

La génesis del Catastro en el reino de Nápoles (*)(**)

Alessandra Bulgarelli Lukacs
Università degli Studi di Napoli Federico II

Resumen

¿Cuáles fueron los motivos que empujaron al soberano a poner en marcha en el año 1739 el catastro?: ¿exigencias financieras de presupuesto?, ¿el objetivo de una justa distribución fiscal?, ¿alcanzar la “felicidad pública”? Por supuesto, pero ¿en qué dirección se movieron las fuerzas sociales legitimadas para dialogar con el soberano sobre el candente tema del impuesto?

Toda persona prudente se enfrentará al tema del catastro situando en el centro de la investigación al Estado: ¿institución garante del interés colectivo o expresión del grupo contractual más fuerte?

En comparación con las experiencias de otros Estados, el catastro del sur de Italia no constituye ciertamente un modelo avanzado ni bajo el punto de vista de las técnicas de recopilación de datos ni en lo que a éxitos finales se refiere. Son múltiples las limitacio-

(*) Este artículo ha sido publicado en la revista JEV. La redacción de CI/Catastro agradece a la misma la cesión del copyright.

(**) (Nota del Editor). La etapa moderna del Reino de Nápoles se inicia con el tratado de Granada (1500), por el que Fernando el Católico y Luis XII de Francia acordaron repartirse el Reino de Nápoles, apresurándose ambos a ocupar sus respectivos territorios, pero pronto llegaron a las armas, acalladas enseguida por el tratado de Lyon (1504) que cedía el trono de Nápoles a la Monarquía española, que se apresuró a designar a Gonzalo Fernández de Córdoba, el Gran Capitán, como virrey. La llegada de los Habsburgo a Nápoles, junto a los deseos del emperador Carlos de implantarse sólidamente en el reino, provocó un profundo cambio en la sociedad napolitana: la nobleza, aliada tradicional de la Corona española, es desplazada del poder, y la clase media, hasta ese momento margi-

nada de la política, es colocada al servicio del Estado, principalmente en los cargos de Justicia y en la Administración. Desde entonces hasta 1707, en que queda incorporado al Imperio Austro-Húngaro, el reino de Nápoles formó parte de la Corona española. La creciente depresión económica por el desplazamiento del centro económico del Mediterráneo al Atlántico tras el descubrimiento de América corrió pareja con la refeudalización de las tierras del reino, que de ese modo quedaban al margen del fisco. Ello, unido al extendido bandidaje interior y a la piratería berberisca, originó revueltas populares –como la de Massaniello en 1647– y conjuras nobiliarias. Las reformas comenzaron durante el dominio austríaco (1707-1734), resultado de la Guerra de Sucesión a la Corona española (1702-1714), y se acentuaron con Carlos de Borbón (1734-1759), hijo de Felipe V de España y de Isabel de Farnesio, y futuro Carlos III de España (1759-1788).

nes que la historiografía unánimemente encuentra a la hora de definir los caracteres de las operaciones y su diferencia con respecto a los modelos geométrico-parcelarios que estaban en vigor en Lombardia y Piamonte. La explicación a dichas carencias se ha atribuido a la resistencia que, tanto en la capital como en las provincias, opusieron las clases dominantes a la realización de la empresa.

Cualquier observador prudente propondrá una hipótesis que reinterprete el hecho catastral contemplando cuáles habían sido en décadas anteriores las instancias de los mayores grupos de presión, en particular los titulares de la deuda pública y los patricios napolitanos. Disponían en bastante mayor medida que el Estado de información y conocimiento del amplio territorio meridional y podían decir cómo estaba distribuida la riqueza y la sociedad en las comunidades locales y cuál podía ser la mejor forma de reparto del impuesto. Su atención se dirige en particular al surgimiento de una nueva clase, “los acomodados”, precursores de la burguesía hacendada local, que se zafaban con facilidad del pago del impuesto. La credibilidad de dichas indicaciones se debe sobre todo al hecho de que el soberano estaba subordinado a ellas para el otorgamiento de nuevos y conspicuos subsidios extraordinarios, indispensables para el propio funcionamiento de la maquinaria estatal.

El catastro aparece pues no ya como una iniciativa destinada al fracaso debido a la debilidad del Estado, sino más bien como experiencia surgida por el empuje del grupo de presión más fuerte —los acreedores del Estado— en el marco normativo de una tradición consolidada por siglos de costumbre.

Existe una amplia y acreditada literatura (1) sobre la experiencia catastral en el reino de Nápoles en el siglo XVIII, el catas-

(1) Inexorables obligaciones de espacio me imponen reducir al mínimo las notas. De la amplia

tro conocido también como “catastro onciario”, en referencia a la oncia, la moneda de cuenta utilizada. Más allá de las diferencias obvias de enfoques y de perspectivas, todos aquellos que se han ocupado de la tarea de reconstruir este acontecimiento parecen coincidir en dos puntos esenciales. El primero de ellos es que como base de la iniciativa soberana debió de existir una decidida voluntad de reforma del mecanismo tributario tendente a introducir un sistema de imposición directa lo más igualitario posible en todos los pueblos del Reino. Frente a un sistema de recaudación marcado ante todo por la impronta individualista municipal y por el predominio de impuestos sobre el consumo de primera necesidad, fuertemente regresivos, el gobierno central apostaría por instaurar una primera matriz de uniformidad fiscal y una mayor equidad en el reparto de las cargas públicas. El segundo punto es que este proyecto racionalizador, puesto en marcha por la Corona sin obtener previamente el consenso de las elites dominantes, se vería bloqueado posteriormente por los tradicionales grupos de poder centrales y periféricos, firmes en la defensa del *status quo* y con capacidad para determinar el fracaso sustancial de la formación del catastro. La sociedad estamental tradicional juega, en la reconstrucción historiográfica más conocida, el papel de antagonista del proyecto, antagonista que a la postre resulta victorioso, puesto que el esfuerzo gubernamental desembocó en un resultado que quedó muy lejos de los grandes proyectos italianos y europeos y, desde luego, manifiestamente incapaz de consoli-

producción disponible sobre la materia, que desde los primeros estudios de De Meo, Dal Pane, Ricchini, Giura Longo, Masi, se ha visto progresivamente enriquecida con los volúmenes de Villani, Villari y Assante, destacan las Actas del Congreso organizado por el Centro de Estudios Genoveses: *Mezzogiorno settecentesco attraverso i catasti onciari*, vol. I y II, Nápoles 1983 y 1986, que proporcionan una reseña exhaustiva.

dar un auténtico monopolio estatal del sistema fiscal.

Los estímulos que se derivan de las más recientes teorías sobre las instituciones públicas inducen, sin embargo, a revisar el hecho catastral del reino de Nápoles a través de una perspectiva distinta y más compleja. En las páginas siguientes, intentaremos en primer lugar comprobar qué factores determinaron en concreto el contenido de la política fiscal del gobierno borbónico y, en particular, qué razones empujaron a la Corona a poner en marcha el catastro. Si hacemos caso a las experiencias contemporáneas europeas, estas razones se encuentran en la necesidad de incrementar los ingresos públicos, necesidad que parece aconsejar el estímulo decidido de formar catastros; habría que preguntarse si esto es también cierto en nuestro caso. Además también es necesario comprender si el objetivo del catastro napolitano fue la búsqueda de un interés general o más bien la suma de intereses de grupos determinados de presión. Por último, también habría que ver si, en la forma en la que se realizó, el catastro constituyó efectivamente una iniciativa parcial e incompleta y cuáles fueron las razones de este su por lo menos aparente fracaso.

Para intentar responder a estos interrogantes, a falta de la documentación principal (el fondo de la *Segreteria di Stato e di Azienda dell'Archivio di Stato* de Nápoles), en vías de inventario, se ha decidido utilizar una serie de indicios que pueden extraerse de la lectura y análisis de documentos catastrales de distinta naturaleza. Así pues, los resultados que se obtengan deberán tomarse exclusivamente como hipótesis interpretativa sujeta a ulterior verificación, que necesariamente se supedita a cuando sea posible la confrontación con los documentos primarios antes citados.

Antes de seguir, convendría recordar cuáles son en la actualidad las adquisiciones de la historiografía sobre el reino de Nápoles, analizando en particular tres cuestiones específicas que merecen una más atenta

consideración: la fecha; los elementos de continuidad y los de ruptura en el dictado normativo respecto a las experiencias catastrales anteriores; las clases y los grupos que compartían con el Estado la gestión de la fiscalidad y cuáles eran sus objetivos.

El contexto de referencia

La operación se enmarca en un clima general de reforma que, desde sus inicios en 1734, Carlos de Borbón mostraba querer llevar a cabo en el Reino. Llegado a Nápoles tras los cambios dinásticos en España y en Polonia y tras las correspondientes guerras de sucesión (1701-1714 y 1733-1738), así como gracias a la labor diplomática llevada a cabo por su madre Isabel Farnesio, segunda esposa de Felipe V de España, se rodeó de intelectuales y políticos, no solo meridionales, para enfrentarse a las urgentes cuestiones relativas a la hacienda pública, a la economía, a las relaciones con la Iglesia y al ordenamiento jurídico.

Durante el primer decenio del joven rey Carlos, el grupo de funcionarios que dirigía las riendas del Estado estaba formado en su amplia mayoría por "extranjeros", como, por ejemplo, los españoles Santisteban y Montealegre, el toscano Tanucci —acompañado por sus paisanos Intieri y Corsini— y por meridionales que habían vivido durante largo tiempo en el extranjero, como Braccaccio y Contega. Además, tampoco faltaba en aquel grupo un bloque local de juristas e intelectuales que habían actuado en el periodo anterior austríaco (1707-1734) en contacto directo con Viena y Barcelona. En resumen, el reino de Nápoles se mostraba abierto a las influencias externas, especialmente al mercantilismo austríaco así como a la cultura transalpina y, particularmente, al racionalismo francés (2).

