villanueva del Río ... ..	15.012	293.452,35	717.823,76	424.371,41
101.—Villaverde del Río ... ..	3.939	104.959,22	207.852,00	102.892,78
102.—Viso del Alcor... ..	1.936	90.007,34	168.504,18	78.496,84
<b>TOTALES</b> ... ..	<b>1.365.868</b>	<b>31.848.174,46</b>	<b>74.752.480,72</b>	<b>42.904.306,26</b>

**CUADRO V.5. (hoja 3/3). Provincia de SEVILLA: resultados por municipios de las diferencias de riqueza imponible entre el catastro y los amillaramientos**

**Notas:** 1) Las riquezas imponibles son las correspondientes al último año de tributación por amillaramientos y al primero de tributación catastral.

2) Esta provincia de Sevilla, catastrada entre los años 1919 y 1932, se incluye entre las de mayor diferencia entre el catastro y los amillaramientos (Cuadro III.4).

**FUENTE:** Ministerio de Hacienda (1946)

**CUADRO V.6. (hoja 1/4). Provincia de CÁCERES: resultados por municipios de las diferencias de riqueza imponible entre el catastro y los amillaramientos**

TERMINOS MUNICIPALES	Superficie imponible. — Hectáreas.	R I Q U E Z A		
		Amillurada.	Comprobada.	DIFERENCIA
		— Pesetas.	— Pesetas.	— Pesetas.
1.—Abadía ... ..	4.436-12-68	88.750,00	136.798,12	48.048,12
2.—Abertura... ..	5.820-34-62	92.291,00	199.768,19	107.477,19
3.—Acebo ... ..	5.545-42-57	87.221,00	124.075,14	36.854,14
4.—Acehuche... ..	8.875-50-65	68.559,00	142.498,05	73.939,05
5.—Albalat ... ..	3.730-11-56	100.318,00	207.911,86	107.593,86
6.—Alcántara ... ..	53.258-38-51	441.710,00	1.356.497,77	914.787,77
7.—Alcollarín ... ..	7.330-09-60	75.590,00	379.382,61	303.792,61
8.—Alcuéscar ... ..	10.735-88-32	94.006,00	477.479,85	383.473,85
9.—Aldeacentenera... ..	10.635-45-79	128.724,00	342.176,32	213.452,32
10.—Aldega del Cano ... ..	2.810-61-83	62.867,00	119.569,39	56.702,39
11.—Aldea de Trujillo ... ..	22.41-75	71.082,00	1.080,14	— 70.001,86
12.—Aldeanueva del Camino... ..	1.845-67-32	74.982,00	191.085,00	116.103,00
13.—Aldeanueva de la Vera ... ..	3.679-03-58	124.473,00	163.853,94	39.380,94
14.—Alía ... ..	58.996-69-24	122.796,00	414.282,77	291.486,77
15.—Aliseda ... ..	7.923-37-15	63.238,00	225.863,76	162.625,76
16.—Almaraz ... ..	3.196-65-03	46.664,00	120.003,81	73.339,81
17.—Almoharín ... ..	9.178-72-79	112.035,00	327.602,60	215.567,60
18.—Arco ... ..	1.001-67-26	18.019,00	20.882,68	2.863,68
19.—Arroyo de la Luz ... ..	12.448-69-24	305.811,00	613.947,06	308.136,06
20.—Arroyomolinos de Montánchez... ..	11.356-81-09	109.398,00	504.131,75	394.733,75
21.—Belvis de Monroy... ..	4.332-63-31	56.221,00	134.797,24	78.576,24
22.—Benquerencia ... ..	1.290-74-06	18.795,00	57.477,57	38.682,57
23.—Berzocana ... ..	13.232-52-29	96.109,00	320.472,64	224.363,64
24.—Berrocalejo ... ..	1.697-75-11	42.001,00	86.873,42	44.872,42
25.—Bohonal de Ibor ... ..	3.466-49-81	40.727,00	66.640,10	25.913,10
26.—Botija... ..	1.818-29-03	22.251,00	58.477,89	36.226,89
27.—Brozas ... ..	39.134-62-33	542.953,00	1.349.057,58	806.104,58
28.—Cabañas del Castillo y Navazuelos ... ..	15.715-97-94	52.699,00	232.892,99	180.193,99
29.—Cáceres ... ..	174.632-93-46	2.347.491,00	7.257.231,04	4.909.740,04
30.—Cachorrilla ... ..	4.443-79-28	25.007,00	102.560,74	77.553,74
31.—Cadalso ... ..	750-51-74	40.982,00	59.804,76	18.822,76
32.—Calzadilla ... ..	7.380-97-47	68.382,00	261.516,36	193.134,36
33.—Campillo de Deleitosa ... ..	2.489-58-90	12.587,00	32.639,98	20.052,98
34.—Campo (El)... ..	7.789-11-17	105.659,00	416.312,40	310.653,40
35.—Cañamero ... ..	14.772-71-48	129.444,00	190.263,00	60.819,00
36.—Cañaveral ... ..	5.553-24-83	137.500,00	134.676,96	— 2.823,04
37.—Carbajo ... ..	2.623-39-62	8.700,00	59.462,00	50.762,00
38.—Carrascalejo... ..	4.695-18-63	51.186,00	142.111,80	90.925,80
39.—Casar de Cáceres ... ..	12.182-00-16	272.074,00	510.045,17	237.971,17
40.—Casas de Don Antonio ... ..	3.000-82-08	76.800,17	121.319,35	44.519,18
41.—Casas de Millán ... ..	15.053-50-42	116.749,00	310.463,37	193.714,37
42.—Casas del Puente de Mirabete ... ..	5.126-98-13	12.406,00	63.729,61	51.323,61
43.—Casas de Don Gómez... ..	2.973-37-72	65.643,00	103.029,09	37.386,09
44.—Casatejada ... ..	11.057-66-36	60.847,00	195.737,27	134.890,27
45.—Casillas de Coria ... ..	6.139-97-00	92.116,00	220.753,40	128.637,40
46.—Castañar de Ibor ... ..	14.468-98-36	80.710,00	206.932,53	126.222,53
47.—Ceclavín... ..	15.552-11-66	215.508,00	372.665,92	157.157,92
48.—Cedillo ... ..	6.026-96-34	42.758,00	92.468,36	49.710,36
49.—Cilleros ... ..	20.354-23-77	154.435,00	444.049,48	289.614,48
50.—Collado de la Vera ... ..	4.415-25-33	92.155,00	158.400,02	66.245,02
<i>Suma y sigue ... ..</i>	645.000-18-37	7.369.429,17	19.831.752,85	12.462.323,68

**CUADRO V.6. (hoja 2/4). Provincia de CÁCERES: resultados por municipios de las diferencias de riqueza imponible entre el catastro y los amillaramientos**

