

NÚMERO

90

SEXTA
ÉPOCA
AGOSTO
2 0 1 7

CT

Catastro



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE HACIENDA
Y FUNCIÓN PÚBLICA

SECRETARÍA DE ESTADO
DE HACIENDA

DIRECCIÓN GENERAL
DEL CATASTRO

TÍTULO: Revista CT Catastro N° 90. Año 2017

Elaboración y coordinación de contenidos: Dirección General del Catastro

Las opiniones de los autores no expresan necesariamente el punto de vista de la Dirección General del Catastro

Consejo Editorial:

Director: Tomás Moreno Bueno

Coordinadora: Marta Callejón Cristóbal

Vocales: Raquel Alcázar Montero, Miguel Ancochea Nodal, Concepción Camarero Bullón
Juan Ignacio González Tomé, Manuel Ollero Lledó

Contacto:

Unidad.apoyo@catastro.minhafp.es

Información adicional y normas de publicación en:

http://www.catastro.minhafp.es/esp/ct_catastro.asp

Pedidos y suscripciones:

Librería del Ministerio de Hacienda y Función Pública
C/ Alcalá, 9 (28014 Madrid) Telf.: 91 595 58 08
ventas.publicaciones@minhafp.es

Suscripciones: Telf.: 91 583 76 17/14

Características: Adobe Acrobat 5.0

Responsable edición digital: Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones

Edita:

© Ministerio de Hacienda y Función Pública
Secretaría General Técnica
Subdirección General de Información, Documentación
y Publicaciones
Centro de Publicaciones

NIPO: 169-17-014-4



C A T A S T R O



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE HACIENDA
Y FUNCIÓN PÚBLICA

SECRETARÍA DE ESTADO
DE HACIENDA

DIRECCIÓN GENERAL
DEL CATASTRO

SUMARIO

- 5 PRESENTACIÓN
- 7 COLABORACIONES
- 9 «Agrimensores y Catastro general en el Imperio ruso (siglos XVIII-XIX)»
Natalia Víctorovna PLATÓNOVA
Universidad Nacional de Investigación Escuela Superior de Economía, Moscú
- 45 «Fuentes geohistóricas precatastrales para la delimitación de la propiedad rural: el caso de Álava (siglo XVIII)»
María Luisa PALANQUES SALMERÓN y Amaia MESANZA MORAZA
Escuela Universitaria de Ingeniería de Vitoria-Gasteiz. UPV-EHU
- 63 «Validación catastral de representaciones georreferenciadas: El Informe de Validación Gráfica»
Carlos ALONSO PEÑA y Roberto FERNÁNDEZ GÓMEZ
Dirección General del Catastro
- 81 «El catastro en Argentina: proyecto para el desarrollo homogéneo de los distintos Catastros Provinciales»
Hugo GÁTICA
Consejo Federal del Catastro de la República Argentina
- 97 «El catastro multipropósito en Colombia, una herramienta para la construcción de paz»
Iván E. MATIZ SÁNCHEZ y Laura MORENO
Universidad Santo Tomás y Universidad Nacional, Colombia
- 121 EL CATASTRO EN CIFRAS
- 125 ACTUALIDAD NORMATIVA
- 129 RESEÑAS

Vuelve CT Catastro a su cita periódica con los lectores para ofrecer un nuevo repertorio de colaboraciones en las que se aborda desde distintas ópticas la realidad catastral contemporánea y se profundiza en los fundamentos que la han configurado.

Un número que, una vez más, atraviesa nuestras fronteras para completar un conjunto de trabajos, ordenados con la inestimable ayuda del calendario, que giran en torno al papel de la definición gráfica de la parcela como fuente original del Catastro Inmobiliario.

Abre este número la profesora Natalia Platonova, quien publica un excepcional trabajo que nos lleva a la Rusia imperial de los siglos XVIII y XIX para acercarnos a las vastas operaciones agrimensoras que por entonces se llevaron a cabo en aquel inmenso país. A medio camino entre la historia socioeconómica y la estrictamente política, se exponen los intentos por organizar la agrimensura de tierras y se detallan los servicios encargados a los profesionales responsables de esa ingente tarea en cada uno de los territorios en los que debían llevarlos a cabo.

Desde Rusia regresamos a España para encontrarnos con el artículo de María Luisa

Palanques y Mesanza Morata sobre la importancia que han tenido en Álava las denominadas *trazas notariales*, que tradicionalmente han acompañado allí a las actas de apeos, escrituras de venta, resoluciones de conflictos judiciales y herencias, y que suponen un documento gráfico de gran interés por cuanto dan testimonio de la realidad de aquella tierra a lo largo de los siglos.

Continúa CT Catastro en España para dar cuenta del trabajo conjunto desarrollado por Carlos Alonso y Roberto Fernández en torno a la validación catastral de representaciones parcelarias georreferenciadas y al Informe de Validación Gráfica; dando así continuidad al artículo ya publicado en esta revista sobre la Certificación Descriptiva y Gráfica y desplegando minuciosamente el alcance de una herramienta determinante para el trascendental proceso de coordinación entre el Catastro Inmobiliario y el Registro de la Propiedad.

Remonta de nuevo el vuelo nuestra revista para aterrizar en Argentina y conocer de la privilegiada mano de Hugo Gatica el proyecto que se desarrolla en esa nación hermana para avanzar en la armonización de los catastros provinciales; una iniciativa que persigue denodadamente su Consejo

Federal del Catastro, presidido por el autor, y que cuenta con el creciente respaldo de la regulación normativa de aplicación en la actividad catastral de aquel país.

Se cierra el elenco de artículos publicados en este número con el atractivo trabajo de Iván Matiz y Laura Moreno sobre el proyecto que se desarrolla en Colombia para disponer de un catastro multipropósito como herramienta para la construcción de la paz tras la finalización del conflicto armado sucedida hace poco más de un año; un catastro constituido en pieza clave de la llamada *reforma rural integral*, que aspira al mejor aprovechamiento de los recursos

agrarios y a su redistribución en el marco del acuerdo nacional alcanzado.

Concluye este nuevo número con las secciones ordinarias donde se da cuenta de las dimensiones estadísticas del Catastro, se reseñan publicaciones de alcance catastral y se recoge la actualidad normativa relevante en esta disciplina, redondeando así una nueva apuesta por la divulgación y la actividad investigadora del Catastro Inmobiliario, que el Consejo Editorial de la revista confía sea del interés y del agrado del lector.

Tomás MORENO BUENO
Director de CT Catastro

COLABORACIONES

Agrimensores y Catastro general en el Imperio ruso (siglos XVIII-XIX)

Natalia Víctorovna Platónova
*Universidad Nacional de Investigación
Escuela Superior de Economía, Moscú*

Resumen

Situado a medio camino de la historia económica y social y de la historia imperial, este artículo estudia los intentos de la monarquía rusa de organizar la agrimensura de tierras del país desde el siglo XVII hasta mediados del siglo XIX. Lanzada en 1765, la *Encuesta General de Tierras* constituye un acontecimiento central, que ha contribuido a la emergencia del oficio de agrimensor en Rusia. Este estudio permite destacar la importancia de este proyecto en la obra de reforma de Catalina II. Nuestra atención se centra en los servicios encargados a los agrimensores, las modalidades concretas de la puesta en práctica de la agrimensura y sus resultados, que reflejan la diversidad de los territorios y las realidades económicas y sociales del Imperio ruso en aquella época.

Palabras clave: Catastro, Catalina II, Rusia, Cartografía histórica, Siglos XVIII-XIX.

Abstract:

Halfway between economic and social history and imperial history, this article addresses the attempts of the Russian monarchy to organize land surveying in the country from the 17th century until the mid-19th century. Launched in 1765, the General Land Survey constitutes a key event, which has contributed to the emergence of the surveyor's role in Russia. This study aims to highlight the importance of this project within the reform of Catherine II. Our attention is focused on the services that were entrusted to the surveyors, the specific models for the implementation of the surveying and their results, which reflect the diversity of the territories and the economic and social realities of the Russian Empire at that time.

Key words: Cadastre, Catherine II, Russia, Historical cartography, 18th-19th centuries.

En el sentido literal, la palabra *agrimensura* refiere a un conjunto de operaciones

destinadas a identificar, medir y delimitar las tierras, tanto de propiedad pública como privada. Tiene como objetivo fijar, de manera permanente e incontestable, los límites entre dos propiedades contiguas, colocando unos puntos de referencia (mojones). En Rusia hubo varias tentativas de llevar a cabo la medición de tierras y el levantamiento de planos parcelarios en todo el país a partir del siglo XVII. Estas tentativas se acabarán concretando en la *Encuesta General de Tierras* (levantamiento de un *Catastro general*) de 1765, que contribuirá al desarrollo de la profesión de agrimensor en el país. Se trata de uno de los más ambiciosos proyectos de Catalina II (1729-1796) y una de las iniciativas realizadas para desarrollar y reformar Rusia. Se trataba de un proyecto inédito y sin parangón en los demás países europeos de la época moderna, tanto por su escala,

ya que estaba referido a todo el vasto Imperio ruso, como por su realización, que se prolongó hasta la década de 1860. Otra de sus particularidades es que no tenía como finalidad establecer la base de la tributación inmobiliaria, sino que priorizaba otros objetivos de mayor dimensión y calado (fig. 1).

En este trabajo analizamos la importancia de este proyecto, que constituye un punto de encuentro para la historia económica y social y la historia imperial, por cuanto las perspectivas de los investigadores se han renovado en los últimos años. En primer lugar, presentamos los primeros intentos del poder ruso de organizar la medición de tierras en el país entre los siglos XVII y XVIII. A continuación, centramos nuestra atención sobre la *Encuesta General de Tierras* de 1765-1861, el personal encargado de su ejecución, sus estatutos y organización del trabajo, las

Figura 1
Mapa del imperio ruso en 1792



Obsérvese la enorme extensión del territorio ruso a finales del siglo XVIII. Rusia era entonces y es hoy el país más extenso del mundo. Este mapa está incluido en el *Atlas del Imperio Ruso*, publicado en San Petersburgo en 1792, compuesto por 46 láminas (Biblioteca Estatal de Rusia).

distintas variantes en el momento de su aplicación y la realidad económica y social del Imperio ruso en ese momento. En la última parte, presentamos algunas observaciones sobre el contenido de la documentación y cartografía catastral resultantes, señalando las particularidades que las caracterizan y el interés de su estudio para comprender la economía y la vida rural de la Rusia imperial.

A través de este estudio, mostramos que el papel de la agrimensura era, en aquella época, más que una operación técnica, puesto que confluyen en ella, inextricablemente unidas, una dimensión política, otra social y otra imperial. El poder imperial ruso tomó conciencia de la importancia del catastro como instrumento de conocimiento y de gobierno. Los agrimensores describían los lugares que visitaban y los plasmaban en planos; era un trabajo que permitía conocer la situación económica del país y su agricultura, así como cuantificar y delimitar las diferentes categorías de tierras, pero también integrar nuevos territorios y sus pueblos al imperio. Por lo tanto, el *Catastro general* nos ofrece un prisma interesante para observar las prácticas de gobierno imperiales de la monarquía rusa.

Los primeros intentos de catastración general en el Imperio ruso

No es este el lugar para abordar la historia de la construcción del Estado ruso y de sus conquistas territoriales, llevadas a cabo por sus soberanos entre los siglos XV y siglo XVII. Baste decir que, a medida que el gran príncipe de Moscú reforzaba su autoridad en detrimento de la de los otros príncipes, iba aumentando el territorio bajo su dominio. Iván III (1462-1505) puso fin a dos siglos de dominio mongol (1480) y emprendió un proceso complejo de unificación del Estado ruso al anexionar la Repú-

blica de Novgorod (1478) y el Principado de Tver (1485), centros políticos que se habían mostrado capaces de rivalizar con Moscú. Según un plan interior, su reinado supuso el inicio de una administración estable, con los *prikazy* (cancillerías) u órganos centrales de gobierno, una nueva categoría de servidores nobles del príncipe, los *dvoriane*, que adquirieron y se les dotó de una tierra de título precario. Posteriormente, Ivan IV (1530-1584), que se nombró primer zar de Rusia en 1547, se rodeó más de la nobleza de servicio que de las familias de boyardos (la aristocracia de los linajes antiguos), contra quienes instauró un régimen de terror, conocido como *Opríchnina*, entre 1564 y 1572. A su muerte, acaecida en 1598, legó su imperio, en plena crisis económica y social, a su hijo Fedor I y se inauguró un período de inestabilidad política, llamado "*Tiempos revueltos*", que se saldó con el establecimiento de una nueva dinastía, la de los Romanov, en 1613.

La legislación rusa no conocía aún el concepto de propiedad privada, que comienza a aparecer en el siglo XVIII. El zar detentaba en su persona un poder ilimitado: era el dueño absoluto tanto de todas las tierras de su país como de la vida y los bienes de sus vasallos. Había dos tipos de propiedades: la *vótcina*, o "bienes patrimoniales", que eran bienes en posesión hereditaria de familia; y el *pomestie*, o "beneficial", que era un predio concedido por el zar como medio de subsistencia en tanto en cuanto se ejercía una función militar o civil. El derecho de propiedad y el servicio al zar no estaban separados, lo que ha dejado una fuerte huella sobre la formación de las élites dirigentes y el desarrollo del Estado en Rusia. Además, el término "nobleza" es amplio y convencional. De hecho, hay que tener en cuenta que en el siglo XVII y principios del XVIII, existían distintos grupos de "vasallos nobles de servicio" y "de linaje", que formaban un grupo privilegiado unificado de nobleza, cuyos privi-

legios y derechos se fijan por la legislación aprobada a finales del siglo XVIII.

El régimen de servidumbre constituía la esencia de las relaciones sociales en la Rusia de este período. Los nobles poseían siervos que trabajaban, principalmente, en las labores agrícolas o en otras dependencias, como los *kholopy*, que eran sirvientes en sus dominios¹. El propio zar era propietario de un gran número de siervos ligados a las tierras, llamadas “de palacio”. Los llamados “campesinos del Estado” formaban un grupo de agricultores que, como su nombre indica, vivía en las tierras del Estado y no estaban sujetos a la servidumbre, aunque las cargas que soportaban y la carencia de derechos hacían que, de facto, su libertad fuera muy limitada; con todo, eran, sin duda, más libres que los campesinos que pertenecían a propietarios privados o a monasterios.

Durante los siglos XVI y XVII, los empleados encargados del establecimiento de los catastros tenían como tarea principal resolver los litigios y delimitar los dominios contiguos, a petición de sus propietarios.

¹ Nota del editor: El término *kholopy* refiere a situaciones diferentes según el momento histórico. En los siglos XII-XV son esclavos (prisioneros de guerra y sus descendientes, gentes que se habían vendido en dependencia personal temporal por deudas, etc.). Los siglos XVI-XVII son un periodo confuso porque se asiste a los comienzos de la servidumbre, cuando el campesinado estaba cambiando de condición jurídica, es decir, las condiciones de *los kholopy* y los siervos se estaban acercando hasta que, finalmente, confluyeron y se reunieron en el grupo de *los siervos*. Pero los documentos de ese periodo indican que la situación de *los kholopy* era más grave que la de los siervos: no tenían derechos jurídicos personales (se les podía vender separadamente de las fincas), tenían muy poca tierra para uso propio y vivían de la subsistencia que les prestaban sus señores, se les utilizaba en faenas duras (*barchina*, faenas domésticas). En el siglo XVIII, en general, *los kholopy* y los siervos son lo mismo: es el mismo grupo jurídico. En la vida cotidiana, generalmente, se llamaba *kholopy* a los siervos que vivían en la finca del señor como sus sirvientes domésticos y se ocupaban de las labores de la casa, en la huerta o jardín etc. No tenían tierra para su uso propio y vivían de los pagos periódicos del señor. Era raro que trabajaran en *barschina* y no pagaban el *obrok*. Más adelante veremos estos términos.

Se encargaban de que las gentes de servicio no ocuparan más tierras que las que se les habían concedido. Los catastros contenían una descripción en la que se detallaban las dimensiones y la localización de los campos de labor, así como los límites establecidos a partir de los hitos geográficos, como cursos de agua, barrancos o montes. Además, los propietarios utilizaban bosques y terrenos deshabitados, que no estaban inscritos en los libros catastrales.

El zar Alexis I (o Alejo I) (*Alekséi Miájilovich Románov*, zar entre 1645-1676) llegó al poder con la idea de proceder a un levantamiento catastral a escala imperial, pero el proyecto no se inició hasta después de su muerte. Los trabajos de catastración comenzaron en 1684 y se interrumpieron en julio de 1686. En 1684, la *Cancillería de*

Figura 2
Retrato del zar Alexis I (1645-1676)



Fuente: Museo del Hermitage (San Petersburgo).

posesiones (Pomestnyi prikaz), como institución central en materia territorial, dictó una detallada instrucción (*nakaz*) con objeto de permitir a quienes medían las tierras actuar en conocimiento de causa (PSZ, 1830: t. 2, nº 1074). Tras la guerra contra Crimea, Sofía Alexéyevna, regente entre 1682 y 1689 durante la minoría de edad de sus hermanos, los co-zares Iván y Pedro, ordena que se informe a Moscú de todos los levantamientos llevados a cabo en los diferentes distritos. La documentación resultante de los mismos se envió a la *Cancillería de posesiones*, y las operaciones se extendieron a 79 distritos del país. Estas consistían en medir los dominios de propiedad privada y verificar los títulos de propiedad. La ley establecía que las tierras que los propietarios (poseedores) poseían sin título acreditativo o que resultaran tener una superficie mayor de lo recogido en los mismos debían revertir a Hacienda. Los encargados medían y delimitaban todas las tierras sin excepción, tanto de los boyardos como de los vasallos nobles de servicio, incluso las tierras de los nuevos poseedores de beneficios.²

El reinado de Pedro I se extiende entre 1689 y 1725, cubre veintiún años de guerra contra Suecia y, durante el mismo, se llevan a cabo una serie de reformas interiores que afectan a casi todos los ámbitos (fig. 3). Pedro I creó el ejército regular y la flota, impulsó la industria metalúrgica y practicó una política mercantilista para desarrollar el comercio ruso. Entre 1718 y 1724 reorganizó la administración central siguiendo el modelo sueco y consistió en reemplazar el antiguo sistema de los *prikazy* por unos nuevos *colegios*, los *kollegii*. El nuevo sistema de servicio al Estado encuentra su expresión en la *Tabla de rangos* de 1722, que establece tres tipos de jerarquías paralelas: servicio militar, servicio civil y servicio de corte. A cada servicio le correspondía una

² El instrumental utilizado era todavía simple, la cuerda.

Figura 3
Pedro I (1672-1725)



Fuente: Autor anónimo, *Retrato del Zar Pedro I, apodado el Grande* (Museo Estatal Ruso, San Petersburgo)

lista de grados, o de funciones, repartidos en catorce clases (*rangos*). Los salarios estaban establecidos para el conjunto de funcionarios; sin embargo, con la situación de penuria permanente de recursos económicos en la que se encontraba el Estado, este no podía pagarlos ni regular ni enteramente. La práctica de concesiones de beneficios como recompensa del servicio continuaba, pero no era una práctica sistemática.

La reforma del impuesto directo efectuada por Pedro I entre 1718 y 1724 ha llamado la atención de los historiadores (Anísimov, 1982). Fue la culminación de su política fiscal, pero también era conse-

cuenta con el sistema de relaciones sociales de Rusia. La reforma se diseñó, en primer lugar, para asegurar el mantenimiento del ejército regular. La idea del zar era que la reforma quedara limitada a las diferentes provincias (*gubernii*) del país tras la guerra. Consistía en crear un impuesto único, establecido sobre cada individuo de sexo masculino (“alma”), que sustituyera al anterior —que se aplicaba sobre cada hogar de campesinos (familia campesina)— así como a otras contribuciones directas existentes. El impuesto sobre las “almas” recibía el nombre de *tributo personal* (*podushnaia podat'*) y se recaudó por primera vez en 1724, tras la realización de un censo de la población pechera del país (*revizskie skazki*). Sin embargo, este impuesto no era universal, pues no afectaba a todos los habitantes del país: la nobleza, el clero, los militares y los funcionarios estaban exentos de pagarlo. Con el objetivo de tener el mayor número de contribuyentes y, como consecuencia, de ingresos fiscales, las autoridades decidieron que todos aquellos que no fueran nobles debían pagar este impuesto, fuera cual fuese su ocupación. En 1721, Pedro I ordena incluir entre los siervos censados en los dominios privados a la población dependiente que hasta entonces no pagaba impuestos al Estado. Además, los *odnodvortsy*³, que se localizaban en las regiones de frontera y en las líneas de defensa del sur y del suroeste de Rusia y generalmente cultivaban ellos mismos sus tierras, no obtuvieron estatus privilegiado con la nueva reforma y quedaron obligados a pagar este impuesto, uniéndose así al grupo de campesinos del Estado⁴.

³ Nota del editor: Los *odnodvortsy* era una categoría de vasallos nobles de servicio, no acomodados (no poseían más que una casa solar, de ahí la denominación), incluía también a los cosacos y los militares profesionales, como los mosqueteros, artilleros, dragones...

⁴ Sobre les *odnodvortsy* y la imposición directa en el siglo XVIII, véase: Lazarev, 2014.

Pedro I impuso a los nobles la obligación de servir al Estado de forma permanente. Además, el 18 de marzo de 1714, vio la luz un decreto (*ukaz*), que suprimía definitivamente las diferencias entre la *votchina* (bienes patrimoniales) y el *pomestie* (bienes beneficios), pasando este a considerarse jurídicamente hereditario. Los dos tipos de propiedad se fusionan y pasan a designarse bajo el término de “propiedades inmobiliarias” (*PSZ*, 1830: t. 5, n° 2789). Por otro lado, el mismo decreto prohibía partir la propiedad por herencia con objeto de impedir su fragmentación, lo que significaba que uno de los hijos heredaría el conjunto de los bienes inmobiliarios, mientras que los bienes mobiliarios podían repartirse entre los otros hijos.⁵ Con esto, el zar buscaba fomentar que los hijos que no hubieran heredado tierras trabajaran al servicio del Estado o en otros campos.

En 1712, la *Cancillería de posesiones* se integra en la estructura del Senado. En 1714 fue transferido a San Petersburgo, la ciudad fundada por Pedro I en el delta del río Neva, que era la nueva capital de Rusia desde dos años antes (fig. 4). Tras la introducción de los *colegios*, relevó de la competencia al *Colegio de Justicia*, que más tarde fue uno de los departamentos del *Colegio de Ingresos del Estado*, antes de que el *Colegio de patrimonios* (*Vótchinnnaia kollegiia*) fuera establecido en 1721. En 1727, el colegio fue transferido a Moscú, al Kremlin, hasta 1770.⁶ Estaba habilitado solo para la compraventa de propiedades personales, así como para la transferencia de derechos de propiedad. Estaba encargado de investigar la usurpación de tierras, organizar la medición y delimitación de la propiedad y de

⁵ Nota del editor: El padre tenía la potestad de designar al hijo que heredaría las propiedades inmobiliarias, que podía no ser el mayor.

⁶ A partir de 1736, se instaló en San Petersburgo un despacho que se ocupaba de los temas propiedad de la tierra de las provincias de Novgorov y Pskov, en Ingria y en los territorios bálticos.

Figura 4
Plano de la ciudad de San Petersburgo, siglo XVIII



Pedro I fundó la ciudad de San Petersburgo en 1703, como una ventana a Europa. Se situó cerca de la desembocadura del río Neva, en un terreno pantanoso. En 1712 se trasladó la capitalidad de Moscú a la nueva ciudad. (Fuente: Servicio Geográfico del Ejército, Rusia 77).

regular los litigios por aquellas. Con estos fines, enviaba especialistas al terreno, que escuchaban a todas las partes, medían la superficie de las tierras y, finalmente, establecían los límites.

Pedro el Grande abrió el país a la difusión de la cultura y de los saberes occidentales. Promovió el conocimiento cartográfico-

co del país y el desarrollo de la Geodesia. En 1697, Fedor Saltykov, hijo de boyardo, fue enviado a estudiar a Europa. A su regreso a Rusia, fue admitido en el servicio militar con el rango de capitán de la Guardia y puesto al frente de los astilleros navales de Olonets y San Petersburgo. En 1711, el zar le confió la misión de viajar a Europa

para comprar buques. Con ese fin, visitó los puertos de la ciudad francesa de Dunkerque e Inglaterra. Viviendo en Londres, trabajó en la construcción de buques para la Marina imperial rusa y llevó a cabo diversas misiones hasta su muerte. Teniendo un buen conocimiento de la vida europea, Saltykov presentó a Pedro I varios proyectos de reforma “*en beneficio del Estado*”. En uno de sus textos, fechado en diciembre de 1712, Saltykov escribió sobre la necesidad de que la mensura de las tierras fuera ejecutada por empleados instruidos y formados en la escuela, en la que estudiaban matemáticas y aprendían el manejo de instrumentos modernos, como el compás o el teodolito (Saltykov, 1892: 31). Ivan Pososhkov fue el autor del *Libro sobre la pobreza y la riqueza* (1724), considerado como uno de los primeros tratados rusos de economía política. Fue particularmente crítico con los responsables de los catastros y con sus métodos de trabajo.

Como decía en su libro, generalmente estos encargados no medían el terreno sino que se conformaban con el testimonio de los habitantes para fijar los límites. Los propietarios se disputaban la propiedad de las parcelas de terreno vecinas que figuraban en los catastros bajo el mismo topónimo (Pososhkov, 1951: cap. 8, 185-186). Pedro I estaba convencido de la necesidad de perfeccionar las técnicas de medición, pero no ordenó la catastración del conjunto de los territorios del país.

No obstante, la mensura de tierras se llevó a cabo en Ingria, zona de la región del noroeste de Rusia que había pasado, tras el tratado de Stolbovo en 1617, a formar parte de Suecia. La guerra del norte (1700-1721) permitió a Rusia recuperar el control sobre este territorio, que fue integrado más tarde en los límites de la provincia de San Petersburgo. Con el fin de recuperar su agricultura y de instalar asentamientos, Pedro I estableció, mediante los decretos de 3 y 6 de junio de 1712, y reafirmó, en 1713 y

1715, la división de las tierras en parcelas, organizadas en tres hojas de cultivo de 100 palmos (*chetvert'*)⁷ cada una, añadiendo 15 deciatinas de tierra para establecer casas, jardines, eras para la trilla y graneros para almacenamiento del grano, 50 deciatinas para pasto, 30 deciatinas de prado y una versta⁸ de bosque (PSZ, 1830: t. 4, n° 2536 y 2540; t. 5, n° 2748, 2923, 3364 y 3389, y Troitskii, 1970: 109-127). Estas parcelas podían concederse a todo noble que lo deseara, con la única condición de que debía llevar a los siervos para que se instalasen en ellas.