(2) Raffaele Ajello, *Napoli tra Spagna e Francia: problemi politici e culturali*, en: C. De Seta (ed.), *Arti e civiltà del Settecento a Napoli*, Roma-Bari, 1982, pp. 5-30;

La llegada de Carlos de Borbón al trono de Nápoles significaba la recuperación de la independencia tras más de dos siglos. Un clima de confianza y de esperanza ante la nueva dinastía, unido a la sedimentación de las experiencias anteriores, así como a la influencia de las corrientes más avanzadas del pensamiento italiano y europeo, dio paso a ese “tiempo heroico” que conoció la puesta en marcha de numerosos proyectos de reforma en campos muy variados. Entre 1736 y 1741 se puso en marcha un intento de codificación, la institución del supremo magistrado del comercio, la reforma de la *Università degli Studi*, el concordato con la Iglesia y el nacimiento del tribunal mixto, la reforma de la jurisdicción feudal, la reorganización de la administración central en cuatro secretarías, separadas por funciones y responsabilidades jurisdiccionales que anticipan ya el carácter de auténticos ministerios.

Las numerosas reformas llevadas a cabo en aquellos años estaban subordinadas a una situación política todavía inestable y no obtuvieron el éxito esperado. La amenaza de las tropas extranjeras, decididas a reconquistar el reino durante los años 1742-1744, empujó al gobierno a retirar o vaciar de contenido las iniciativas que ya se habían puesto en marcha. Por otro lado, no se trataba de proyectos completamente nuevos en cuanto que se insertaban en un camino ya recorrido por experiencias realizadas por los austríacos en las décadas anteriores.

La política mercantilista de aquellos años, eficaz para aumentar el poder del Estado, había prestado particular atención a los problemas de la hacienda pública (3).

Antonio Di Vittorio, *Crisi economica e riforme finanziarie del Mezzogiorno dei primi decenni del XVIII secolo*, en: Idem (ed.), *La finanza pubblica in età di crisi*, Bari 1993, pp. 245-253

(3) Antonio Di Vittorio, *Gli Austriaci e il Regn di Napoli. Le finanze pubbliche*, Nápoles 1969; Idem, *Gli Austriaci e il Regno di Napoli, 107-1734. Ideologia e politica di sviluppo*, Nápoles 1973; para los innumerables

La presencia de un fuerte gasto militar, junto con la serie de guerras en las que el reino se había visto obligado a intervenir en cuanto parte del Imperio, había determinado el aumento del pasivo del balance y el crecimiento de la deuda pública. Se había intentado hacer frente a estas nuevas necesidades por medio de impuestos extraordinarios (constituidos especialmente por “donativos”, consentidos de forma excepcional por la nobleza) y por el incremento de la emisión de moneda por parte de la banca pública. Estas medidas, a pesar de todo, no bastaron para restablecer el equilibrio financiero. Además, la enajenación de muchos oficios públicos y –tal y como veremos– también de muchos e importantes derechos tributarios, llevados a cabo en el transcurso de los siglos anteriores, habían disminuido inexorablemente los ingresos del Estado, a pesar de que justamente en las décadas anteriores a la llegada de Carlos se hubieran puesto en marcha algunos intentos de recuperación.

En el plano local, las condiciones en las que se encontraban las comunidades o municipios del reino tampoco eran tranquilizadoras. Décadas de déficit crónico se habían sucedido a lo largo del siglo XVII, acumulando ingentes sumas de atrasos, a pesar de que periódicamente el Estado hubiera llevado a cabo condonaciones totales o parciales de las cantidades adeudadas. Las razones de estas crisis eran bien conocidas: falta de relación de la carga fiscal con la capacidad real de contribución por parte de los súbditos; gastos de carácter militar para el alojamiento de las tropas; malversación y evasiones fiscales de los feudatarios; incapacidad y fraudes de los administradores locales (4). A estas

ensayos de Raffaele Ajello se remite a *La parabola settecentesca* en: Giovanni Pugliese Carratelli (ed.), *Storia e civiltà della Campania, Il Settecento*, Nápoles, 1994, pp. 7-80, en donde puede encontrarse la lista completa.

(4) Biblioteca Nacional de Nápoles (en adelante BNN), mss., XI E 31 y XI B 35

constantes de la vida de la comunidad se sumaban los acontecimientos coyunturales, tales como el cambio de dinastía, que generó cuantiosos gravámenes debido a las operaciones bélicas inherentes. Prueba palpable de ese malestar eran los continuos intentos de los súbditos de sustraerse a la cobertura de esas cargas municipales que, sin embargo, en el pasado les permitieron beneficiarse de innumerables ventajas (5). Los recaudadores de impuestos del Estado, esparcidos por las doce provincias del reino, no hacían más que destacar la dificultad en la recaudación y los atrasos acumulados (6).

¿Qué peso tenían las casi dos mil comunidades locales en la administración financiera del Estado? Seguramente un peso relevante si se tiene en cuenta que éstas conformaban la base de la organización fiscal del reino. Justamente eran las comunidades las que proporcionaban la principal fuente de ingresos en el presupuesto del Estado, las denominadas “funciones fiscales” (*funzioni fiscali*), que por sí solas representaban entre el 40 y el 50% de los ingresos tributarios. Se trataba de una recaudación formada por distintas partidas de naturaleza esencialmente militar, progresivamente incrementadas hasta la revolución fiscal de 1647-1648. Al no existir una relación directa entre Estado y contribuyente, el reparto se producía en dos fases: 1) resolución por parte del Estado, por medio de censos periódicos, del número de “fuegos” (familias); 2) reparto, por parte de las comunidades, de las cargas entre los habitantes. Era deber de las administraciones locales determinar la materia imponible, distribuir la carga entre cada contribuyente y cobrar las cuo-

tas de contribución, abonándolas al perceptor provincial. De este modo, las comunidades locales se convertían en recaudadores de impuestos tanto locales como estatales.

Con la llegada de Carlos, la intervención del Estado en todos los campos de la vida del reino se hacía deseable y necesaria no sólo para la renovación de la sociedad meridional sino también y sobre todo para un urgente saneamiento de la hacienda pública. Y es justamente en este contexto en el que se inserta este proyecto del catastro *onciario*.

Puesta en marcha del proyecto del nuevo catastro

El catastro estaba presente en la administración de la hacienda pública desde la época angevina (siglos XIII-XIV). Éste había sido durante siglos el sistema de referencia al que debían adaptarse las diferentes comunidades del reino, puesto que sólo a este régimen tributario el gobierno atribuía plena legitimidad. No obstante, las prácticas que se apartaban de ese sistema –constituidas por la introducción de gabelas o impuestos añadidos o alternativos al pago catastral– eran muy frecuentes; pero la normativa las contemplaba como provisionales y extraordinarios y sólo requerían la autorización del tribunal supremo del reino, el *Consiglio del Collaterale*.

La centralidad del catastro en la normativa legal se correspondía con la práctica real en la exacción fiscal del reino, basada en cobros de naturaleza directa y personal. Una investigación realizada por mí sobre los presupuestos de unas dos mil comunidades del reino anteriores a la reforma catastral de Carlos de Borbón ha sacado a la luz el claro predominio de esta forma de tributo en sus múltiples renglones de aplicación: por cabeza, por hogar, diezmos,

(5) Diego Gatta, *Regali dispacci*, Nápoles 1776, parte II, tomo III, capítulo LXXXVI, *V dispaccio*, pp. 205-206.

(6) *Archivio di Stato di Napoli* (en adelante ASN), *Camera della Sommara, Consultationum*, vol. 169, pp. 111 y 224.

catastro (7). Pero aun teniendo en cuenta las múltiples y a veces complejas soluciones adoptadas por las comunidades locales en el reparto de las cargas, el catastro resulta en cualquier caso ampliamente difundido en la práctica tributaria del Sur de Italia, incluso antes de la reforma de Carlos de Borbón.

La preferencia por el catastro frente a cualquier otra forma de cobro, tanto directo como indirecto, tenía su razón de ser en un doble fundamento. Por un lado, el catastro garantizaba un sistema fiscal basado en las capacidades del individuo; era, por tanto, un régimen justo y equitativo. Por otro, aseguraba al Estado unos ingresos constantes. Además, el catastro se adecuaba bien a la naturaleza de una sociedad agraria como la meridional, que por sus características –rentas escasas, red urbana poco estructurada, carencia crónica de infraestructuras, escasa liquidez– difícilmente podía sostener un sistema fiscal basado en los impuestos sobre el comercio.

¿Cuál era la normativa que regulaba el catastro tradicional y en qué medida se diferenciaba respecto a la promulgada para el que llamamos catastro *onciario*? Estaba contenida esencialmente en un antiguo texto, en la Pragmática “*De appretio*”, promulgada por los aragoneses en 1467. La variada y articulada jurisprudencia y la doctrina, que se remonta sobre todo a los siglos XIV-XVI, habían contribuido a actualizar y solventar las carencias de la fuente normativa anterior, interpretándola y comentándola, aunque no siempre de manera unánime. En efecto, la Pragmática “*De appretio*”, que por otra parte se basaba en anteriores normas angevinas, tan sólo proporcionaba una reglamentación de la

práctica catastral a grandes rasgos, de la que no era posible obtener indicaciones pormenorizadas sobre el mecanismo práctico de valoración y tasación de los bienes. Las disposiciones se limitaban a ordenar que cada comunidad realizara su propio catastro y que lo renovara cada año, confiaban la compilación bien al representante de la autoridad real en el lugar o a los oficiales municipales, ayudados por seis ciudadanos, dos por cada estamento. La obtención de datos se basaba en la propia declaración de cada cabeza de familia, que tendría que ser verificada por la mencionada diputación local, la cual, posteriormente, procedería a la estimación y tasación del valor de los bienes muebles e inmuebles. Estaba previsto que se valoraran los bienes totales de cada hogar, sumando en una suma algebraica la persona como tal, “la cabeza” de los sujetos aptos para el trabajo, la actividad laboral desarrollada, los bienes muebles e inmuebles que se poseían, pero también los gastos y las cargas pasivas que gravaban sobre los bienes. Estaba ya presente la referencia a la “onza” (*oncia*, de aquí la denominación “onciario”) como medida del valor imponible, pero en aquel entonces no se especificaba el parámetro según el cual debía realizarse la conversión; tampoco se indicaba si la base imponible de referencia debía ser la renta o el patrimonio. En realidad, dichas normas tenían el objetivo de ofrecer una reglamentación del catastro sólo en líneas generales y de principios. En la propia norma en la que se disponía la redacción de los catastros en todo el reino, se dejaba amplio recorrido para el ejercicio de la autonomía local, reconociendo el valor y la preeminencia de la costumbre local, incluso sobre las fuentes normativas. Esta superioridad de la praxis consuetudinaria se vio posteriormente enfatizada por la jurisprudencia napolitana que, desde el final de la Edad Media, no había dejado de prestar especial atención a los comportamientos y métodos cuyo uso se hubiera prolongado en el tiempo.