TERMINOS MUNICIPALES	Superficie imponible. — Hectáreas.	R I Q U E Z A		
		Amillarada.	Comprobada.	DIFERENCIA
		— Pesetas.	— Pesetas.	— Pesetas.
<i>Suma anterior</i> ... ..	645.000-18-37	7.369.429,17	19.831.752,85	12.462.323,68
51.—Conquista de la Sierra ... ..	4.024-68-91	45.980,00	180.159,45	134.179,45
52.—Coria... ..	9.877-48-67	251.145,00	603.587,64	352.442,64
53.—Cuacos ... ..	5.089-50-29	165.788,00	219.935,55	54.147,55
54.—Cumbre (La) ... ..	11.233-23-71	148.876,00	423.708,92	274.832,92
55.—Deleitosa... ..	14.499-14-00	88.331,00	265.617,94	177.286,94
56.—Escorial... ..	9.785-73-40	230.454,00	441.859,91	211.405,91
57.—Estorninos ... ..	940-68-20	6.494,00	43.215,46	36.721,46
58.—Fresnedoso de Ibor ... ..	5.509-59-12	18.373,00	84.896,55	66.523,55
59.—Garciaz ... ..	14.743-58-08	102.094,00	342.399,22	240.399,22
60.—Garganta la Olla ... ..	4.891-53-05	85.345,00	129.681,92	44.336,92
61.—Garvín (El)... ..	3.765-78-67	29.747,00	64.636,79	34.889,79
62.—Garrobillas... ..	19.307-63-96	436.588,00	580.824,17	144.236,17
63.—Gordo (El) ... ..	7.486-68-97	119.770,00	224.162,77	104.392,77
64.—Gata ... ..	9.125-81-71	177.245,00	330.338,26	153.093,26
65.—Granja de Granadilla (La)... ..	1.361-60-05	44.174,00	96.875,97	52.701,97
66.—Grimaldo ... ..	1.605-05-59	(1)	59.958,80	59.958,80
67.—Guadalupe ... ..	6.662-26-77	68.584,00	283.940,41	215.356,41
68.—Guijo de Galisteo... ..	6.490-77-56	69.373,00	145.413,25	76.040,25
69.—Guijo de Santa Bárbara... ..	3.472-89-12	36.700,00	101.658,09	64.958,09
70.—Herguijuela... ..	4.067-46-46	93.351,00	185.021,69	91.670,69
71.—Herrera de Alcántara ... ..	12.038-45-81	31.114,00	283.555,66	252.441,66
72.—Herreruela ... ..	11.130-81-84	44.386,00	199.522,02	155.136,02
73.—Liguera de Albalat ... ..	4.022-31-47	17.991,00	43.775,61	25.784,61
74.—Hinojal ... ..	6.318-97-83	43.994,00	103.196,91	59.202,91
75.—Holguera ... ..	3.690-90-12	86.028,00	150.608,05	64.580,05
76.—Huélagá... ..	1.025-22-97	19.161,00	73.654,98	54.493,98
77.—Ibáñero ... ..	7.531-11-81	119.128,00	331.291,14	212.073,14
78.—Jaraicejo... ..	17.789-85-85	114.326,00	474.813,59	360.487,59
79.—Jaraíz de la Vera... ..	6.075-21-11	305.979,00	274.090,07	— 31.888,93
80.—Jarandilla ... ..	6.137-57-90	120.289,00	242.768,14	122.479,14
81.—Losar de la Vera... ..	8.130-17-94	141.473,00	207.453,77	65.980,77
82.—Logroñán ... ..	26.487-53-11	377.887,00	984.563,17	606.676,17
83.—Madrigal de la Vera... ..	4.199-95-43	28.966,00	132.509,40	103.543,40
84.—Madrigalejo... ..	9.885-42-29	126.916,00	448.030,08	321.114,08
85.—Madroñera ... ..	13.826-46-48	192.929,00	381.360,23	188.431,23
86.—Majadas... ..	5.060-58-04	26.927,00	93.354,60	66.427,60
87.—Malpartida de Cáceres ... ..	3.181-80-90	47.659,00	139.902,75	92.243,75
88.—Mata de Alcántara ... ..	3.307-04-72	42.892,00	131.194,89	88.302,89
89.—Membrío ... ..	20.460-56-26	90.111,00	377.671,92	287.560,92
90.—Mesas de Ibor... ..	4.758-83-17	16.069,00	72.137,88	56.077,88
91.—Miajadas... ..	11.740-59-10	392.955,00	960.718,79	567.763,79
92.—Millanes... ..	1.666-19-92	15.228,00	40.546,10	25.318,10
93.—Mirabel ... ..	4.925-72-70	129.108,00	168.077,85	38.969,85
94.—Monroy ... ..	20.116-03-86	95.125,00	312.734,26	217.609,26
95.—Montánchez... ..	10.665-06-35	173.593,00	401.990,76	228.397,76
96.—Moraleja... ..	13.990-92-81	248.290,00	573.262,11	324.972,11
97.—Morcillo ... ..	1.671-64-02	26.085,00	81.264,98	55.179,98
98.—Navalmoral de la Mata ... ..	15.513-51-67	108.652,00	315.733,84	207.081,84
99.—Navalvillar de Ibor ... ..	5.327-94-16	20.639,00	46.100,29	25.461,29
100.—Navas del Madroño ... ..	10.801-15-31	95.130,00	264.947,81	169.817,81
101.—Pasaron de la Vera ... ..	3.784-99-91	60.102,00	117.597,15	57.495,15
<i>Suma y sigue</i> ... ..	1.074.204-48-52	12.856.934,17	33.067.984,41	20.211.050,24

**CUADRO V.6. (hoja 3/4). Provincia de CÁCERES: resultados por municipios de las diferencias de riqueza imponible entre el catastro y los amillaramientos**

TERMINOS MUNICIPALES	Superficie imponible. — Hectáreas.	R I Q U E Z A		
		Amillurada.	Comprobada.	DIFERENCIA
		— Pesetas.	— Pesetas.	— Pesetas.
<i>Suma anterior</i> ... ..	1.074.204-48-52	12.856.934,17	33.067.984,41	20.211.050,24
102.—Pedroso de Acín ... ..	3.191-42-77	44.356,00	69.974,25	25.618,25
103.—Peraleda de la Mata ... ..	8.693-01-21	138.093,00	360.795,60	222.702,60
104.—Peraleda de San Román... ..	4.444-32-33	27.324,00	136.404,40	109.080,40
105.—Perales del Puerto ... ..	3.472-51-86	127.896,00	186.124,99	58.228,99
106.—Pescueza... ..	4.974-06-68	49.884,00	112.081,60	62.197,60
107.—Piedras-Blas ... ..	436-28-28	10.387,00	36.712,17	26.325,17
108.—Plasencia ... ..	21.349-57-61	812.358,00	972.655,60	160.297,60
109.—Plasenzuela... ..	3.648-93-16	76.039,00	156.125,78	80.086,78
110.—Portaje ... ..	8.912-85-30	244.397,00	288.351,39	43.954,39
111.—Portezuelo ... ..	12.431-98-29	111.949,00	306.436,22	194.487,22
112.—Pozuelo de Zarcón ... ..	4.632-21-48	102.621,00	182.946,75	79.725,75
113.—Puerto de Santa Cruz ... ..	3.314-39-26	38.769,00	127.163,89	88.394,89
114.—Riolobos... ..	4.758-23-98	69.132,00	261.322,29	192.190,29
115.—Robledillo de la Vera... ..	1.193-22-42	21.566,00	86.393,33	64.827,33
116.—Robledillo de Trujillo ... ..	4.391-42-32	72.288,00	204.110,27	131.822,27
117.—Robledollano ... ..	6.186-37-51	8.712,00	57.652,63	48.940,63
118.—Romangordo ... ..	3.815-87-34	35.339,00	75.262,75	39.923,75
119.—Ruanes ... ..	1.460-32-35	23.642,00	46.263,75	22.621,75
120.—Salorino... ..	15.364-85-06	91.352,00	232.066,38	140.714,38
121.—Salvatierra de Santiago... ..	3.230-92-02	45.798,00	153.466,03	107.668,03
122.—Santa Ana ... ..	3.468-99-94	25.214,00	203.412,89	178.198,89
123.—Santa Cruz de la Sierra... ..	4.193-42-22	75.538,00	145.354,97	69.816,97
124.—Santa Marta de Magasca ... ..	4.075-30-76	55.292,00	150.061,62	94.769,62
125.—Santiago de Carbajo ... ..	9.269-91-78	44.059,00	134.320,04	90.261,04
126.—Santiago del Campo ... ..	7.212-72-10	36.228,00	125.076,79	88.848,79
127.—Santibáñez el Bajo ... ..	4.493-57-95	96.216,00	120.596,94	24.380,94
128.—Saucedilla ... ..	5.804-15-51	58.003,00	137.099,24	79.096,24
129.—Serrejón... ..	12.010-32-11	46.217,00	129.777,60	83.560,60
130.—Sierra de las Fuentes ... ..	2.436-47-50	60.185,00	101.668,16	41.483,16
131.—Talaván ... ..	9.726-88-64	84.944,00	171.580,44	86.636,44
132.—Talavera la Vieja... ..	3.755-11-50	40.652,00	127.259,84	86.607,84
133.—Talaveruela... ..	2.274-09-86	26.930,00	80.388,61	53.458,61
134.—Talayuela ... ..	26.064-46-17	225.182,00	466.708,37	241.526,37
135.—Toril ... ..	14.762-25-22	57.740,00	284.381,91	226.641,91
136.—Torviscoso ... ..	347-25-57	3.757,00	8.529,62	4.772,62
137.—Torrecillas de la Tiesa ... ..	13.561-28-01	197.600,00	506.530,12	308.930,12
138.—Torre de Santa María ... ..	1.841-05-99	45.820,00	103.954,80	58.134,80
139.—Torrejuncillo ... ..	8.949-81-15	285.133,00	365.826,19	80.693,19
140.—Torrejón el Rubio... ..	22.734-15-00	58.724,00	445.352,79	386.628,79
141.—Torremenga... ..	1.181-55-68	26.493,00	58.638,91	32.145,91
142.—Torremocha... ..	6.228-06-16	125.823,00	300.180,27	174.357,27
143.—Torreorgaz ... ..	2.883-66-68	77.514,00	159.374,58	81.860,58
144.—Torrequemada ... ..	2.510-58-82	58.711,00	153.566,01	94.855,01
145.—Trujillo ... ..	67.385-51-17	1.094.085,00	3.007.117,40	1.913.032,40
146.—Valdecañas de Tajo ... ..	1.876-82-31	8.052,00	41.078,56	33.026,56
147.—Valdefuentes ... ..	2.633-53-56	57.079,00	219.870,37	162.791,37
148.—Valdehúncar... ..	2.437-42-06	14.749,00	57.076,02	42.327,02
149.—Valdelarasa de Tajo ... ..	6.978-47-15	52.375,00	242.765,14	190.390,14
150.—Valdemorales ... ..	955-09-82	32.971,00	42.744,50	9.773,50
151.—Valencia de Alcántara ... ..	57.628-54-57	434.424,00	1.491.850,32	1.057.426,32
152.—Valverde de la Vera ... ..	4.771-42-94	76.869,00	127.553,69	50.684,69
153.—Viandar de la Vera ... ..	2.690-10-19	32.252,00	112.796,86	80.544,86
154.—Villa del Campo ... ..	5.594-02-95	111.567,00	164.168,77	52.601,77
<i>Suma y sigue</i> ... ..	1.516.993-39-80	18.735.234,17	47.117.956,82	28.382.722,65