En la práctica, el reparto de tierras en la Ingria se hizo sin haberlas medido. Por ello, en 1723, Pedro I ordenó llevar a cabo una nueva mensura con objeto de conocer y medir las tierras repartidas y las vacantes (PSZ, 1830: t. 7, n° 4289). Esta misión le fue confiada al general-mayor de Culon, un francés que había entrado al servicio ruso, acompañado por agrimensores autorizados por el Colegio de Patrimonios y geodestas del Almirantazgo para levantar planos que recogieran la distribución de las parcelas visitadas. Permanecieron en el terreno hasta 1726, pero no pudieron concluir la totalidad del trabajo.

⁷ El *chetvert'* y la *deciatina* son antiguas medias agrarias rusas de superficie. Una deciatina equivale a 2.400 *sazhenes* cuadrados (10.925 m² o 1,0925 ha). Un *chetvert'* equivale a media deciatina.

⁸ El *arshin* (*arshin*, codo), la *sazhen* (*sazhen'*, braza) y la *versta* son las medidas de longitud antiguas más utilizadas. El *Código de leyes* de 1649 estableció la equivalencia de una *sazhen* en tres *arshines*. Correspondía a 7 pies ingleses, es decir, a 84 pulgadas o 213,36 cm. Durante los siglos XVII y XVIII coexistieron dos tipos de versta: la versta itineraria (*putevaia versta*), equivalente a 500 *sazhenes*, y la versta superficial (*mezhevaia versta*), equivalente a 1.000 *sazhenes*, que es la que se utilizaba para la medición de las tierras y en particular de aquellas situadas en el entorno de los pueblos, donde la explotación estaba reservada a sus habitantes y en los espacios boscosos. Confirman esto las *instrucciones* dadas a los agrimensores en 1754 y 1766. Es en el siglo XIX cuando la versta de 500 *sazhenes* se impone como unidad de mensura única en el país. Equivale a 1,0668 kilómetros.

La época de los “*golpes palaciegos*” comenzó en Rusia tras la muerte de Pedro el Grande en 1725 y acabó en 1762, con el acceso al trono de Catalina II. En el intervalo entre los dos reinados, el poder recayó en la segunda esposa de Pedro I, Catalina I, aunque realmente era ejercido por el príncipe Alexander Ménshikov. Tras la muerte de Catalina I y la caída en desgracia de Ménshikov, es Pedro II, hijo de Alexis (Alexéi Petróvich) y nieto de Pedro I y de su primera esposa, quien heredará el trono en 1727. Pero, en el invierno de 1730, Pedro II murió prematuramente, a los dieciséis años, a causa de la viruela, y entonces se produjo una crisis dinástica que cuestionó incluso los fundamentos de la monarquía rusa.

El *Consejo Superior secreto*,⁹ entonces dominado por las grandes familias aristocráticas de Golitsyn y Doglorukov, deliberó y escogió a Ana Ivánovna, nieta de Pedro el Grande y viuda del duque de Curlandia como nueva reina. Por iniciativa del príncipe Dimitrii Mikhailovich Golitsyn, redactó un manifiesto o *Condiciones* destinadas a ser firmadas por la nueva soberana, buscando limitar los poderes imperiales. De hecho, esta se comprometía a no iniciar ninguna guerra ni derogar ningún acuerdo de paz, a no subir los impuestos, a no designar a su sucesor, a no recurrir a los fondos del Tesoro y, especialmente, a no conceder dominios ni a quitar su propiedad y su vida a ningún noble sin juicio y sin el consentimiento del *Consejo Superior secreto*. Debía ser consciente de que, el no acatamiento de las condiciones anteriores, supondría la pérdida de la corona. Nunca antes Rusia había conocido unos límites impuestos a la Corona tan radicales y directos.

⁹ El *Consejo Superior secreto* (*Verjovny Tainy Soviet*) fue instituido por Catalina I el 8 de febrero de 1726 como órgano deliberante, junto con la emperatriz, para los asuntos internos y de política exterior más importantes para el Estado (PSZ, 1830: t. 7, n° 4830).

Ana Ivanovna (*Anna Ivánovna*) aceptó las condiciones del *Consejo Superior secreto*, pero a su llegada a Moscú, el 25 de febrero de 1730, renegó de sus compromisos. Al conocer el documento secreto impuesto a la nueva zarina, la Guardia Imperial y los círculos de la nobleza se indignaron e hicieron saber a Ana su punto de vista. Preferían la autocracia tradicional a la instauración de una oligarquía, donde el poder recaería en manos de algunos altos dignatarios. Con estos apoyos, Ana rompió el documento en cuestión y se coronó como emperatriz autócrata.¹⁰

Superada la crisis política, Ana Ivanovna sabía que debía satisfacer, al menos parcialmente, las aspiraciones de la nobleza relativas a dos cuestiones principales: la reducción o incluso la anulación del tiempo de servicio obligatorio y el reforzamiento de sus privilegios sobre la tierra. El edicto de Pedro el Grande de 1714 sobre la sucesión de bienes territoriales era considerado por la nobleza como una limitación, que intentaba obviar por distintos medios. En 1731, la emperatriz decidió revocarlo. Simultáneamente, los militares vieron doblado su salario en 1732. Con el decreto de 1736, la duración del servicio obligatorio que debían realizar los nobles se estableció en 25 años y, tras haber cumplido este servicio, podían retirarse. Además, las familias estaban autorizadas a liberar del servicio al Estado a uno de sus hijos con el fin de asegurar la gestión de sus patrimonios.

El gobierno de Ana Ivanovna retomó la cuestión de la realización del levantamiento catastral general. Los decretos del 7 y del 28 de junio de 1731 constataron que había muchas propiedades señoriales que no estaban delimitadas y que algunas de las que en su momento fueron medidas no tenían los

¹⁰ Los trabajos de I.V. Kurukin (2003 y 2014) arrojan luz sobre los acontecimientos de 1730 y la década del reinado de Ana Ivanovna en general. N. N. Petrukhintsev analiza en un libro reciente (2014) los diferentes aspectos de su política interior.

linderos claramente visibles a causa de que las zanjas abiertas en la tierra habían desaparecido (PSZ, 1830: t. 8, 5.775 y 5.793). Eso era una fuente frecuente de disputas, conflictos y demás actos de violencia. Además, algunos señores no autorizaban a los agrimensores a entrar en sus dominios. Con objeto de remediar estos problemas, la emperatriz ordenó llevar a cabo la medición de las tierras.

Los agrimensores designados por el *Colegio de Patrimonios*, acompañados de 40 geodestas provenientes del Almirantazgo, debían iniciar el trabajo en la provincia de Moscú antes de pasar a las diferentes provincias, salvo las de Astracán y Siberia. Los señores estaban obligados a presentar los documentos que justificaban sus derechos sobre sus propiedades. En 1735, el *Colegio de Asuntos patrimoniales* elaboró una instrucción especial que establecía las técnicas de agrimensura y el procedimiento en casos difíciles sobre el terreno. Técnicamente, el texto ordenaba utilizar un método geométrico para medir las tierras y realizar dos ejemplares de los planos, uno de los cuales debía enviarse al *Colegio de Asuntos patrimoniales*. Los agrimensores sustituyeron la cuerda que utilizaban anteriormente para medir por una cadena de agrimensor de 10 brazas, así como el astrolabio y la brújula para trazar las lindes del terreno, indicando la inclinación y los grados. Este proyecto no llegó a realizarse, ya que, ni había dinero ni un número suficiente de técnicos cualificados que pudieran llevar a cabo la medición de las tierras a escala imperial según las nuevas normas.

No obstante, las operaciones de agrimensura se realizarán de manera episódica. En 1731, unas parcelas de tierra fueron medidas y cartografiadas como paso previo para su entrega a los dragones eslavos y a los cosacos, que formarán 29 nuevos regimientos en Ucrania (PSZ, 1830: t. 8, nº 5673). En 1734 y 1735, la política de colonización rusa en Baskiria provocó una

insurrección popular que fue reprimida por el ejército. Poco tiempo después de la revuelta, los agrimensores fueron enviados a Baskiria para medir y delimitar las tierras de sus habitantes y de los colonos rusos, lo que contribuiría a la pacificación de la región (PSZ, 1830: t. 9, nº 6721; t. 11, nº 8124, y Herman, 1893: p. 281). En 1737, los geodestas levantaron los planos para la construcción de una línea fortificada cercana a Tsaritsyn y otra nueva línea de fortificaciones al sureste de Kazán (PSZ, 1830: T. 10, nº 7.249 y nº 7315). Al disponer de muchas tierras desocupadas en estas zonas, la Corona distribuye tierras entre los cosacos y militares retirados que quieren instalarse en ellas. Esto permite poblar esa zona a la vez que defender los territorios próximos a la frontera sur de Rusia.

Revisar y delimitar: las operaciones catastrales durante el reinado de Isabel I

Hacia mediados del siglo XVIII, en toda Rusia, los límites reales de las propiedades privadas podían no corresponderse con los límites fijados por el catastro. Los propietarios vecinos no cesaban en sus disputas por la propiedad de los terrenos de bosque, de prados o de los abrevaderos. En ciertos casos, como el del distrito de Kashira en 1750, esos conflictos territoriales alcanzaron tal gravedad que provocaron derramamientos de sangre: 26 campesinos de las tierras del noble A. Eropkin murieron en un enfrentamiento con los campesinos de su vecino por los límites de sus propiedades. Las autoridades llevaron a cabo una investigación e impusieron duras sanciones. El decreto de 1739, que fue retomado en 1752, establecía que los campesinos podían ser castigados a recibir latigazos, a que se les cortara la nariz o a trabajos forzados por las disputas territoriales, y a la pena

de muerte por el asesinato del jefe de un pueblo o una aldea o del intendente de un territorio (PSZ, 1830: t. 13, n° 9932, y Herman, 1893, p. 312).

Además del problema recurrente que acabamos de ver, se hacía necesario delimitar los nuevos territorios concedidos que aún no figuraban en los documentos catastrales. Por otro lado, las autoridades desconocían la extensión de los dominios del Estado y la cantidad de tierras que se encontraban ilegalmente ocupadas por nobles y campesinos. Todo ello llevó a la emperatriz Isabel I (*Elizhabeta Petrovna*) (1741-1761), hija menor de Pedro el Grande y Catalina I, que alcanzó el trono con un pronunciamiento el 25 de noviembre de 1741, a promulgar el decreto de 28 de febrero de 1752 ordenando catastrar todo el país, salvo Siberia y las provincias de Astracán y Orenburgo (PSZ, 1830: t. 13, 9.948).

El presidente del *Colegio de Ingresos*, G. M. Kislovski, y el príncipe I. M. Odevski, que dirigía el *Colegio de Patrimonios* desde 1740, fueron nombrados miembros de una comisión especial cuyo cometido era preparar la instrucción para el levantamiento catastral. Esta instrucción se basaba en el *Código de leyes* de 1649 y, en particular, en las instrucciones dadas a los agrimensores en 1684 y 1735. Además, la comisión tuvo en cuenta la casuística surgida en los levantamientos precedentes en la delimitación de las tierras. La redacción final de la instrucción fue sometida a la aprobación del Senado y firmada por la emperatriz el 13 de mayo de 1754. Incluía 35 capítulos relativos a la forma de llevar a cabo el proceso de agrimensura y catastración (PSZ, 1830: t. 14, 10.237).

A pesar de una preparación minuciosa, la mensura y catastración de tierras emprendida bajo el reinado de Isabel I fracasó, y ello por varias razones. El objetivo de esa instrucción era doble: revisar los títulos de propiedad y delimitar las propiedades. Esta tarea se le encomendó a un personal

altamente cualificado y con poderes en lo relativo a la propiedad. El proceso estaba supeditado a la *Cancillería general de agrimensura* (*Glavnaia mexhevaia kanceliariia*), con el general y lugarteniente Grigoriev a la cabeza, quien rendía cuentas al Senado.

El procedimiento aprobado establecía que los propietarios debían presentar los documentos que acreditaran la propiedad, para así comprobar la legitimidad de la misma, sin tener en cuenta cual era el rango del propietario y la antigüedad de su propiedad. No obstante, esas verificaciones se efectuarían a partir del fondo documental conservado en el *Colegio de Patrimonios*. Los agrimensores debían examinar los expedientes caso por caso. El procedimiento era largo, a pesar de que se trabajaba sin descanso, y se veía obstaculizado por lo incompleto de los archivos.

El problema más frecuente era la inadecuación entre los límites reales de una propiedad y los que figuraban en los catastros. Siguiendo lo establecido en la instrucción, los agrimensores debían medir la superficie y fijar sus límites de acuerdo con los catastros. Así, las parcelas de tierra que un propietario poseía sin justificación se consideraban como usurpadas y debían ser devueltas a Hacienda. El mismo propietario o los propietarios vecinos podían recomprarlas a razón de 10 kopeks por deciatina de tierra.¹¹ Asimismo, los agrimensores debían organizar la subasta de los terrenos confiscados.

Finalmente, esta forma de proceder generaba fuertes tensiones entre los agrimensores y los propietarios de tierras. Los libros catastrales contenían inexactitudes y errores que generaban numerosos litigios y reclamaciones. El temor de los propietarios a ver reducidas sus propiedades o a que fueran confiscadas por Hacienda les

¹¹ Nota del editor: El *kopek* o *copec* (*kopeika*) equivale a la centésima parte del *rublo*. Este es la moneda rusa desde el siglo XIII hasta la actualidad.

llevaba a intentar escapar de los procesos de catastración. La legislación sancionaba con 50 rublos a quienes se opusieran a la delimitación de sus tierras y ultrajaban a los agrimensores. Por su parte, los agrimensores serían sancionados con la pérdida de su puesto y bienes en caso de abuso de poder. A pesar de estas medidas, las operaciones de agrimensura avanzaban mal. Hacia el final del reinado de Isabel I solamente se habían medido 359 terrenos (57.319 deciatinas), no llegando ni siquiera a cubrir todo el territorio de la provincia de Moscú, lugar en el que se había iniciado el proyecto (Herman, 1893: p. 380; Ivanov, 1846: pp. 53-54).

La agrimensura de tierras bajo el reinado de Catalina II: principios, actores y desarrollo

El 15 de diciembre de 1763, Catalina II decidió suprimir el *Cancillería general de agrimensura* y transferir sus funciones al *Colegio de Patrimonios*. Con el fin de acelerar las decisiones sobre los litigios, que se estaban acumulando, el Colegio se organizó en cuatro departamentos. Cada departamento se ocupaba de los asuntos relativos a las ciudades que le habían sido asignadas (PSZ, 1830: t. 16, n° 11989). A continuación, por decreto de 5 de marzo de 1765, la emperatriz reunió una comisión para valorar «si era útil continuar con las operaciones de agrimensura previstas» (PSZ, 1830: t. 17, n° 12347). Presidida por el general que actuaba como jefe y senador, P. I. Panin, formaban parte de la misma, asimismo, el general-lugarteniente y senador N. Muraviev, el príncipe A. A. Viazemski, el general-lugarteniente A. Melgunov, el presidente del *Colegio de Patrimonios*, M. K. Lunin, y su adjunto, A. T. Kniazev, quien contribuirá mucho a sus actividades. Seis meses más tarde, la Comisión presentó un

informe a Catalina II en el que se detallaban las dificultades surgidas durante la operación de catastración llevada a cabo entre 1754 y 1763 y proponía una remodelación de los principios. Estos quedaron recogidos en un manifiesto imperial (real orden) del 19 de septiembre de ese mismo año (PSZ, 1830: t. 17, n° 12474) (fig. 5).

En este manifiesto, Catalina II declaró que “la tranquilidad y la paz de todos los propietarios” era la prioridad de la catastración de tierras en el Imperio. Por ello, las autoridades renunciaron a los procedimientos de revisión de los títulos de propiedad y a la confiscación de tierras carentes de confirmación documental. Así, la tarea de los agrimensores quedaba reducida a fijar los límites de una propiedad y a la cartografía del terreno.

Antes de iniciar los trabajos de campo, los propietarios debían cerrar toda transacción o litigio territorial. Se les invitaba a delimitar amistosamente sus propiedades colindantes. Así, la ausencia de conflicto era la base para conocer la extensión de la propiedad a partir de los límites existentes en aquel momento. No sorprende, por tanto, que los nobles acogieran con satisfacción el manifiesto de 1765. Andréi Timoféevich Bólotov (1738-1833), escritor y economista que se consagró al estudio de la agricultura, la botánica, la agronomía y la jardinería, escribía con ese propósito en sus memorias, tituladas “*Vida y aventuras de Andréi Bólotov descritas por sí mismo para sus descendientes*”, redactadas entre 1789 y 1816: “Este manifiesto glorioso ha alterado todas las mentes del reino, haciendo que los propietarios nobles prestaran atención a sus tierras.» (Bolotov, 1993: 97). De hecho, los terratenientes estaban muy interesados en solventar sus diferencias amistosamente. El manifiesto precisaba que, si las partes no llegaban a entenderse, deberían presentar los documentos acreditativos de la extensión de sus tierras. Si la investigación revelaba una extensión injustificada del do-

Figura 5
Catalina II (1729-1796)



Busto de Catalina II reproducido en el reverso de un billete de 100 rublos de 1910.

minio, el 10% de la superficie quedaría en manos del propietario y el resto pasaría a propiedad del Tesoro.

El 8 de octubre de 1765 se creó el *Despacho general de agrimensura* (*Mezhevaia ekstpeditsiia*), que formaba parte del Senado en San Petersburgo y era la más alta institución en la materia (PSZ, 1830: t. 17, n° 12488). Se convirtió en uno de los departamentos del senado en 1794. El 13 de febrero de 1766 se publicó una *Instrucción para los agrimensores de tierras*, completada por un decreto con las normas y organización de proceso de medición, publicado el 25 de mayo de ese mismo año (PSZ, 1830: t. 17, n° 12570).

Los trabajos de agrimensura comenzaron en la primavera de 1766. En primer

lugar, se instaló en Moscú una oficina (*Mezhevaia kontora*) para dirigir los trabajos de catastración en la región moscovita. Posteriormente, otros despachos de agrimensura se instalaron en otras zonas del Imperio. Cada despacho estaba dotado de un consejo, formado por tres miembros, un procurador y empleados subalternos, y su función era formar los equipos de agrimensores y enviarlos a las zonas donde debían realizar los levantamientos cartográficos. Desde su creación, el *Despacho general de agrimensura* de Moscú supervisaba el trabajo de los despachos provinciales y era el lugar donde se custodiaban los documentos del levantamiento y los planos originales.

Cada equipo de agrimensura estaba formado por un agrimensor jefe, dos ayu-

dantes, tres escribientes, un oficial y dos soldados. Los ayudantes debían tener dos años de experiencia de trabajo de campo para convertirse en agrimensores. La mayoría de los agrimensores era de origen noble y habían sido reclutados en el ejército. Sin embargo, la realización de una empresa de tal magnitud se encontró con el problema de la carencia de técnicos. Al principio, el problema se solventaba gracias a que los equipos de agrimensores podían ser trasladados de una provincia a otra. Los decretos de 8 de octubre de 1765, de 7 de abril de 1767 y de 28 de marzo de 1768 establecieron que cualquier persona que quisiera trabajar en los levantamientos parcelarios podía hacerlo, a condición de que supiera escribir, calcular y las reglas básicas de geometría. Simultáneamente, el *Despacho de agrimensura* de Moscú fue el encargado de formar sobre la marcha a los aprendices que venían de las escuelas del ejército (PSZ, 1830: t. 17, n° 12488, t. 18, n° 12868 y n° 13093). Los empleados de diversos servicios gubernamentales podían ocupar puestos en los despachos de agrimensura. Los agrimensores podían también ser reclutados entre los hijos de los eclesiásticos y los habitantes de las ciudades. El personal de los despachos de agrimensura trabajaba por un salario de 40 a 60 rublos al año; los agrimensores y sus ayudantes recibían un sueldo de entre 200 y 350 rublos anuales. Un buen ejemplo de agrimensor es Stephan Khrulev, hijo de un soldado, que trabajó en el levantamiento catastral desde los 17 años hasta su muerte. Asistió a la escuela militar, donde aprendió aritmética, geometría, el arte de la fortificación y el manejo los instrumentos de medición. Entre 1776 y 1787 trabajó, sucesivamente, como aprendiz, ayudante de agrimensor y agrimensor en el despacho de Nizhni Nóvgorod. Después se le destinó al *Servicio de planos*, donde realizó copias de planos parcelarios, elaboró planos de ciudades y mapas de distritos y los atlas generales de las provincias

de Nizhni Nóvgorod, Kostromá y Iaroslavl. Más tarde, en 1797, ascendió al rango de consejero titular y continuó este trabajo en el despacho de agrimensura de nueva creación de 1798 en Orenburgo, donde dirige el servicio de planos a partir de 1806. La carrera de Khrulev culminó con su nombramiento como “tercer miembro” del despacho de agrimensura de Orenburgo, en 1809. Ocupó el mismo puesto en Viatka durante la primera mitad del año siguiente, antes de pedir la baja por la enfermedad que acabó con su vida en 1810 (RGADA, f. 1294, op. 2, d. 3031, l. 1, d. 15250, l. 1, 4-5, d. 15793 y d. 16094, l. 1-28, y Golubinskii, 2013).

Por decreto de 23 de abril de 1779, el *Despacho general de agrimensura* interpelló a la *oficina de agrimensura* de Moscú sobre la falta de preparación de sus aprendices. Había entre ellos “al menos 35 que no eran aptos para la escritura y el dibujo” (Rudin, 1900: 74). Con el fin de remediar esta situación, un informe proveniente del *Despacho de agrimensura* de Moscú proponía crear una escuela destinada a formar e instruir a los futuros agrimensores en los conocimientos de su profesión. Así, el 14 de mayo de 1779, se creó en Moscú la *Escuela de Agrimensura de Constantino*. Se le dio ese nombre con ocasión del nacimiento del gran duque Constantino Pavlovich, segundo hijo del emperador Pablo I (1796-1801), conmemorado en esa fecha en Rusia (Volkov, 1999).

La presencia de los propietarios durante la medición y delimitación de sus tierras era obligatoria. Se recurría también a tres o más testimonios para impedir el fraude. Mediante una carta se informaba a los propietarios de que iban a medirse sus tierras. Los terratenientes presentaban al agrimensor el acuerdo amistoso firmado de delimitación de las tierras, llamado *otvodnaia skazka*.

Las operaciones de agrimensura se organizaban en dos fases distintas: la de

trabajo de campo, consistente en la medición y delimitación de las tierras, y la de gabinete, consistente en la realización de los cálculos y el levantamiento del plano, que se realizaba en aquel o en el domicilio del agrimensor.

Durante los trabajos de campo, los agrimensores debían anotar en un diario los trabajos que iban realizando día a día. Los instrumentos utilizados eran el astrolabio, la brújula y la cadena de agrimensor. La delimitación de las parcelas requería de la instalación de puntos de referencia materiales (mojones) que marcaran el límite entre dominios contiguos: columnas de madera,

una fosa o un sendero, una fila de árboles, etcétera (figs. 6 y 7).

Los agrimensores preparaban luego los planos y los libros de medición (*mezhevye knigi*) que comprendían cada uno de los terrenos catastrados, designados por el término *dacha*. Los planos se realizaban a escala de 1 pulgada inglesa (*diuim*, 2,54 cm) = 100 brazas. A continuación, se procedía a la confección de un plano parcelario que recogía los territorios de un distrito y se realizaba a escala 1 pulgada = 500 brazas y de un plano general que permitía ver los distintos dominios de una provincia. La confección de estos planos se hacía en los despachos de agrimensura y era la última y más larga y laboriosa etapa del proceso. Esos planos iban acompañados de una memoria con

Figura 6
Brújula, c. 1820



Brújula similar a las que debían utilizar los agrimensores en Rusia. Se trata de una pieza de c. 1820, posiblemente de fabricación española, de latón, acero y vidrio. SE trata de una brújula excéntrica con aguja magnética de 12 cm de longitud; limbo sexagesimal de 12,5 cm de diámetro, numerado en decenas y dividido cada 0,5°; anteojo de 19,5 cm de distancia focal y 2,3 cm de apertura (cruz filar perdida), que va soportado sobre una estructura de madera hueca cuyas tapaderas hacen de alidada de pínulas reversible. La brújula dispone de un sistema de freno para evitar el deterioro de su asiento. Es un sencillo aparato sin niveles de estacionamiento que pudo haber sido utilizado en topografía expedita (Instituto Geográfico Nacional, nº ref. 561).

Figura 7
Cadena de agrimensor



Instituto Geográfico Nacional, nº ref. 447.

Figura 8
Plano de la ciudad de Bezhet'sk y su entono



La ciudad de Bezhet'sk está situada junto al río Mologa, en la provincia de Tver. El plano es resultado del levantamiento ordenado por Catalina II (RGADA).

una descripción de las localidades, que se encontraban en los territorios catastrados. Se trataba de “comentarios económicos” que contenían diversas informaciones, tales como la posición geográfica y la extensión de cada provincia y de sus distritos, las condiciones climáticas y los principales tipos de espacios cartografiados (tierras de cultivo, prados, bosques, tierras incultas). Se distinguían tres grandes tipos de tierras en aquella época: las “tierras del palacio” o de la Corona, las tierras del Estado y las tierras señoriales. Esta descripción iba acompañada de una lista ordenada alfabéticamente de los propietarios de las tierras, los siervos que poseían y la naturaleza de sus cargas. Había también información sobre la fauna y la flora locales, sobre la profundidad de los ríos, las variedades de peces, la pesca y las zonas pantanosas que podrían desecarse. En lo re-

lativo a los bosques, se distinguía entre la leña y la madera de construcción. Asimismo, se incluye información sobre las ciudades y especialmente sobre los prados y pastos y sobre las cantidad de tierras que únicamente cultivan sus habitantes (*vygonnye zemli gorodov*), la localización de las iglesias y de los edificios públicos, los caminos, las ferias y los intercambios comerciales (fig. 8).