(7) En los años 1726-29 éste estaba presente en el 94,8% de los documentos y constituye la partida tributaria de mayor relieve en más del 84% de los casos examinados (1.490 presupuestos sobre aproximadamente 1.871 comunidades existentes), Alessandra Bulgarelli Lukacs, *L'imposta diretta nel regno di Napoli in età moderna*, Milán 1993.

No obstante, no es difícil percatarse de que la larga e ininterrumpida tradición catastral del reino no garantizaba de hecho una justa distribución de las cargas tributarias. Los obstáculos no se debían solamente a la vigencia de los privilegios de que gozaban la nobleza feudal y el clero, privilegios que dejaban al margen de la tributación a la mayor parte de la riqueza del país, sino también a la poca frecuencia con que se actualizaban y renovaban los datos catastrales. Mantener en vigor durante años un catastro con sus contenidos inalterados significaba vaciarlo de valor para el conocimiento e identificación de bienes y personas. Así pues, el reparto de las cargas fiscales quedaba totalmente en manos de las elites locales, dejando libre el campo para actuaciones ilícitas y abusos de todo tipo encaminados a ocultar la capacidad real de contribución de cada individuo.

El gobierno, conocedor de estas graves deficiencias, ya durante los años austríacos se había comprometido a combatir la evasión fiscal, intentando en primer lugar garantizar una aplicación más rigurosa de la denominada *bonatenenza* —que era el impuesto que debían pagar los no residentes por los bienes que poseían dentro del término municipal—. Esta iniciativa puso de manifiesto desde entonces la necesidad de un uso distinto y más riguroso del catastro, como instrumento primario para determinar la base imponible (8). En efecto, el proyecto topó con la inadecuación de los documentos existentes, casi siempre demasiado antiguos para proporcionar los datos necesarios para la recaudación de la deuda, o, incluso, con su propia inexistencia. Esta fue la razón de la orden para que se redactaran nuevos catastros dirigida a numerosas comunidades por los órganos de gobierno centrales, justamente en los decenios ante-

riorios a la reforma carolina (9). Por otro lado, es interesante resaltar que el origen de estas órdenes a menudo procedía de alguna instancia local, siempre motivada por el objetivo de combatir la evasión fiscal. Sobre todo eran frecuentes los casos en los que la intervención gubernamental respondía a una solicitud expresa de los acreedores a los que no pagaban comunidad, que hasta se mostraban dispuestos a asumir una parte o de la totalidad de los gastos de su gravosa elaboración (10). Y ello porque tales acreedores veían en el catastro, tras agotar otros recursos, el único instrumento resolutivo capaz de resituar a la comunidad en condiciones de pagar. Pero es todavía más significativo el hecho de que también en ciertos ambientes de la nobleza exista en estos años la inclinación a apoyar la demanda de una renovación del instrumento catastral. Por ejemplo, al periodo austríaco se remonta un informe anónimo de 1733, de claro origen aristocrático, en el que entre los distintos procedimientos que se sugieren al nuevo y último virrey, Giulio Visconti, como necesarios para sanear el reino y el patrimonio regio, se encontraba el de elaborar un catastro de todos los bienes y rentas del reino, proponiendo ligar la recaudación fiscal no a las personas sino a los bienes, de manera que cualquier posible traspaso de propiedad, sobre todo el de manos laicas a eclesiásticas, no significaría variación alguna al rendimiento de los impuestos. Se remitía explícitamente a la experiencia catastral del Piamonte como modelo a imitar (11).

(9) Entre los años 1712 y 1721 aparecen en la *Camera della Sommara* diversos procedimientos en materia de hacienda local que ordenan para distintas y concretas comunidades la redacción de un nuevo catastro general, con el fin de poner orden en el presupuesto anual y conseguir la solvencia con el erario y los acreedores.

(10) Véanse también los casos de Erchie, Ostuni y de Marsiconovo, ASN, *Camera della Sommara, Catasti onciari*, vols. 8227, 8228 y 5207.

(11) *Memoria per l'Ecc.mo sig.r Conte Giulio visconti, destinato da S.M. CC. Per Vicecré nel Regno di Napoli, Biblioteca della Società Napoletana di Storia Patria* (en

(8) Lorenzo Giustiniani (n. 21) tomo I, *De Administratione Universitatum*, cap. VI, pramm. XXII, p. 299.

Muy poco posterior (1735-37), pero ya de la época borbónica, era la memoria de Giovanni Pallante, activo representante del ambiente intelectual y anticlerical napolitano, muy próximo a la magistratura más avanzada de la época (12). En lo que se refiere a los problemas de la hacienda pública, se pedía una mayor justicia distributiva, exponiendo dos soluciones prácticas: 1) la recuperación por parte del Estado de aquellos gravámenes que eran suyos, por medio de la recuperación de los derechos que habían sido enajenados en el pasado; 2) la elaboración de catastros en todas las comunidades del reino, de los que además resaltaba su importancia para conocer el estado de la población, de los territorios, de las fábricas. La normativa a seguir era la que ya estaba en vigor y se remontaba al periodo aragonés, pero con una innovación tan significativa como someter a comprobación por parte de inspectores gubernativos los documentos elaborados en cada ámbito municipal. La utilización de un instrumento antiguo como era el catastro realizado con un procedimiento secular y ya costumbre en el territorio meridional, permitiría llevar a cabo una transformación revolucionaria como era la ampliación de la base imponible a todas las clases sociales.

¿Qué respuestas podrían encontrar en la Corte tales instancias? No podemos saberlo, pero es importante subrayar la convergencia de estímulos procedentes de fuerzas sociales diferentes y a veces contrapuestas: una parte de la nobleza napolitana,

adelante BSNSP), ms. XXI A 7, ahora Monica Laiso, *Il tramonto dei veceré. Idee per il governo di Giulio Visconti* en: *Frontiera d'Europa*, 1, (1996), pp. 69-154 (p. 151); el párrafo ya había sido citado por Michelangelo Schipa, *Il Regno di Napoli al tempo di Carlo di Borbone*, Milán-Roma-Nápoles, 1923, p. 47 y n. 5.

(12) Giovanni Pallante, *Memoria per la riforma del regno, Stanfone (1735-1737)*. I. Ascione (ed.), Nápoles, 1996, p. 235 y ss.; sobre la personalidad de Pallante, también R. Ajello, *Arcana juris. Diritto e politica nel Settecento italiano*, Nápoles 1982, pp. 220-222.

los capitalistas provinciales, ciertos ambientes relacionados con la magistratura, coincidían en señalar el catastro general como un instrumento eficaz para el logro de la necesaria equidad fiscal.

Por otra parte, el hecho de que la iniciativa carolina ahondara sus raíces en el período austríaco también está confirmado por fiables observadores contemporáneos. Por ejemplo, el representante de la República de Venecia en Nápoles, Cesare Vignola, en un informe enviado al Senado veneciano en enero de 1739, resaltaba que la acción reformista de los Borbones era una continuación de la que habían emprendido los austríacos y, haciendo así honor al catastro, colocaba sus iniciativas en relación directa con los últimos intentos de establecer un más justo reparto tributario (13). Vignola insistía también en atribuir los orígenes del proyecto a las más altas magistraturas del reino; e indicaba paralelamente cómo, a su juicio, sería el clero y no los nobles quien llevaría la peor parte.

La lucha contra los privilegios eclesiásticos, incluidos los tributarios, era un tema que, ya desde hacía años, concitaba un amplio frente de consenso, decidido a pedir una firme política de reformas en esta materia. Y es justamente éste el campo en el que el reformismo de Carlos obtuvo los resultados más significativos. Con el Concordato de 1741, los bienes eclesiásticos se sometieron por primera vez a valoración, y la aceptación de este principio puede considerarse como el éxito más importante de dicho Tratado con la Iglesia. Por otra parte, esto no significa que el catastro sea hijo del Concordato, como a veces la historiografía

(13) Vignola en el Senado, 6 de enero y 24 de febrero 1739, en: *Corrispondenze diplomatiche veneziane da Napoli, Dispacci*, vol. XVI, 1732-1739, Roma 1992, pp. 603-604 y 616; en lo referente a la relación entre justo reparto contributivo de los hogares y catastro, véase: Pasquale Villani, *Mezzogiorno tra riforme e rivoluzione*, Roma-Bari, 1974, pp. 105-153 (p. 105)

parece sostener. Concordato y catastro, en efecto, a menudo se han considerado como acontecimientos inseparablemente unidos: una vez obtenido el derecho de censar y tasar los bienes eclesiásticos, el Estado señalaría el catastro como el instrumento que permitiría ponerlo en práctica (14).