**CUADRO V.6. (hoja 4/4). Provincia de CÁCERES: resultados por municipios de las diferencias de riqueza imponible entre el catastro y los amillaramientos**

TERMINOS MUNICIPALES	Superficie imponible. ... Hectáreas.	R I Q U E Z A		
		Amillurada. ... Pesetas.	Comprobada. ... Pesetas.	DIFERENCIA ... Pesetas.
<i>Suma anterior</i> ... ..	1.516.893-39 80	18.735.234,17	47.117.956,82	28.382.722,65
155.—Villa del Rey ... ..	5.476-09-61	66.492,00	208.080,63	141.588,63
156.—Villamesias ... ..	4.514-41-60	92.398,00	181.277,57	88.879,57
157.—Villamiel... ..	6.825-77-60	156.765,00	279.702,31	122.937,31
158.—Villanueva de la Vera ... ..	12.944-51-81	154.864,00	275.161,91	120.297,91
159.—Villar del Pedroso... ..	23.449-80-47	134.439,00	453.006,20	318.567,20
160.—Villasbuenas de Gata... ..	4.475-61-04	48.405,00	123.660,38	75.255,38
161.—Zarza de Montánchez... ..	3.675-90-03	42.546,00	131.680,45	89.134,45
162.—Zarza la Mayor ... ..	16.283-66-36	110.185,00	263.664,14	153.479,13
163.—Zorita ... ..	18.559-80-70	316.161,00	604.587,84	288.426,84
<b>TOTALES</b> ... ..	1.613.098-99-02	19.857.489,17	49.638.778,24	29.781.289,07

**Notas:** 1) Las riquezas imponibles son las correspondientes al último año de tributación por amillaramientos y al primero de tributación catastral.

2) Esta provincia de Cáceres, cuyo catastro comenzó en 1919 y finalizó en 1947 (en 31-12-1945 se había realizado un 87 por ciento), se incluye entre las de mayor diferencia entre el catastro y los amillaramientos (Cuadro III.4).

**FUENTE:** Ministerio de Hacienda (1946)

## **ÍNDICE DE CUADROS, GRÁFICOS Y MAPAS**

### **CUADROS CAPÍTULO 2:**

**Cuadro 1:** Diferencias entre las superficies de los amillaramientos y el Avance Catastral en la provincia de Albacete (1908).

**Cuadro 2:** Diferencias entre las superficies de los amillaramientos y el Avance Catastral en los términos municipales (1908).

**Cuadro 3:** Diferencias entre las riquezas imponibles de los amillaramientos y el Avance Catastral en la provincia de Albacete (1908).

**Cuadro 4:** Diferencias entre riquezas imponibles de los amillaramientos y el Avance Catastral en los términos municipales (1908).

### **CUADROS CAPÍTULO 3:**

**Cuadro 5:** Aplicación de tipos impositivos en cuatro de las primeras provincias del Avance Catastral

**Cuadro 6:** Aprovechamiento del suelo y valoración de riqueza imponible.

**Cuadro 7:** Bases tributarias imponibles y tipos de gravamen definitivos.

### **CUADROS CAPÍTULO 10:**

**Cuadro 8:** Recaudaciones de las cuotas del Tesoro del C.T. Rústica y Pecuaria en las cuatro provincias de 1898 a 1945.

**Cuadro 9:** Diferencias entre las riquezas imponibles del catastro y los amillaramientos de los municipios de las áreas homogéneas (1955-1963).

**Cuadro 10:** Diferencias de las riquezas imponibles por repartos de los cupos según catastro en los grupos de municipios de las áreas homogéneas.

**Cuadro 11:** Diferencias de las riquezas imponibles por repartos de los cupos según catastro en los municipios.

**Cuadro 12:** Diferencias entre el catastro y los amillaramientos en los grupos de contribuyentes de los municipios.

**Cuadro 13:** Diferencias de las riquezas imponibles por reparto de los cupos a los contribuyentes según catastro.

## **CUADROS APÉNDICE ESTADÍSTICO:**

**Cuadro I.1:** Recaudación de las cuotas del Tesoro de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria (derechos reconocidos y liquidados), Pta. corrientes.

**Cuadro I.2:** Recaudación de las cuotas del Tesoro de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria (derechos reconocidos y liquidados), Pta. constantes.

**Cuadro I.3:** Porcentajes de las cuotas del Tesoro de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria sobre los ingresos ordinarios del Estado.

**Cuadro I.4:** Presión fiscal sobre la agricultura (porcentaje de las cuotas del Tesoro de la Cont. T. Rústica y Pecuaria sobre la renta agraria).

**Cuadro II.1:** Líquidos impositivos de los regímenes de cupo y de cuota desde 1904 a 1912.

**Cuadro II.2:** Estado de los trabajos del Avance Catastral en 31 de diciembre de 1912.

**Cuadro II.3:** Recaudaciones provinciales de las cuotas del Tesoro de la Contribución T. Rústica y Pecuaria (derechos reconocidos y liquidados) de 1913 a 1917.

**Cuadro II.4:** Estado de los trabajos del Avance Catastral en 31 de diciembre de 1924.

**Cuadro II.5:** Resultados catastrales: Superficies medias por parcela y propietario (hasta 31-12-1924).

**Cuadro II.6:** Resultados catastrales: Distribución de contribuyentes según sus cuotas del Tesoro (hasta 31-12-1925).

**Cuadro II.7:** Resultados catastrales: Distribución total de la propiedad y de los cultivos según tipos de explotación (hasta 31-12-1927).

**Cuadro II.8:** Resultados catastrales: Distribución del número de fincas según su superficie (hasta 31-12-1927).

**Cuadro II.9:** Resultados catastrales: Distribución de los conjuntos de fincas según su extensión (hasta 31-12-1927).

**Cuadro II.10:** Resultados catastrales: Distribución de la riqueza imponible según grupos de importes (hasta 31-12-1927).

**Cuadro II.11:** Resultados catastrales: Distribución por porcentajes de la riqueza imponible según grupos de importes (hasta 31-12-1927).

- Cuadro II.12:** Resultados catastrales: Distribución de las riquezas imponibles entre diferentes superficies parcelarias (hasta 31-12-1927).
- Cuadro II.13:** Resultados catastrales: Distribución de propietarios según la extensión de sus fincas (hasta 31-12-1927).
- Cuadro II.14:** Resultados catastrales: Distribución de contribuyentes según sus líquidos imponibles (hasta 31-12-1927).
- Cuadro II.15:** Estado de los trabajos del catastro de rústica en 1 de enero de 1929.
- Cuadro II.16:** Costes totales anuales de la ejecución del Avance Catastral, y cálculo de Pta/Ha, desde el año 1906 al 1928.
- Cuadro III.1:** Costes totales anuales de la ejecución del Catastro Topográfico Parcelario, y cálculo de Pta/Ha, desde el año 1927 al 1942.
- Cuadro III.2:** Estado de los trabajos del catastro de rústica en 31-12-1945.
- Cuadro III.3:** Resultados catastrales: Resumen total de superficies de los cultivos y aprovechamientos (hasta 31-12-1945).
- Cuadro III.4:** Resultados definitivos de las diferencias de riqueza imponible catastro-amillaramientos hasta 31-12-1945.
- Cuadro III.5:** Superficies totales anuales del catastro de rústica realizado desde 1903 a 1945.
- Cuadro III.6:** Resultados catastrales: Distribución de la propiedad por superficie y propietarios (hasta 31-12-1945).
- Cuadro IV.1:** Relación de las diecinueve provincias finales cuya entrada en tributación catastral se produjo entre los años 1953 y 1966, y fueron realizadas mayoritariamente mediante la fotografía aérea por la ley de 20-12-1952.
- Cuadro IV.2:** Recaudación provincial de las cuotas del Tesoro de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria (derechos reconocidos) de 1945 a 1956 en pesetas corrientes.
- Cuadro IV.3:** Recaudación provincial de las cuotas del Tesoro de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria (derechos reconocidos) de 1945 a 1956 en pesetas constantes.
- Cuadro V.1:** Provincia de Albacete: resultados por municipios de las diferencias de riqueza imponible entre el catastro y los amillaramientos.
- Cuadro V.2:** Provincia de Badajoz: resultados por municipios de las diferencias de riqueza imponible entre el catastro y los amillaramientos.