Cronología y resultados del *Catastro general*

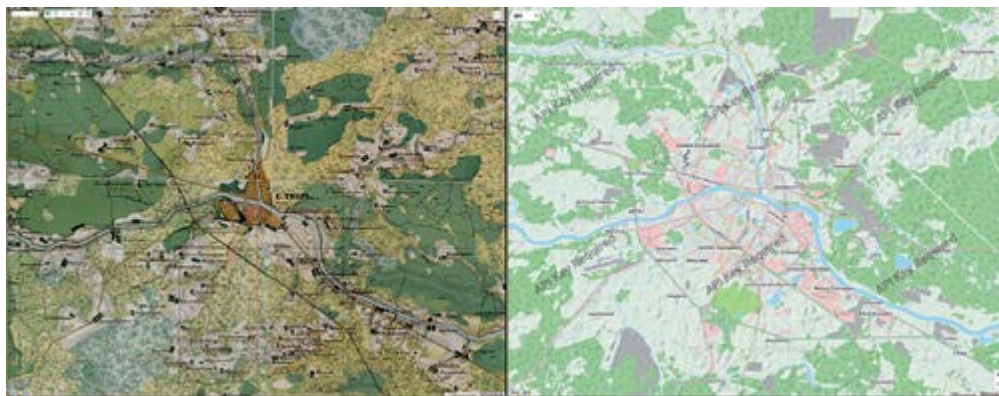
Hacia finales del siglo XVII, Rusia se transformó en un importante imperio multiétnico que extendía sus fronteras desde el mar Báltico, al oeste, hasta Kamchatka y el océano Pacífico, al este. Se subdividía en 49 provincias que se distinguían por el clima,

el relieve, la vegetación, la distribución espacial y la composición social y étnica de la población y la naturaleza de sus actividades productivas. La vasta extensión del Imperio, las reformas de gobierno (y en particular las de Catalina II y Pablo I, que modificaron la división administrativa del país en 1775 y 1796), las guerras y la anexión de nuevos territorios son los factores que influyeron en la cronología y el ritmo de los trabajos catastrales. Por razones evidentes, la prioridad de los trabajos de agrimensura eran los territorios rurales de la Rusia central: en la provincia de Moscú, 42 equipos de agrimensores efectuaron los trabajos de levantamiento parcelario del terreno y elaboraron 7.887 planos, que comprendían una superficie total de 2,9 millones de deciatinas.¹² La misma operación comenzó en la Ucrania de Slobodá en 1769, en la provincia de Riazán, 1771 y en las de Vladimir, Kostromá y Iaroslávl, en 1773. En 1776 le

llegó el turno a las de Smolensk, Kaluga, Tula y Tver y a la de Voronezh, a partir de ese año. Las de Nóvgorod y Olonets fueron catastradas entre 1778 y 1796. A continuación, los levantamientos se efectuaron en las provincias de San Petersburgo (1781-1795) y de Pskov (1781-1796), después en Penza (1782-1792), Vólogda (1782-1796), Tambov y Kursk (1782-1797), Moguilev (1783-84), Vitebsk y Nizhni Nóvgorov de 1784 a 1797. A finales del reinado de Catalina II, las operaciones catastrales ya se habían completado en 23 provincias del Imperio y se inician en Kazán en 1793 (fig. 9)

El segundo periodo de la medición general de tierras comenzó a principios del siglo XIX. Por un decreto de 25 de junio de 1797, se puso en marcha en las provincias de Simbirsk, Saratov, Orenburgo, Ekaterinoslav y Kherson. En 1803, cuando los trabajos en Kazán se estaban terminando, el despacho de agrimensura se trasladó a Viatka, donde

Figura 9
Plano de la ciudad de Tver



Plano de la ciudad de Tver y su entorno, resultado de los levantamientos ordenados por Catalina II y plano actual del mismo territorio (RGADA).

¹² RGIA, f. 1350, op. 312, d. 98-104, 108-109; Voldarskii, 1988: anexo 2, p. 254.

las operaciones se desarrollaron hasta 1835. La provincia de Pern se catastró entre 1822 y duraron hasta 1843, según “los artículos suplementarios” publicados el 10 de febrero de 1824, (PSZ, 1830: t. 29, 29.770) para completar las instrucciones de 1766. La región de Arkhángelsk (únicamente el distrito de Chenkursk en 1855-61) fue la última de las provincias del norte en ser catastrada. En paralelo, se organizó, en 1838, el levantamiento de la provincia de Astracán, situada en el curso inferior del Volga y que limita con Sarátov al norte. En 1850 se habían medido 207 territorios, con una superficie total de 18,3 millones de deciatinas, salvo las estepas de Kalmukia y Kirguisia.

Sin embargo, varios territorios del Imperio habían quedado fuera de la catastración general. Son las provincias de Chernigov y Poltava, Volinia, Podolia, Estonia, Curlandia, Lituania, Besarabia, las provincias transcaucásicas, el ducado de Finlandia, los territorios de los Cosacos del Don y de Kubán, Siberia y el Turkeistán ruso. No obstante, a lo largo del siglo XIX el poder imperial puso en marcha planes de catastración particulares, con la confección de planos y mapas para verificar y establecer la propiedad, conocer la extensión de las tierras del Estado y delimitar las propiedades territoriales en esas zonas. Como era necesario tener en cuenta ciertas especificidades regionales, las autoridades elaboraron reglamentos especiales para guiar el trabajo de los agrimensores sobre el terreno. Volveremos sobre este tema en detalle más adelante.

Los resultados de la catastración general pueden analizarse a partir de documentos resumen. Hay tres tipos: 1) aquellos que recogen datos según las diferentes superficies de tierras medidas y las categorías de propietarios de un distrito; 2) aquellos que son más generales y que recogen los resultados de las operaciones en cada provincia; 3) aquellos que contienen datos a nivel imperial.

Entre los manuscritos actualmente conservados en el Archivo del Estado de los do-

cumentos antiguos (RGADA), en Moscú, se encuentran una serie de documentos relativos a la catastración en las 26 provincias del país (salvo las de Astracán, Viatka, Perm, Sarátov, Simbirsk, Ekaterinoslav y Táurica) y un *estado general* fechado el 5 de febrero de 1840, titulado *Informe sobre la cantidad de tierras cultivables y baldías preparado a partir de los documentos catastrales*.¹³ Todos los documentos generales que figuran en esta colección fueron elaborados a demanda de la Academia Imperial de Ciencias por el despacho del director principal de agrimensura (fig. 10).

Otro documento, más completo, sobre la agrimensura de tierras del Imperio ruso se conserva en el Archivo histórico del Estado (RGIA), en San Petersburgo.¹⁴ Fue publicado en la revista oficial del Ministerio de Asuntos Interiores en 1838.¹⁵ Este documento, titulado *Informe sobre la agrimensura general de tierras según las provincias y regiones*, comprende 31 provincias del país (salvo Táurica y Astracán) e indica, para cada una de ellas, los datos de partida y los resultantes de la catastración, el número total de tierras medidas, las superficies de sembradura, prados, bosques y tierras baldías, el número de “almas” de campesinos en el momento de la catastración según “el último censo” y la media de deciatinas de tierra cultivable por “alma”. La superficie de tierras sujeta a la catastración de tierras a escala imperial se elevaba a 256.740.796 deciatinas. Las tierras de cultivo, los prados y los bosques se elevaban a 50.055.320, 44.001.028 y 142.156.009 deciatinas, respectivamente.

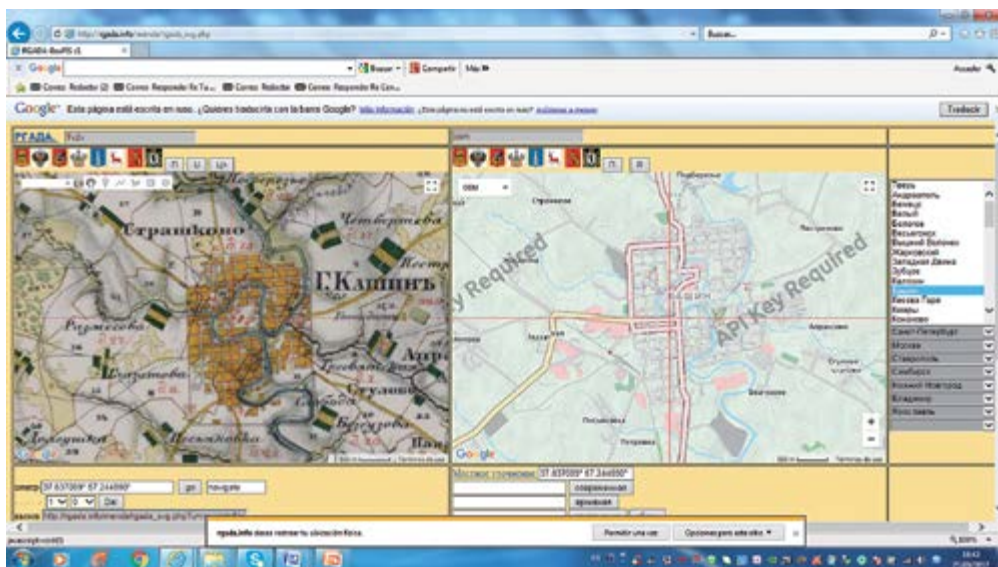
K. Arseniev (1848) recogía en su libro un resumen económico y estadístico de la

¹³ El título completo en ruso es: *Vedomost' o chisle zemel' udobnykh i neudobnykh po 26 guberniim, sostavlenaiia s dokumentov general'nogo mezhevaniia* (RGADA, f. 1295, d. 1342, l. 9-10, 15-64).

¹⁴ RGIA, f. 1290, op. 6, d. 11, l. 1-2.

¹⁵ “Vedomost' general'nogo ezhevaniia po guberniim i oblastiam”, *Zhurnal Ministerstva vnutrennikh del*, 25/8 (1838), Smes, prilozhenie B.

Figura 10
Geoportal del RGADA



El Archivo estatal de los documentos antiguos de Rusia de Moscú (RGADA) ha creado un geoportal que permite visualizar la cartografía de la provincia de Tver resultado del levantamiento ordenado por Catalina la Grande con la actual. El archivo conserva más de un millón de documentos y planos de los distintos levantamientos catastrales llevados a cabo en Rusia. http://rgada.info/mende/rgada_svg.php

Rusia de su época. Para trabajar el tema de la agricultura disponía de información sobre las operaciones catastrales realizadas hasta 1843 en las 27 (en lugar de las 32) provincias, contenida en un documento que el *Despacho de Agrimensura* le había facilitado y de otros documentos estadísticos proporcionados por las instituciones locales (Arseniev, 1848: 489). Pudo también hacer un balance sobre las operaciones catastrales y la evolución demográfica de 18 provincias de Rusia central y septentrional, que presentó de manera tabulada para los años 1790 y 1846. En 1790, 13 provincias centrales de Rusia tenían 56.306.590 deciatinas de tierra, que se dividían en 21.768.431 deciatinas de tierras de cultivo, 7.124.019

deciatinas de prados y 21.463.740 deciatinas de bosques (Arseniev, 1848: 397-399, 499-500 y 501-502).

Los Archivos del Estado de los documentos antiguos custodian también una colección de documentos generales relativos a la catastración general que fue constituida a demanda de una comisión encargada de efectuar mediciones de tierras particulares entre 1836 y 1849.¹⁶ En esta compilación figuran documentos que contienen información sobre los diferentes tipos de tierras catastradas y las categorías de propietarios en 32 provincias, entre las que están com-

¹⁶ RGADA, f. 1295, op. 1, d. 4521, l. 161-162, 126-151, 165-196, 252-255.

prendidas las de Astracán y Táurica, y un documento resumen. Este último hace referencia a 185.121 territorios catastrados en 31 provincias, que cubren una superficie total de 253.294.299 deciatinas. P. I. Ivanov reprodujo este documento en su *Estudio histórico sobre la agrimensura de tierras en Rusia*, publicado en 1846 (Ivanov, 1846: p. 106). En 1851, M. N. Muraviev incluyó el mismo informe en el primer volumen de *Recopilación de informaciones estadísticas sobre Rusia*, publicado por la *Sociedad imperial rusa de geografía*, de la que era vicepresidente.¹⁷

En sus investigaciones sobre el tema, I. E. Vodarskii comparó y analizó el conjunto de los informes recopilatorios disponibles y sus datos, en su obra publicada en 1988. Las tablas recogidas en el anexo del libro reflejan muy bien los resultados de las operaciones de catastración general. Contenían datos relativos a 31 provincias del país. Según Vodarskii, la superficie total de tierras catastradas ascendía a 250.979.000 deciatinas, de las cuales 54.710.000 eran tierras cultivables, 42.971.000, prados, 134.988.000, bosques, y 19.311.000 tierras de otras características (Vodarskii, 1988: anexo 2, 277).

La organización del espacio agrícola y las particularidades de la catastración de los distintos territorios del Imperio ruso

En la época estudiada, las provincias de Moscú, Vladimir, Kaluga, Kostromá, Tver, Iaroslavl y Nizhni Nóvgorod eran territorios densamente poblados, que combinaban espacios agrícolas con zonas forestales. En el momento de la catastración general,

ocupaban una extensión de 30.730.000 deciatinas, de las que el 57% (17.565.000 deciatinas) eran de bosque. Los espacios agrícolas ocupaban el 32% del territorio (9.825.000 deciatinas), pero no estaban repartidos de manera homogénea. La mayoría de las tierras cultivables estaban en las provincias de Kaluga (44%), Moscú (39%) y Vladimir (38%). Solo el de Kostromá estaba algo por debajo, con el 21% de su superficie dedicada a la agricultura. Otro aspecto que caracterizaba estos territorios era la concentración de propietarios nobles. Algunos de ellos eran grandes terratenientes, que llegaban a tener 1.000 siervos a su servicio o incluso más. La parte de tierras ocupada por propietarios privados era del 66% (20.227.000 deciatinas) y comprendía tierras cultivables, jardines, huertos y pastos. Las tierras de la Corona constituían el 8% del total (2.538.000 deciatinas) del territorio.

En 1764, Catalina II emprendió una reforma conocida como de “secularización”, con el fin de que las tierras de la iglesia ortodoxa rusa pasaran a propiedad del Estado. (Komissarenko, 1990 y Zavialov, 1900). Cerca de un millón de campesinos de monasterios formaron un grupo conocido como “campesinos económicos”, llamados así por el *Colegio de Economía* que se creó para administrarlos. Dentro de la sociedad, estos campesinos estaban situados más o menos al mismo nivel que los campesinos del Estado. Podemos apreciar, gracias a ciertos documentos catastrales, los efectos directos de esta reforma: las tierras eclesiásticas, que representaban el 18% hasta 1764, quedaron reducidas al 1% (272.000 deciatinas). Las tierras trabajadas por los campesinos del Estado ocupaban el 19% (5.859.000 deciatinas) (Vodarskii, 1988: 119, tabla 125).

Las prácticas agrícolas aplicadas estaban basadas en la rotación trienal. Esta técnica consistía en dividir el territorio en tres hojas y realizar una rotación de culti-

¹⁷ “Vedomost’ o chisle i prostranstve dach, byvshikh pri general’nom i otkrytykh pri poliubovnom spetsial’nom razmezhevanii, s 1836 po 15 noiabria 1849”, publicado en Zablotskii: 1851: 31-32.

vos cada año. Los campesinos sembraban, fundamentalmente, centeno, trigo, avena y cebada. Dejar una hoja en reposo (barbecho) permitía regenerar su fertilidad. Los instrumentos agrícolas eran rudimentarios: arado, rastrillo para labrar los campos, hoz para recoger el cereal, guadaña y trillo.

Para conocer la situación de la agricultura y de las propiedades en la provincia de San Petersburgo, disponemos de datos proporcionados por las operaciones catastrales inconclusas de 1723-26 y 1744-62 y el *Catastro general* de 1781-1795. Tras la creación de San Petersburgo, Pedro I impulsó el desarrollo la región, en particular mediante la concesión de tierras a los nobles. Entre los primeros a los que se otorgó tierras, se encontraban colaboradores cercanos del zar, servidores de la Corte imperial, funcionarios civiles y militares de alto rango de la nueva capital. Según un informe redactado por Fedor Manukov en 1711, 410.000 deciatinas fueron concedidas en la Ingria tras su conquista. Tras la muerte de Pedro I, sus sucesores contaron con las concesiones de tierras en la provincia de San Petersburgo. La emperatriz Isabel I recompensó a quienes participaron en el golpe de Estado de 1741, concediendo a cada uno un dominio en la provincia de San Petersburgo. Con este objetivo, el general-mayor W. Fermor y un grupo de geodestas recibieron la orden de renovar el catastro en Istria, pero la tarea que quedó inconclusa (PSZ, 1830: t. 12, nº 8937, 9024, 9173; Herman, 1893: 270-274 y Herman, 1914: 151-152).

La catastración general puso de manifiesto que 2.157.000 deciatinas, el 73% del total de la superficie de la provincia de San Petersburgo, estaban ocupadas por propietarios privados.¹⁸ Sin embargo, la agricultura se desarrollaba lentamente. La abundancia de bosques, los terrenos de mala calidad y la falta de vías de comunicación frenaban la colonización agrícola. En esa región cier-

tos nobles solo tenían residencias, mientras que otros poseían aldeas, en las que los campesinos estaban más dedicados a actividades artesanales que agrarias. Para crear la línea Moscú-San Petersburgo el gobierno debía crear ciudades y puestos de postas. Por ello, Pedro I decidió desplazar a estas tierras a muchas familias de campesinos y de empleados de postas de otras provincias del país.

Las provincias de Tula, Riazán, Orlov, Kursk, Kharkov, Tambov y Voronezh constituían unas regiones que tenían suelos negros, profundos y muy fértiles, el denominado «*chernozém*»¹⁹, que daba excelentes rendimientos agrícolas. A pesar de que eran muy codiciadas por sus servidores, el zar no había sido proclive a conceder tierras en esa zona, pues soportaba continuas incursiones de los tártaros de Crimea, pero, a finales del siglo XVII, la prohibición fue derogada y el suroeste de Rusia conoció desde entonces una importante afluencia de población y la aceleración del proceso de colonización agraria. Muchos boyardos procedentes de la capital se convirtieron en propietarios de tierras en las regiones de Riazán, Tambov y Tula. Por otro lado, era muy frecuente que los sirvientes y los campesinos locales se apoderaran de tierras cultivables que pertenecían a los dominios del Estado.

La superficie catastrada bajo el reinado de Catalina II en las provincias de *chernozem* (suelos negros) fue aproximadamente de 29.456.000 deciatinas, de la cuales, 14.383.000 (49%) eran tierras de labor, pues esas son las regiones más agrícolas de Rusia. El resto eran 6.419.000 decia-

¹⁸ RGADA, f. 1350, op. 1, d. 1138, 1144, 1158-1162, y Vodarskii, 1988: 262-263 y 285).

¹⁹ Nota del editor: El vocablo *chernozém*, también *chernozóm*, es resultado de la contracción de *chernáia zemlia* («tierra negra»). Recibe ese nombre por su color oscuro, causado por su riqueza en humus. Es muy rico también en fósforo, potasio y microelementos. En general tiene bastante profundidad algo más de un metro, pudiendo llegar hasta seis en zonas de Ucrania. Se trata de suelos de gran fertilidad, muy aptos para el cereal.

tinias de praderas (22%), 6.627.000 de bosques (22%) y otros. (Vodarskii, 1988: 191, 193, 264-268). La provincia de Tula era la que más tierras agrícolas tenía. El 70% (1.910.000 deciatinas) era espacio cultivado, con buena parte de los territorios labrados situados en los distritos de Kashin, Aleksin y Chernsk.²⁰ Las tierras de sembradura ocupaban más de la mitad de la superficie de las provincia de Orlov (68%), Kursk (61%) y Kharkov (55%).

El 43% de la superficie total de estas regiones (29.456.000 deciatinas, de las que 8.276.000 eran de tierra cultivable) estaba ocupada por los señores. Eran propietarios, asimismo, de 3.316.000 deciatinas de pradera y 3.760.000 de bosque. Los pequeños y medianos propietarios, de menos de 60 siervos, predominaban cuantitativamente. Las tierras de la Corona y las parcelas cultivadas por los campesinos del Estado representaban el 3% (945.000 deciatinas) y el 36% (10.530.000 deciatinas) respectivamente.

Los documentos catastrales ponen de manifiesto que, en el siglo XVIII, la agricultura rusa era todavía de tipo extensivo. El aumento de la población en los territorios del noroeste y centro de Rusia hacía que las tierras cultivadas fueran insuficientes, por lo que los campesinos fueron poniendo en explotación espacios de baja capacidad agronómica, como terrenos en pendiente y los próximos a las zonas pantanosas, de los que se talaban bosques para crear parcelas agrícolas. En cambio, en las provincias del *chernozem* el aumento de la superficie cultivada se lograba principalmente por el desmonte de praderas y zonas esteparias.

Catalina II, en la línea de pensamiento de los ilustrados, consideraba la agricultura como el pilar fundamental de la economía rusa, por lo que apoyó la iniciativa de un grupo de altos dignatarios y ricos terrate-

nientes, entre los que se encontraban R. I. Vorontsov, el príncipe G. G. Orlov, el conde I. G. Chernyshev y el senador A. V. Olsufiev, de crear, en 1765, de la *Sociedad libre de economía* (*Volnoe ekonomicheskoe obshchestvo*) en San Petersburgo. Con Arthur Young y Jacques Necker entre sus miembros de honor, la Sociedad aspiraba a “velar por el enriquecimiento y el bienestar del Estado y de sus habitantes” y, por ello, se marcó como objetivo contribuir al desarrollo de la agricultura, particularmente recogiendo y difundiendo conocimientos sobre Economía y sobre técnicas agrícolas avanzadas y sobre los aperos empleados.²¹ El interés de Catalina II por la Sociedad le llevó a concederle 6.000 rublos para que se dotara de una sede física y de una biblioteca. Asimismo fue ella quien sugirió que se realizara un concurso de ensayos sobre los temas: “¿Qué es mejor para la sociedad: que el campesino sea el propietario de sus tierras o que solo sea el poseedor de sus bienes muebles?” y «¿En qué medida debería extenderse el derecho de propiedad?”. De esa manera invitaba a reflexionar sobre cuestiones de propiedad y libertad. A partir de ese momento, la abolición de la servidumbre se convirtió en el principal objeto de debate público. La Sociedad libre de Economía efectuaba investigaciones económicas y publicaba en sus *Obras* reflexiones sobre cuestiones agronómicas con el objetivo de mejorar las técnicas agrícolas. En la práctica, sin embargo, excluyendo a ciertos nobles que experimentaron con nuevas técnicas agrícolas, por ejemplo, la utilización de fertilizantes, la gran mayoría de ellos no fueron influidos por estas ideas y no se preocuparon por racionalizar la gestión ni las prácticas agrícolas en sus dominios. (Kozlov, 2002).

²⁰ RGIA, f. 1350, op. 312, d. 176-187; Vodarskii, 1988: 157, 264, 286-287.

²¹ La actividad de la Sociedad libre de Economía desde su fundación y sus informes económicos pueden verse en detalle en Confino, 1962 y Oreshkin, 1963.

En la segunda mitad del siglo XVIII, los campesinos constituían el 90% de la población del Imperio. Su número pasó de 9.978.113 de “almas” (94,2%), según el tercer censo realizado entre 1762 y 1764, a 12.592.478 de “almas” (92%), según el cuarto (de 1781 a 1783) y a 16.321.984 de “almas” (89,8%), según el quinto censo de 1794 que se completó en 1796. Durante el tercer censo, 5.611.531 (56,2%) de ellos tenían el estatus de siervo privado (Kabuzan, 1971: anexo 2, 91-93). Según el cuarto censo, Rusia contaba con 6.714.331 siervos privados (53,3%), 3.932.878 campesinos del Estado (28,7%), 1.310.276 “campesinos privados” (9,5%) y 634.993 campesinos de la Corona (4,6%) (Kabuzan, 1971: anexo 2, 104-105). Pero estas cifras se repartían de forma desigual en el territorio. Así, el porcentaje de siervos en la población rural era del 83% en la provincia de Kaluga, del 80-82% en Smolensk y Tula, del 75% en Iaroslavl y Riazán, del 71% en Kostromá, del 65-67% en Tver, Vladimir y Moscú y solo del 25% en Arkhalgesk y Vologda. Por contra, las regiones de Viatka (2,2%) y de Tobolsk (1,3%) tenían un porcentaje muy bajo.

El régimen de servidumbre se extendió a Bielorrusia y a la Ucrania «de la rivera izquierda» en 1783 y después al sur de Rusia y a Crimea en 1796.²² El número de siervos también se incrementó mediante la distribución de tierras y campesinos de la Corona y de campesinos del Estado a propietarios privados. Téngase presente que en los 34 años de su reinado, Catalina II concedió, como donaciones, 400.000 «almas» de sexo masculino, mientras que Pablo I otorgó 528 donaciones de dominios, con 287.941 «almas» de sexo masculino,

solo en cuatro años. (Semevskii, 1882: 161-162 y Semevskii, 1877: 209). Todo esto se refleja en los datos del quinto censo que recoge 9.787.802 campesinos ligados a los señoríos (59,9%), 4.547.873 campesinos de Estado (25,03%), 1.465.469 “campesinos económicos” (8,07%) y 520.840 campesinos de la Corona (2,86%) (Kabuzan, 1971: 115-117).

Los señores gozaban de un derecho prácticamente ilimitado sobre sus siervos, que eran considerados como inmuebles accesorios. Podían venderlos o subastarlos... y, en definitiva, aprovecharse de su trabajo como les pareciese. Estaban autorizados a aplicarles castigos corporales o a deportarlos a Siberia, pero, sin embargo, les estaba prohibido matarlos.

Los siervos estaban sometidos a una prestación en trabajo, la *barchina*, o a una carga pecuniaria o en especie, conocida bajo el nombre de *obrok*. El sistema de *barchina* fue practicado intensivamente. Inicialmente, los siervos debían trabajar 2 o 3 días semanales gratuitamente en las tierras señoriales. En la segunda mitad del siglo XVIII, la carga ascendía 4-5 días de trabajo, llegando incluso a 6 en ciertos casos. Eso hacía que los siervos no tuvieran prácticamente tiempo para trabajar las tierras que les habían concedido para hacer frente a sus necesidades. En la década de 1760, la subida del *obrok* varió de 1 a 3 rublos de media por “alma” en cada localidad y hasta 5 rublos hacia finales del siglo XVIII. La *barchina* y el *obrok* podían coexistir sobre los mismos dominios, de manera que los campesinos podían soportar los dos tipos de prestaciones en diferentes momentos del año o que cada tipo de prestación se impusiera en un grupo diferente de campesinos. En los dominios con tierras de mala calidad, los señores disminuían el número de siervos sujetos a la *barchina* en favor de los sujetos al *obrok*, invirtiendo en actividades artesanales, en la pesca, en los astilleros y en carpintería, en el transporte en invierno.