La relación tiene su razón de ser en la supuesta contemporaneidad de ambos acontecimientos. En efecto, hasta ahora, se ha considerado unánimemente que la operación catastral a la que quedaron comprometidas las aproximadamente 2.000 comunidades del reino, tuvo su origen las instrucciones de la *Camara della Sommaria* de marzo de 1741, ordenadas por un despacho real de octubre de 1740 (15). Sin embargo, el hallazgo de bandos reales promulgados en algunas provincias para la redacción de los catastros y las referencias al catastro en memorias manuscritas de la época, vuelve a poner en tela de juicio tal interpretación y permite afirmar con seguridad que la puesta en marcha de la iniciativa catastral puede fecharse entre los años 1738-1739 y se inserta en el marco de la reordenación de las Haciendas locales y en el propósito de una mayor equidad fiscal en ese ámbito, que ya se había iniciado en 1736-1737 (16). Ello significa, por otro lado, que, en el momento en que se decide el catastro, la configuración de la base imponible permanecía todavía inalterada con respecto al pasado, y manteniéndose a

resguardo las exenciones fiscales de los privilegiados. Será en una fase posterior, dos años más tarde, cuando, una vez firmado el concordato con la Iglesia, nuevas instrucciones para el catastro dispondrán la tasación también de los bienes eclesiásticos. Sólo entonces el catastro de Carlos de Borbón contemplará una ampliación conspicua de los sujetos pasivos del impuesto. Pero en lo referente a la fase de puesta en marcha de las actuaciones y motivación de las mismas no es posible establecer nexo alguno entre catastro y Concordato como éxitos de un único proceso reformador —y, como veremos, este dato invita a contemplar todo el proceso que estamos estudiando según una interpretación muy distinta a la habitual en la historiografía dominante—.

Esta datación que se acaba de mencionar de las iniciativas carrolinas permite hacerse una idea más exacta de la génesis de la actuación catastral. El órgano institucional que propuso la intervención fue la *Giunta per le Comunità del Regno*, constituida en la *Camera della Sommaria*. Ésta última, a su vez, era la principal magistratura fiscal del Estado, a la que pertenecía el control de las administraciones municipales y la resolución de todo contencioso en materia de imposición directa. Esto confirma el origen esencialmente burocrático-jurisdiccional de la iniciativa (17). No sólo, sino que en esta primera fase, se encargó la realización de la tarea a oficiales de la mencionada Cámara y a las magistraturas provinciales (las “*Udienze*”), que eran los representantes directos de la justicia real en el territorio y estaban capacitados para garantizar una más rápida y fiel ejecución de su actividad gracias al uso de la fuerza militar a su servicio. Así pues, en un principio se había perfilado una intervención del Estado por vía directa, que había intentado gestionar la iniciativa en primera persona; al no disponer de un sólido tejido administrativo, había intentado

(14) Desde Pietro Colleta, *Storia del Reame di Napoli*, (Nápoles 1834), Milán 1989, p. 54, hasta Dino Carpanetto y Giuseppe Ricuperati, *L'Italia del Settecento*, Roma-Bari, 1990, p. 231.

(15) *Istruzioni che si danno alle Università del Regno per la formazione de catasti*, Nápoles (s.f.); están presentes también en las recopilaciones de pragmáticas de la época, entre las que se encuentran Giustiniani, (n. 8), pp. 1-29.

(16) Las disposiciones del rey, con fecha 17 de marzo de 1739, se encuentran resumidas en el bando del Presidente de la provincia del Principado Citra (Salerno) con el que se da inicio a la averiguación catastral en el ayuntamiento de Eboli, ASN, *Catasti onciari*, vol. 9058, pp. 12-13; Pallante, (n. 12), p. 259.

(17) ASN, *Camera della Sommaria*, *Notamentorum*, vol. 181, 8 de febrero de 1740.

suplirlo confiando en las magistraturas provinciales.

En cualquier caso, en el transcurso de un par de años, tanto las tentativas como los instrumentos operativos del plan gubernativo sufren una profunda transformación. Si por un lado el proyecto se hace más ambicioso, asumiendo el deber de censar la propiedad eclesiástica, por otro lado perderá fuerza. En efecto, el Estado renuncia pronto a realizar él mismo la averiguación catastral y delega, transfiere y cede su organización y ejecución a las comunidades, recuperando de este modo una concepción bastante más tradicional y corporativista del sistema fiscal. Es de esta decisión, cuyas profundas motivaciones trataremos de explicar más adelante, de donde derivan las limitaciones crónicas del catastro *onciario* y su radical diferencia con respecto a los modelos catastrales más auténticamente modernos que se dieron en el siglo XVIII, como el piamontés o el lombardo.

Las características del catastro napolitano

En efecto, el primer documento impreso que contiene las instrucciones para la confección del nuevo catastro se remonta a 1741. Empieza otorgando las mayores responsabilidades relativas a la confección de los documentos fiscales a los administradores municipales, lo que supone una revisión implícita de las decisiones iniciales. Se preveía que, sirviéndose de un formulario bien articulado anexo al decreto, cada comunidad del reino debía ordenar a los cabeza de familias, habitantes y detentadores de bienes no residentes, que redactaran declaraciones personales. Entonces, a través de una comisión municipal especial debería procederse a la redacción de un “*apprezzo*”, es decir, de una descripción de todas las parcelas, cultivadas o no, indican-

do su extensión, clase de cultivo, titularidad de la posesión y estimación de la renta neta. Por último, el procedimiento se completaba con la comprobación, en concejo abierto (*in pubblico contraddittorio*) de la veracidad de las declaraciones de los cabezas de familia, por medio de la comparación con documentos de origen anterior (catastros, libros de tasas y contribuciones de tres años de antigüedad, numeración de los hogares y estado de las almas).

Una vez finalizada esta fase preliminar, de acuerdo con esas primeras instrucciones, la compilación del catastro propiamente dicho debía llevarse a cabo en Nápoles, realizada por la *Camera della Sommaria*, a la que las comunidades harían llegar el conjunto de las actuaciones preparatorias. Posteriormente, en septiembre de 1742, a raíz del concordato con la Santa Sede, una vez obtenida la reducción de las franquicias sobre los bienes poseídos por los eclesiásticos –mitad para los bienes comprados antes de dicha fecha, y total, para los bienes adquiridos posteriormente– se dictaron nuevas instrucciones que, a la hora de definir las modalidades de obtención de datos inherentes al patrimonio del clero local de cualquier orden y grado, delegaba también en la administración municipal la redacción del documento catastral conclusivo de todo el de procedimiento (18). La mayor innovación de la reforma de Carlos, que acababa con una larga tradición de inmunidad y privilegios, corría así paralela a la vuelta a un modelo de procedimiento al viejo estilo. Al mismo tiempo, la clase feudal mantenía intactas las exenciones del pasado.

La última fase del procedimiento catastral era la de valoración y tasación de los asientos catastrales. Era la fase en la que a cada sujeto imponible perteneciente a alguna de las categorías de ser hogar censado en la comunidad o simplemente vivir en ella, poseer bienes ubicados dentro los

(18) Giustiniani, (n. 8), pp. 29-82.

límites municipales o ejercer alguna actividad laboral en el pueblo o en su término se le calculaban los valores de sus bienes o rentas –según los criterios establecidos de tasación– en términos cuantitativos, en “onzas”, con el fin de aplicar posteriormente sobre la cifra resultante la parte alícuota del impuesto. La onza, unidad de medida adoptada en la valoración del imponible, era una moneda antigua que ya no estaba en uso pero que se utilizaba como unidad de cálculo, con un valor teórico de 6 ducados: se expresaban en onzas las sanciones de disposiciones normativas, algunos derechos de aduana, el patrimonio dotal de las mujeres, además del valor de los asientos catastrales. Con Carlos de Borbón la onza se convirtió en la única referencia de cálculo utilizada y se impuso su uso uniforme y general en el reino en sustitución de la variedad de monedas –libras, tarines, grana–, que, siguiendo la costumbre del lugar, se habían usado hasta entonces para redactar los documentos catastrales (19). La elección de una moneda abstracta –que sin duda hacía más farragoso el mecanismo, tal y como criticaba Broggia (20)– tenía su razón de ser, que puede fácilmente remontarse a la exigencia de garantizar la estabilidad de las valoraciones frente a las variaciones de la moneda corriente, en carlines y ducados.

La determinación de la base imponible de cada cabeza de familia se realizaba sumando todos los elementos que podían contribuir a determinar la capacidad contributiva: los integrantes del hogar, su actividad laboral (industria) y los bienes muebles e inmuebles que se poseían, otorgando un valor a cada uno de ellos.

Cada hogar contribuía por medio del cabeza de familia al pago del impuesto por

cabeza (capitación); para éste no se aplicaba ningún procedimiento de valoración en la medida en que el impuesto en esencia era igual para todos los hogares contribuyentes; estaban exentos los presididos por mayores de sesenta años, viudas y solteras, eclesiásticos, los que no trabajaban porque vivían de rentas o “more nobilium” y los que ejercían profesiones liberales.

Para la valoración de la actividad laboral se utilizaba un cuadro redactado por la *Camera della Sommaria* un siglo antes, en 1639, retomando incluso indicaciones de la doctrina de siglos anteriores, según la cual los contribuyentes se repartían en tres grupos, a los que se les asignaba un número predeterminado de onzas imponibles entre 12 y 16; solamente entraban en el cómputo tributario las llamadas “artes mecánicas”, que comprendían todos los oficios manuales e incluso los que se ocupaban de la atención sanitaria (cirujanos, sangradores, barberos), mientras que las “artes liberales” (jueces, notarios, médicos, doctores en leyes), en cuanto poseedores de la ciencia, quedaban equiparadas con la nobleza, con lo que quedaban exentas.