**Cuadro V.3:** Provincia de Cádiz: resultados por municipios de las diferencias de riqueza imponible entre el catastro y los amillaramientos.

**Cuadro V.4:** Provincia de Madrid: resultados por municipios de las diferencias de riqueza imponible entre el catastro y los amillaramientos.

**Cuadro V.5:** Provincia de Sevilla: resultados por municipios de las diferencias de riqueza imponible entre el catastro y los amillaramientos.

**Cuadro V.6:** Provincia de Cáceres: resultados por municipios de las diferencias de riqueza imponible entre el catastro y los amillaramientos.

### **GRÁFICOS CAPÍTULO 10:**

**Gráfico 1:** Recaudaciones de las cuotas del Tesoro de la C. T. Rústica y Pecuaria de 1946 a 1970 (en millones de pesetas corrientes).

**Gráfico 2:** Recaudaciones de las cuotas del Tesoro de la C. T. Rústica y Pecuaria de 1946 a 1970 (en millones de pesetas constantes de 1946).

**Gráfico 3:** Pequeños contribuyentes (diferencia media 175 %).

**Gráfico 4:** Medianos contribuyentes (diferencia media 68 %).

**Gráfico 5:** Grandes contribuyentes (diferencia media 89 %).

### **MAPAS CAPÍTULO 10:**

**Mapa 1:** Regiones fisiográficas y áreas homogéneas de las comarcas.

**Mapa 2:** Reparto del cupo municipal entre los contribuyentes.

**Mapa 3:** Comarcas agrarias de la provincia de Logroño.

**Mapa 4:** Municipios de Logroño para el análisis de los repartos de cupos.

## **ABREVIATURAS**

B.N.E.	Biblioteca Nacional de España
B.O.E.	Boletín Oficial del Estado
C.E.D.A.	Confederación Española de Derechas Autónomas
C.E.T.F.A.	Compañía Española de Trabajos Fotogramétricos Aéreos
C.G.C.C.T.	Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria
G.E.H.R.	Grupo de Estudios de Historia Rural
I.E.F.	Instituto de Estudios Fiscales
I.G.C.	Instituto Geográfico y Catastral
I.G.C.E.	Instituto Geográfico Catastral y de Estadística
I.G.E.	Instituto Geográfico y Estadístico
I.G.N.	Instituto Geográfico Nacional
I.N.E.	Instituto Nacional de Estadística
I.P.C	Índice de Precios al Consumo
I.R.A	Instituto de Reforma Agraria



## FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

ALBA Y BONIFAZ, Santiago (1916): *Un programa económico y financiero*. M. Minuesa, Madrid.

(1930): *El pensamiento político de Santiago Alba*. Imprenta Castellana, Valladolid.

ALCARAZ MARTÍNEZ, Enrique (1911): *Medios rápidos, seguros y económicos para llevar a cabo los catastros con las mayores ventajas para el Estado y para los particulares. Sesión del día 3 de mayo de 1911 del IX Congreso Internacional de Agricultura*, Madrid.

(1913): *Conferencias sobre el catastro pronunciadas en la Semana Agrícola de los días 14 al 21 de enero de 1912, organizada por la Asociación de Agricultores de España y la Asociación General de Ganaderos del Reino*, Madrid.

(1933): *El Catastro español*. Salvat Editores, Barcelona.

(1934): *Cuarenta y cinco años de labor agronómica: memorias de un profesional*, Valencia.

ALCUBILLA (Marcelo Martínez Alcubilla). Diccionario de la Administración española. Boletín Jurídico-Administrativo, Apéndices 1903-1936, Madrid.

ALGUACIL PRIETO, María Luisa; MACIÁ, Mateo; MARTÍNEZ-CAÑAVATE, M<sup>a</sup> del Rosario (1996): *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, 1810-1977*. Congreso de los Diputados, Madrid.

ARANZADI. Repertorio Cronológico de Legislación. Años 1937-1966. Editorial Aranzadi, Pamplona.

ARCOS Y CLAVERÍA, José de (1920): *Manual para el funcionario del catastro y guía para el propietario*. Sociedad española de Artes Gráficas, Madrid.

ARTOLA, Miguel (1978): "La evolución del latifundio desde el siglo XVIII", *Agricultura y Sociedad*, nº 7, pp. 59-72.

ASOCIACIÓN DE AGRICULTORES DE ESPAÑA (1928): *Propuesta de reorganización de los Servicios Catastrales presentada a la Junta Superior del Catastro por José Aragón Montejo, profesor técnico de la Asociación*. M. Minuesa de los Ríos, Madrid.

ASOCIACIÓN DE PERITOS AGRÍCOLAS (1902): *Ideas generales que para la formación del Catastro Agronómico Parcelario presenta la Asociación de Peritos Agrícolas a la consideración de la Junta encargada de redactar un proyecto para la ejecución del catastro en España*, Madrid.

ASOCIACIÓN NACIONAL DE INGENIEROS AGRÓNOMOS (1935): *El problema del Catastro. Decretos de Restricciones. Manifiesto remitido al Ministerio de Hacienda el día 18 de octubre de 1935*, Madrid.

(1955): "El catastro de rústica: su iniciación y desarrollo". *Centenario de las carreras de Ingeniero Agrónomo y Perito Agrícola y de la Escuela Central de Agricultura*, Madrid.

AYUNTAMIENTO DE ... Padrón de la Contribución Territorial Rústica. Catastro Topográfico Parcelario. Padrón del año ..., Término de ..., Provincia de ...

AYUNTAMIENTO DE ... Relación de los contribuyentes sujetos al arbitrio municipal sobre las riquezas rústicas y pecuarias. Año ...

AYUNTAMIENTO DE ... Repartimiento individual (amillaramientos) de la Contribución Territorial sobre la Riqueza Rústica y Pecuaria. Provincia de ... Ayuntamiento de ... (Año ...)

AYUNTAMIENTO DE LÉRIDA (1962): *Libro de Amillaramientos del Término Municipal, año 1962*, Lérida.

BALLESTEROS, Pío (1932): *La Contribución Territorial en España*. Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid.

BARCIELA LÓPEZ, Carlos (1994): "Fraude fiscal y mercado negro durante el primer franquismo", en *Hacienda Pública Española*, Monografías nº 1/1994: El fraude fiscal en la historia de España, pp. 367-381. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

BARCK, Nils de (Conde de Barck) (1869): *Del catastro. Memoria que en apoyo de la solicitud presentada a las Cortes Constituyentes...*, Madrid.

BERNAL, Antonio Miguel (1988): *Economía e historia de los latifundios*. Espasa Calpe, Madrid.

BRENAN, Gerald (1978): *El laberinto español: antecedentes sociales y políticos de la guerra civil*. Ibérica de Ediciones y Publicaciones, Barcelona.

CABRERA, Mercedes (1983): *La patronal ante la II República: organización y estrategia (1931-1936)*. Siglo XXI, Madrid.

y COMÍN, Francisco; GARCÍA DELGADO, José Luis (1989): *Santiago Alba: un programa de reforma económica en la España del primer tercio del siglo XX*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

(2000): "Santiago Alba (1872-1949): un liberal en tiempos difíciles", en Varios Autores (2000), pp. 221-245. Prensas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza.

y DEL REY REGUILLO, Fernando (2002): *El poder de los empresarios: política e intereses económicos en la España contemporánea (1875-2000)* Taurus, Madrid.

CALVO SOTELO, José (1926): *La contribución y la riqueza territorial en España. Conferencia pronunciada en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación el día 8 de febrero de 1926*, Imprenta del Servicio de Catastro de Rústica, Madrid.

(1929): *Discurso del Ministro de Hacienda D. José Calvo Sotelo el día 11 de diciembre de 1928: estudio económico y de la hacienda pública para los presupuestos para los años 1929-30*. Editorial Junta de Propaganda Patriótica Ciudadana, Madrid.

(1931): *Mis servicios al Estado. Seis años de gestión. Apuntes para la historia*. Editorial Instituto de Estudios de la Administración Local (ed. 1974, 2ª edición), Madrid.

CAMBÓ, Francisco (ed. 1987): *Memorias (1876-1936)*. Alianza Editorial, Madrid  
(ed. 1999): *Política Económica*. Alpha, Barcelona.

CARR, Raymond (2009): *España 1808-2008*. 2ª edición. Ariel, Barcelona.

CARRERAS, Albert, y TAFUNELL, Xavier (coords.) (2005): *Estadísticas históricas de España, siglos XIX-XX*. 3 Vols. Fundación BBVA, Bilbao.

CARRIÓN, Pascual (1975): *Los latifundios en España*. 2ª edición. Ariel, Barcelona.

(1973): *La reforma agraria de la segunda república y la situación actual de la agricultura española*. Ariel, Barcelona.