²² Nota del editor: *Ucrania de la rivera izquierda* es la denominación histórica de la zona de Ucrania situada en la rivera oriental del río Dnieper, *grosso modo*, corresponde a las actuales provincias de Rchernihiv, Poltava y Sumy, así como a parte de las de Kiev y Cherkasy.

no, etc.²³ En 1754, la emperatriz Isabel I concedió a la nobleza el monopolio sobre la producción de bebidas alcohólicas (PSZ, 1830: t. 14, nº 10261). Esto produjo un

²³ Nota del editor: *Barchina* y *obrok* eran rentas feudales que los siervos debían pagar a sus señores. La *barchina* consistía en ciertos días de trabajo (calculados en días en semana o días en el año) que el siervo tenía que trabajar en la tierra de su señor. El trabajo en *barchina* siempre fue gratuito porque fue la forma de renta. *Obrok* es la renta pagada en especie o en dinero (en metálico), como regla, de una a tres veces al año. La cantidad de las rentas se regulaba generalmente por la tradición, pero el señor tenía el derecho a cambiarla según su voluntad, pero siempre había que informar a sus campesinos de antemano. Es difícil fijar la lógica de la tradición: *obrok* podía depender de la cantidad de la tierra en dominio útil del campesino, pero también de su calidad, de la cosecha en el año concreto, de la cantidad de dinero que el campesino había ganado trabajando fuera de la finca de su señor, etc.

Las formas de las rentas cambiaron con el tiempo y se diferenciaban según las regiones. Por ejemplo, en zonas de suelos negros del sur de Rusia (*chenozem*) dominaba *barchina* y en el norte y el centro dominaba *obrok* (como cifras medias). También podían depender de la estación del año: en el verano, *barchina*, en el invierno, *obrok*. Cuando era necesario roturar o artigar las tierras baldías, dominaba la *barchina*. En el siglo XVIII, en la Rusia europea, el *obrok* en especie cedía el sitio al *obrok* en metálico (como norma general, la cantidad de *obrok* pagado en metálico estaba en relación con el precio del pan).

Los monasterios, como terratenientes y señores, tenían los mismos derechos que los señores seculares, es decir, exigieron *barchina* y *obrok* en las formas que querían o consideraban adecuadas. Si daban la comida a los campesinos durante los días de trabajo, lo hacían por caridad cristiana o por estar situados en zonas lejanas (era difícil para los siervos llevar muchos productos consigo), o por tratarse de campesinos “libres” (del Estado), que trabajaban en el monasterio por contrato (p.e. la región del Mar Blanco). La prestación de días de trabajo gratuitos para laborar las tierras de monasterios también quedaba en España en algunos lugares como herencia de derechos medievales. Sirvanos de ejemplo el monasterio de Arlanza (Burgos). Por privilegio del rey Sancho II de 2 de abril de 1069, cada vecino de la localidad de Hortigüela tenía la obligación trabajar gratuitamente 12 días al año en las labranzas del monasterio, quien tenía la obligación de darle la comida esos días. (Camarero Bullón, C. (2014): “Catastros en el Edén: la villa de San Pedro de Arlanza y el Lugar de las Casillas en el siglo XVIII”, en Sánchez Domingo, R.: *El monasterio de San Pedro de Arlanza*. Burgos, Diputación Provincial de Burgos, pp. 255-282).

umento del número de destilerías privadas en las que se hacía trabajar a los siervos. El príncipe G. I. Shakhovskoi, por ejemplo, fundó en 1753 una fábrica de tejidos en la que hizo trabajar en 1777 a 500 obreros-siervos. Desde 1761, el conde P. B. Sheremetev poseía, en la ciudad de Pávlovo, a la orilla del río Oka, unos talleres en los que se fabricaban cuchillos, tijeras y otros objetos y en los que tenía trabajando a 269 siervos. Estos artículos se vendían en Moscú y en otras ciudades.

Petr Borísovich Sheremetev (1713-1788) era uno de los hombres más ricos de Rusia. Cada nuevo soberano que accedía al trono entre 1725-1762 hacía que progresara un poco más en su carrera. El día de su acceso al poder, Catalina II, nombró al conde senador y, más tarde, en 1780, se convirtió en el primer mariscal de la nobleza elegido en Moscú. Sheremetev heredó de su padre, el mariscal de campo B. P. Sheremetev, 19 dominios, con 18.000 «almas» de sexo masculino. En 1743, la dote de su mujer, la princesa V. A. Cherkáskkaia, aumentó su fortuna en 26 dominios, poblados por 46.200 almas. En el momento del levantamiento del catastro general, era propietario de cerca de un millón de deciatinas de tierra y de 185.000 «almas», heredadas de la familia, recibidas por la dote de su mujer o adquiridas por él, situadas en 17 provincias de Rusia y en Livonia. Uno de sus mayores dominios, que contaba con 24.700 siervos, se encontraba en la provincia de Voronezh. También poseía otra propiedad en la provincia de Iaroslavl, además de los dominios de Ostánkino y Kuskovo, en Moscú, donde se entregaba a su pasión por el teatro y el cuidado de su jardín. Sheremetev era un buen señor, prudente y ahorrativo que, periódicamente, visitaba sus dominios, dispersos por todo el país. Para administrarlos, tenía una oficina (*domovaia kantseliariia*) y una nutrida plantilla de administradores de bienes y otros empleados asalariados, quienes actuaban de

acuerdo a sus instrucciones (Shchepetov, 1947).

La tregua de Andrúsovo, firmada en 1667, establecía el acuerdo entre Polonia y Rusia para repartirse Ucrania. Rusia obtuvo Smolensk, Chernigov, Belsk, Roslavl y la Ucrania de la rivera izquierda del Dnieper. El oeste de Ucrania, o la Ucrania de la rivera derecha del Dnieper, quedó bajo el control de Polonia. La tregua fue prorrogada en 1678. Esto fue el motor que hizo que, en 1686, ambos estados firmaran el Tratado de Paz eterna. La propiedad privada se desarrolló en la región, como se constata a partir de la documentación catastral resultante de las campañas de 1668 y 1684 y de la del *Catastro general*. En 1775 se creó la provincia general de Smolensk y, entre 1777 y 1796, se realizaron las operaciones catastrales en un total de doce distritos. Los grandes dominios privados se localizaban principalmente en los dominios de Viazma y Dorogobuzh. No obstante, los medianos y pequeños propietarios eran mayoría (86%). Los campesinos del Estado ocupaban el 9% del total de tierras de la provincia.²⁴

En 1765, Catalina II abolió el régimen semiautónomo y los privilegios fiscales de la población de la Ucrania de Slobodá. Este territorio se transformó en una provincia, cuya capital era la ciudad de Kharkov. Primeramente, entre 1775 y 1796, se dividió en quince distritos, y, posteriormente, desde 1796, en diez, poblados por rusos y ucranianos. Las operaciones catastrales, fijadas por las instrucciones especiales, comenzaron en 1769. Hacia 1781, 2.996.000 deciatinas de tierras, de las que 1.641.000 (55%) eran cultivables, se midieron, deslindaron y delimitaron (Vodarskii, 1988: 290-291).

Catalina II aplicó una política exterior activa en Europa y mantuvo dos guerras contra el Imperio Otomano, una entre 1768

y 1774 y otra entre 1787 y 1791, que acabaron con la anexión a Rusia de importantes territorios situados a lo largo de la costa del mar Negro y del kanato de Crimea, en 1783. Tras los tres acuerdos para compartir territorios, firmados por Austria, Prusia y Rusia en 1722, 1793 y 1795 respectivamente, Polonia dejó de existir como entidad política. Los territorios de Lituania y Ucrania de la rivera derecha del Dnieper (Podolia y Volinia) se integraron en el Imperio Ruso. Catalina II proclamó la creación de las provincias de Moguliev y de Polotsk tras el primer acuerdo de reparto de Polonia (1772). Estos territorios fueron el objeto de una medición general de tierras en virtud de una instrucción dada el 30 de enero de 1783. Esta establecía como condición la antigüedad de diez años para fijar el derecho de propiedad y normalizar los litigios de límites. En la provincia de Moguliev, el catastro se terminó en dos años. Se catastró un total de 1.847 terrenos, equivalentes a 3,8 millones de deciatinas.

Durante su reinado, Catalina II llevó a cabo una importante empresa de colonización de la Nueva Rusia. Se concedieron numerosas parcelas de tierra vacantes en la región a los nobles rusos y a los colonos extranjeros en cumplimiento del decreto de 1764. Estos últimos se beneficiaban de exención fiscal y de otros privilegios durante los primeros años de su instalación en la región. Los inmigrantes, generalmente, procedían de los estados alemanes, de Suiza y de Holanda. En 1783 se creó la provincia de Ekaterinoslav, pero su organización territorial se modificó en 1796 para formar, conjuntamente con Táurica, la nueva provincia de Nueva Rusia. En 1798, se instaló un despacho en Ekaterinoslav con el fin de proceder a la catastración de las tierras de la provincia. Continuó sus trabajos hasta 1828 y se ajustó a la instrucción aprobada el 27 de febrero de 1820 (*PSZ*, 1830: t. 37, nº 28171). Según la documentación catastral resultante, las propiedades privadas

²⁴ RGADA, f. 1350, op. 1, d. 140-151; Vodarskii, 1988: 285-286.

y las tierras de los campesinos del Estado ascendía a 6.954.000 deciatinas (59%) y 3.481.000 deciatinas (34%) respectivamente en la Nueva Rusia (Vodarskii, 1988: 218, 275 y 301).

En 1784, Catalina II confió el gobierno de la península de Crimea y el de Tamán a su favorito, Grigori A. Potemkin. Este recibió el título de “príncipe de Táurica” como recompensa de los servicios prestados en los conflictos entre Rusia y Turquía, además de numerosas tierras en Crimea. Asimismo, poseía dominios, con más de 50.000 siervos, en otras regiones de Rusia y Ucrania. El 22 de febrero del mismo año, la emperatriz promulgó un decreto que concedía a los príncipes tártaros el estatus de nobles, otorgándoles el derecho a disfrutar y disponer de dominios, pero se les prohibía poseer siervos rusos. No se planteaba el levantar un catastro en la región de Táurica, que iba a formar una provincia distinta a partir de 1802. De todas maneras, en 1829 una comisión y un despacho se instalaron en Simferopol, su centro administrativo, encargados de deslindar y de examinar los litigos concernientes a la propiedad fundiaria.

En diciembre de 1796, Pablo I reunió las provincias de Vilna y Slonim, creadas durante el tercer acuerdo de reparto de Polonia en 1795, y denominó al conjunto provincia de Lituania, con la ciudad de Vilna como centro administrativo. En 1801, un decreto del emperador (1801-1825) la dividirá en dos partes, la provincia de Lituania-Vilna y la de Lituania-Grodno, que formaban, junto con Kowno, Minsk, Moguilev y Vitebsk el territorio del noroeste (*Severo-zapadnyi krai*).

Hasta la anexión de estos territorios, si los propietarios deseaban conocer la superficie exacta de sus dominios o si estaban en disputa, las demandas se presentaban ante unos funcionarios especiales (*podkomorniki*), ligados al despacho de justicia.

Un manifiesto imperial del 6 de octubre estableció los trabajos de catastración

en la provincia de Lituania-Vilna a partir de un estatuto particular, promulgado ese mismo año (*PSZ*, 1820: t. 31, n° 24.370). Su aplicación se extendió a la provincia de Lituania-Grodno en 1811, a la de Minsk en 1812 y a la de Podolia en 1814. El estatuto de 1810 suprimió los despachos de justicia lituanos y estableció unas jurisdicciones de primera instancia y un tribunal de apelación. Esas jurisdicciones, cuyos miembros eran elegidos por la nobleza local, eran competentes para analizar los asuntos territoriales a nivel de distrito (*povety*), pero siempre a instancia de los propietarios. Por tanto, se incitaba a resolver los problemas de manera amistosa. En caso contrario, se solicitaban pruebas documentales o presentar testigos para justificar la propiedad. Los jueces podían también investigar la existencia de antiguos mojones (como, por ejemplo, montículos) que marcaran los límites entre dominios contiguos. Una vez que se tomaba una decisión, los agrimensores debían desplazarse para materializar los límites con unos puntos de referencia (mojones), que tenían que permanecer intactos incluso si el expediente se elevaba al tribunal de apelación. Este último realizaba un nuevo juicio tras haber verificado los diversos documentos presentados así como los planos catastrales y examinaba también las denuncias contra los agrimensores. Este tribunal constituía la última instancia.

Según el estatuto de 1810, cuando los litigios atañían a parcelas pertenecientes a particulares que limitaban con parcelas de dominio público, debían ser verificadas en presencia de representantes de la administración provincial y del Tesoro. En la práctica, no era frecuente que se hiciera así y estos litigios acababan inclinándose a favor de los terratenientes locales. Tanto era así que, en 1823, un decreto imperial anuló todas las sentencias que hasta ese momento habían dictado los tribunales en la provincia sobre ese tema (*PSZ*, 1830: t. 38, n° 29372).

La cuestión de levantar el catastro en la provincia de Vilna se planteó en 1841. El *Despacho de Agrimensura* propuso ante el Senado la preparación de una instrucción para ello. Esta operación se comenzó a realizar como experimento entre 1860-63 en ciertas localidades provincia. Otro proyecto se elaboró en 1861, inspirado en los textos que fijaban la manera de proceder en los proyectos de agrimensura llevados a cabo en Ucrania, pero no se llegó a realizar. La cuestión de una catastración general en el territorio del noroeste quedó en suspenso hasta principios del siglo XX.

Tras seis años de guerra, el Imperio Otomano y Rusia firmaron, el 28 de mayo de 1812, el tratado de paz de Bucarest, por el cual la parte oriental del Principado de Moldavia, al servicio del sultán otomano, se incorporaba al Imperio Ruso. Este territorio, llamado Budzhak, se convirtió en la provincia de Besarabia. Por tanto, los turcos y los tártaros musulmanes abandonaron Budzhak para desplazarse a la parte otomana de la región, mientras que los cristianos ocuparon los territorios que habían quedado libres. El gobierno ruso decidió trasladar a la zona a campesinos de la Corona y a colonos extranjeros. Por otro lado, los cosacos rusos recibieron también lotes de tierras.

Con la aplicación del decreto imperial del 7 de marzo de 1817, las colonias eran el nuevo objetivo de los topógrafos militares y de los agrimensores. Los límites de las colonias recogidos en los planos topográficos debían ser aprobados por el gobernador de Besarabia (PSZ, 1830: t. 34, n° 26719).

El 29 de abril de 1818 se promulgó un estatuto que abordaba los diferentes aspectos de la administración de Besarabia (PSZ, 1830: t. 35, n° 27357). Se crea un despacho de agrimensura de Besarabia con el fin de instruir y resolver las cuestiones litigiosas. El proceso se efectuaba en lengua moldava. A demanda de los terratenientes locales, con quienes el gobierno se había comprometido a respetar sus derechos y

privilegios, el despacho enviaba comisiones de agrimensura para reglamentar los litigios. Estas comisiones escuchaban a las distintas partes y sus testimonios, examinaban los documentos que justificaban la propiedad, medían las parcelas en litigio y, si las diferentes partes habían llegado a un acuerdo amistoso, las delimitaban y amojonaban. En caso contrario, la decisión quedaba en manos del despacho de agrimensura. Los propietarios podían apelar a la Corte superior de Besarabia si estaban disconformes con las decisiones tomadas.

La colonización rusa de la región del curso medio del Volga comenzó tras la conquista de los kanatos de Kazán, Penza, Saratov y Simbirsk. Su peculiaridad era la escasa importancia de la propiedad señorial respecto al resto del país. La mayor parte de las tierras estaban ocupadas por campesinos del Estado. En el gobierno de Kazán, por ejemplo, el total de tierras catastradas ascendió a 5.685.000 deciatinas. No obstante, solo 1.075.000 (19%) pertenecían a propietarios privados. El 60% (3.396.000 deciatinas) eran explotadas por los campesinos del Estado y por la población autóctona (Vodarskii, 1988: 195, 269 y 293).

A principios del siglo XVIII, bajo el impulso de Pedro el Grande, que quería crear una industria para la guerra, se crearon las primeras fábricas para explotar los yacimientos de hierro de los Urales. En las décadas siguientes, esta región se convirtió en un importante centro de producción metalúrgica en la que la actividad se basaba en el trabajo forzado. De hecho, en 1721, Pedro I promulgó un decreto que autorizaba a las industrias a adquirir siervos para que trabajaran en las fábricas. Este grupo especial de siervos era conocido bajo el nombre de *possessionnye krest'iane*.

En la provincia de Perm, por ejemplo, la catastración se llevó a cabo de 1822 a 1843 y afectó entre 24,3 millones (según el informe publicado por Muraviev) y 25,2 millones de deciatinas de tierras (según los

informes recapitulativos conservados en el RGADA). El 75% de su territorio estaba cubierto por bosques. Las tierras cultivables representaban 5,2 millones de deciatinas, es decir, el 8%. El dominio de la Corona ocupaba una superficie de 8,6 millones de deciatinas; 11,2 millones eran tierras utilizadas por los campesinos del Estado. Los señores poseían tan solo 5.175.000 desiatinas (21%) (Vodarskii, 1988: 209-210, 298-299).

Sin embargo, es notable la presencia de grandes dominios pertenecientes a familias de empresarios del mundo de la minería y de la metalurgia, como los Stróganov, Demidov, Lázarev, Golitsyn y Iákovlev. La tarea de los agrimensores consistía en medir y describir sus dominios con las fábricas y los yacimientos minerales y los bosques que les abastecían de combustible. Por ejemplo, en 1748, tres hermanos Stroganov compartieron los bienes territoriales de su padre, Grigorii D. Stroganov, que, por aquel entonces, poseía 57.941 siervos en la región de Perm. Más tarde, dos de los hermanos repartieron sus dominios entre sus hijos. Pero, tras la muerte del tercer hermano, Serguei A. Stroganov, su hijo, Alexander, heredó enteramente sus propiedades en 1752. Este último se las transmitió a su hijo Pavel en 1801. El emperador Alejandro I le concedió el derecho de mayorazgo en 1817. Los dominios de Stróganov comprendían cerca de 1,5 millones de deciatinas y 45.000 siervos. Parte de estos siervos se dedicaba a la forja y otra a la extracción de sal en las salinas (Shustov: 2013 y 2014).

Entre 1773 y 1775, una revuelta campesina, impulsada por Yemelián Pugachov, un cosaco del Don que se hacía pasar por el emperador Pedro III, se extendió rápidamente y estableció la sede de los sublevados en Oremburgo. Catalina II utilizó al ejército, al mando de I. Bibikov, I. I. Mikhelson y A. V. Suvorov, para reprimir la revuelta. La emperatriz era consciente de los defectos en la organización del gobierno de la periferia del Imperio y, tras estos acontecimientos, quedó totalmente convencida de la necesi-

dad de reformar y reforzar su administración local. Esta reforma se concretó en *El Estatuto para la administración de las provincias del Imperio ruso* del 7 de noviembre de 1775 (PSZ, 1830: t. 20, n° 14392). Las autoridades continuaron favoreciendo la colonización de los territorios del norte al sur de los Urales. La ciudad de Oremburgo pasaría de ser un puesto militar avanzado fronterizo a un centro de intercambios comerciales y culturales junto a Bujará, Jiva y otros pueblos de Asia central y de Siberia. La población de la provincia de Oremburgo se componía de rusos, tártaros, kazajos, baskires y otros. Los propietarios nobles procedentes del oeste del país desplazaron a sus siervos a los territorios que habían comprado o que les habían sido concedidos. La catastración general tuvo lugar entre 1798 y 1842 y buscaba medir 28,3 millones de deciatinas. Se contabilizaron 545 propietarios de tierras en total. Sin embargo, los campesinos del Estado explotaban tres cuartas partes de la superficie agrícola (Vodarskii, 1988: 299-300).

Los baskires formaban clanes sobre vastas extensiones de tierra a los que el zar concedió un estatus particular en el momento de su adhesión voluntaria a Rusia a mediados del siglo XVI. Entre los pueblos indígenas de Siberia, eran los únicos que podían heredar las tierras. Arrendaban parte de sus tierras a campesinos rusos mediante contratos a largo plazo, quienes pagan una parte de las tasas en favor del Estado. Las parcelas de tierras explotadas en arrendamiento no fueron delimitadas durante la catastración general de Baskiria.²⁵

En Siberia, los trabajos de agrimensura se iniciaron a finales del siglo XVIII y se llevaron a cabo durante todo el siglo XIX. Es necesario destacar la contribución de los agrimensores en la exploración de Si-

²⁵ Para mayor información sobre la política de gobierno zarista y las operaciones catastrales en la Baskiria en los siglos XVI al XIX, véase: Akmanov, 2001 y 2007.

beria, ya que participaban en expediciones científicas, levantaban mapas y elaboraban descripciones topográficas de los diferentes territorios siberianos. Los agrimensores tenían como misión medir y demarcar los límites que separaban los distintos distritos, ciudades y propiedades privadas, así como colaborar en la resolución de conflictos territoriales entre comunidades de campesinos del Estado. En particular, era necesario delimitar los terrenos para el pasto de los rebaños y la caza de rusos y de autóctonos. Estos últimos pagaban a Hacienda el impuesto de *iasak* en pieles.

Los primeros puestos de agrimensores fueron creados en Tobolsk por un decreto imperial de 1783. Entre 1783 y 1787 se elaboraron varios planos parcelarios de zonas pobladas. Desgraciadamente desaparecieron en el incendio que se produjo en el despacho de agrimensura de Tobolsk en 1788. Los trabajos de agrimensura fueron rehechos en 1804.

En 1822, siendo gobernador general de Siberia el conde M. M. Speranski, se llevó a cabo una reforma de la administración y de la división administrativa de Siberia. Luchó contra la corrupción y el abuso de los funcionarios y se implicó en otros proyectos que buscaban desarrollar la industria y el comercio, mejorar las condiciones de vida de los habitantes (creación de pósitos) y modificar las relaciones entre el poder y los pueblos autóctonos de Siberia, con objeto de mejorar su administración y su integración en el Imperio. Por propia iniciativa, un grupo de topógrafos cartografiaron ciertas comarcas de Siberia occidental.

Tras 1822, desde un punto de vista administrativo, Siberia estaba organizada en dos provincias generales: Siberia Occidental y Siberia Oriental. El de Siberia Occidental, cuyo principal jefe fue P. M. Kaptsevitch (hasta 1827), extendía su jurisdicción sobre los gobiernos de Tobolsk, de Tomsk y, más tarde, también de Omsk. A partir de la década de 1830, las autoridades organi-

zaron el desplazamiento de muchas familias de campesinos del Estado de la zona central de Rusia, a la provincia de Tobolsk, particularmente al distrito de Kurgán. Los deportados a Siberia podían también recibir tierras para cultivar (Assonova: 1970 y Pavlutskikh: 1992).

En la zona oriental de Siberia, el despacho general de agrimensura se encontraba en Irkutsk, capital de Siberia Oriental y lugar de residencia del gobernador general de la provincia. En los años 1880, los agrimensores llevaron a cabo la medición y la delimitación de las tierras de la ciudad de Yakutsk y de sus alrededores. La dureza del clima solo permitía trabajar sobre el terreno para los levantamientos topográficos en primavera y verano.²⁶ Habitualmente, los documentos catastrales indicaban la superficie de tierras cultivadas y de pastos, el número de asentamientos y las actividades de la población rusa y autóctona.

Los documentos catastrales como fuente importante para la historia económica y social del Imperio ruso

La historia económica y agraria de Rusia surgió como un campo de estudio en la historiografía prerevolucionaria rusa, con el aporte de I. V. Goti'e (1906), V. O. Kluchevskii (1885), A. V. Romanovich-Slavatinskii (1870), V. I. Semevskii (1901-03) y otros intelectuales rusos del siglo XIX y de principios del XX, que elaboraron una reflexión sobre la institución de la servidumbre y su

²⁶ Nota del editor: La región de Yakutia se conoce como "el polo del frío". Su capital, Yakutsk, es la ciudad más fría del mundo, con una temperatura media anual de -10 °C. La temperatura media mensual solo supera los 0 °C entre mayo y septiembre. El invierno es durísimo: la temperatura media de los meses de noviembre, diciembre y enero es de -29, -38 y -40 °C respectivamente.

papel en los procesos sociales, económicos y políticos de Rusia durante esos siglos, así como sobre la posición del campesinado en la sociedad rusa. La obra de A. S. Lappo-Danilevskii (1890), la de V. N. Sedashev (1912) y la de S. B. Veselovskii (1913 y 1915-1916) sobre los catastros, el régimen agrario y la política fiscal del Estado moscovita siguen vigentes hasta nuestros días. Los historiadores económicos soviéticos y pos-soviéticos se implicaron plenamente en este terreno de investigación a través de sus propias cuestiones, tablas analíticas y metodologías. E. I. Indova (1964), I. D. Kovál'chenko (1959), N. L. Rubinstein (1957) son los especialistas más destacados en el campo de la agricultura y de las relaciones sociales en la posguerra durante la etapa zarista. L. V. Milov (1965 y 1998) comenzó su larga carrera de investigador en historia agraria en 1965, con la publicación de su tesis doctoral, dirigida por el académico M. N. Tikhomirov, dedicada al análisis de los *Comentarios económicos de la catastración general de las tierras durante la segunda mitad del siglo XVIII*. Ha publicado muchos otros trabajos, como, en 1998, la monografía titulada *El campesino ruso y las particularidades del proceso histórico ruso*. Con esta obra, buscaba mostrar que, en el contexto ruso, el factor climático y geográfico tenían una influencia determinante sobre el desarrollo de la agricultura y sobre el orden social y político establecido. Al mismo tiempo, trata otras cuestiones más concretas, tales como la formación de un mercado unificado, los precios del trigo, las técnicas y los instrumentos agrícolas o las condiciones de vida de los campesinos en Rusia desde el siglo XVII hasta principios del XX.