Por lo que se refiere a los inmuebles lo que se tenía en cuenta era la posesión y no la propiedad; es decir, solo tenía relevancia la situación de hecho, en la medida en que la propia definición de los derechos de propiedad era extremadamente problemática de acuerdo con el derecho de la época (21). La base imponible, tanto para inmuebles como para el capital invertido, era la renta y se traducían en onzas, capitalizándola a un interés del 5% (3 carlines, es decir 0,3 ducados, por onza de capital, equivalente a 6 ducados) (22). Algunos gastos anuales se

(19) Bulgarelli Lukacs, (n. 7), pp. 25-26.

(20) Carlos Antonio Broggia, *Memoria ad oggetto di varie politiche ed econoiche ragioni... che in causa del monetaggio di Napoli s'espongono e propogono*, Nápoles 1754, pp. 50-52.

(21) Pietro Cuoco, *La funzione del catasto onciario attraverso la sua disciplina giuridica*, en *Il Mezzogiorno settecentesco* (n. 1), p.p. 150-153; Renata Ago, *Economia barocca. Mercato e istituzioni nella Roma del Seicento*, Roma 1998, pp. XVII-XIX.

(22) A través de la indicación en onzas dada por el catastro era posible remontarse tanto a la renta

restaban del total, como por ejemplo los de mantenimiento y reparación de los inmuebles, las cargas e impuestos que gravaban sobre ellos y también los llamados “gastos accidentales o extraordinarios”, como dotes nupciales, pensiones para el clero, limosnas para los pobres o celebraciones de misas de aniversario. La amplitud de las detracciones dejaba un amplio espacio para maniobras de reducción del imponible a favor de las clases más elevadas del lugar que, como ya había sucedido en siglos anteriores, se valían de la oportunidad que les brindaba la normativa para reducir su contribución a niveles muy bajos, equiparándose a los pequeños o pequeñísimos propietarios de tierras (23). La variación de la entidad de los gravámenes deducibles en relación al estatus económico y social del contribuyente evidencia el carácter extremadamente subjetivo del sistema tributario.

Una vez detraídos los gastos y otras deducciones se procedía a la tasación de cada uno de los contribuyentes, siendo el resultado de la suma algebraica de las partidas de activos y pasivos de cada hogar lo que proporcionaba el total imponible sobre el que aplicar el impuesto.

El procedimiento para la formación de la tasa, a través del que se establecía la distribución real de la carga tributaria, comenzaba por el conocimiento de la entidad total del gasto anual en el presupuesto local, porque éste constituía la base sobre la que debía de reglarse la contribución de la comunidad. El importe necesario para

garantizar los gastos de la comunidad y el pago regular de los impuestos gubernativos determinaba también el importe final a repartir entre los contribuyentes sirviéndose para ello de los resultados catastrales. La propia normativa catastral mantenía en vigor el derecho al recurso a la imposición de otras gabelas y arbitrios como complemento al impuesto catastral, pero este último era señalado como la forma ordinaria y general de contribución para todos los súbditos del Reino (24).

Sin embargo, no todos los contribuyentes se veían tasados en la misma medida y por los mismos capítulos de gastos locales. La distinción principal en la participación en el gasto estaba entre aquellos que vivían en la comunidad y aquellos que residían en otro lugar; estos no tenían la obligación de contribuir a determinados gastos municipales, los ligados a las necesidades de la vida local, mientras que sí tenían que contribuir a los impuestos gubernativos. Una vez establecida la previsión tanto del número de onzas resultantes por categoría como de la entidad del gasto atribuible a cada una de éstas, se procedía al reparto tributario en el libro de la contribución (*libro della tassa*), primero por grupos sociales y seguidamente por cada uno de los hogares.

Una vez terminadas las operaciones, el libro del *onciario*, junto con las actas y los restantes documentos que habían ayudado a su redacción, tenía que enviarse por duplicado a la *Camera della Sommaria*, en la que una junta expresamente nombrada para ello debía estudiarlo y aprobarlo. La normativa de 1741 terminaba prescribiendo

declarada (dividiendo los valores expresados por el coeficiente 20) como a un valor capital abstracto –no al valor real de mercado, sujeto como estaba a variaciones por encima y por debajo de la cuota de capitalización del 5%– traduciéndolas a ducados, es decir, multiplicándolas por el coeficiente 6; estas mismas reglas eran válidas para el ganado que se poseía, solo que a la hora de traducir en onzas la renta se capitalizaba en un 10%. Giustiniani (n. 8), p. 60; véase Villani (n. 13), p. 115; Cuoco, (n. 20), p. 146.

(23) Villani, (n. 13), p. 120; para el periodo anterior al catastro onciario, véase *Il caso di Montereale* en Bulgarelli Lukacs, (n. 7), pp. 135-145.

(24) Por lo general, el impuesto no debía superar los 10 carlines por cabeza de familia, y la tasa sobre las onzas, las grana, cuatro y medio por onza; en el caso de que no se alcanzara la suma necesaria para el equilibrio del balance, las alícuotas podían aumentarse hasta unos 17 carlines, 1, para el impuesto por cabeza, y 8 grana por onza; en tales casos se solicitaba también la contribución de las categorías pertenecientes a las artes liberales y a los “nobles vivos”, de otro modo exentos. Giustiniani (n. 8), pp. 76-77.

do que cada año debería realizarse la puesta al día de las variaciones ocurridas tanto en el plano demográfico como en el patrimonial, antes de proceder a un nuevo reparto del impuesto.

De este breve análisis se infiere claramente cómo el objetivo del catastro napolitano no era ciertamente el de alterar el orden de una sociedad articulada en estamentos, ni perseguía una igualdad contributiva que solo la revolución francesa abordará como objetivo. Por el contrario, el objetivo era el de mejorar el reparto de las cargas fiscales dentro de cada una de las comunidades, consiguiendo que cada individuo pagara lo que debía de acuerdo con la clase a la que pertenecía. Es más, convertir en centro de la averiguación no ya los bienes sino la persona, ligando a ella la articulación del impuesto, llevaba claramente al respeto de las diferencias entre cada uno. La falta de cualquier fundamentación cartográfica, tan característica sin embargo en los catastros geométrico-parcelarios de Lombardía y Piamonte, es evidentemente prueba tangible de los propósitos de menos vuelos de la acción del gobierno napolitano. Si a esto se añade la renuncia del Estado a desempeñar un papel protagonista en la averiguación catastral y su decisión, en cambio, de delegar plenamente la verificación en los órganos del gobierno local, resulta que el catastro carolino no pasa de ser una poco ambiciosa racionalización de las prácticas catastrales ya en vigor en el Reino desde tiempos inmemoriales. Ésta es, por ejemplo, la conclusión a la que llegaron los estudiosos que han comparado la normativa catastral de 1742 con las existentes y aplicadas en el ámbito de la comunidad –tal y como se ha visto– desde la tardía Edad Media (25). Además, la línea de continuidad se ve reforzada por la presencia de los propios oficiales de la *Camera della Somma-*

ria que actúan en dicha materia antes y después de la puesta en práctica de la operación catastral. Y sin embargo, si bien es verdad que la consideración de un largo período pone de manifiesto un mecanismo catastral sustancialmente inmutable durante siglos, cuyo perfeccionamiento progresivo parece ser más el fruto de un proceso de madurez fisiológica que el producto de decisiones políticas auténticamente responsables, no cabe duda igualmente de que el catastro del siglo XVIII impuso al menos a las fuerzas centrífugas de la autonomía local un modelo común para evaluarse, afirmando de este modo el principio de la universalidad del sistema fiscal. Desaparecía, al menos en el plano normativo, el respeto a la costumbre local y a la parcialidad, dominante hasta ese momento. Además, el catastro respondía también a otra finalidad indudablemente inédita respecto a la tradición anterior: es decir, la de proporcionar una información lo más verídica posible de la realidad demográfica y patrimonial existente en cada municipio del reino (26). Ésta era una exigencia típica del Estado del Setecientos, y se tiene que enmarcar en el ámbito de esa vocación de apropiarse efectivamente del territorio mediante el conocimiento, propósito que había sido completamente ajeno a la cultura política clásica del Antiguo Régimen. Por este motivo, los cabezas de familia debían indicar específicamente todos los integrantes del hogar, con su edad, trabajo y procedencia geográfica (incluidas las hijas casadas y empadronadas fuera de los límites municipales), así como todos los bienes que poseían, incluidos los no sometidos a tributación –vivienda para su habitación, bienes feudales–. También aquellos que eran sujetos exentos (mayores de 60 años, pobres,

(25) Francesco Sofia, *La normativa dell'onciario nei repertori giuridici settecenteschi*, en: *Il Mezzogiorno settecentesco*, (n. 1) p. 183.

(26) Sobre la validez informativa del catastro daba fe la *Camera della Sommara*, confiada en que con los catastros podría tenerse conocimiento de cada uno de los centros. ASN, *Camera della Sommara, Consultationum*, vol. 183, pp. 147-148.

seminarios, hospitales y parroquias) estaban obligados a presentar declaración. Así pues, el catastro carolino puede insertarse en un proceso de conocimiento ya nítidamente “moderno” y enfocado hacia una nueva política de control y de gestión del territorio, que necesitó la formación de una clase de técnicos –ingenieros militares y cartógrafos–, necesaria para dotar de organicidad a la política regia (27). Y es desde esta perspectiva desde la que hay que leer la continua apelación de la normativa catastral a comprobar la veracidad de los datos obtenidos. Esos datos no tenían sólo que servir para realizar un reparto más justo del tributo, sino también para proporcionar una información válida del territorio, de sus estructuras demográficas, recursos económicos y condiciones ambientales, con el fin de poder plantear una acción de gobierno más ordenada.