CASTANYER, Jorge, y CANET, Inmaculada (1990): *El Catastro en Europa*. Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, Madrid.

COMÍN COMÍN, Francisco (1985): *Fuentes cuantitativas para el estudio del sector público en España, 1801-1980*. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

(1988): *Hacienda y economía en la España contemporánea (1800-1936)*, 2 Vols., Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

(1991): "Raíces históricas del fraude fiscal en España", en *Hacienda Pública Española*, Monografía 1991: Historia de la Hacienda en España (siglos XVI-XX), pp. 191-205. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

(1994, coord.): "El fraude fiscal en la historia de España", en *Hacienda Pública Española*. Monografías nº 1/1994. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

(1996): *Historia de la Hacienda Pública. I, Europa. II, España (1808-1995)*, 2 Vols. Crítica, Barcelona.

(2000): “La obra de Raimundo Fernández Villaverde en Hacienda”, en *Varios Autores (2000)*, pp. 23-59. Pressas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza.

(2002 a): “La Hacienda Pública en el siglo XX: una perspectiva histórica”, en *Hacienda Pública Española*, Monografía 2002: Historia de la Hacienda en el siglo XX, pp. 7-21. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

(2002 b): “La Hacienda Pública entre 1940 y 1959”, en *Hacienda Pública Española*, Monografía 2002: Historia de la Hacienda en el siglo XX, pp. 169-190. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

y MARTORELL LINARES, Miguel (2013): *La Hacienda Pública en el franquismo: la guerra y la autarquía, 1936-1959*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

COMISIÓN PONENTE DE LA JUNTA DEL CATASTRO (1902 a): *Real Decreto de 9 de octubre de 1902 y extractos de los proyectos presentados a la comisión en virtud del mismo*, Madrid.

(1902 b): *Real Decreto de 9 de octubre de 1902. Extractos e informes de los proyectos presentados a la Comisión*, Madrid.

(1902 c): *Informes acerca de los proyectos sobre Catastro presentados a la comisión, en virtud de lo dispuesto en el Real Decreto de 9 de octubre de 1902*, Madrid.

(1903): *Anteproyecto formado y presentado a la Junta por la Ponencia que ésta nombró en su 1ª sesión de 11 de febrero de 1903*, Madrid.

COMISIÓN RELATIVA A LA FORMACIÓN DEL CATASTRO (1924 a): *Dictamen de la Comisión y Proyecto de Decreto Ley*. Tipografía Nacional, Madrid.

(1924 b): *Cifrado de los gastos aproximados del nuevo Catastro que propone la Comisión y estudio económico comparativo del mismo con el Avance Catastral vigente*. Tipografía Nacional, Madrid.

(1924 c): *Cifrado de gastos presentados por los ingenieros agrónomos afectos a la Comisión del Catastro*. Tipografía Nacional, Madrid.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA. CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y ALIMENTACIÓN (1987 y 1996): *Estadística agraria regional de 1987 y 1996*, Logroño.

- COROMINAS ABADAL, Ernest (2008): “La Contribución Territorial Rústica y el reparto de la carga tributaria en el siglo XX. La provincia de Lérida (1900-1963)”, en *Historia Agraria*, nº 44 (abril, 2008), pp. 89-118.
- COSTA CAMPI, María Teresa (1988): *Vida y obra de Jaime Carner*. Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
- COSTA MARTÍNEZ, Joaquín (1893): *Reorganización del Notariado, del Registro de la Propiedad y de la administración de Justicia*. Guara Editorial (ed. 1984), Zaragoza.
- (1902): *Oligarquía y caciquismo como la forma actual de gobierno en España: urgencia y modo de cambiarla*. Editorial Biblioteca Nueva (ed. 1998), Madrid.
- DELGADO, Eleuterio (1903): “El Catastro”, en *Nuestro Tiempo*, Año III, nº 25, enero, pp. 31-43.
- DIARIO DE LAS SESIONES DE CORTES. Congreso de la Diputados, Madrid.
- DIARIO DE LAS SESIONES DE CORTES. Senado, Madrid.
- DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRIBUCIONES, IMPUESTOS Y RENTAS (1906): *Resultados del Catastro por masas de cultivo, según Ley de 1896*, Madrid.
- DIRECCIÓN GENERAL DE ASISTENCIA TÉCNICA TRIBUTARIA. MINISTERIO DE HACIENDA (1966): *Revisión de las Bases Imponibles de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria. Resultados provisionales, análisis y deducciones*, Madrid.
- DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRIBUCIONES, IMPUESTOS Y RENTAS (1909): *Memoria resumen de los trabajos de Avance Catastral llevados a cabo en la provincia de Albacete, en cumplimiento de la Leyes de 27 de marzo de 1900 y 23 de marzo de 1906*, Alicante.
- DIRECCIÓN GENERAL DE IMPUESTOS SOBRE LA RENTA (1945-1965): *Repartimiento municipal para el año ... de la Contribución Territorial de la Riqueza Rústica*. Ayuntamiento de ..., provincia de ... (Años de 1950 a 1965)
- DIRECCIÓN GENERAL DE IMPUESTOS SOBRE LA RENTA. SERVICIO DE CATASTRO DE LA RIQUEZA RÚSTICA (1950-1965): *Catastro Fotográfico Parcelario. Padrón para el ejercicio económico de ...* Provincia de ..., Municipio de ... (años de 1950 a 1965).
- DIRECCIÓN GENERAL DEL INSTITUTO GEOGRÁFICO Y CATASTRAL. SECCIÓN 4ª, CATASTRO TOPOGRÁFICO PARCELARIO (1926-1962): *Memoria referente a los Trabajos de Catastro Topográfico Parcelario realizados en el año... (de 1926 a 1962)*, 37 Vols., Madrid.

- DIRECCIÓN GENERAL DEL INSTITUTO GEOGRÁFICO Y CATASTRAL. SECCIÓN 4ª: CATASTRO TOPOGRÁFICO PARCELARIO. JEFATURA PROVINCIAL DE...(1926-1968). *Levantamiento del término municipal de...*
- DIRECCIÓN GENERAL DEL INSTITUTO GEOGRÁFICO Y CATASTRAL. SECCIÓN 3ª: CATASTRO TOPOGRÁFICO PARCELARIO (1943): *Memoria referente a los trabajos realizados en el año 1942*, Madrid.
- DIRECCION GENERAL DEL INSTITUTO GEOGRÁFICO Y ESTADÍSTICO. *Anuario estadístico de España (años de 1912 a 1934)*, Madrid.
- DIRECCIÓN GENERAL DEL INSTITUTO GEOGRÁFICO Y ESTADÍSTICO (1924): *Cifrado de los gastos aproximados del nuevo Catastro que propone la Comisión y estudio económico comparativo del mismo en el Avance Catastral vigente*. Tipografía Nacional, Madrid.
- DIRECCIÓN GENERAL DE PROPIEDADES Y CONTRIBUCIÓN TERRITORIAL. SECCIÓN DE CONTRIBUCIÓN TERRITORIAL RÚSTICA (1941-1945). *Estados de valores de Rústica Amillarada de 1941 a 1945 (y otros años)*.
- DIRECCIÓN GENERAL DE PROPIEDADES Y CONTRIBUCIÓN TERRITORIAL (1943): *Memoria de la gestión realizada por el Servicio de Amillaramiento hasta el 31 de diciembre de 1942*, Madrid.
- DIRECCIÓN GENERAL DE PROPIEDADES Y CONTRIBUCIÓN TERRITORIAL. Repartimiento municipal para el año...de la Contribución Territorial de la Riqueza Rústica. Ayuntamiento de ..., provincia de ... (Años ...).
- DIRECCIÓN GENERAL DE PROPIEDADES Y CONTRIBUCIÓN TERRITORIAL. SERVICIO DE CATASTRO DE LA RIQUEZA RÚSTICA. Catastro Fotográfico Parcelario. Padrón para el ejercicio económico de ... Provincia de ..., Municipio de ... (Año ...).
- DIRECCIÓN GENERAL DE PROPIEDADES Y CONTRIBUCIÓN TERRITORIAL. SERVICIO DE CATASTRO DE LA RIQUEZA RÚSTICA. Catastro Topográfico Parcelario. Provincia de ... Término municipal de ... (Año ...)
- DIRECCIÓN GENERAL DE TESORERÍA Y CONTABILIDAD (1916-1926): *Estadística Tributaria* (de 1917 a 1925), 11 Vols., Madrid.
- EINAUDI, Luigi (1942): *La terra e l'imposta*. Editorial de Ruggiero Romano, Turín (1974).
- FERNÁNDEZ CLEMENTE, Eloy (2000): "Manuel Marraco. El prisionero del presupuesto", en Varios Autores (2000), pp. 371-395. Prensas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza.