Se dispone, entre otras, de algunas obras colectivas para comprender la situación de la agricultura y la vida rural rusas en la época moderna. (Milov, Bulgakov y Garskova, 1986; Shapiro, 1989; Buganov y Kovál'chenko, 1989-1993). Los trabajos de V. I. Kuznetsov (1993), D. I. Petrikeyev

(1967), O. A. Shvatchenko (1996), así como los textos reunidos en la obra colectiva *La propiedad en Rusia. La Edad Media y los Tiempos modernos* (Gorskaia: 2001) sitúan las bases para el estudio de la propiedad, de su forma y de su evolución a lo largo de la historia rusa. Entre los trabajos recientes, destacan los de S. V. Chernikov (2003) y los de Y. A. Tikhonov (2005) sobre el funcionamiento de los dominios señoriales durante los siglos XVII y XVIII, realizados a partir de documentación de una gran cantidad de archivos.

P. I. Ivanov (1843 y 1846), I. E. Herman (1893, 1911 y 1914), S. D. Rudin (1900 y 1915) fueron los primeros en estudiar la historia de la agrimensura en Rusia hasta 1917, ofreciendo un reflejo de la legislación imperial en la materia. A raíz de sus investigaciones, N. L. Rubinstein (1957), L. V. Milov (1965), A. A. Gorskii (1984) y I. E. Vodarskii (1988) se interesaron en la materia y en los documentos catastrales, así como en la historia económica y social de Rusia. Con el objetivo de evaluar la exactitud y la coherencia de su contenido, I. E. Vodarskii (1988) insistió en la necesidad de comparar los documentos del catastro general de 1765-1861 con los documentos catastrales de los siglos XVI y XVII, por un lado, y con los documentos catastrales del periodo posterior, por otro. Fue útil también comparar esos datos con los proporcionados por otro tipo de fuentes, como las descripciones cartográficas y topográficas del país, que aumentaron en número a lo largo del siglo XVIII.

Esta temática conoció en los últimos años un renovado interés. Nutrió muchos trabajos que estudiaban estas fuentes en sí mismas, o se proponían, gracias a la explotación de sus datos, abordar temas que no habían sido tratados o lo habían sido muy escasamente (Chernenko, 2008, Golubinskii, 2009 y 2011, Khitrov, 2004a, 2004b y 2008, Kusov, 2002 y 2004, y Smirnov, 2008 y 2010). Estos documentos catastrales se

prestan bien, a pesar de las imperfecciones, para caracterizar el desarrollo de la agricultura, los principales espacios agrícolas y su reparto en el Imperio ruso, para analizar el estado de las propiedades territoriales y la composición y actividades de la población rural. Pero otras perspectivas son igualmente posibles, particularmente la del estudio de las dinámicas de colonización del espacio imperial.

En su conjunto, los documentos catastrales del siglo XVIII son una fuente muy valiosa para conocer la historia económica y social de Rusia, teniendo siempre en cuenta sus particularidades, como, por ejemplo, su terminología o los modos de descripción y representación del espacio rural. En cuanto al término *dacha*, se utilizaba para designar una ciudad o a un pueblo, en cuyo terri-

torio se había medido con la colocación de puntos de referencia (mojones) en el terreno. Pero, de forma menos frecuente, este término podía referirse a una comarca poblada por campesinos del Estado. Una *dacha* podía ser circunscrita a los límites de un gran dominio privado o incluir muchas propiedades de una misma localidad. Había pueblos en los que las tierras eran compartidas por los herederos de un propietario o en los que las tierras tenían varios propietarios. La fragmentación era una tendencia general que caracterizaba la propiedad señorial de Rusia en aquella época. Frecuentemente las tierras de propietarios y de campesinos del Estado se mezclaban.

Además, los agrimensores no describían de la misma manera las tierras susceptibles de ser trabajadas en las diferentes localida-

Figura 11
Territorio de lago de Belikoe



La exactitud de la cartografía levantada varía entre la de espacios muy poblados y los grandes espacios boscosos y de humedales (RGADA).

des. Los documentos catastrales realizaban una distinción en ellas: el término *pústosh* se utilizaba para referirse a lugares desocupados o a tierras en las que se podía labrar, pero de forma irregular; por otro lado, el término *perelóg* designaba una parcela de tierra sin cultivar o una parcela de bosque que podía ser roturada. En efecto, en las memorias económicas de las regiones de suelos negros el término de “campo de labor” podía referirse a los campos cultivados y a los no cultivados, mientras que en otros territorios las parcelas sin cultivar se clasificaban dentro de los grupos “bosque” o “pasto”. En cambio, los agrimensores que trabajaban en Oremburgo distinguían claramente las tierras cultivadas de las que eran aún vírgenes, pero potencialmente explotables, que eran designadas bajo el término “estepa”.

Sería un error pensar que los documentos catastrales del siglo XVIII daban una imagen totalmente fidedigna y exacta de la realidad rural. Estos contienen diferencias con la realidad debidas a la imperfección de los instrumentos empleados y a los errores cometidos durante la delimitación de los territorios y en el levantamiento de los planos. Los agrimensores, por falta de cuidado, a veces se equivocaban en la medida de los ángulos o en los cálculos de la superficie de los terrenos. Encontramos planos incompletos y faltos de información. La quejas de la población denunciaban la vagancia y la negligencia de los agrimensores y la medición de territorios con ausencia de testimonios. En ciertos distritos, los agrimensores deshonestos no dudaban en deslindar las tierras favoreciendo a sus allegados o en quitar terreno a los dominios del Estado en favor de los propietarios que les sobornaban con dinero o regalos (fig. 11).

Conclusión

Tras haber realizado una catastración general de tierras entre 1684 y 1686, el

poder ruso tardó mucho tiempo en retomar estas operaciones a escala imperial. En 1752 la emperatriz Isabel I ordenó efectuar otra catastración general de tierras, pero su proyecto fracasó. Una de las razones fue la laboriosidad de los procesos para establecer la situación jurídica de las propiedades. La revisión de los títulos de propiedad y la búsqueda de las usurpaciones de las tierras del Estado provocó la resistencia de la nobleza.

Tras su llegada al trono, Catalina II ordenó relanzar los trabajos de agrimensura. Sin embargo, la emperatriz conocía las consecuencias sociales de esta medida que podía privarla del apoyo de la nobleza. Por ello, la catastración general fue replanteada con un enfoque nuevo. El proyecto fue realizado y contribuyó a reforzar la autoridad de Catalina II.

El manifiesto de Pedro III de 1762 sobre la liberación de la nobleza del servicio militar o civil obligatorio y la *Carta otorgada a la nobleza* promulgada por Catalina II en 1785 fueron decisivos para la consolidación de los derechos y privilegios de la nobleza. Ser noble significaba tener derecho a no servir al Estado y a no pagar impuestos. La tenencia de tierras y de siervos era un derecho únicamente reconocido para los nobles. Con ocasión del *Catastro general*, podían legalizar derechos de propiedad, así como legalizar las usurpaciones de tierras, por las que ampliaban sus territorios a costa de los del Estado.

Las usurpaciones de tierras del Estado por los nobles no eran ni investigadas ni sancionadas, lo que permitía acelerar las operaciones de catastración, a pesar de que el Estado perdiera un fondo considerable de tierras. Tal fue el precio a pagar para “asegurar la tranquilidad de todos los terratenientes”, un grupo social en el que el monarca se apoyaba para gobernar.

Más allá de los aspectos políticos y sociales, la catastración general tenía también una importante dimensión eco-

nómica. Su objetivo era “proporcionar un conocimiento económico con fines gubernamentales”, palabras textuales del manifiesto de 1765. En efecto, las operaciones de agrimensura permitieron al Estado obtener una gran cantidad de información sobre geografía, los pueblos, los recursos naturales y las prácticas agrícolas en uso en el imperio. Conviene, por tanto, continuar su análisis histórico, lo que permitirá comprender mejor los diferentes aspectos de la propiedad en Rusia, la construcción y el uso de espacios rurales, los cambios que acaecían y las relaciones entre los diferentes actores implicados. Como vemos en este artículo, la evolución del mundo rural en Rusia en el siglo XVIII estuvo ligada a las condiciones climáticas y geográficas, pero también a las realidades económicas y sociales de los territorios que la componían. Esta quedó marcada con la huella de las prácticas y las políticas imperiales rusas.

Durante el periodo estudiado, la catastración representa una actividad que el poder ruso consideraba como parte de las prácticas del gobierno. A principios del reinado de Nicolás I (1825-1855) el estatus de los agrimensores y sus procedimientos de trabajo fueron objeto de una sistematización en el cuadro de una vasta empresa, cuyo fin era codificar la legislación rusa bajo la dirección de M. M. Speranski. El conjunto de textos y de reglamentos que trataban el derecho de la propiedad sobre bienes y tierras y la organización de los trabajos de agrimensura fueron recogidos en el décimo volumen de la *Recopilación de las leyes del Imperio ruso (Svod zakonov Rossiiskoi imperii)*, que entró en vigor a partir de 1835 y fue reeditado en 1857²⁷.

²⁷ *Svod zakonov Rossiiskoi imperii* (1857), t. 10, parte 1, libro 1 (*O poriadke priobreteniia i ukrepleniia prav na imushchestva voobshche*) y libro 2 (*O poriadke priobreteniia*

Fuentes y bibliografía

I. Fuentes manuscritas

RGADA (Rossiiskii gosudarstvennyi arkhiv drevnikh aktov): Archivo ruso de los documentos antiguos, Moscú.

RGIA (Rossiiskii gosudarstvennyi istoricheskii arkhiv): Archivo histórico del Estado, San Petersburgo.

II. Fuentes impresas

BOLOTOV, A. T. (1993): *Zhizn' i priklucheniiia Andreia Bolotova, opisannye samim im dlia svoikh potomkov, 1738-1795*, Moscú, Izd. tsentr «Terra».

Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi imperii s 1649 goda. Sobranie pervoe (abreviado, PSZ) (1830). San Petersburgo, Tipografiia Vtorogo Otdeleniia Sobstvennoi Ego Imperatorskogo Velichestva Kanceliarii.

POSOSHKOV, I. T. (1951): *Kniga o skudosti i bogatsvte i drugie sochineniia*, Moscú, Izd. Akademii nauk SSSR (edición al cuidado de B. B. Kafengauz).

SALTYKOV, F. (1892): *Propozitsii*. San Petersburgo, izd. Obshchestva lubitelei drevnei pis'mennosti.

Svod zakonov Rossiiskoi imperii (1857). San Petersburgo, Tipografiia Vtorogo Otdeleniia Sobstvennoi Ego Imperatorskogo Velichestva Kanceliarii.

ZABLOTSKII, M. P. (dir.) (1851): *Sbornik statisticheskikh svedenii o Rossii*. San Petersburgo, izdavaemyi statisticheskim otdeleniem Imperatorskogo russkogo geograficheskogo obshchestva.

III. Bibliografía

AKMANOV, A. I. (2001): “Provedenie general'nogo mezhevaniia na Iuzhnom Urale (1798-1842)”, en *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriia 8 Istorii*, 6, pp. 62-79.

i ukrepleniia prav na imushchestva v osobennosti), p. 79-110, parte 3 (*Zakony mezhevye*), p. 1-293 y los anexos.

- AKMANOV, A. I. (2007): *Zemel'nye otnosheniia v Bashkortostane i bashkirskoe zemlevladienie vo vtoroi polovine XVI - nachale XX vv.* Upha, Kitap.
- ANISIMOV, E. V. (1982): *Podatnaia reforma Petra I: Vvedenie podushnoi podat' v Rossii 1719-1728 gg.* Leningrado.
- Arseniev, K. (1848): *Statisticheskie ocherki Rossii*, San Petersburgo, V tipografii Imperatorskoi Akademii nauk.
- ASSONOVA, A. F. (1970): «Iz istorii pravitel'stvennogo mezhevanii Zapadnoi Sibiri (1804-1843)», en *Voprosy istorii Sibiri*, Vypusk 5, t. 206 Serii istoricheskaiia. Tomsk, pp. 130-137.
- BUGANOV, V. I., KOVAL'CHENKO, I. D. (dir.) (1989-1993): *Istoriia krest'ianstva SSSR s drevneishih vremen do Velikoi Oktiabrskoi sotsialisticheskoi revoliutsii.* Moscu, Nauka, t. 3.
- CHERNENKO, D. A. (2008): *Zemlevladienie i khoziaistvenno-demograficheskie protsessy v Tsentral'noi Rossii XVII-XVIII vv. (opyt regional'noi tipologii).* Vologda, Drevnosti Severa.
- CHERNIKOV, S. V. (2003): *Dvorianskii imeniia Tsentral'no-Chernozemnogo regiona Rossii v pervoi polovine XVIII veka.* Riazan, P. A. Tribunskii.
- GOT'E, I. V. (1906): *Zamoskovnyi kraj v XVII veke. Ocherk po istorii ekonomicheskogo byta Moskovskoi Rusi.* Moscu.
- GOLUBINSKII, A. A. (2009): «Metodika proverki podlinnosti polevykh zapisok General'nogo mezhevanii», en *Rus', Rossiia: Srednevekovie i Novoe vremia.* Chteniia pamiati akademika RAN, L.V.: Milova. Materialy k mezhdunarodnoi konferentsii. Moskva, 19-20 sentiabria 2009, Moscu, pp. 102-105.
- GOLUBINSKII, A. A. (2013): «Sud'ba zemlemera. Stepan Khrulev», in *Rus', Rossiia: Srednevekovie i Novoe vremia.* Vypusk 3. Tre'ti chteniia pamiati akademika RAN, L. V.: Milova. Materialy k mezhdunarodnoi konferentsii. Moskva, 21-23 noiabria 2013, Moscu.
- GOLUBINSKII, A. A., KHITROV, D. A., CHERNENKO, D. A. (2011): «Itogovye materialy General'nogo mezhevanii: o vozmozhnostiakh obobshcheniia i analiza», en *Vestnik Moskovskogo universiteta. Serii 8 Istoriia*, 2, pp. 35-51.
- CONFINOM, M. (1962): «Les enquêtes économiques de la 'Société libre d'économie de Saint-Petersbourg' (1765-1820)», en *Revue historique*, 227/1, pp. 155-180.
- GORSKAIA, N. A. (dir.) (2001): *Sobstvennost' v Rossii. Srednevekovie i rannee Novoe vremia.* Moscu, Nauka.
- GORSKII, A. A. (1984): «Ekonomicheskie primechaniia k general'nomu mezhevaniiu kak istochnik po istorii sel'skogo khoziaistva Rossii vo vtoroi polovine XVIII v.» en *Istoriia SSSR*, 6, pp. 117-122.
- HERMAN, I. E. (1893): *Istoriia mezhevogo zakonodatelstva ot Ulozheniia do General'nogo mezhevanii (1649-1765).* Moscu.
- HERMAN, I. E. (1911): *Materialy k istorii general'nogo mezhevanii v Rossii.* Moscu, Tip. V. Richter.
- HERMAN, I. E. (1914): *Istoriia russkogo mezhevanii.* Moscu.
- INDOVA, E. I. (1964): *Dvortsovoe khoziaistvo v Rossii. Pervaia polovina XVIII veka.* Moscu.
- IVANOV, P. I. (1843): *O general'nom mezhevanii zemel' v Rossii i poliubovnom spetsial'nom razmezhevanii v Moskovskoi gubernii.* Moscu.
- IVANOV, P. I. (1846): *Opyt istoricheskogo issledovaniia o mezhevanii zemel' v Rossii,* Moscu, Tip. S. Selivanskogo.
- KABUZAN, V. M. (1971): *Izmeneniia v razmeshchenii naseleniia Rossii v XVIII-pervoi polovine XIX v.* Moscu, Nauka.
- KHITROV, D. A. (2004a): «K voprosu ob evoliutsii feodal'nogo vladeniia v Tsentral'nom Nechernozemii v XVII-XVIII vv.», en *Vestnik Moskovskogo universiteta. Serii 8 Istoriia*, 1, pp. 79-100.
- KHITROV, D. A. (2004b): *Khaziaistvenno-demograficheskoe razvitie Nechernozemnogo Tsentra Rossii v XVII-XVIII vv. (na primere Dmitrovskogo uезда).* Ph.D., Universidad Estatal de Moscu Lomonosov, Moscu.
- KHITROV, D. A., CHERNENKO, D. A. (2008): «Zemel'nye cadastry XVII-XVIII vv. kak istochnik dlia izucheniia protsessa drobleniia dvorianskogo zemlevladieniia» en *Pisovye knigi i drugie massovye istochniki XVI-XX vekov. K stoletiiu so dnia rozhdeniia P. A. Kolesnikova. Materialy XV Vserossiiskoi nauchnoi konferentsii.* Moscu, Drevlekhranilishche, pp. 336-345.

- KLUCHEVSKII, V. O. (1885): *Proiskhozhdenie krepostnogo prava v Rossii*.
- KOMISSARENKO, A. I. (1990): *Russkii absolutism et dukhovenstvo v XVIII v. Ocherki istorii sekularizatsionnoi reformy 1764 g.*, Moscú.
- KOVAL'CHENKO, I. D. (1959): *Krest'iane i krepostnoe khoziaistvo Tambovskoi i Riazanskoi gubernii v pervoi polovine XIX v. (i istorii krizisa feodal'no-krepostnicheskoi sistemy khoziaistva)*, Moscú.
- KOZLOV, S. A. (2002): *Agrarnye traditsii i novatsii v doreformennoi Rossii (Tsentral'no-Nechernozemnie gubernii)*. Moscú, ROSSPEN.
- KURUKIN, I. V. (2014): *Anna Ioannovna*. Moscú, Molodoia gvardiia.
- KURUKIN, I. V. (2003): *Epokha 'dvorskikh bur'. Ocherki politicheskoi istorii poslepetrovskoi Rossii*. Riazan.
- KUSOV, V. S. (2002): "Kartograficheskie rezul'taty General'nogo mezhevaniia Moskovskoi gubernii", en *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriia Geografiia*, 6, pp. 61-68.
- KUSOV, V. S. (2004): *Zemli Moskovskoi gubernii v XVIII v.: karty uездov. Opisaniiia zemlevladenii*. Moscú.
- KUZNETSOV, V. I. (1993): *Iz istorii feodal'nogo zemlevladieniia Rossii (po materialam Kolomenskogo uyezda)*. Moscú.
- LAPPO-DANILEVSKII A. S. (1890): *Organizatsiia priamogo oblozheniia v Moskovskom gosudarstve so vremeni Smuty do epokhi preobrazovaniia*. San Peterburgo, Tipografiia I. N. Skorokhodova.
- LAZAREV, J. (2014): "Odnodvortsy v sisteme priamogo nalogooblozheniia Rossii XVIII v.", en *Cahiers du monde russe*, 55/3-4, pp. 215-234.
- MILOV, L. V. (1965): *Issledovanie ob "Ekonomiceskikh primechaniakh" k General'nomu mezhevaniiu (k istorii russkogo krest'ianstva i sel'skogo khoziaistva vtoroi poloviny XVIII v.)*. Moscú.
- MILOV, L. V. (1998): *Velikorusskii pakhar' i osobennosti russkogo istoricheskogo protsessa*. Moscú, ROSSPEN.
- MILOV, L. V., BULGAKOV, M.B., GARSKOVA, I.M. (1986): *Tendentsii agrarnogo razvitiia Rossii pervoi poloviny XVII stoletia. Istochnik. Komp'iutor. Metody issledovaniia*. Moscú.
- ORESHKIN, V. V. (1963): *Volnoe Ekonomicheskoe Obshchestvo v Rossii, 1765-1917*. Moscú.
- PAVLUTSKIKH, G. G. (1992): "Obzor raboty mezhevykh komitetov v Kurganskom okruge v 1782-1861 gg.", en *Zemlia Kurganskaia. Proshloe i nastoiashchee*, Vypusk 3, Kurgan.
- PETRIKHEEV D. I. (1967): *Krupnoe krepostnoe khoziaistvo XVII v. Po materialam boiarina B. I. Morozova*, Leningrado, Nauka.
- PETRUKHINTSEV, N. N. (2014): *Vnutrenniiaia politika Anny Ioannovny (1730-1740)*. Moscú.
- PLATONOVA, V. A. (2007): "Les operations cadastrales en Russie moscovite des XVIe y XVIIe siècles: buts, déroulement, resultats", en Touzery, M. (edit.): *De l'estime au cadastre en Europe. L'epoque moderne*. París, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, Ministère de l'économie, des finances et de l'emploi, pp. 57-75.
- PLATONOVA, V. A. (2009): "Peter the Great's governments reforms and accounting practice in Russia", en *Accounting History*, 14 (4), pp. 437-464.
- ROMANOVICH-SLAVATINSKII, A. V. (1870): *Dvoriantsvo v Rossii ot nachala XVIII veka do otmeny krepostnogo prava*. San Peterburgo, Tip. Ministerstva vnutrennikh del.
- RUBINSTEIN, N. L. (1957): *Sel'skoe khoziaistvo Rossii vo vtoroi polovine XVIII v. (istoriko-ekonomicheskii ocherk)*. Moscú, Gospolitizdat.
- RUDIN, S. D. (1900): *Proshloe i nastoiashchee znachenie mezhevoi kantseliarii*. San Peterburgo, Senatskaia tipografiia.
- RUDIN, S. D. (1915): *Mezhevoe zakonodatelstvo i deiatel'nost' mezhevoi chasti v Rossii za 150 let*. Petrogrado, Tip. V. Kirshbauma.
- SEDAŠHEV, V. N. (1912): *Ocherki i materialy po istorii zemlevladieniia Moskovskoi Rusi XVII v.* Moscú.
- SEMEVSKII, V. I. (1901-1903): *Kristiane i v tsarshtvovanie Ekateriny II*. San Peterburgo, 2 vols.
- SEMEVSKII, V. I. (1882): "Pozhalovanie imenii pri imperatore Pavle", en *Russkaia mysl*, 12, pp. 153-192.
- SEMEVSKII, V. I. (1906): "Razdacha naselennykh imenii pri Ekaterine II", en *Otechestvennye zapiski*, t. CCXXXIII. San Peterburgo, Tip. A. A. Kraevskogo, pp. 204-227.
- SHAPIRO, A. L. (dir.) (1989): *Agrarnaia istoriia Severo-Zapada Rossii XVII veka (naselenie,*

- zemlevladienie, zemlepol'zovanie). Lenin-grado.
- SHCHEPETOV, K. N. (1947): *Krepostnoe pravo v votchinakh Sheremetevykh*. Moscú.
- SHUSTOV, S. G. (2014): *Ekonomika gornozavodskikh votchin Permskoi gubernii vo vtoroi polovine XVIIIv.-1861*. Perm, izd. Permskogo instituta ekonomiki i finansov.
- SHUSTOV, S. G. (2013): "Zemel'nye vladeniia roda Stroganovykh na Urale (1558-1917 gg.)", en *Istoricheskaia i sotsial'no-obrazovatel'naia mysl*, 6 (22), pp. 38-45.
- SMIRNOV, G. S. (2010): *Gosudarstvennoe mezhevanie ural'skikh gubernii (konets XVIII-pervaia polovina XIX veka)*. PhD., Iuzhno-Ural'skii gosudarstvennyi universitet, Cheliabinsk.
- SMIRNOV, G. S. (2008): "Osobennosti general'nogo mezhevaniia vostochnykh gubernii Evropeiskoi Rossii", en *Vestnik Cheliabinskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriia Istorii*, 35, pp. 24-30.
- SHVATCHENKO, O. A. (1996): *Svetskie feodal'nye votchiny vo vtoroi polovine XVII v.* Moscú.
- TIKHONOV, Y. A. (2005): *Dvorianskaia usad'ba i krest'ianskii dvor v Rossii XVII-XVIII vv.: Sosushchestvovanie i protivostoianie*. Moscú, San Petersburgo, Letnii sad.
- TROITSKII, S. M. (1970): "O nekotorykh istochnikakh po istorii zemlevladieniia v Ingermanlandii v pervoi polovine XVIII v.", en *Istochnikovedcheskie problemy istorii narodov Pribaltiki*. Riga, Zinatne, pp. 109-127.
- VESELOVSKII, S. B. (1913): *Akty pistsovogo dela. Materialy dlia kadastra i priamogo oblozheniia v Moskovskom gosudarstve*. San Petersburgo.
- VESELOVSKII, S. B. (1915-16): *Soshnoe pis'mo: Issledovanie po istorii kadastra i pososhnogo oblozhenia Moskovskogo gosudarstva*. Moscú, 2 vols.
- VODARSKII, I. E. (1988): *Dvorianskoe zemlevladienie v Rossii v XVII- pervoi polovine XIX v. (razmery i razmeshchenie)*. Moscú, Nauka.
- VOLKOV, S. N. (dir.) (1999): *Ot zemlemernoishkoly do universiteta. Ocherki istorii Gosudarstvennogo universiteta po zemleustroistvu za 1779-1999*. Moscú, Kolos.
- ZAVIALOV, A. A. (1900): *Vopros o tserkovnyykh imeniakh pri imperatritse Ekaterine II*. San Petersburgo, Tip. A. P. Lopukhina.

Nota: El editor agradece a la profesora doña Ekaterina Yurchik, de la Universidad Estatal L.M. Lomonosov de Moscú, la ayuda prestada en la traducción de los nombres de las instituciones, los personajes y los topónimos, así como en la redacción de las notas de editor. A don Enrique Rojo, del Instituto Geográfico Nacional, la ayuda prestada en la localización de imágenes para este trabajo.

Fuentes geohistóricas precatastrales para la delimitación de la propiedad rural: el caso de Álava (siglo XVIII)

M^a Luisa Palanques Salmerón

Doctora en Geografía e Historia.

Área de Cartografía, Geodesia y Fotogrametría

Escuela Universitaria de Ingeniería de Vitoria-Gasteiz. UPV-EHU

Amaia Mesanza Moraza

Doctora en Geotecnologías cartográficas

Área de Cartografía, Geodesia y Fotogrametría

Escuela Universitaria de Ingeniería de Vitoria-Gasteiz. UPV-EHU

Resumen

Las trazas que durante siglos han acompañado a actas de apeos, escrituras de venta, resolución de conflictos judiciales y herencias suponen un documento gráfico de gran interés por la imagen del pasado que nos proporcionan. En Álava, donde el catastro no empezó a funcionar hasta los años sesenta del siglo pasado, este tipo de documentación tiene un valor añadido por ser la única existente. En este trabajo presentamos los resultados de un estudio llevado a cabo para comprobar su nivel de fiabilidad y las posibilidades métricas que pueden ofrecernos.