Así pues, a pesar de todas sus limitaciones, el catastro carolino constituyó una experiencia indiscutiblemente inédita para el Estado meridional. Sin embargo la cuestión estriba en que esta indudable modernidad del proyecto resultó estar desde el principio estructuralmente constreñida precisamente por las fuerzas sociales más directamente interesadas en sacar adelante la iniciativa. Lo que hasta hoy ha pasado inadvertido es que las clases que dieron un apoyo mayor a la actuación catastral –incluso, quizás, los mismos y primeros en reclamarla– no constituían en absoluto el ala avanzada de una hipotética clase burguesa, dispuesta a comprometerse en una más o menos amplia obra de renovación institucional. Por el contrario, el catastro lo deseaba sobre todo un segmento de la sociedad meridional profundamente imbuido de la lógica política y clientelar del Antiguo Régimen. Interesadísimo en un aumento del rendimiento de los impuestos,

(27) Giovanni Brancaccio, *Conoscenze geografiche e cartografiche*, en: *Storia del Mezzogiorno*, vol. X, 3° Nápoles, 1991, p. 541 y ss.

este segmento no podía ser más que radicalmente hostil a toda redefinición de los límites de la sociedad de clases.

Para poder entender esto necesitamos ampliar por un momento nuestra perspectiva de análisis y hacer una breve referencia a un fenómeno que en el curso de los siglos XVI y XVII habría modificado profundamente la fisonomía tanto del sistema fiscal napolitano como de los grandes intereses sociales que giraban a su alrededor.

Catastro y acreedores del Estado

En el transcurso de los primeros siglos de la edad moderna, el Estado napolitano, en analogía con lo que sucedía difusamente en la Hacienda pública europea, había ido enajenando progresivamente, no solo los bienes patrimoniales públicos, sino también el rendimiento anual de varios impuestos, capitalizándolo en una determinada tasa de interés. Entre estos impuestos los recaudados por la comunidad por cuenta del fisco central –que, con un vocablo comprensible para todos, la jerga tributaria de la época denominaba “los fiscales” (*i fiscali*)– se apreciaban más que ningún otro debido a su estabilidad y transferibilidad, y eran por lo tanto los más solicitados por el mercado (28).

Esta política enajenadora se había visto determinada en origen por la necesidad de acceder rápidamente a grandes capitales debido a las urgencias bélicas. Y dado que eran los tributos los que servían de garantía a los acreedores del Estado, para una mayor confianza de éstos se había previsto,

(28) Sobre la rentabilidad de los títulos de deuda pública véase al menos Giuseppe Galasso, *Economia e società nella Calabria del Cinquecento*, 2ª ed., Milán 1975, pp. 366-376; Luigi De Rosa, *Studi sugli arrendamenti del Regno di Napoli. Aspetti della distribuzione delle ricchezze nel Mezzogiorno continentale (1649-1806)*, Nápoles 1958.

primero consignar o “situar” la deuda vinculándola a determinados renglones del impuesto, y, para mayor garantía, ceder a los acreedores la gestión directa del cobro. El Estado acabó renunciando a ejercitar funciones que le eran propias, delegándolas a la administración privada de sus acreedores. De este modo, muchísimos acreedores del Estado se habían convertido automáticamente en acreedores de las comunidades y a ellas se dirigían directamente con recaudadores propios para exigir el pago de la deuda. Las implicaciones en el ámbito local eran importantes, sobre todo porque en muchos casos los adquirientes de los “fiscales” – “juros” en la Hacienda castellana – eran feudatarios que por esta vía reforzaban su tradicional y oligárquico predominio en el mundo comunitario. Si bien en el período austríaco se había realizado un intento de recuperar esas “obligaciones” a través de la banca de San Carlo, en el momento de la llegada de Carlos de Borbón, sólo el 33% del impuesto directo estaba en manos del Estado, mientras que el 67% lo estaba en las de sus acreedores (29). Se trataba de niveles similares a los que ya se habían alcanzado a mediados del siglo XVI y que mantuvieron su equilibrio, mientras que la política de enajenación se desarrollaba a través de los siglos por medio del continuo incremento de las alícuotas de cobro parcial de los hogares, que pasaron de 1,50 ducados a 4,20 ducados.

¿Cuál era el peso que los principales acreedores de las comunidades podían ejercer sobre el gobierno? Y ¿quiénes eran ellos? Schipa ha descrito perfectamente sus características y su capacidad de presión: “... numerosa, fuerte, audaz y temida camarilla de “fiscalari”, de consignadores, arrendadores, no una clase propiamente dicha ni un elemento social en sí mismo, sino un conjunto híbrido de capitalistas –forasteros en su mayoría y, especialmente

genoveses–, de cuerpos eclesiásticos y de otras instituciones pías, de hacendados ricos y de aquellos particulares que, afortunados en las primeras especulaciones de corretaje, habían conseguido amasar una buen puñado de dinero... llamados a formar parte de las juntas... en los organismos financieros y administrativos pertenecían ya a las clases dirigentes, más preocupadas de su propia fortuna que del bien común...” (30).

Se trataba pues de un frente complejo que basaba su existencia en “vivir de las rentas” porque la realidad económica del sur de Italia no ofrecía empleos más útiles al capital y que temía, más que cualquier otra cosa, el derrumbamiento del sistema existente (31). Existía una fuerte resistencia a la innovación y de ésta ya se habían dado muestras durante el período austríaco.

El problema de la recuperación de los “fiscales” por parte del Estado, que ya se había intentado repetidas veces, volvió a proponerse con la llegada de Carlos de Borbón, pero rápidamente fue rechazado en virtud de un informe en contrario de la *Camera della Sommaria*, que presagió la supresión del Banco de San Carlo, la que sucedió en 1739 (en 1751 se intentaría nuevamente, con la creación de una “junta” especial, recuperar una parte de los oficios y rentas enajenados). El hecho es que la oposición a la “recompra” estaba formada por un frente amplísimo en el que coincidían no sólo magistrados, la nobleza napolitana y los eclesiásticos, sino también los representantes de la clase media, desde los profesionales liberales a los funcionarios de los tribunales napolitanos, quienes habían invertido sus

(30) Schipa, (n. 11) p. 193

(31) “... no teniendo dónde emplear su dinero –apuntaba la Junta de Comercio, en 1714– lo han colocado en la compra de valores estables y han contratado el arte de vivir de las rentas...”, Ajello, (n. 3), p. 15.

(29) Bulgarelli Lukcas, (n. 7), pp. 44-60.

ahorros en la deuda (32). La unión entre la alta burocracia y las altas finanzas con los señoríos de origen feudal y la burguesía agraria provincial ha sido subrayada más de una vez en la historiografía meridional, como una llamada a la cautela a la hora de esbozar la fisonomía de una sociedad estamental no apta para fáciles simplificaciones (33). Intereses convergentes convertían en ficticias las barreras que el conjunto social parecía levantar entre los grupos sociales. De todos modos, no hay duda de que la salvaguardia de los derechos inherentes al servicio de la deuda pública contribuía a componer un grupo que, a pesar de lo heterogéneo, resultaba ser extremadamente compacto a la hora de plantearse la defensa de los intereses comunes, y en el que la nobleza siempre tuvo un lugar destacado.

La privatización del sistema tributario, que encontraba su formalización en la ausencia en el balance de las partidas enajenadas, no exoneraba al Estado del compromiso de asegurar el pago final de la deuda. Esto se hacía tanto más necesario en cuanto que el Estado quería salvaguardar su crédito como deudor –reputación que debía defenderse puesto que constituía la premisa indispensable para acceder en el futuro a nuevas financiaciones–. Para que el recurso al crédito tuviera éxito era necesario que el acreedor tuviera confianza en la devolución del préstamo y de sus corres-

pondientes intereses. El sistema fiscal tenía que ser capaz de ofrecer estas garantías. Entre deuda pública y política fiscal se había instaurado un nexo irrompible, que hay que tener en cuenta para comprender las decisiones tomadas por el gobierno, también en materia de catastro. La nobleza y la clase media formaban un bloque de poder capaz de ejercer fortísimas presiones con el fin de salvaguardar la recaudación de la deuda en las provincias. Además las frecuentes tomas de contacto con la realidad periférica, que la exacción directa de las cuotas del impuesto cedido por el Estado preveía, les proporcionaba un significativo grado de conocimiento del territorio y de sus recursos financieros. Este conocimiento se perfeccionaba y aumentaba en aquellos casos en los que el acreedor del Estado era a su vez feudatario de la comunidad sobre la que dichos títulos recaían. Se trataba, pues, de información fidedigna sobre las condiciones económicas, sociales y demográficas, ciertamente superior, en calidad y cantidad, a las inciertas y esporádicas noticias que el gobierno napolitano podía contar para gestionar.

Catastro, aristocracia napolitana y “acomodados”

Todo lo anterior lleva a pensar, pues, que la iniciativa catastral ha sido ampliamente promovida y orientada por los intereses corporativos de los “acreedores fiscales”. Ciertamente es que a este grupo se le unieron también otras fuerzas sociales, pero su perfil no era menos tradicional y conservador que el de los acreedores del Estado. Estamos pensando sobre todo en la nobleza patricia de la ciudad de Nápoles, que en el transcurso del Setecientos se encontró jugando un papel de primerísimo plano en el campo de la política fiscal gracias a la enorme influencia que ejercía sobre un sector estratégico de la hacienda

(32) Giuseppe Ricuperati, *Napoli e i viceré austriaci. 1707-1734*, En *Storia di Napoli*, vol. IV, p. 419; Raffaele Ajello, *Il viceré dimezzato. Parassitismo economico e costituzionalismo d'antico regime nelle lettere di M.F. von Altham*, en: *Frontiera d'Europa* 1, 1995, pp. 156-157.

(33) Lino Marini, *Mezzogiorno d'Italia di fronte a Vienna e a Roma (1707-1734)*, en: *Annuario dell'Istituto Storico Italiano per l'età moderna e contemporanea*, V, 1953, pp. 5-62 (p. 136); Ajello, (n. 12), p. 426; Giuseppe Galasso, *Introduzione a Paolo Mattia Doria, Missime del governo spagnolo a Napoli*, Vittorio Conti (ed.), Nápoles 1973, p. XXIX; Giuseppe Galasso, *La filosofia in soccorso de' governi. La cultura napoletana del Settecento*, Nápoles 1989, pp. 418-419.

pública del Reino: el de los impuestos extraordinarios.