FERNÁNDEZ NAVARRETE, Donato (1978): "La evolución histórica de la Contribución Territorial Rústica", en *Agricultura y Sociedad*, nº 8, pp. 183-209.

FERRER RODRÍGUEZ, Amparo, y CRUZ VILLALÓN, Josefina (1988): "La historia del Catastro de Rústica en España", en *El Catastro en España*, Varios Autores (1988), Vol. II, pp. 31-59. Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria (C.G.C.C.T.), Madrid.

FLORENCIO PUNTAS, Antonio (1994): *Empresariado agrícola y cambio económico, 1890-1936: organización y estrategia de la patronal sevillana en los inicios de la modernización*. Diputación provincial de Sevilla. Sevilla.

FONTANA LÁZARO, Josep (1980): *La Hacienda en la Historia de España (1700-1931)*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

FONTANA, Josep; NADAL, Jordi (1980): "España 1914-1970", en C. M. Cipolla (ed.): *Historia económica de Europa, Vol. 6, Economías contemporáneas*, Ariel, Barcelona, pp. 95-163.

FOSSI GUTIÉRREZ, Ignacio (1917): *Nociones de topografía catastral*. Instituto Geográfico y Estadístico, Madrid.

(1944): *Tratado de Topografía*. Editorial Dossat, Madrid.

GACETA DE MADRID, Madrid.

GARCÍA-BADELL y ABADÍA, Gabriel (1932): *Necesidad de la urgente ordenación tributaria de la tierra en España y solución que se propone con la aplicación de las fotografías aéreas a un Avance Catastral. Conferencia pronunciada el día 17 de febrero de 1932 en la Sociedad Española de Estudios Fotogramétricos*. Imprenta del Catastro de Rústica, Madrid.

(1933): *Aportación de los servicios de Catastro a los estudios Geográficos Nacionales. Conferencia pronunciada en la Sociedad Geográfica Nacional el día 13 de febrero de 1933*. Imprenta del P. de H. de Intendencia e Intervención Militares, Madrid.

(1941): *El régimen de la propiedad de nuestro suelo agrícola y el problema de los minifundios*. Real Sociedad Geográfica, Madrid.

(1943 a): *El Catastro de la riqueza rústica en España. Estudio crítico de los trabajos técnicos y de la legislación. Recopilación de las disposiciones más importantes en esta materia*. Ministerio de Agricultura, Madrid.

(1943 b): *El problema del catastro de la riqueza rústica en España. Conferencia pronunciada el día 26 de marzo de 1943 en el local de la Asociación Nacional de Ingenieros Agrónomos*. Gráficas Agma, Madrid.

(1946): “Estudio sobre la distribución de la extensión superficial y de la riqueza de la propiedad agrícola en España entre las diferentes categorías de fincas”, en *Revista de Estudios Geográficos*, Año VII, nº 23, pp. 171-223.

(1956): *La fotogrametría y los levantamientos de las cartas geográficas y de los planos catastrales de las naciones*. Real Sociedad Geográfica, Madrid.

(1960): *La distribución de la propiedad agrícola en España, en las diferentes categorías de fincas*. Sección de Publicaciones de la Facultad de Derecho, Madrid.

(1964): *Pasado, presente y futuro del catastro español. Conferencia pronunciada el día 14 de diciembre de 1964 en la sede del Instituto de Estudios Fiscales*, Madrid.

(1968): *La Contribución territorial y el Catastro de la Riqueza Rústica*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

GARCÍA DELGADO, José Luis, y JIMÉNEZ, Juan Carlos (2007): *La España del siglo XX (la Economía)*. Marcial Pons, Madrid.

GARCÍA MARTÍN, José Aurelio (1976): *Cuadernos de Jurisprudencia tributaria. Contribución Territorial Rústica y Pecuaria*. Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Hacienda, Madrid.

(1986): *Guía fiscal del agricultor*. Publicaciones del Banco de Crédito Agrícola. Banco de Crédito Agrícola.

GARCÍA MARTÍN, J. A., y FERNÁNDEZ-MURO, M. J. (1971): “Historia del régimen tributario de la agricultura en España”, en *Anales de Economía*, nº12 (1971), pp. 101-190.

GARCÍA DE OTEYZA, Luis (1959): “El producto neto de la agricultura y la Contribución Territorial Rústica”, en *Revista de Estudios agro-sociales*, nº 27 (1959), pp. 7-17.

GARCÍA VENERO, M. (1952): *Vida de Cambó*. Ed. Aedos, Barcelona.

GARRABOU, R., BARCIELA, C., JIMÉNEZ BLANCO, J.I. (eds.) (1986): *Historia agraria de la España contemporánea. 3. El fin de la agricultura tradicional (1900-1960)*. Editorial Crítica, Barcelona.

HERRERA PÉREZ, José María (1989): *Recopilación legislativa en materia de Catastro y Contribución Territorial Rústica y Pecuaria*. C.G.C.C.T., Madrid.

INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES: *Estadísticas de las Cuentas generales del Estado, Años 1890-1907, 1908-1923, 1924-1935, 1940-1957, 1958-1975* (eds. de 1976, 1979, 1982, 1989 y 1990), Madrid.

INSTITUTO GEOGRÁFICO Y ESTADÍSTICO. Consejo del Servicio Geográfico (1910): *Informe del Consejo del Servicio Geográfico acerca de la instancia y demás documentos presentados al Ministro de Fomento en 8 de mayo de 1908 por D. Amador Villar y Pérez de Castropol, para que le sea concedida la ejecución del Catastro de España*, Madrid.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. *Boletín de Estadística (1946-1963)*, Madrid.

(1979): *Índice de precios de consumo. Enlace de las series*, Madrid.

INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO (1909): *Estadística de los Presupuestos generales del Estado y de los resultados que ha ofrecido su liquidación. Años 1890-91 a 1907*, Madrid.

LÓPEZ ESTUDILLO, Antonio (2002): "Crisis finisecular, transformaciones agrarias y atraso económico. Andalucía 1870-1930". En: M. González de Medina (ed.). *La historia de Andalucía a debate II. El campo andaluz. Una revisión historiográfica*. Anthropos y Diputación de Granada, Granada, 2002.

LORA, A. (1881): *La Hacienda y el Catastro. Estudios jurídico-administrativos*, Madrid.

LLERA Y ERASO, Fernando (1911): *El agravio del nuevo catastro*. Imprenta y encuadernación de Valentín Tordesillas, Madrid.

MACÍAS PICAVEA, Ricardo (1899): *El problema nacional: hechos, causas y remedios*. Seminarios y Ediciones (ed. 1972), Madrid

MALEFAKIS, Edward (1972): *Reforma agraria y revolución campesina en la España del siglo XX*. 2ª edición. Ariel, Barcelona.

(1978): "Análisis de la reforma agraria durante la II República", *Agricultura y Sociedad*, nº 7, pp. 52-86.

MALLADA, Lucas (1890): *Los males de la patria y la futura revolución española*. Alianza (ed. 1994), Madrid.

MARICHALAR Y MONREAL, Luis (Vizconde de Eza) (1915): *El problema agrario en España*. Imprenta de Bernardo Rodríguez, Madrid.

(1917): *Examen de un pseudo plan económico*, Madrid.

(1931): *La reforma agraria en España*. Asociación Española de Progreso Social, Madrid.

MARÍN ARCE, J. M. (1990): *Santiago Alba y la crisis de la Restauración*. Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid.

- MARTÍN LÓPEZ, José (2002): *Historia de la cartografía y de la topografía*. Ministerio de Fomento, Centro Nacional de Información Geográfica, Madrid.
- MARTÍN PEÑA, Mariano (2011): *Historia del Cuerpo de Ingenieros Geógrafos. 1900-2010*. Cultiva Libros, Madrid.
- MARTÍN SÁNCHEZ, Francisco (1910): *Discurso sobre el catastro de España, pronunciado el día 16 de noviembre de 1910*, Madrid.
- MARTÍNEZ CAJÉN, Paulino (1928): *Conferencias dadas los días 25 de abril y 3 de mayo de 1928 sobre la historia y estudio crítico del Catastro en España y de las distintas fases por las que ha ido atravesando. Ley de abril de 1925*, Instituto Geográfico y Catastral, Madrid.
- (1931): *El Avance Catastral y las fotografías aéreas. Conferencia dada en la Universidad Central el 25 de junio de 1931*. Talleres del Instituto Geográfico, Catastral y de Estadística, Madrid.
- (1955): *El catastro en España. Conferencia pronunciada en el Salón del Consejo de Investigaciones Científicas el día 16 de junio de 1955*, Talleres del Instituto Geográfico y Catastral, Madrid.
- MARTÍNEZ CUADRADO, Miguel (1980): *La Burguesía conservadora (1874-1931)*. Alianza, Madrid.
- MARTÍNEZ LASHERAS, José Luis (2000): “El cálculo de las bases imponibles en la antigua Contribución Rústica y en el actual Impuesto de Bienes Inmuebles de Naturaleza Rústica”, en *Revista de Catastro*, nº 39 (2000), pp. 7-22.
- MATA OLMO, Rafael, y MUÑOZ DUEÑAS, María Dolores (1999): “Fuentes y práctica catastral en Córdoba (siglos XVIII-XX). Una reflexión desde la historia agraria”, en *Revista española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, nº 185 (1999), pp. 81-107.
- MARTORELL LINARES, Miguel (1998): “El fracaso del proyecto de ley de beneficios extraordinarios de Santiago Alba, en 1916: una lectura política”, en *Revista de Historia Económica*. abril-junio, pp. 521-559
- (1999): *El parlamento y las reformas tributarias de la Restauración, 1900-1923*. Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid.
- MERCHÁN ALVAREZ, Antonio (1997): “El proyecto de reforma agraria de Santiago Alba”, en *Revista de Estudios Regionales*, nº 48 (1997), pp. 293-314.