Palabras clave: Cartografía, Historia, Cartografía histórica, Paisaje, Protocolos notariales, Trazas.

Abstract

The topographic survey that for centuries have accompanied the minutes of demarcations, deeds of sale, resolution of judicial conflicts and inheritances, suppose a graphic document of great interest for the image of the past that they provide us. In Álava, where the cadastre did not start operating until the 1960s, this type of documentation has an added value because it is the only one existing.

In this work we present the results of a study carried out to verify its level of reliability and the metric possibilities that can offer us.

Key words: *Cartography, History, Historical cartography, Landscape, Notarial protocols, Topographic survey.*

Introducción

El factor humano es uno de los que más influye en la transformación del medio físico. En los últimos dos siglos, debido a la evolución socioeconómica y a las políticas de intervención intensiva, la modificación del paisaje en Álava ha llegado en algunos casos a borrar toda huella del pasado, lo que pone en riesgo la posibilidad de conservar la memoria del horizonte anterior. Para ello es necesario recurrir a toda la documentación existente, tanto anterior a las intervenciones como a la producida en el momento de su desarrollo.

En lo que se refiere a la documentación gráfica, en los últimos años, desde la Universidad del País Vasco, se ha venido trabajando en la elaboración de bases de datos de cartografía histórica como *El Inventario Digital de la Cartografía Histórica de Álava* (Palanques y Calvo, 2014) y *el de Euskadi* (Palanques, Calvo y Barrio, 2016), en los que se ha intentado recoger toda aquella cartografía anterior a 1900, en la que aparece representado todo o parte del territorio rural y urbano.

En general, gran parte de los planos proceden de tres tipos de expedientes: los expedientes de obras, los de expropiaciones y los protocolos notariales, en los que el grueso de la información lo componen textos con descripciones literales, no siempre claras e incluso en ocasiones no ajustadas completamente a la realidad. Por esta razón, la existencia en muchos casos de mapas, planos y trazas constituyen un elemento clave para entender y completar dichas descripciones.

El primer grupo es el procedente de proyectos de ingeniería civil y de edificación,

de carácter público y privado, en los que se incluyen los planos informativos en los que se muestra el territorio tal y como se encontraba en el momento de la propuesta y los puramente de proyecto, en los que se representan las modificaciones previstas.

También, disponemos de planos parcelarios procedentes de los expedientes de expropiación, generalmente relacionados con los anteriores, en los que aparecen recogidos los nombres de los propietarios, en su mayor parte fechados a finales del siglo XIX. No obstante, estos trabajos en muchas ocasiones solo se ocupan de los terrenos directamente afectados, por lo que es frecuente que, en algunos casos, las representaciones tengan un carácter excesivamente parcial y esquemático, como ocurre en los proyectos de caminos y carreteras, o en los de la instalación de la red eléctrica¹, en los que no se recoge la imagen completa del parcelario, sino únicamente la parte afectada de las fincas.

El tercer conjunto de documentación, y con toda seguridad el más rico para el conocimiento del paisaje rural y urbano en el pasado, es el procedente de los protocolos notariales relacionados con actas de apeos de términos administrativos, parajes y terrenos; escrituras de compraventa de propiedades territoriales; expedientes judiciales y herencias, que en muchas ocasiones se acompañaban de planos o trazas en los que se representaba el horizonte con todos sus elementos estructurales, edificaciones, usos del suelo, divisiones administrativas, etc.

El término *traza* fue muy utilizado en el siglo XVIII por agrimensores y maestros de obras para referirse a la representación manuscrita de terrenos, edificios y proyectos de obra e imaginería que acompañaba a los expedientes de protocolos notariales.

En el caso de Álava, gran parte de estos protocolos se custodian en los fondos del

¹ La red eléctrica empezó a instalarse en Álava a finales del siglo XIX.

Archivo Histórico Provincial de Álava, el Archivo del Territorio Histórico de Álava (Arnal López de la Calle, 2007), la Real Chancillería de Valladolid, el Archivo Municipal Pilar Aróstegui de Vitoria-Gasteiz, la Fundación Sancho el Sabio y los diferentes archivos de los Concejos de Álava.

Otra posible fuente de documentación cartográfica podría ser la procedente del Catastro, pero en el caso de Álava, esto no es factible por su propia historia.

Antecedentes, breve historia del catastro en Álava

Con la llegada de los Borbones a la corona de Castilla tras la Guerra de Sucesión, se produjo un giro hacia el centralismo en el sistema de gobierno, inspirado el modelo francés. Los decretos de Nueva Planta dictados por Felipe V sirvieron para unificar el sistema jurídico y fiscal en todo el reino, a excepción de las provincias vascas, Navarra y el valle de Arán que conservaron sus antiguos fueros y con ello sus instituciones.

Desde entonces, con matizaciones, Álava ha conservado sus competencias en materia de hacienda. Salvo un breve periodo de tiempo entre la abolición de sus fueros con la Ley de 21 de julio de 1876 y la firma del primer concierto económico en 1878 por Antonio Cánovas. De esta forma, Álava, con un sistema tributario propio, estaba exenta de las denominadas *rentas provinciales* de los territorios de la Corona de Castilla que, en el proyecto de reforma impulsado por el marqués de la Ensenada (ministro de Hacienda, Guerra, Marina e Indias entre 1743 y 1754) habrían de ser sustituidas por un nuevo impuesto, denominado *Única Contribución*. El nuevo impuesto debía ser universal y proporcional a la riqueza de todos y cada uno de los contribuyentes, por lo que, para proceder a la implantación del mismo, era necesario conocer esa riqueza. Para ello es para lo que se llevó a cabo la magna

averiguación fiscal conocida como *Catastro de Ensenada* (Camarero Bullón, 2002).

Esto no quiere decir que Álava fuera ajena a la idea de un sistema impositivo directo mediante repartimientos, basados en diversas fórmulas de registros de pagadores, entre los que se distribuían las derramas. Como las *hojas de hermandad*, documentadas por primera vez a principios del siglo XVI o los registros de fincas, por ejemplo, el de *la propiedad expropiable* (Utanda y Feo Parrondo, 1997), mucho más recientes.

Sin embargo, ninguno de ellos incorporó un registro gráfico de la propiedad que sirviese para confrontar las declaraciones. Como tampoco se hizo con la implantación de la Contribución Territorial a partir de 1845. En Álava, el uso de los *Amillaramientos* se mantuvo hasta mediados del siglo XX.

El primer intento de la Diputación Foral de documentar gráficamente el catastro no tuvo lugar hasta la aprobación de la ley de 6 de agosto de 1932, en la que se incorporaba la fotografía aérea para la identificación de las parcelas en los trabajos del Avance Catastral. En aquel momento, en la provincia de Álava se contrataron de forma inmediata los servicios de la empresa CETFA² que estuvo volando el territorio desde 1932 hasta 1934.

Lamentablemente, la reforma del catastro no se llevó a cabo y estas imágenes nunca fueron utilizadas para representar el parcelario, pero constituyen, junto a las realizadas a partir de 1957 para los trabajos de la Concentración Parcelaria, la documentación gráfica catastral más antigua de la provincia de Álava³ y una destacada fuente geohistórica.

Finalmente, en 1960, el Servicio de Catastro de la Diputación Foral de Álava inició su andadura y con él la implantación de un sistema catastral moderno, en el que se

² La empresa CETFA fue creada por el piloto alavés Julio Ruiz de Alda en 1927.

³ Las fotografías realizadas durante estos años se encuentran en el Servicio de Catastro de la Excelentísima Diputación Foral de Álava.

integran los registros gráficos del territorio, tanto en planos como en fotografías aéreas.

El detonante fue el inicio de las operaciones de Concentración Parcelaria Voluntaria con exención de Derechos Reales, impulsada desde la Dirección General de Economía Agraria para la racionalización de la pequeña propiedad agraria. Operaciones en las que el recién creado Servicio de Catastro jugó un importante papel, proporcionando las garantías necesarias a los propietarios mediante el registro de todos los parcelarios resultantes y proponiendo a la Diputación las exenciones para las agregaciones de parcelas.

Los técnicos de la época y sus métodos de trabajo

Es difícil determinar a qué momento se remonta la aparición de los gremios de agrimensores en nuestro país, ya que apenas se conserva documentación escrita al respecto. No obstante, se conoce de su existencia tanto por algunos de sus trabajos como por la referencia que se hace a ellos en el momento de creación de la Real Academia de San Fernando y a toda la documentación generada a lo largo de los años por los enfrentamientos entre los colectivos gremiales y los técnicos oficiales.

Los estatutos de la Real Academia de San Fernando fueron aprobados en el año 1757 y desde entonces se le capacitó, junto a otros organismos, para otorgar los títulos de agrimensores, maestros de obras, peritos, arquitectos e ingenieros de caminos que capacitaban para medir, tasar terrenos y dirigir fábricas, hasta que en 1787 Carlos III la convirtió por Real Decreto en la única, junto a la de San Carlos de Valencia, capacitada para ello. De este modo la orden real ponía fin a la capacidad de determinados municipios y grupos corporativos para otorgar dichos títulos. El objetivo de esta nueva política no era otro que el de mejorar la calidad técnica de los profesionales de

nuestro país, tal como ya se estaba haciendo en los de nuestro entorno.

No obstante, en diferentes momentos de la historia posterior, los estudios de agrimensura y de geometría práctica se reinstauraron en universidades y centros educativos locales del País Vasco (López Atxurra, 1995), así como de otras comunidades (Nadal y Burgueño, 2008).

Desgraciadamente, muchos de los trabajos conservados son anónimos o están firmados por el ingeniero jefe, responsable del proyecto pero no de la ejecución de los planos. No obstante, a pesar de ello hemos podido recuperar algunos nombres de agrimensores que trabajaron en Álava.

El más antiguo del que se tiene noticia es Diego Pérez Cisneros, del que se conservan un plano de Chinchetru y otro de Langarica, fechados en 1629 y 1630 respectivamente. Un siglo más tarde tenemos documentados trabajos de José Elizalde entre 1792 y 1793, en Caramaco, Ilarduya y Montero del Valle. De Manuel de Carrera se conservan dos, ambos objeto de estudio en este artículo, el primero firmado junto a Fernando Agustín de Alzona y a José López de Torre, en un trabajo conjunto de 1796 en Ilarduya y el segundo, individual, de 1797, y por último tenemos el trabajo de Diego López de Zuazu, en Zamaldura, 1797.

Más numeroso es el grupo de agrimensores identificados en el siglo XIX. En Vitoria tenemos constancia de trabajos firmados por Francisco Antonio de Echanove, Juan de Andueza y Arbizu y Justo Urrestarazu y Manuel de Ordozgoiti, del que también se conservan trabajos en otros puntos de la provincia. Fuera de la capital podemos citar a Antonio Bustamante, Eugenio Garagarza, Raimundo Jausoro, Pantaleón Iradier, Rafael Zavala, Vidal Arrestarán, Hipólito Martínez de Ilarduya, Joaquín Cuesta, Juan José de Andueza, Jesús Briones y Juan Araico-Torre.

También, dirigido a la formación de estos profesionales, durante los siglos XVIII y XIX se publicaron numerosos tratados de

agrimensura práctica, destinados a la enseñanza del levantamiento de planos parcelarios, lo que nos ha permitido conocer las metodologías y el instrumental utilizado en la época (Denche Morón, 1991).

En cuanto a las técnicas utilizadas, podían variar en función de las dimensiones y las características físicas del terreno, pero en general se procedía mediante el método del itinerario.

En primer lugar, se establecía la posición relativa de una serie de puntos bien identificados en el terreno, tales como picos, puntos concretos de un río, árboles singulares —en Álava, era frecuente que el punto de reunión para cofradías, concejos y demás colectivos vecinales fuese al pie de un árbol concreto de la zona—, edificaciones aisladas, campanarios de iglesias, etc. y, a partir de ellos, se representaban, mediante brújula y cadena de agrimensor, los elementos estructurales del terreno. Es decir, caminos, cursos de agua, núcleos de población, mojones, etc., y, a continuación, se completaba el mapa con el resto de elementos.

Finalmente, se rotulaba la toponimia y demás textos descriptivos necesarios para facilitar la identificación de los objetos representados. Lógicamente, en el caso de los planos de apeos y deslindes se prestaba especial atención a la descripción de los mojones, dato que ha resultado de gran interés para nuestro trabajo.

El análisis de las trazas

De los 137 mapas, planos y trazas catalogados en *El Inventario Digital de la Cartografía Histórica de Álava*, encontramos relacionados de algún modo con el parcelario, 55 procedentes de expedientes de actas notariales, realizadas en la provincia entre los años 1629 y 1906, de entre las que hemos elegido, para nuestro estudio, algunas de las más antiguas.

Los criterios para la selección de las trazas han sido, en primer lugar, que co-

rrespondan al ámbito rural, con parcelas no excesivamente pequeñas y que aparezcan claramente definidas en el documento, con la representación gráfica de sus mojones o hitos de cualquier tipo y la descripción literal de cada uno de ellos. Pero también se ha buscado que ofrezcan una diversidad, de manera que se pudiesen estudiar distintos supuestos y que permitiesen comparar los resultados.

Con estas premisas, se eligieron cinco trazas, todas ellas fechadas en el último cuarto del siglo XVIII: el deslinde realizado en 1784 de unos terrenos de pastos de Quintana y del término del despoblado de Rituerto (Axpe, 2009); los terrenos de la Casería de Caramaco en Llodio, fechado en 1792 (Garatea, 2013); el apeo de la Ponzonería de Ubarrundia de 1796 (Amor e Iturri, 2012) y el deslinde del Callejón de Narvide, realizado en 1797 (Roa, 2014).

El estudio se ha centrado en tres aspectos: la localización de la zona utilizando los mojones y demás elementos relevantes; la calidad de la información proporcionada del pasaje, es decir, la red de caminos, las edificaciones, los usos del suelo, así como cualquier otro elemento relevante del terreno y, por último, la calidad métrica de los documentos.

Como documentos de referencia utilizados para el estudio comparado con la procedente de las trazas hemos contado con las fotografías aéreas de los vuelos de 1932 —que hubo que georreferenciar previamente— y de 1957, la cartografía actual a escala 1/10.000, las ortofotomapas de 2006 y 2008, facilitados por la Sección de Catastro de la Diputación Foral de Álava y las ortofotografías más actuales generadas por el Gobierno Vasco. El disponer de toda esta documentación nos ha permitido hacer un seguimiento de la evolución del territorio en los últimos setenta años, periodo en el que se han producido los mayores cambios en el paisaje.

Por último, la información y los datos obtenidos han sido convenientemente contrastados en el terreno mediante el reconocimiento de los mojones y la toma de datos para obtener sus coordenadas.

Las trazas de Quintana y Rituerto

El protocolo del que proceden estas dos trazas, realizadas por Juan Antonio de Sarralde en 1784⁴, responde al deslinde de unos terrenos comunales adquiridos por

el pueblo de Quintana a Pedro Jacinto de Álava, dueño del señorío. La primera traza representa el deslinde de los pastos localizados entre los pueblos de Quintana y Urturi (fig. 1) y la segunda contiene la parte proporcional de los terrenos del despoblado de Rituerto, que se recogen en la traza identificada como figura 3, pertenecientes a cada localidad.

En el primer documento gráfico se representa la zona existente entre el pueblo de Bernedo, Quintana, Urturi y las Cumbres de Izki. Se trata de unos terrenos que han experimentado grandes modificaciones a lo

Figura 1
Traza de Quintana, fechada en 1784



Fuente: archivo Histórico Provincial de Álava.

⁴ Archivo Histórico Provincial de Álava (en adelante, AHPA), Protocolos Notariales 1402, folios 29-41.

largo de la historia, debidas a las desamortizaciones del siglo XIX, las intervenciones de la Diputación Foral en la distribución del parcelario en el XX y a los cambios en la explotación del terreno.

El resultado de todas estas actuaciones ha sido la alteración de los usos del suelo, antes de bosque y pasto y hoy en día de cultivo en su mayor parte, bosque en la zona más montañosa y algo de crecimiento de la ocupación urbana en torno a Quintana y Bernedo. Por tanto, en este caso lo que era un terreno indiviso se ha transformado en un parcelario de fincas con un tamaño medio y pequeño, como podemos observar en la imagen actual (fig. 2) de la zona comprendida entre los núcleos de Bernedo, Quintana y Urturi.

Originariamente, el deslinde de la zona se materializó utilizando los elementos destacados del terreno, como son el trazado de los caminos, la existencia de dos árboles emblemáticos en la zona y una fuente, entre otros, con la idea de que se mantendrían en el tiempo. Sin embargo, algunos de ellos se han visto modificados o han desaparecido, aunque afortunadamente en la mayoría de los casos se ha llegado a tiempo de identificarlos gracias a la información de la propia traza, junto a la ayuda de la memoria local y de algunos vestigios que todavía pueden llegar a apreciarse en el terreno.

Es el caso de los caminos, encontramos tres, perfectamente jerarquizados. El Camino Real, con un trazo más ancho, que iba de Bernedo a las Cumbres de Izki, pasando por Quintana y Peñas Escritas y el camino carretero que comunicaba los dos pueblos de la traza. Ambos caminos han visto modificados sus trazados para adaptarse a las modificaciones del parcelario y a la evolución de los núcleos urbanos, siendo el antiguo camino carretero el que se ha visto menos afectado.

En cuanto al tercero, de Bernedo a Urturi y de aquí a las Cumbres de Izki, representado con una línea azul en la traza, responde a una senda que marcaba el tér-

Figura 2
Imagen del parcelario
en el municipio de Bernedo



Fuente: elaboración propia.

mino y que fue abandonado hace tiempo, por lo que en la actualidad está cubierto por una densa vegetación. No obstante, a pesar de ello, mediante la comparación entre el dibujo de la traza y las huellas identificadas en el terreno, se han podido reconstruir tanto el trazado de esta senda como el de los dos caminos anteriores.

Los edificios de la ermita y la venta, que aparecen a la entrada de Quintana, siguen existiendo y están en uso, pero la tejera desapareció totalmente, no quedando ningún vestigio en superficie, por lo que la traza se ha convertido en un elemento fundamental para poder localizar tanto este edificio, como algunos términos antiguos, como Corral Viejo, Chimirichogui, Ulaga y Preterbide, que también aparecen ubicados en el documento y uno de los dos árboles emblemáticos, el más próximo al pueblo de Bernedo.

El otro árbol, denominado como el “árbol gordo”, al tratarse del árbol donde históricamente se reunía la comunidad, aunque tuvo que ser talado hace unos años por su mal estado, ha sido sustituido por un pequeño pino para conservar su recuerdo.

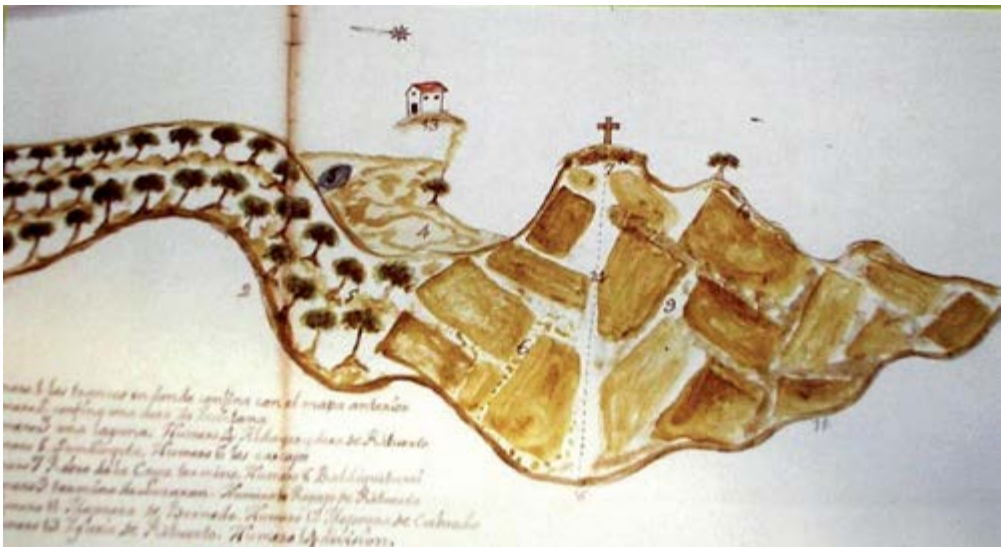
De este modo, se ha podido georreferenciar la traza y reconstruir sobre el paisaje actual el plano de 1784, con todos sus elementos, aunque hoy en día no sean visibles.

Lamentablemente no hubo la misma suerte con la traza de Rituerto que, ante la falta de elementos claros para georreferenciarlos, así como por la desaparición del topónimo, no hemos podido llegar a georreferenciarlo todavía (fig. 3).

La traza de la Ponzonería de Apota-Ubarrundia

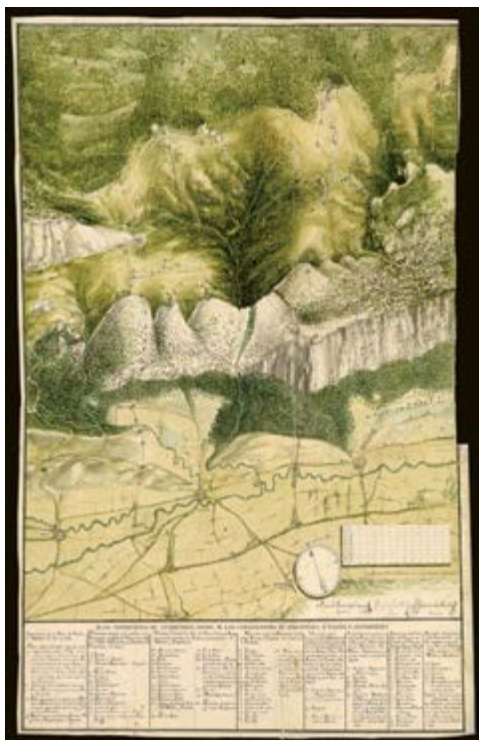
En esta ocasión se trata de un documento de deslinde de especial relevancia (fig. 4). La Ponzonería de Apota-Ubarrundia, repartida entre las hermandades de Salvatierra, San Millán y Asparrena, al pie de los montes de

Figura 3
Traza de Rituerto, 1784



Fuente: Archivo Histórico Provincial de Álava

Figura 4
Plano Topográfico de Ubarrundia, propio
de las hermandades de Salvatierra,
San Millán y Axpárrena, 1796



Fuente: archivo Histórico Provincial de Álava

Altzania, en el límite fronterizo entre Álava, Gipuzkoa y Navarra⁵. Lo que ha sido motivo de enfrentamientos por la jurisdicción de estos terrenos a lo largo de la historia y ha dado lugar a ocho amojonamientos anteriores al de la traza. El primero de 1489, y todos ellos descritos en la parte inferior del plano, cuyo detalle recogemos en la figura 6.

⁵ AHPA, Protocolos Notariales 1.577, folios 151-207.

El paisaje en esta zona ha experimentado numerosas modificaciones desde que se representó la traza en 1796, debidas a los cambios en la explotación agraria y forestal, a la construcción de numerosas infraestructuras y al lógico crecimiento de los núcleos de población. La mayor parte de las alteraciones las encontramos en la parte sur del territorio, que coincide con la salida natural de la Llanada Alavesa hacia Navarra, lo que ha provocado un importante desarrollo de las vías de comunicación en esta zona. Así lo demuestra la paulatina evolución del Camino Real hasta convertirse en la actual Autovía del Norte, con sus pertinentes circunvalaciones; la construcción del ferrocarril y la aparición de diversas infraestructuras relacionadas con el tráfico de mercancías.

Otras afecciones las encontramos en la red fluvial, con desvíos de cauces en algunos puntos y la desaparición de meandros, sobre todo en el río Burunda, por último, hemos podido comprobar un importante incremento de la masa forestal, en detrimento de la zona agrícola, debido a los importantes cambios producidos en la economía de la zona (fig. 5).

Precisamente, esta última circunstancia ha provocado la desaparición y el ocultamiento de numerosos mojones y ha dificultado el acceso a la zona, ya de por sí complicado debido a lo escarpado del terreno.

No obstante, la calidad de la descripción y la representación de los mojones que los autores de plano, Manuel de Carrera, José López de Torre y Agustín de Alzola, incorporan al documento, ha facilitado los trabajos de localización y reubicación de los hitos y ha permitido georreferenciar la traza sin problemas (fig. 6).

Por último, este documento tiene un valor añadido por la relación que hace de los mojones y elementos destacados del terreno, utilizados para los ocho apeos anteriores, a los que hace mención en la leyenda del pla-

Figura 5
Imagen actual de la zona de la Ponzonería
con la línea de deslinde aproximada



Fuente: Amor e Iturri, 2012.

no. El realizado entre los Reyes de Castilla y de Navarra en 1489 y repetido en 1745;

el de la mojonera de Guipuzcoa, con el valle de Burunda y el término de Ubarrundia, de 1440; el establecido entre la comunidad de Amamio y los términos de Albeniz y Ubarrundia, en los años 1744 y 1784; el de 1695 entre Albéniz e Ylarduya; los dos realizados en 1764, el primero entre Salvatierra, San Millán y Asparrena y repetido en 1785 y nuevamente en 1796 y el segundo entre Ylarduya, Andoin, Eguino e Olbarguren.

En total 85 mojones, identificados con nombres de topónimos y elementos del lugar, algunos ya desaparecidos, como el Sel de Apota, situado entre los mojones 31 y 32, o una trinchera realizada en 1794, relacionada con las campañas del ejército francés de ese año durante la Guerra de la Convención y que se ubica en el mojón 33.

Las trazas del Callejón de Narvide

Esta traza, dibujada en tinta negra y sin colorear, está fechada en 1797, es decir, un año después que la anterior y la firma Manuel Martín de Carrera⁶, uno de los autores del topográfico de Ubarrundia (Adot Lerga, 2012) (fig. 7).