En efecto, puesto que la mayor parte de las entradas ordinarias se habían enajenado a particulares, desde el siglo anterior el gobierno tuvo que recurrir frecuente y masivamente a tasas de carácter extraordinario, que por lo general se instrumentaban en forma de “donativos”. En definitiva, se trataba de contribuciones añadidas que el rey solicitaba para hacer frente a determinadas situaciones de urgencia o de déficit. Ahora bien, según el sistema institucional napolitano, dichos impuestos debían ser previamente aprobados por los súbditos. Este papel, que antiguamente competía al Parlamento del Reino, en realidad había pasado a manos de las denominadas “plazas” (*piazze*) napolitanas –órganos de representación de la ciudad de Nápoles, que expresaban el consentimiento al impuesto en nombre de todo el reino, puesto que el propio Parlamento no se convocaba desde 1642–. Encargadas de aprobar los donativos así como de hallar, por medio de las propias diputaciones, su modalidad de reparto (34), las *plazas* se encontraron gestionando al completo la hacienda extraordinaria del Estado. Y puesto que las *Plazas* estaban fuertemente controladas por la aristocracia de la capital, con una representación superior a la de cualquier otra clase social, fue justamente ella la que se convirtió en el principal interlocutor institucional de la Corona en el campo más importante de su política fiscal. Ahora bien, ya en los últimos años de finales del XVII y principios del XVIII la nobleza de la ciudad mostró querer superar los métodos tradicionales de reparto, intentando incluir tipos de riqueza que anteriormente habían escapado totalmente a la tasación (por ejemplo, la propiedad de los inmuebles urbanos, el

patrimonio de naturaleza feudal, la renta misma derivada de la deuda pública o de la titularidad de cuotas de impuestos). Poco a poco, bajo el empuje de las urgencias fiscales, se va dibujando el intento de pasar de un tipo de reparto de naturaleza fija y regresiva (sobre “hogares” y/o sobre el consumo de artículos de primera necesidad) a uno más equitativo y proporcional a la capacidad contributiva del individuo. Y a pesar de todo, el éxito de estos intentos resulta completamente fallido y los donativos casi nunca consiguen alcanzar el rendimiento previsto. El objetivo de tasar la renta de cada contribuyente, en la complejidad de sus distintas partidas, choca con la opacidad total de la sociedad corporativa y con una evasión fiscal de la que ahora se empiezan a percibir sus gigantescas dimensiones. Y al analizar la aristocracia napolitana, el principal responsable de la evasión es el grupo de los denominados *acomodados*: es decir de esos ~~hacendados~~ de tipo medio que comienzan a surgir justamente en el transcurso del siglo XVII, como clase estratégica en la sociedad del sur de Italia, aunándose y contraponiéndose a la vieja nobleza. A estos se les acusa ahora –probablemente con razón– de sustraerse sistemáticamente al pago del impuesto directo, alegando derechos de exención o diciendo residir en lugares distintos a aquellos en donde poseen los bienes. Y es justamente en este sector de los *acomodados* donde los intentos de innovación en la contribución parecen mostrar durante los años 1720-1730 los fracasos más evidentes. La explicación a esto habría que buscarla en la ausencia o en la insuficiencia de un instrumento que permitiera la comprobación de la riqueza, su valoración y la consiguiente tasación de una clase social poco cohesionada pero en ascenso.

Los motivos que explican el constante reclamo a dicha clase no hay que achacarlos sólo a las aspiraciones genéricas a una contribución más justa. En este contexto también hay que tener en cuenta la confrontación y enfrentamiento entre la capital

(34) Se trata de un derecho que no consentirán delegar en otros y que se afianzará cada vez que los órganos de gobierno intenten apropiarse de él. Archivio Storico Municipale di Napoli (en adelante ASMUN), *Privilegi, capitoli e grazie*, cartilla 1, p. 320.

y el resto del reino: al subrayar la exigencia de involucrar a los acomodados, las *plazas* expresaban no solamente los intereses de la nobleza napolitana, sino también los de la ciudad respecto a las provincias, puesto que, de este modo, la carga fiscal se descargaría sobre la periferia (35).

Es un hecho, en cualquier caso, que ya en el transcurso del periodo austríaco el debate sobre la reforma fiscal siempre acaba girando alrededor de las inobservancias de esta nueva categoría social, a quien se responsabiliza insistentemente de las mayores desigualdades contributivas del Reino. Todavía hoy en día sabemos bastante poco de la fisonomía real de esta nueva clase de propietarios provinciales. Algunos historiadores (36) han llamado la atención sobre las “nuevas riquezas” que se iban acumulando en el mundo rural y sobre la presencia de esta nueva clase, precursora de la burguesía agraria del siguiente siglo, que se vio favorecida por la coyuntura de recuperación demográfica y económica propia de los decenios a caballo de los siglos XVII y XVIII (37), paralelamente a lo que sucedía en otros Estados de la península, como en Toscana o en la Tierra Firme veneciana (38). Pero también es cierto que, de acuerdo con las limitadas noticias de las que disponemos, es completamente razonable suponer que estos nuevos ricos habían conseguido durante mucho tiempo esconderse a la mirada del fisco, suscitando de este modo el resentimiento natural de las clases hegemónicas tradicionales, más antiguas. Valga un ejemplo. En los feudos de los Abruzzos de los

Farnesio se lamentaban ya desde 1659 de un caso típico de prevaricación tributaria por la que algunos “ciudadanos poderosos”, propietarios de alrededor de 2/3 de la superficie territorial, cargaban todo el peso fiscal sobre la población rural más pobre. Lo que permitía esta clamorosa evasión era justamente la ausencia de un catastro local actualizado, a cuya compilación –reclamada más de una vez por los representantes del feudatario– dicho grupo se opuso tenazmente durante más de 60 años (39). El caso es interesante porque nos muestra cómo eran las propias fuerzas feudales las que clamaban –desde hacía mucho tiempo– para conseguir una aplicación más rigurosa de los instrumentos catastrales. Son justamente los feudatarios, gracias a su posición económica e institucional, los que poseían la mayor cantidad de información sobre las condiciones demográficas, económicas y sociales de la comunidad; y son ellos también los que, bastante antes que el gobierno central, consiguen apreciar el crecimiento de esta nueva clase propietaria local (los *acomodados* y *más poderosos*); y, por último, son ellos mismos los que perciben la gravedad de los atropellos que cometen los nuevos “trepadores” sociales, merced a los pactos con los administradores municipales, a menudo muy cercanos a ellos. Y de hecho, las memorias dirigidas a los virreyes austríacos y más tarde a Carlos de Borbón para el gobierno político y económico del reino, cuando se refieren al sector de la administración municipal, destacan indefectiblemente las prevaricaciones y latrocinios de las personas “poderosas y acomodadas”, que a menudo se manifiestan en el acto de gestionar en primera persona el patrimonio municipal (40).

(35) Recuperados, (n. 32), p. 419.

(36) Pasquale Villani, *Il vicereame austriaco e il problema del “ceto civile”*, en: *Settecento napoletano. Sulle ali dell’aquila imperiales, 1707-1734*, Nápoles, 1994, pp. 35-42 (p. 39).

(37) Villani, (n. 13), pp. 161-162

(38) Renzo Paolo Corritore, *Il processo di ruralizzazione in Italia nei secoli XVII-XVIII. Verso una regionalizzazione*, en: *Rivista di storia economica*, 2, (1993), pp. 353-386; Marcello Verga, *Tra Sei e Settecento: un’età delle pre-riforme?* en: *Storica*, 1, (1995), pp. 89-121.

(39) Bulgarelli Lukacs, (n. 7), pp. 135-145.

(40) *Memorie di Tiberio Carafa*, BNN, ms. X B 61, cit. en Raffaele Colapietra, *Vita pubblica e classi politiche del vicereame napoletano*, Roma, 1961, p. 169; Dario Luongo, Serafino Biscardi, *Mediazione ministeriale e ideologia economica*, Nápoles, 1993, pp. 297-398, original en el BNN, ms. XI B 35.

A nuestro entender, el catastro carolino nace justamente con el objetivo prioritario de someter por fin a tributación a las “gentes acomodadas”. No hay duda tampoco de que éste se propuso igualmente meterse con el mundo eclesiástico y acabar con la inmunidad tributaria de que gozaba, haciéndose eco de las solicitudes de una tradición anticlerical (de Grimaldi a Giannone) que efectivamente compartían gran parte de la nobleza y de la magistratura napolitana. De todos modos, como ya hemos visto, la puesta en marcha de la iniciativa catastral precedió dos años al concordato con el clero. El objetivo original y principal de la operación era la recuperación fiscal de la propiedad que había pasado a manos de los nuevos ricos. Y así se ve confirmado de forma explícita en las instrucciones oficiales y más aún en los bandos reales dirigidos a los administradores de las comunidades con el fin de obtener una pronta y solícita aplicación de las mencionadas directivas (41).