- MINISTERIO DE HACIENDA (1906): *Instrucción provisional para llevar a efecto el servicio de conservación del Catastro y de los Registros fiscales de la propiedad (rústica y pecuaria), ley de 1900*, Madrid.
- MINISTERIO DE HACIENDA (1913): *Memoria de la Dirección General de Contribuciones de 1913*. Talleres del Depósito de la Guerra, Madrid.
- MINISTERIO DE HACIENDA (1930): *Memoria de la gestión de la Dirección General de Propiedades y Contribución Territorial durante el año 1928*. Imprenta de la Fábrica Nacional de la Moneda y Timbre, Madrid.
- MINISTERIO DE HACIENDA (1946). Dirección General de Propiedades y Contribución Territorial. Servicios de Catastro de la Riqueza Rústica y de Valoración Forestal. *Memoria sobre los trabajos realizados por estos servicios durante los años de 1944 y 1945*. Fábrica Nacional de la Moneda y Timbre, Madrid.
- MODET Y RIGLOS, Andrés de (1882): *Ensayo sobre el establecimiento y la conservación del catastro en España*, Madrid.
- MORELL i MESTRE, A. y ORTIZ CASAS, J. (1985): "Situación del Catastro de Rústica en España y propuesta para su reforma", en *Revista de Estudios Agrosociales*, nº 130 (1985), pp. 137-155.
- MORENO BUENO, Tomás (2004): "El plano parcelario fotográfico", en *Revista de Catastro*, nº 52 (2004), pp. 164-170.
- MORENO LUZÓN, Javier (2000): "Juan Navarro Reverter, hacendista y político", en Varios Autores (2000), pp. 91-121. Prensas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza.
- MOYA RODRÍGUEZ, Manuel (1994): "Evolución del Catastro Rústico. Perspectivas de futuro", en *Revista de Catastro*, nº 19 (1994), pp. 15-24.
- NADAL i PIQUÉ, Francesc; URTEAGA GONZÁLEZ, Luis; MURO MORALES, J. Ignacio (1996): *Geografía, estadística y catastro en España, 1856-1870*. Ed. del Serbal, Barcelona.
- (2003): "Cartografía parcel·l·ària i estadística territorial a la província de Barcelona (1845-1895)", en *Revista de Geografia*, nº 2 (2003), pp. 37-60.
- (2005): "La documentación cartográfica de la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería. El caso de la provincia de Barcelona (1845-1895)". Seminari del Departament d'Història i Institucions Econòmiques. Universitat de Barcelona (2005).
- OTeyZA, José A. de; MASSANET, Andrés ; SAAVEDRA, Eduardo (1924) : *Voto particular de los señores D. José A. de Oteyza, D. Andrés Massanet y D. Eduardo Saavedra, referente a los gastos de conservación del Catastro*. Tipografía Nacional, Madrid.

- PALOMERA PARRA, Isabel (1996): "Los Archivos y el Catastro", en *Revista de Catastro*, nº 27 (1996), pp. 75-86.
- PAN-MONTOJO, Juan Luis (2000): "Eduardo Cobián y Roffignac: la transacción como política", en Varios Autores (2000), pp. 163-188. Prensas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza.
- (2005): *Apostolado, profesión y tecnología: una historia de los ingenieros agrónomos en España*. B&H, DL, Torrelodones (Madrid)
- PANDO Y ARMAND, Ramón de (1924): "El Avance Catastral. Razones de economía y equidad aconsejan su inmediata suspensión", en *España Forestal*, nº 100 y 101 (1924), Madrid.
- (1925 a): "El fracaso del Avance Catastral en sus aplicaciones jurídicas y sociales", en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, nº 1, enero 1925, pp. 41-70.
- (1925 b): "Una vergüenza nacional. El fracaso del avance y la ejecución del catastro parcelario", *Recopilación de artículos del periódico Informaciones*. Editorial Ibérica, Madrid.
- PASCUAL i DOMÉNECH, Pere (2000): *Els Torelló. Una família igualadina d'advocats i propietaris (1820-1930)*. Fundació Salvador Vives i Casajuana, Barcelona.
- PÉREZ DE CASTRO, J. L. (1975): "El brigadier e ingeniero Don Amador del Villar y Pérez de Castropol (1843-1916)", en *Boletín del Instituto de Estudios Asturianos*, nº 86, septiembre-diciembre 1975, pp. 489-518.
- PIERNAS HURTADO, José (1900): *Tratado de Hacienda Pública y examen de la española*, 5ª edición, 2 Vols., Madrid.
- POU PELÁEZ, Francisco (1943): *El catastro desde el punto de vista fiscal y como defensa de los intereses agrícolas. Conferencia pronunciada el día 2 de abril de 1943 en el local de la Asociación Nacional de Ingenieros Agrónomos*. Gráficas Agma, Madrid.
- PRADO Y PALACIO, José del (1902): "El problema agrícola. El catastro". *El Imparcial*, día 22 de septiembre de 1902.
- PRADOS DE LA ESCOSURA, Leandro (2003): *El progreso económico de España (1850-2000)*. Fundación BBVA, Madrid.
- PRESTON, Paul (1994): *Franco, caudillo de España*. Mondadori, Barcelona.
- PRO RUIZ, Juan (1987): "Materiales para el estudio de la cuestión catastral en España: siglo XIX", *Agricultura y Sociedad*, nº 44, pp. 325-377.

(1988a): "Materiales para el estudio de la cuestión catastral en España: el siglo XX", *Agricultura y Sociedad*, nº 46, pp. 323-376.

(1988b): "Los orígenes del Catastro Parcelario en España", en *El Catastro en España*, Varios Autores (1988), Vol. II, pp. 11-29. C.G.C.C.T., Madrid.

(1990): *La lucha por el Catastro en España, 1808-1925*. Tesis Doctoral. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Autónoma de Madrid.

(1992): *Estado, geometría y propiedad. Los orígenes del Catastro en España (1715-1941)*. C.G.C.C.T., Madrid.

(1994): "El poder de la tierra: una lectura social del fraude en la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería (1845-1936)", en *Hacienda Pública Española*, Monografías nº 1/1994: El fraude fiscal en la historia de España, pp. 189-201. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

(1995 a): "Revisiones catastrales y rectificaciones de amillaramientos en la España moderna", en *Revista de Catastro*, nº 23 (1995), pp. 51-55.

(1995 b): "Ocultación de la riqueza rústica en España (1870-1936): acerca de la fiabilidad de las estadísticas sobre la propiedad y el uso de la tierra", en *Revista de Historia Económica*, núm. 1, XIII (1995), pp. 89-114.

(1999): "Una reevaluación de la reforma de Fernández Villaverde (1899-1900) desde la Contribución Territorial", en *Hacienda Pública Española*, Monografía 1999: Villaverde en Hacienda, cien años después, pp. 165-175.

Revista *La Topografía Moderna y el Catastro*. Revista mensual. Director D. Hilarión Ruiz Amado. De enero 1894 a diciembre 1895. Barcelona.

REY REGUILLO, Fernando del (1992): *Propietarios y patronos. La política de las organizaciones económicas en la España de la Restauración (1914-1923)*. Ministerio de Trabajo y Seguridad social, Madrid.

(2004): "Apuntes sobre un liberal agrario: Mariano Matesanz de la Torre (1867-1945)", en *Historia y Política*, nº 12 (2004), pp. 213-248.

RÍOS, Fernando de los (1924): "El problema del catastro. Conferencia y artículos de D. Fernando de los Ríos". *Recopilación de artículos del periódico El Sol*, Madrid.

RIVERO DE ANDREA, Fernando (1945): *Manual de contribución rústica y pecuaria (amillaramiento y catastro)*. Ministerio de Hacienda, Madrid.

(1957): *El catastro en España, Francia, Italia, Bélgica, Holanda y Suiza. Estudio de legislación comparada*. Ministerio de Hacienda, Madrid.