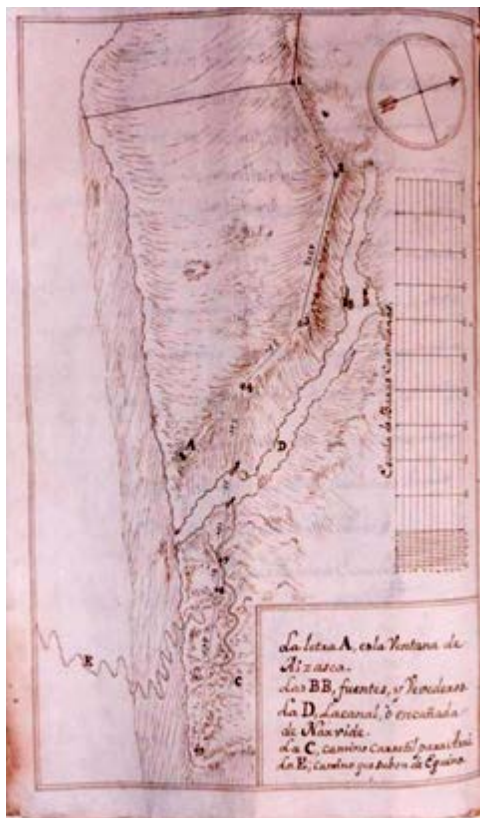
Figura 6
Plano Topográfico de Ubarrundia: detalle de la Leyenda con la descripción de los mojones



Fuente: Archivo Histórico Provincial de Álava.

⁶ AHPA, Protocolos Notariales 1.577, folios 88-98.

Figura 7
Traza de los nuevos mojones y dirección
del Callejón de Narvide, 1797



Fuente: Archivo Histórico Provincial de Álava. Retomado de Amor e Iturri, 2012.

El canal de Narvide se encuentra en las Peñas de Eguino, dentro de la Ponzonería descrita anteriormente, al Este del mojón número 2 del apeo de 1489, citado como Moxón del Cerro de Berberica, en Peña de Eguino, y también fue motivo de los mismos pleitos y apeamientos que el resto

de Ubarrundia desde la Edad Media (Adot Lerga, 2012).

Sin embargo, esta traza, a diferencia de la anterior, se reduce a una pequeña zona de monte, por la que transcurre el río Narvide, que, si bien, también aparece recogida en la representación de la Ponzonería, aquí lo hace con mucho más detalle.

Este apeo está formado por nueve mojones, con los que se dibuja la línea que va del mojón 2 de 1489 al mojón 67, establecido en el deslinde de 1764 y que también aparece en el trabajo de Ubarrundia. Todos los mojones, a excepción del número siete, han sido localizados, lo que nos ha permitido observar algunas discrepancias en la representación de este linde en ambos documentos.

Una de las principales diferencias se encuentra en el trazado, mucho más preciso en este segundo documento y en el detalle del terreno, ya que en el plano de 1796 no aparece ni la Venta de Aizasca ni las dos fuentes junto al cauce del río y los caminos de Eguino y el carretil que se dirige a Navarra, aquí claramente descritos, pasan totalmente inadvertidos en la traza anterior, al igual que ocurre con el propio cauce.

Por otro lado, también difiere la posición y la numeración de los mojones, dado que el número 2 del plano de la Ponzonería aparece aquí como 9 y el número 67 como número 1 (fig. 8).

No obstante, ambos documentos son contemporáneos e incluyen la firma del mismo agrimensor, Manuel Martín de Carrera, y por otro lado, en el plano de Ubarrundia, a excepción de los hitos de los extremos, el resto de mojones no están ni numerados ni descritos en el primer documento, por lo que muy probablemente este segundo trabajo sea complementario al anterior, debido a los numerosos pleitos y desacuerdos surgidos en torno a este deslinde.

Figura 8
Detalle de la representación de la línea de deslinde



Fuente: Roa, 2014,

La traza de la Casería de Caramaco

Esta traza, del perito José de Elizalde, procede del protocolo notarial de 1792, en el que se da escritura del apeo y amojonamiento de la Casería situada en el barrio de Izarduy, en el valle de Llodio⁷ (fig. 9).

Aquí nos encontramos con un deslinde entre particulares, en el que aparecen identificados los caseríos colindantes con sus accesos, los nombres de sus propietarios, las estructuras propias de la Casería de Caramaco y sus nueve heredades. Claramente delimitadas mediante los mojones, materializados sobre el terreno y la red de caminos y sendas que las rodean.

De ellas, la primera, identificada con una A, era un jardín cerrado anexo a la casa, tres eran robledales (H, G e Y), cuatro, estaban dedicadas al cultivo de secano (B, C, D y

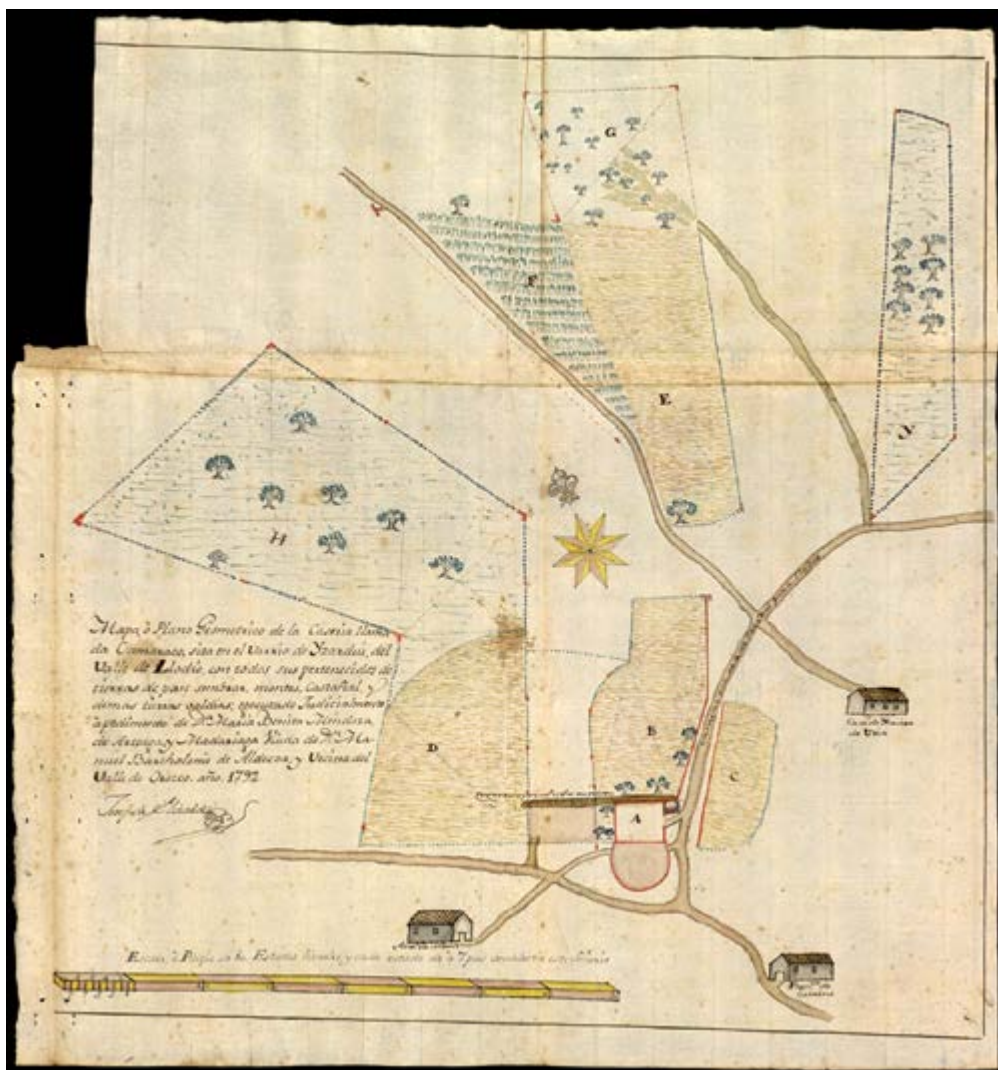
E) y una a huerta (F) y prácticamente todas se mantuvieron inalterables hasta la década de los cincuenta, en que la introducción del pino radiata modificó considerablemente el paisaje de la zona. Únicamente la parcela Y había desaparecido ya en las imágenes aéreas de 1934. El resto, excepto las parcelas D, B, C y el jardín, están ocupadas actualmente por dicho pino (fig. 10).

Por este mismo motivo, prácticamente todos los mojones de la zona de bosque también han desaparecido, salvo algunas excepciones, como el de la esquina del camino con la parcela E, donde aparece representado un roble cuyo tocón todavía puede verse en el terreno y el existente entre el mismo camino y la parcela F, que en su día se materializó sobre el terreno plantando unos avellanos que se conservan.

Distinto es lo ocurrido con los mojones de las parcelas B, C y D, que, al seguir dedicadas al cultivo de secano y no haber sido objeto de segregaciones ni concentraciones parcelarias, mantienen la mayoría de sus mojones.

⁷ AHPA, Protocolos Notariales 11.586, folios 53-59.

Figura 9
Plano geométrico de la Casería de Caramaco, 1792



Fuente: Archivo Histórico Provincial de Álava.

Por último, la traza también documenta la existencia de un humedal que, en las fotografías de 1834, se había transformado

en una zona de acceso a la parte alta del monte, tal como indica la presencia de un camino claramente marcado en el terreno.

Figura 10
Superposición del parcelario original a la fotografía aérea actual



Fuente: Garatea, 2013.

Por tanto, en este caso, las mayores modificaciones se deben a los cambios en la forma de aprovechamiento del suelo.

Las trazas como documentos métricos

Otro aspecto de interés en las trazas es la posibilidad de hacer mediciones sobre ellas, por lo que también se han analizado sus cualidades métricas.

La mayoría de los autores de apeos proporcionaban una escala gráfica, prioritariamente en pies o varas castellanas. Sin embargo, intentar extraer medidas fiables a partir de ellas es complicado. Por este motivo, cualquier intento de hacer mediciones sobre las trazas pasa por restablecer la escala del documento.

Para ello, con ayuda de un Sistema de Información Geográfica, realizamos una transformación bidimensional que nos permita georreferenciar la traza sobre la or-

tofotografía. Este procedimiento, conocido como transformación Helmert, se compone de tres pasos. En primer lugar, la traslación de la traza sobre el documento de referencia, de tal modo que se superpongan perfectamente, tomando como referencia para ello un punto base, previamente identificado en ambos documentos. A continuación la orientación del documento y, por último, su escalado.

Esta última operación supone la modificación del tamaño de la traza manteniendo sus proporciones originales, de tal modo que estamos ya en condiciones de poder comprobar su fiabilidad.

Para ello se hicieron varias pruebas que consistieron en comparar los resultados de medir la distancia entre diversos puntos tanto sobre la ortofotografía como sobre el mapa, teniendo en cuenta para su elección la orografía del terreno y la distancia entre ellos, con el fin de poder hacer un análisis de los resultados en diferentes casuísticas y poder detectar de este modo posibles

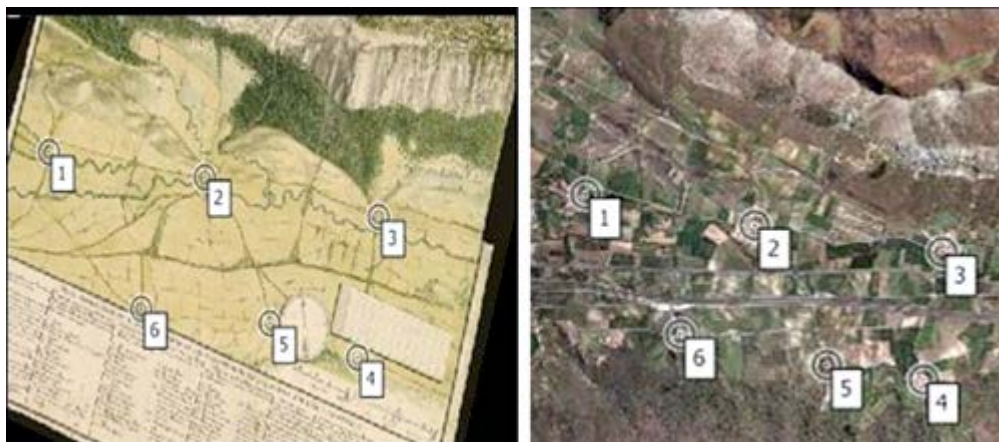
errores, derivados de las limitaciones del instrumental y las técnicas utilizadas en el siglo XVIII.

Los puntos utilizados debían estar perfectamente localizados en ambos documentos y podían ser un edificio aislado, un árbol emblemático o un mojón representado en el plano del que, a su vez, nosotros tuviésemos sus coordenadas, bien porque nos las había proporcionado la Diputación Foral de Álava, o bien porque las habíamos obtenido sobre el terreno (fig. 11).

En la traza de Quintana, donde la mayor parte del terreno es bastante llano y tiene buena visibilidad, el resultado ha sido muy satisfactorio. A partir de cálculos realizados en tres zonas distintas con elementos claramente identificados en la realidad y en el documento, se ha podido establecer una escala en torno al 1/15.680.

También fueron satisfactorios los resultados obtenidos en la traza del Callejón de Narvide, donde se dedujo una escala de 1/5.990. En esta ocasión se utilizaron los

Figura 11
Ejemplo de la posición de unos puntos elegidos en el plano de Ubarrundia



Fuente: Amor e Iturri, 2012.

mojones del deslinde, lo que nos permitió disponer de sus coordenadas oficiales.

Distinto fue el caso de Ubarrundia. Esta traza se caracteriza por abarcar un amplio espacio de terreno que incluye una parte de la Llanada y otra de la Sierra de Altzania. Es decir, dos zonas de características orográficas muy diferentes.

Por ello, en esta ocasión se hicieron varias pruebas con el fin de poder comparar la calidad de las mediciones en los dos tipos de terreno y analizar en qué medida la distancia entre los puntos utilizados influía en el resultado, obteniendo una escala en torno al 1/11.000.

Los resultados mostraron mayores discrepancias entre las mediciones realizadas sobre esta traza que en los dos casos anteriores, que pueden ser atribuibles a la suma de dos razones, la existencia de zonas de mucha pendiente y la mayor superficie cubierta por el plano.

Estas variaciones nos llevaron a ir un paso más allá y estudiar la relación entre la pendiente y las variaciones en las distancias. Para lo que se utilizó la traza de Caramaco, porque la orientación de los linderos de las diferentes heredades que constituían esta casería resultaban muy adecuados.

Se llevaron a cabo hasta siete mediciones distintas, de las cuales tres se realizaron en la zona más llana y otras dos en la zona de monte, siguiendo la línea de los linderos norte y sur de la parcela H, por tener ambas una dirección bastante perpendicular a la de la pendiente. En todos los casos la escala giraba en torno al 1/700, con unas discrepancias muy reducidas, en el peor de los casos del cuatro por ciento.

Las otras dos mediciones se hicieron siguiendo los linderos Este y Oeste de la parcela G, porque prácticamente seguían la línea de máxima pendiente. Los resultados obtenidos diferían en gran medida del resto, por lo que se descartaron.

A la vista de los resultados, podemos concluir que es viable deducir una escala

aproximada para este tipo de documentos siempre que se tenga en cuenta determinados aspectos. En primer lugar, lo más idóneo es poder contar con puntos de los que se haya podido obtener sus coordenadas en el terreno o de los que contemos con coordenadas precisas. Por otro lado, que los puntos elegidos para la medición no deben estar demasiado alejados y, por último, que las pendientes pronunciadas y las fuertes irregularidades del terreno pueden afectar al resultado final.

Debemos recordar que en el siglo XVIII los técnicos de la época solo disponían de las famosas cadenas de agrimensor para medir distancias, por lo que los errores en estas mediciones son comprensibles, sobre todo en determinadas condiciones.

Conclusiones

El estudio de la documentación que compone los protocolos notariales nos ayuda a conocer y comprender parte de nuestro pasado y el de nuestro territorio. Dentro de esta documentación las trazas nos facilitan tener una imagen de una parte del paisaje en un momento dado.

La pregunta que nos planteamos al inicio de este trabajo fue ¿hasta qué punto estos documentos gráficos nos proporcionan una imagen real y completa del terreno? y ¿pueden llegar a tener también algún valor métrico?, ya que, de ser así, se incrementaría su interés como fuente para diferentes tipos de anteproyectos relacionados con la exploración del territorio.

En lo referente a Álava, podemos afirmar que, en la mayoría de los casos, las trazas de los protocolos notariales constituyen una importante fuente para recuperar la imagen del paisaje anterior, la histórica del hombre en la zona y la toponimia, pero también una interesante herramienta para la definición de las áreas de estudio en prospecciones arqueológicas o la selección

del emplazamiento para diferentes tipos de sondeos.

Del análisis realizado sobre las cinco trazas seleccionadas se desprende que, efectivamente, la información proporcionada es de gran interés por dos razones. En primer lugar, porque la imagen del terreno resulta bastante completa y, segundo, porque en muchos casos, con el adecuado tratamiento mediante técnicas cartográficas, estos planos pueden llegar a proporcionar una cierta calidad métrica, de gran ayuda en la localización de elementos no visibles en superficie.

El objetivo inicial de estos documentos era fundamentalmente la representación fiel de la propiedad y de los términos municipales, provinciales, etc. Para ello, los agrimensores de la época prestaban especial cuidado en la descripción de las mojoneiras, la elección de su ubicación y al dibujo de los elementos estructurales del terreno, tales como caminos, cursos de agua, puentes, edificaciones aisladas, núcleos de población, etc., que servían como referencia para orientarse.

Por tanto, no es de extrañar que pueda recuperarse con frecuencia el emplazamiento de mojones desaparecidos mediante el resto de elementos representados, ya que éste era uno de los objetivos del documento.

Los caminos jugaban un papel muy importante en todo ello ya que estaban claramente relacionados con la estructura del parcelario, de tal modo que la modificación en la red viaria acababa afectando a la distribución de la propiedad en el territorio y viceversa.

En esta circunstancia, la traza ha acreditado ser de gran ayuda para identificar la existencia de vías desaparecidas y localizarlas en el terreno, aunque se haya perdido su recuerdo. Por ejemplo, en la zona Quintana, la población del lugar no recordaba la existencia de la antigua senda entre Bernedo y Urturi, cuyo trazado pudo recuperarse “*in situ*” a partir del dibujo de la traza que facilitó la localización de sus

restos en el terreno, confirmada más tarde por los vestigios observados en el lugar. Otro ejemplo lo tenemos en el camino carretero que aparece en la traza del Canal de Narvide, hoy totalmente borrado del terreno por la vegetación que lo cubre.

También se ha comprobado la utilidad de estos documentos en la localización de edificaciones, estructuras, elementos naturales y términos representados y hoy desaparecidos, como la Tejera de Quintana, el Selde Apota, la trinchera de Ubarrundia, la venta junto al canal de Narvide o el humedal de Caramaco, así como algunos términos que incluso pueden hacer referencia a edificaciones o elementos desaparecidos ya en el momento de dibujar el plano, como en el caso del Corral Viejo de Quintana, cuyo topónimo hace referencia a un tipo de estructura muy concreta de la que no se representa ningún vestigio en el plano. En estos casos, recuperar el valor métrico del documento puede ser de ayuda para localizar su emplazamiento en el terreno.

Por último, gracias al cuidado puesto en las descripciones que encontramos tanto en las trazas como en los textos que las acompañan, su valor para el estudio y la recuperación de la toponimia es más que evidente.

Bibliografía

- ADOT LERGA, Álvaro (2012): “La frontera navarro-alavesa. Delimitación y amojonamientos realizados en la Edad Moderna”, en *Vasconia, Cuadernos de Historia-Geografía*, 38, pp. 95-117 [Disponible en red: <http://www.euskomedia.org/PDFAnlt/vasconia/vas38/3800950117.pdf>] [Fecha de consulta: 09/11/2017].
- AMOR, Ildia, ITURRI, Ibai (2012): *Estudio de la evolución histórica del terreno comunal entre Ubarrundia e Ilarduya*. Vitoria-Gasteiz, UPV-EHU, Proyecto Final de Carrera, 52 pp.
- ARNAL LÓPEZ DE LA CALLE, Juan José (2008): *Trazas. Catálogo de mapas, planos y dibujos del*

- Archivo Histórico Provincial de Álava*. Madrid, Ministerio de Cultura, 230 pp.
- AXPE, Irune (2009): *Estudio comparativo del deslinde entre los términos de Quintana y Urturi de 1784 con su situación actual*. Vitoria-Gasteiz, UPV-EHU, Proyecto Final de Carrera, 108 pp.
- BILBAO, Luis María (2010): "Hacienda y fiscalidad en la provincia de Álava, siglos XVI y XVII", en *Studia histórica. Historia Moderna*, 32, pp. 83-124 [Disponible en red: http://campus.usal.es/~revistas_trabajo/index.php/Studia_Historica/article/view/8211/8214] [Fecha de consulta: 09/11/2017].
- CAMARERO BULLÓN, Concepción (2002): "El Catastro de Ensenada, 1749-1759: diez años de intenso trabajo y 80.000 volúmenes manuscritos", en *CT Catastro*, 46, pp. 61-88 [Disponible en red: <http://www.catastro.meh.es/documentos/publicaciones/ct/ct46/06.%20Concepcion%20Camarero.pdf>] [Fecha de consulta: 09/11/2017].
- DENCHE MORÓN, Concha (1991): "Del difícil arte de la medición: El Manual del Parcelario", en *CT Catastro*, 10, pp. 76-81.
- GARATEA, Rubén (2013): *Proyecto final de carrera: Estudio comparativo del deslinde y los usos del suelo Casería de Caramaco ayer y hoy*. Vitoria-Gasteiz, UPV-EHU, Proyecto Final de Carrera, 84 pp.
- FEO PARRONDO, Francisco (2002): "El Catastro y otras fuentes complementarias para el estudio de la propiedad rústica española (1800-1940)", en *CT Catastro*, 44, pp. 89-101 [Disponible en red: <http://www.catastro.meh.es/documentos/publicaciones/ct/ct44/089-102.pdf>] [Fecha de consulta: 09/11/2017].
- HERRERA, José María (1989): *Recopilación Legislativa en materia de Catastro y Contribución Territorial Rústica y Pecuaria*. Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, 46 pp.
- LÓPEZ ATXURRA, Rafael (1995): "Cultura, educación y estudios vascos: hitos para la recuperación de nuestra memoria histórica", en *Estudios Vascos en el sistema educativo*. Donostia, Sociedad de Estudios Vascos, pp. 55-81.
- MORENO, Tomás (2008): "Breve crónica de un siglo de Catastro en España (1906-2002)", en *CT Catastro*, 63, pp. 31-60 [Disponible en red: http://www.catastro.meh.es/documentos/publicaciones/ct/ct63/ct63_3.pdf] [Fecha de consulta: 09/11/2017]
- NADAL, Francesc, BURGUEÑO, Jesús (2008): "Las enseñanzas de la agrimensura en las academias de Bellas Artes: el caso de Barcelona (1852-1869)", en *CT Catastro*, 63, pp. 81-97. [Disponible en red: www.ingeba.org/lurralde/lurranet/lur20/20utand/20utand.pdf] [Fecha de consulta: 09/11/2017].
- PALANQUES, María Luisa y CALVO, Miguel (2014): *Inventario Digital de Cartografía Histórica de Álava*. Vitoria-Gasteiz, 476 pp. [Disponible en <http://hdl.handle.net/10810/11230>] [Fecha de consulta: 09/11/2017].
- PALANQUES, María Luisa, CALVO, Miguel y BARRIO, Álvaro (2016): *Inventario Digital de Cartografía Histórica de Euskadi*. Vitoria-Gasteiz, Repositorio Institucional de la Universidad del País Vasco, 3.391 pp. [Disponible en red: <http://hdl.handle.net/10810/17835>] [Fecha de consulta: 09/11/2017].
- ROA, Jon (2014): *Proyecto final de carrera: Estudio de la evolución histórica del apeo de la antigua canal de Narvide*. Vitoria-Gasteiz, UPV-EHU, Proyecto Final de Carrera, 35 pp.
- RUIZ DE GORDOA, José Manuel (1966): *El Catastro y su aplicación en la provincia de Álava*. Vitoria-Gasteiz, Egaña, 335 pp.
- URTEAGA, Luis (2008): "Dos décadas de investigación sobre historia de la cartografía catastral en España (1988-2008)", en *CT Catastro*, 63, pp. 7-30 [Disponible en la red: http://www.catastro.meh.es/documentos/publicaciones/ct/ct63/ct63_2.pdf] [Fecha de consulta: 09/11/2017].
- UTANDA MORENO, Luisa y FEO PARRONDO, Francisco (1997): "Propiedad rústica de Álava según el registro de la propiedad expropiable (1933)", en *Lurralde*, 20, pp. 363-377 [Disponible en red: www.ingeba.org/lurralde/lurranet/lur20/20utand/20utand.pdf] [Fecha de consulta: 09/11/2017].

Validación catastral de representaciones georreferenciadas: El Informe de Validación Gráfica

Carlos Alonso Peña

*Vocal Asesor. Unidad de Apoyo
Dirección General del Catastro*

Roberto Fernández Gómez

*Jefe de Área. Subdirección General de Estudios
y Sistemas de la Información
Dirección General del Catastro*

Resumen

El nuevo escenario de uso de la información gráfica catastral como fundamento de la información gráfica registral planteada por la Ley 13/2015 involucra a todos los agentes presentes en el tráfico inmobiliario. Catastro, Registros y Notariado han diseñado un nuevo modelo de interacción institucional, tecnológicamente avanzado, habilitador del empleo de la información gráfica georreferenciada a lo largo de todo el negocio jurídico.

Las piezas clave del proceso de coordinación entre Catastro y Registro son la “Certificación catastral descriptiva y gráfica” y el “Informe de validación gráfica”.

El Informe de validación catastral de representaciones gráficas georreferenciadas generado en origen por los interesados, y empleado por notarios y registradores en escrituras públicas e inscripciones registrales, y comunicado a Catastro junto con el resto de la información del negocio acaecido, es la garantía de que todos los agentes que intervienen en un determinado negocio jurídico que altera la información catastral emplean la misma información gráfica.

Palabras clave: Catastro, Registro de la Propiedad, Notarios, Coordinación, Informe de Validación Gráfica, Representación gráfica georreferenciada alternativa, Ley 13/2015, GML de parcela catastral, INSPIRE.