Los intentos de tasar la renta de los “acomodados”, varias veces realizados con ocasión de la imposición de los donativos a principios del siglo XVIII, encontraron en el catastro su oportunidad de realización. En palabras de Matteo Egizio, representante de la cultura napolitana conservadora y filocurialista, secretario de embajada en París (hacia 1736-40) y más tarde bibliotecario regio, así como preceptor y agente de las familias de la gran nobleza del reino (42), es posible captar cuál era la orientación de la Corte y qué conocimiento se había alcanzado sobre la evasión fiscal de dicha clase. En una carta de 1739 al duque de Salas, Egizio afirmaba que la causa del desigual reparto de las cargas fiscales e impuestos ordinarios

y extraordinarios había que imputarla a los “... acomodados [que] con su autoridad y bajo varios pretextos pagan poquísimos, cargando todo el peso sobre los pobres campesinos, además de ordeñarlos y chuparles con la usura: por lo que al final estos acaban abandonando su país, donde no hay nada que los retenga y que por lo general vienen a poblar extraordinariamente esta capital, a la que no aportan ni oficio ni habilidad alguna, sino sólo dientes para roer...” (43). Los mismos temas –descargar a los pobres y cargar a los acomodados– se encontraban en el centro de los primeros bandos para el catastro enviados a las Audiencias Provinciales en ese mismo año. Y que éstas no eran meras declaraciones de intenciones retóricas lo demuestra el hecho de que toda la operación del catastro no estaba destinada a incrementar de forma inmediata el rendimiento del impuesto, puesto que la cuota impositiva de la comunidad se regulaba siempre sobre la base de los hogares, fijados en un contingente que resultaba incluso inferior al que se registró tras la peste de 1656-57. Distribuir la carga fiscal sobre las clases provinciales emergentes y, subordinadamente, sobre el clero, dejando para el resto el marco jurídico e institucional lo más fijo posible: esta fue la finalidad política esencial del catastro carolino, sobre la que se determinó una amplia convergencia de objetivos entre magistraturas centrales, ambientes de Corte, nobleza ciudadana, acreedores estatales y representantes del mundo feudal.

Para concluir

Los datos emanados de la documentación examinada, correspondiente a los años anteriores a la puesta en marcha de la reforma, han evidenciado algunos aspectos que merece la pena volver a citar:

(41) *Istruzioni che si danno alle università del regno per la formazione de'catasti*, colección de grabados, miscelánea en BNN 71 B 35.

(42) Salvatore Ussia, *L'epistolario di Matteo Egizio e la cultura napoletana del primo Settecento*, Nápoles, 1977, p. 30 y ss.

(43) *Shipa*, (n. 11), p. 113.

- el estado generalizado de déficit de las comunidades locales, acentuado por el desorden administrativo que el cambio de dinastía había producido, se traducía en incumplimientos tanto en lo que correspondía a la Hacienda Pública como a sus acreedores;
- las protestas de los acreedores del Estado, que se multiplicaban día a día, presionaban al gobierno obligándole a plantearse el problema de una reordenación total del impuesto directo;
- el catastro resultaba ser para muchos observadores el instrumento necesario para sanear las finanzas de la comunidad que, con un mejor reparto interior de las cargas, estarían de ese modo en disposición de pagar el servicio de la deuda;
- la necesidad de tasar la renta de los bienes inmuebles la compartía también la nobleza napolitana, que había intentado varias veces, sin éxito, distribuir las cargas de los gravámenes extraordinarios también sobre los “acomodados” en razón de su renta anual.

De acuerdo con estos datos parece legítima la hipótesis de que haya sido justamente la presión del grupo de acreedores la que orientó las decisiones soberanas en materia fiscal y de catastro. No hay duda de que cabe considerar a los acreedores del Estado, muy perjudicados por los incumplimientos de las comunidades, prolongados durante años, como los más beneficiados por la iniciativa, habida cuenta que el actor fiscal principal, el Estado, percibía de las comunidades sólo un tercio del impuesto sobre los hogares.

Ciertamente, dado el estado de los estudios, se trata sólo de una hipótesis que es preciso verificar, preguntándose sobre todo si los consignatarios de los “fiscales” pueden de alguna forma identificarse como grupo formalmente constituido y capaz de influir de forma específica sobre el proceso

decisorio. Los datos de que disponemos –repetimos– no nos permiten obtener respuestas seguras. Pero no faltan testimonios que indican que los “fiscaleri” estaban capacitados para actuar de manera coordinada y organizada: por ejemplo, dirigiendo al gobierno central solicitudes y propuestas conjuntas no sólo de ámbito comunitario sino también provincial. Además, la misma gran cantidad de recursos que aquéllos dirigían por aquel entonces a la *Camera della Sommaria* para denunciar los incumplimientos crónicos de la comunidad, de hecho constituía un significativo instrumento de presión, que el gobierno difícilmente podía ignorar.

Siguiendo esta hipótesis, en torno al catastro se enfrentarían dos grandes grupos de intereses contrapuestos: de un lado, el de los acreedores del Estado, que reclaman el pago de sus derechos y que con cada reclamación documentada presionan para la puesta en marcha del catastro general; y de otro, el de los “acomodados” de la comunidad, hasta entonces nada cumplidores de sus cargas fiscales y justamente por este motivo presumiblemente hostiles a cualquier renovación o potenciación de los mecanismos de comprobación de las rentas. Este segundo grupo, desperdigado por las provincias y carente por completo de cualquier forma de organización colectiva, se presentaba mucho más débil que el primero, el cual podía contar, como se ha visto, con el apoyo de otras importantes fuerzas político-institucionales.

Admitiendo que este escenario se corresponda con la realidad, nos encontramos ante una nueva definición del significado histórico del *catastro onciario* según una perspectiva muy distinta a la que hacía suya la corriente historiográfica. Ahora el catastro de Carlos ya no aparece como una iniciativa destinada al fracaso debido a la debilidad del Estado frente a la oposición de los grupos de poder. Por el contrario se configura como una amplia operación nacida justamente gracias al grupo de presión

más fuerte de los que operaban en la escena –los acreedores del Estado– y deseada tal y como se realizó, en la estela de una tradición consolidada por siglos de costumbre. Los presuntos “defectos” del catastro del siglo XVIII napolitano (a partir de que la comunidad fuera la encargada de llevarlo a cabo) dejan, en gran parte, de serlo y por el contrario se muestran como el corolario natural de una decisión que madura por completo en el marco de la cultura política del Antiguo Régimen y por tanto dentro de su pluralismo institucional y de su tradicional observancia frente a los intereses consolidados. Y no sólo esto, sino que el Estado parece desempeñar un papel distinto del, obvio para nosotros, de supremo garante del interés colectivo. Su intervención consiste, sin embargo, en responder a las expectativas del grupo contractual más fuerte, poniendo en marcha un mecanismo de redistribución en el que dos grupos resultan claramente perjudicados –los “acomodados” y el clero– y que, por distintos motivos, de hecho y de derecho, habían sido hasta entonces los más claramente favorecidos en el reparto de las cargas fiscales. Surge así la tendencia al afloramiento de una institución-Estado incapaz de expresar un interés propio y destinada únicamente a funcionar –como por otra parte hace tiempo vienen teorizando los economistas de la Escuela de Chicago– como un mecanismo de redistribución que favorece a los grupos que sucesivamente aparecen en la escena política. Dicha interpretación, sugestiva sin duda, no debe sin embargo llevarnos a simplificar la complejidad de la institución estatal en una única dimensión. Si en efecto, con motivo del catastro, el Estado napolitano se convirtió en intérprete de un interés social muy localizado, no renunció, sin embargo, a perseguir un programa de política fiscal propio, alcanzando en general resultados nada despreciables para el conjunto de la colectividad.

El Estado de Carlos de Borbón, mezcla de paternalismo absolutista y de sensibili-

dad económica tardo-mercantilista, cumplía, a través del catastro, dos objetivos, considerados ambos inherentes a su misión. En primer lugar, a pesar de no proponerse ni remotamente ningún objetivo de igualdad fiscal, efectuaba una mejor distribución de las cargas entre las distintas clases en que estaba dividida la sociedad, de conformidad con ese ideal de “felicidad pública” que teorizaba Muratori y con el antiguo reclamo de la justicia distributiva compartido por toda la cultura política premoderna. En segundo lugar, aún sin atentar contra la legítima autonomía de los municipios y de los gremios (corporaciones, congregaciones, grupos, comunidades), el Estado sostenía el principio de un régimen fiscal uniforme para todo el territorio, imponiendo un único modelo de referencia por encima de las múltiples prácticas locales. Desde este momento en adelante, de conformidad con el nuevo espíritu del siglo, la organización tributaria de las casi dos mil comunidades del Reino empezaba a estar regulada por la normativa regia.

En todo caso, lo que se puede observar como conclusión es que también respecto a estos objetivos más limitados, la empresa del gobierno carolino concluyó con un balance muy incompleto. Tras intentar inicialmente gestionar la tarea por sí mismo, tal y como se ha visto, el Estado decidió volver a delegar todo en la periferia. En efecto, los instrumentos de los que podía servirse para llevar a cabo sus programas –como las Audiencias o las Tesorerías provinciales– eran extremadamente débiles y ni tan siquiera permitían ejercer un control eficaz sobre la vida administrativa del territorio. Lo que faltaba era un órgano periférico que unificara las funciones delegadas en una única estructura, dotada de un fuerte poder, como ocurría en Francia con las Intendencias. Así pues, el gobierno tardó muy poco tiempo en descubrir que no podía prescindir de la comunidad para llevar a cabo cualquier proyecto propio y tuvo que capitular ante

su propia objetiva impotencia. Esto devolvió a un primer plano a las mismas elites “acomodadas” contra las que la acción del catastro había sido concebida. Débiles en el centro, éstas eran mucho más fuertes en la periferia, donde, gracias a su propia consistencia económica y a su arraigamiento en el territorio, a menudo conseguían controlar los puntos vitales de la vida comunitaria. Por este motivo se desarrolla una amplia y eficaz resistencia activa y pasiva a la acción del catastro, que se prolongó durante décadas y que incluso logró –con la bendición del centro– desembocar en el total abandono del pro-

yecto en distintos lugares y regresar a un sistema fiscal basado en los impuestos al consumo.

Así pues, si, en el momento de dictar la normativa que lo regulaba, el catastro no fue la expresión de un “orden negociado” sino más bien el fruto de la presión de un grupo fuerte, sin embargo se convirtió en objeto de negociación continua y agotadora en el transcurso de sus varias décadas de actuación: esto ocurrió cuando el Estado tuvo que pactar con esas elites locales a las que en un primer momento tenía la esperanza de poder refrenar dentro de un nuevo orden normativo. ■