ROBLEDO HERNÁNDEZ, Ricardo (1984): *La renta de la tierra en Castilla la Vieja y León, 1836-1913*. Servicio de Estudios del Banco de España, Madrid.

(1993): *Economistas y reformadores españoles: la cuestión agraria (1760-1935)*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid.

(2006): *Los ministros de agricultura de la Segunda República, 1931-1939: política y sociedad en la España dl siglo XX*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid.

(2011, coord.): *Historia del Ministerio de Agricultura, 1900-2008: política agraria y pesquera de España*. Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, Madrid.

RUIZ DE ALDA MIQUELÉIZ, Julio (ed. 1939): *Obra completa*. Falange Española, Madrid.

RUIZ AMADO, Hilarión (1894 a): “Nuestra bandera”, en *La Topografía moderna y el Catastro*, nº 1, Vol. 1, enero 1894, pp. 2-7.

(1894 b): “Lo que el Catastro debe ser, para qué puede servir y cómo se ha de realizar”, en *La Topografía moderna y el Catastro*, nº 1, Vol. 1, enero 1894, pp. 15-31.

(1895): “El Catastro de España puede realizarse pronto y bien sin gravar los presupuestos del Estado, provinciales y municipales, ni causar perjuicios a los contribuyentes, antes al contrario favoreciéndolos”, en *La Topografía moderna y el Catastro*, nº 15, Vol. 2, marzo 1895, pp. 65-80.

RUIZ MORALES, Mario (2003): *Los ingenieros geógrafos: origen y creación del Cuerpo*. Dirección General del Instituto Geográfico Nacional, Madrid.

SALAZAR MOULIAA, Zacarías (1922): *Valoración agrícola y catastro*. Editorial Calpe, Madrid.

SASTRE DOMINGO, Jesús (1998): “Recuperación de documentos cartográficos”, en *Topografía y Cartografía*, nº 84 (enero-febrero 1998), Vol. XV, pp. 2-18.

SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DEL MINISTERIO DE HACIENDA (1945-1970): *Información Estadística del Ministerio de Hacienda*. 26 Vols., Madrid.

SEGURA i MAS, Antoni (1988 a): “La Reforma tributaria de Mon (1845) y los Amillaramientos de la segunda mitad del siglo XIX”, en *El Catastro en España*, Varios Autores (1988), Vol. I, pp. 113-132. C.G.C.C.T.. Madrid.

(1988 b): “La cuestión catastral en la Comunidad Económica Europea”, en *El Catastro en España*, Varios Autores (1988), Vol. II, pp. 103-112. C.G.C.C.T., Madrid

(1988 c): “El Catastro en la historia de España”, en *El Catastro en España*, Varios Autores (1988), Vol. II, pp. 115-137. C.G.C.C.T., Madrid.

(1988 d): “El catastro en Europa”, en *El Catastro en España*, Varios Autores (1988), Vol. I, pp. 175-183, C.G.C.C.T., Madrid.

SERRANO SANZ, José María (2000): “Francesc Cambó”, en Varios Autores (2000), pp. 247-279. Prensas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza.

SERVICIO DE ESTUDIOS DEL BANCO DE BILBAO (1950-1970). *Renta Nacional de España y su distribución provincial*. Publicaciones del Banco de Bilbao, Bilbao.

SERVICIO GENERAL DE ESTADÍSTICA: *Anuario estadístico de España (1921-1926)*, Madrid.

SIMPSON, James (1997): *La agricultura española, 1765-1965: la larga siesta*. Alianza, Madrid.

SOLÉ VILLALONGA, Gabriel (1967): *La reforma fiscal de Villaverde, 1899-1900*, Madrid.

(1999): “La reforma de Raimundo Fernández Villaverde” en *Hacienda Pública Española*, Monografía 1999: Villaverde en Hacienda, cien años después, pp. 21-31.

SUBSECRETARÍA DEL MINISTERIO DE HACIENDA (1913): *Inspección de la Hacienda Pública. Memorias de las Secciones de Catastro de Rústica y Urbana*. Talleres del Depósito de la Guerra, Madrid.

SUBSECRETARÍA DEL MINISTERIO DE HACIENDA (1915): *Servicio Agronómico Catastral. Estadística gráfica de los trabajos agronómico-catastrales y de la riqueza rústica y pecuaria. Estado de los trabajos en 31 de diciembre de 1914*. Madrid.

SUBSECRETARÍA DEL MINISTERIO DE HACIENDA (1925): *Resumen numérico de la Memoria formulada por la Sección de Catastro de la Riqueza Rústica. Año de 1924*, Madrid.

SUÑOL i MOLINA, Santiago (1989): *El Catastro de Rústica en las tierras de Lleida*. C.G.C.C.T., Madrid.

TAMAMES, Ramón (1983): *La República. La Era de Franco*. 10ª edición. Alianza Editorial, Madrid.

- TOMÁS Y VALIENTE, Francisco (1978): “El proceso de la desamortización de la tierra en España”, en *Agricultura y Sociedad*, nº 7 (1978), pp. 6-29.
- TORALLAS TONDO, Eduardo (ed. 1934): *Conferencia dada el día 18 de abril de 1929 sobre el Servicio de Catastro Parcelario en el Instituto Geográfico y Catastral*. Instituto Geográfico y Catastral y Estadístico, Madrid.
- TORRES MARTÍNEZ, Manuel de (1956): *Juicio de la actual política española*. Aguilar, Madrid.
- TORRES MUÑOZ, Isidro (1896): “Planimetría de la provincia de Granada”, en *El Economista*, 23-05-1896, Madrid.
- (1903): *Reorganización de servicios. Catastro general parcelario y Mapa Topográfico*. 2ª edición, Madrid.
- TORROJA Y MIRET, José María (1920): *Fotogrametría terrestre y aérea. Discurso de recepción en la Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales*. Fortanet, Madrid.
- TORTELLA, Gabriel (1995): *El desarrollo de la España contemporánea. Historia económica de los siglos XIX y XX*, 2ª edición, Alianza Editorial, Madrid.
- VALLEJO POUSADA, Rafael (1998): *Reforma tributaria y fiscalidad sobre la agricultura y la propiedad en la España liberal, 1845-1900*. Tesis Doctoral, Universidad de Santiago de Compostela.
- (1999): “La Hacienda española durante la Restauración (1875-1900): ¿Quietismo fiscal?” en *Hacienda Pública Española*, Monografía 1999: Villaverde en Hacienda, cien años después, pp. 47-71
- (2001 a): “La demanda de Catastro durante la restauración y el catastro por masas de cultivo de 1895”, en *Revista de Catastro*, nº 42 (2001), pp. 35-55.
- (2001 b): *Reforma tributaria y fiscalidad sobre la agricultura en la España liberal, 1845-1900*. Prensas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza.
- (editor, 2008): *Los tributos de la tierra: fiscalidad y agricultura en España, siglos XII-XX*. Publicaciones de la Universidad de Valencia. Valencia.
- VILLAR Y PÉREZ DE CASTROPOL, Amador del (1911): *Conferencias dadas en el Círculo de la Unión Mercantil por el ingeniero D. Amador Villar en los días 18, 19, 20, y 21 de marzo de 1911*. Imprenta Antonio Marzo, Madrid.
- VIVES Y VICH, Pedro (1924): *Informe del Excmo. Sr. Subsecretario encargado del despacho del Ministerio de Fomento, Presidente de la Comisión relativa a la Formación del Catastro de la riqueza rústica y urbana*. Tipografía Nacional, Madrid.

## **FUENTES**

*ARCHIVO GENERAL CENTRAL DEL MINISTERIO DE HACIENDA.*  
Madrid.

*ARCHIVO HISTÓRICO Y ADMINISTRATIVO DEL INSTITUTO  
GEOGRÁFICO NACIONAL.* Madrid.

*BIBLIOTECA NACIONAL DE ESPAÑA.* Madrid.

*ARCHIVO DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y  
ALIMENTACIÓN.* Madrid.

*ARCHIVO HISTÓRICO NACIONAL.* Madrid.

*ARCHIVO DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA  
ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO.* Madrid.

*ARCHIVO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.* Madrid.

*ARCHIVO GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN.* Alcalá de Henares.

*ARCHIVO DE LA CORONA DE ARAGÓN.* Barcelona.

*ARCHIVO DE LA REAL ACADEMIA DE LAS CIENCIAS Y LAS ARTES.*  
Barcelona.

*ARCHIVO HISTÓRICO PROVINCIAL DE LLEIDA.* Lleida.

*ARCHIVO HISTÓRICO PROVINCIAL DE LA RIOJA.* Logroño.

*HEMEROTECA MUNICIPAL DE MADRID.* Madrid.

*HEMEROTECA MUNICIPAL DE BARCELONA.* Barcelona.

*HEMEROTECA DEL DIARIO ABC.* Madrid.

*HEMEROTECA DEL DIARIO LA VANGUARDIA.* Barcelona.