Abstract

The new scenario of the use of cadastral graphical information as the basis of the graphic Property Rights Registry information proposed by Law 13/2015, involves all the agents present in the real estate traffic. Cadastre, Registries and Notaries have designed a new model of institutional interaction, technologically advanced, enabling the use of geo-referenced graphical information throughout the legal business.

The key parts of the coordination process between Cadastre and Property Rights Registry are the “Descriptive and graphic cadastral certification” and the “Graphical validation report”. The cadastral validation report of geo-referenced graphical representations generated by the interested parties, and used by notaries and registrars in public deeds and registry inscriptions, and communicated to Catastro together with the rest of the business information, is the guarantee that all the agents involved in a certain legal business that alters the cadastral information use the same graphic information.

Key words: *Cadastre, Land Registries, Notaries, Coordination, Graphical Validation Report, Alternative geo-referenced graphical representation, Law 13/2015, Cadastral Parcel GML, INSPIRE.*

Introducción

La Ley Hipotecaria y el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, tras su reforma por la Ley 13/2015, de 24 de junio, establecen un sistema de coordinación entre el Catastro Inmobiliario y el Registro de la Propiedad, para que éste incorpore la descripción gráfica georreferenciada a la descripción de las fincas registrales, utilizando como base la cartografía catastral.

El sistema de coordinación descansa, en primer lugar, en que la inscripción en el

folio real de la representación gráfica de las fincas esté georreferenciada, con expresión de las coordenadas de sus vértices, si constaren debidamente acreditadas. El segundo elemento fundamental del sistema es que la base de representación gráfica de las fincas registrales es la cartografía catastral, que se encuentra a disposición de los Registradores de la Propiedad. De estos preceptos se concluye que toda representación gráfica georreferenciada que se incorpore al folio real sólo debe realizarse con base en las coordenadas georreferenciadas derivadas de la cartografía catastral.

La cartografía catastral y, en concreto, la “Certificación catastral descriptiva y gráfica” ha sido el instrumento elegido para lograr la correcta descripción gráfica de las fincas registrales a medida que se producen las inscripciones en el Registro, dado que permite garantizar, previa la tramitación del procedimiento correspondiente y la calificación del Registrador, la coherencia de la información gráfica que se inscriba, la no invasión de las fincas colindantes ni del dominio público y la coordinación gráfica con el Catastro. Cuando la cartografía catastral no refleje la realidad física de las fincas, se prevén procedimientos para su actualización o mejora de su precisión métrica relativa, a través del empleo de representaciones gráficas georreferenciadas alternativas. En el ámbito competencial de la Dirección General del Catastro, dicha representación ha de cumplir ciertas condiciones técnicas fijadas en las oportunas resoluciones de desarrollo legislativo, verificándose la acreditación de dichas condiciones mediante el “Servicio de validación de representaciones gráficas georreferenciadas alternativas” presente en la Sede Electrónica del Catastro, cuyo resultado es el “Informe de validación gráfica”.

A lo largo de este artículo se plantea qué se entiende por representación gráfica georreferenciada alternativa, así como el reflejo del cumplimiento de las condiciones técnicas de dichas representaciones median-

te el oportuno Informe de Validación Gráfica (IVG), presentándose, a continuación, su proceso de obtención y contenido, así como su dinámica de uso, tanto por los diferentes agentes que intervienen en el tráfico inmobiliario como por el propio Catastro. El documento finaliza reflejando la importancia del Informe de validación gráfica en el proceso de Coordinación Catastro-Registro.

Representación gráfica georreferenciada alternativa (RGA)

La representación gráfica georreferenciada alternativa (RGA) es una representación gráfica que difiere de la representación gráfica contenida en la certificación catastral descriptiva y gráfica de un inmueble al entender el titular que no se corresponde con la realidad. La falta de correspondencia de la descripción catastral de una finca con la realidad se produce de forma natural al

no haberse incorporado aún en el Catastro una alteración en el inmueble por los hechos, actos o negocios origen del tráfico inmobiliario (segregaciones/divisiones, agregaciones/agrupaciones, reparcelaciones, actos de gestión urbanística, etc.) y de forma extraordinaria por la constatación de discrepancias con la realidad en la descripción catastral, al existir inexactitudes en la misma.

La elaboración de una representación gráfica georreferenciada alternativa puede ser elaborada por un técnico competente, por una autoridad pública, o por cualquier interesado. La RGA es un plano georreferenciado, que delimita de manera precisa la parcela en que se ubica, mediante la expresión de las coordenadas geográficas correspondientes a cada uno de sus vértices, referidas al sistema geodésico oficial y que debe elaborarse en formato digital. Se elabora, al igual que las parcelas catastrales presentes en Catastro, mediante el formato GML INSPIRE de parcela catastral (fig. 1).

Figura 1
Ejemplo de Formato GML de parcela catastral

```
- <cp:geometry>
  <!-- Geometría en formato GML -->
  - <gml:MultiSurface gml:id="MultiSurface_ES.LOCAL.1A" srsName="urn:ogc:def:crs:EPSG::25830">
    <!-- srsName código del sistema de referencia en el que se dan las coordenadas -->
    - <gml:surfaceMember>
      - <gml:Surface gml:id="Surface_ES.LOCAL.1A" srsName="urn:ogc:def:crs:EPSG::25830">
        - <gml:patches>
          - <gml:PolygonPatch>
            - <gml:exterior>
              - <gml:LinearRing>
                <gml:posList srsDimension="2">269206.53 4805322.37 269208.05 4805321.49 269213.18 4805318.58 269214.32
                4805318.03 269217.09 4805316.71 269215.45 4805312.97 269215.07 4805312 269214.02 4805309.29 269213.49
                4805308.53 269210.73 4805304.61 269208.93 4805301.04 269214.33 4805297.84 269218.83 4805295.18 269222.32
                4805293.13 269220.9 4805290.06 269217.22 4805282.12 269213.26 4805280.82 269193.37 4805292.4 269194.81
                4805295.18 269197.19 4805299.77 269198.41 4805302.03 269200.19 4805305.32 269197.13 4805307.24 269203.13
                4805318.29 269203.85 4805317.84 269206.53 4805322.37 </gml:posList>
              </gml:LinearRing>
            </gml:exterior>
          </gml:PolygonPatch>
        </gml:patches>
      </gml:Surface>
    </gml:surfaceMember>
  </gml:MultiSurface>
</cp:geometry>
```

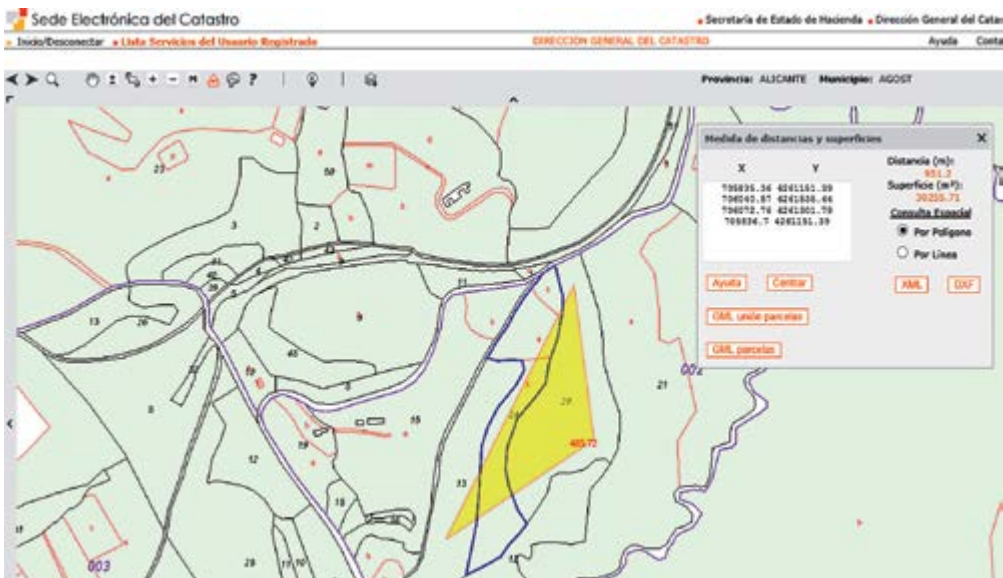
- GML (Geography Markup Language o Lenguaje de Marcado Geográfico) es una gramática o especialización del lenguaje XML (*Extensible Markup Language*) para el modelado, transporte y almacenamiento de información geográfica.
- INSPIRE es una iniciativa de la UE para establecer una infraestructura de información espacial en Europa. La Directiva INSPIRE (Directiva 2007/2/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de mayo de 2007) establece un marco general para una Infraestructura de Datos Espaciales (IDE) a los efectos de las políticas ambientales de la Comunidad Europea y las políticas o actividades que puedan tener un impacto en el medio ambiente. Su objetivo es hacer la información espacial o geo-

gráfica más accesible e interoperable para una amplia gama de propósitos que apoyan el desarrollo sostenible.

La RGA puede ser generada desde diferentes aplicaciones informáticas. Una sencilla búsqueda en Internet muestra la plétora de herramientas disponibles, apareciendo herramientas de software libres, herramientas suministradas por los colegios profesionales, así como herramientas de firmas comerciales especializadas. En particular, cabe reseñar la existencia de extensiones (“*plugins*”) gratuitas para AutoCad, QGIS o gvSIG, así como las posibilidades de generación presentes en la Sede Electrónica del Catastro (fig. 2).

Una vez elaborada la RGA de todas las parcelas que han de ser objeto de modificación debe verificarse su bondad, su encaje en el parcelario catastral. Los requisitos que ha de cumplir la representación

Figura 2
Generación del GML de parcela catastral desde la SEC



gráfica georreferenciada alternativa de las fincas que se aporte al Registro de la Propiedad se recogen en el apartado séptimo de la Resolución conjunta de la Dirección General de los Registros y del Notariado y de la Dirección General del Catastro por la que se regulan los requisitos técnicos para el intercambio de información entre el Catastro y los Registros de la Propiedad. Muy resumidamente, deberá estar representada sobre la cartografía catastral y respetar la delimitación de la finca matriz o del perímetro del conjunto de las fincas aportadas, precisando las partes afectadas o no afectadas, de modo que el conjunto de todas las parcelas resultantes respete la delimitación que conste en la cartografía catastral.

- Si como consecuencia de un levantamiento topográfico se observa que la cartografía catastral presenta un desplazamiento o giro, dado que su corrección no puede ser objeto de modificación de manera aislada, la representación gráfica resultante se deberá apoyar en la cartografía catastral existente respetando las distancias relativas. El técnico hará constar en su informe la magnitud y dirección del desplazamiento o giro observados, expresando los parámetros de transformación que haya tenido que emplear. Estos parámetros se incorporarán como metadatos en la alteración que se realice, pudiendo ser usados posteriormente por Catastro para el cálculo de los parámetros de corrección de las coordenadas de la cartografía catastral del municipio en su conjunto. Diferentes programas libres y comerciales, así como el Portal del Colegio Oficial de Ingeniería Geomática y Topográfica, ofrecen herramientas de cálculo de estos parámetros.

Solo se deben incluir los parámetros de transformación si las coordenadas se han medido por técnicas topográficas sobre el terreno. Si se elabora la RGA sobre otra cartografía diferente o una ortofoto no coincidente con la cartografía catastral, en

función de sus características, fecha de elaboración y precisión o resolución, la transformación puede no ser adecuada.

La figura 3 muestra estos conceptos en la práctica. Se muestra un ejemplo de mo-

Figura 3
Ejemplo de empleo de RGA.
Posicionamiento sobre la cartografía catastral



Figura 4
Ejemplo de empleo de una RGA. Situación inicial y final



dificación de la delimitación en una finca rústica (imagen superior), antes de apreciar la existencia de inexactitudes en la delimitación de la parcela catastral tal y como pudiera entenderse de la superposición directa de la nueva delimitación sobre la cartografía catastral (imagen central), se debe proceder a su posicionamiento sobre la cartografía catastral realizando los desplazamientos y giros oportunos (imagen inferior). Una vez posicionada sobre la cartografía catastral, puede procederse a la corrección en la delimitación que se observa, e instar el oportuno procedimiento de alteración.

- La RGA debe abarcar la delimitación de todas las parcelas afectadas que consten en la cartografía catastral. Así, supongamos una errónea representación de la parcela que figura en la imagen izquierda de la figura 4 y que debe representarse tal y como figura en la parte derecha.

La representación gráfica georreferenciada alternativa para ser considerada válida deberá incluir todas las parcelas afectadas, en concreto deberá incluir las parcelas que se muestran en la figura 5. Cualquier parcela que se superponga mínimamente

con la delimitación parcelaria propuesta en la parte derecha de la figura 4 debe ser incluida, así, incluso debe incluirse el camino rural.

Figura 5
Ejemplo de empleo de una RGA.
Parcelas afectadas



Informe de validación gráfica (IVG)

La verificación del cumplimiento de los criterios anteriormente expresados se consigue mediante el servicio de validación gráfica presente en la Sede Electrónica del Catastro. Este servicio puede ser instado por técnico competente, fedatario público o ciudadano, bien interactivamente, bien invocado directamente los oportunos servicios web desde sus diferentes aplicaciones informáticas.

El servicio de validación genera el Informe de validación gráfica (IVG). Dicho informe es un documento electrónico firmado con Código Seguro de Verificación (CSV) del Catastro como Actuación Administrativa Automatizada, conteniendo adjunto un archivo XML con toda su información, incluyendo los GML de las representaciones gráficas aportadas y resultantes.

El informe evita el intercambio físico de archivos, al permitir la captura automatizada de su contenido, evitando errores de transcripción. El contenido de un informe de validación gráfica (así como el de una certificación) es accesible en la Sede Electrónica de Catastro, disponiéndose de diversas herramientas de localización y superposición.

Si el informe ha sido suscrito por técnico competente, contendrá su identificación, la fecha de realización de los trabajos técnicos, los datos del solicitante, la metodología de los trabajos utilizada, así como los desplazamientos y giros observados. El técnico que suscriba la representación gráfica deberá declarar, bajo su responsabilidad, que el trabajo se ha ejecutado siguiendo la metodología especificada, y no estar incurso en causa alguna que le impida o limite el ejercicio legítimo de su profesión o de incompatibilidad legal para su realización.

Su obtención precisa aportar los ficheros GML INSPIRE de parcela catastral de

la representación gráfica georreferenciada alternativa y superar las oportunas comprobaciones. El informe puede obtenerse con carácter previo al procedimiento de actualización del catastro cuantas veces sea preciso. El informe de validación acompaña, pero no sustituye, al correspondiente procedimiento de actualización catastral.

La validación verifica exclusivamente que la RGA cumple los requisitos técnicos para su incorporación a la cartografía catastral, y que las fincas resultantes de la operación respetan total o parcialmente la delimitación de la finca matriz o de las parcelas existentes en la cartografía catastral, señalando las partes afectadas y no afectadas. En ningún caso se valida que las operaciones jurídicas que dan lugar a la nueva configuración de las parcelas se ajusten a la legalidad vigente o dispongan de las autorizaciones necesarias de la administración o autoridad pública correspondiente. Un informe negativo no paraliza el tráfico jurídico, evidencia las parcelas catastrales afectadas total o parcialmente, facilitando la tramitación del oportuno procedimiento de rectificación o actualización correspondiente.

Si el resultado de la validación fuese positivo el informe contendrá la representación gráfica catastral resultante de la alteración catastral de las parcelas, un listado de coordenadas de sus vértices, y la superficie obtenida. Cuando el resultado de la validación fuese negativo, el informe, además de los errores o defectos advertidos, expresará, en su caso, las parcelas catastrales afectadas no incluidas en la representación gráfica remitida.

Obtención y contenido del IVG

El servicio de validación gráfica de representaciones gráficas alternativas se en-

cuenta disponible en la Sede Electrónica del Catastro desde enero de 2016. Desde esa fecha se han generado más de 125.000 informes de validación gráfica por 13.000 usuarios distintos, de los cuales aproximadamente un 55% han sido positivos. Un 64% de los informes generados lo fueron por usuarios identificados como técnicos competentes, un 34% por ciudadanos y un 2% por fedatarios. Actualmente, cada mes, se generan aproximadamente 10.000 nuevos informes de validación gráfica.

La obtención interactiva del IVG en la Sede Electrónica del Catastro precisa realizar los siguientes pasos:

1. *Autenticación.* El servicio es de uso libre pero se requiere la autenticación del usuario mediante su credencial digital (DNI-e, certificado electrónico, Cl@ve).

2. *Inclusión de los datos administrativos.* Si quien ha realizado el trabajo de

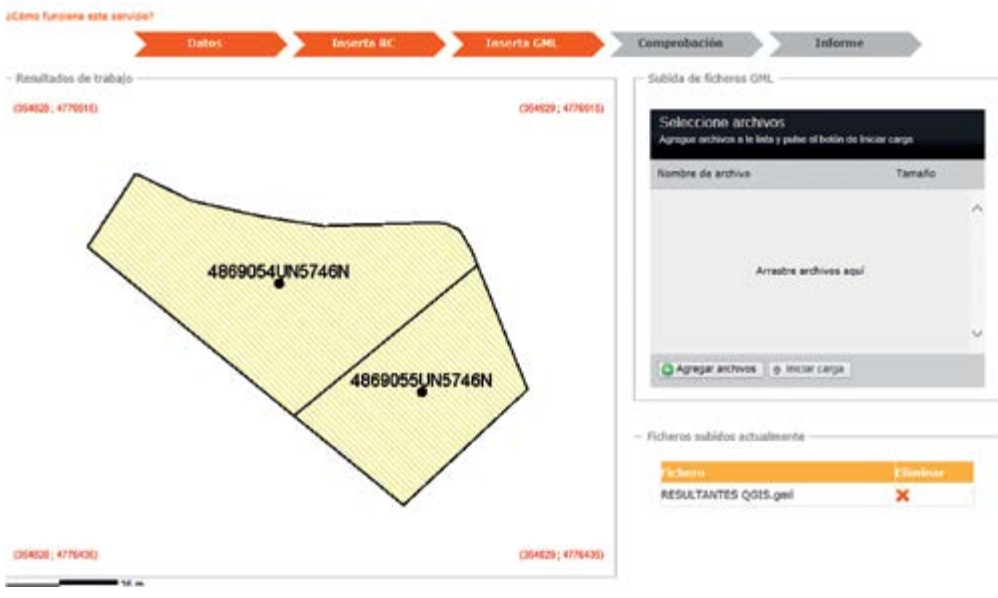
la formación del nuevo parcelario es un técnico competente, se solicitan sus datos profesionales, así como el solicitante del trabajo, junto con las especificaciones del trabajo profesional y en caso de que el técnico haya detectado un desplazamiento o giro en la cartografía catastral, los parámetros de transformación oportunos.

3. *Reflejo de las parcelas catastrales afectadas.* De cara a asegurar que los ficheros GML que se van a aportar son coherentes con la parcelas catastrales matriz sobre las que se quiere trabajar, se pide al menos el identificador de una parcela catastral que tenga intersección con el parcelario aportado.

4. *Aportación de los ficheros GML del parcelario aportado y validación sintáctica* (fig. 6).

5. *Comprobación del parcelario aportado.* Se verifica si se respeta la delimita-

Figura 6
Obtención interactiva en la SEC del IVG. Aportación de ficheros GML



ción que consta en la cartografía catastral, y no se producen superposiciones dentro del propio parcelario aportado. El resultado de la comprobación indica si con el parcelario aportado se generaría un IVG positivo o negativo y se muestra una imagen del parcelario propuesto superpuesto al catastral.

En caso de una comprobación positiva, el resultado que se obtiene será similar al observado en la figura 7. Si el resultado de la comprobación fuese negativo, tal y como se muestra en la figura 8, se obtendrá una enumeración de los polígonos discrepantes, calificándose si la discrepancia es por defecto (cuando el parcelario aportado invade parcialmente una parcela catastral) o por exceso (si el parcelario aportado invade un dominio público).

6. *Emisión del informe de validación.*
El IVG es un fichero PDF que incluye la siguiente información:

- Información relativa al solicitante de informe, y en caso de que este sea un técnico competente, sus datos profesionales, así como especificaciones del trabajo profesional.
- Indicación de si el informe es positivo (la representación gráfica respecta la delimitación del perímetro del conjunto de las fincas aportadas que resulta de la cartografía catastral y reúne los requisitos técnicos necesarios que permitan su incorporación al Catastro) o negativo.
- Representación de la nueva parcelación propuesta.
- Representación de la parcelación catastral sobre la que se asienta la parcelación propuesta.
- Representación de la superposición de la parcelación propuesta con la catastral.
- Listado de parcelas catastrales afectadas, indicando si son afectadas to-

Figura 7
Obtención interactiva en la SEC del IVG. Validación positiva

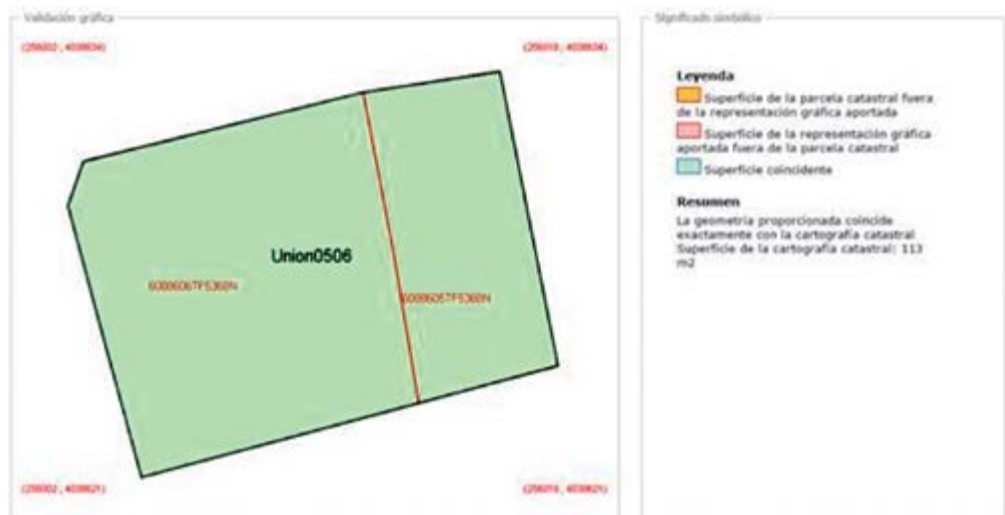
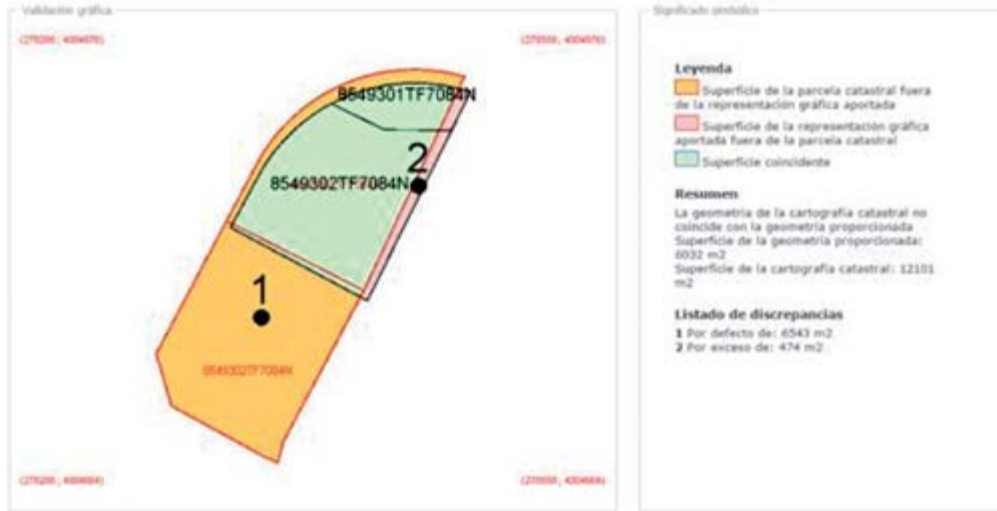


Figura 8
Obtención interactiva en la SEC del IVG. Validación negativa



talmente (si la nueva parcelación la recubre totalmente) o parcialmente (la nueva parcelación no las recubre totalmente, generándose por tanto un informe negativo).

- Solo para IVG de carácter positivo, listado del parcelario aportado, indicando las parcelas colindantes (catastrales o del parcelario aportado).

Además, el documento incluye un archivo adjunto en formato XML con toda la información presente en el informe, incluyendo los archivos GML de las parcelas aportadas y los GML resultantes de su superposición con la cartografía catastral. Este archivo XML habilita el acceso automatizado al contenido de un IVG tanto por las aplicaciones informáticas de notarios y

Figura 9
Aspecto de un IVG positivo



registradores como por las propias aplicaciones catastrales. Así, se elimina el intercambio físico de archivos informáticos, se garantiza la correspondencia entre imagen y coordenadas, se permite la visualización de la nueva representación sin herramientas GIS propias, y se evitan posibles errores en la transcripción de las coordenadas.

En la figura 9 se muestran, en miniatura, las páginas del pdf de un ejemplo de IVG positivo, y, al final del artículo se incluye, como Anexo I, un ejemplo completo de IVG.

Dinámica de uso del IVG

El objeto presente en el tráfico inmobiliario debe ser definido al inicio del mismo, debe ser conocido y aceptado por todos los agentes intervinientes, transitando entre ellos sin modificaciones. La información derivada de su configuración gráfica debe poder ser correctamente transcrita al documento público, e incorporada al Catastro y al Registro de la Propiedad, constituyéndose el IVG en habilitador de dichas posibilidades.

La definición del objeto no puede hacerse sin tener en cuenta la información presente en Catastro. La información catastral debe ser aceptada como punto de partida del negocio jurídico, o ser mejorada antes del inicio del citado negocio durante el cual se procederá a su alteración.

El IVG permite a todos los agentes que intervienen en el tráfico inmobiliario la validación previa de la información gráfica que finalmente se remitirá al Catastro. Dicha validación posibilita conocer cuanto antes las consecuencias de la información a remitir, habilitando la toma de las oportunas decisiones. La validación previa evita correcciones en estadios finalistas (escritura ya confeccionada, inscripción realizada, licencia autorizada), donde la corrección es difícil o muy costosa.

La validación previa implica el conocimiento de la situación de partida catastral. Se debe aceptar (por ser suficientemente correcta y precisa) o mejorar. La Dirección General del Catastro resolverá, vía subsanación de discrepancias del artículo 18.1 de la Ley del Catastro Inmobiliario (LCI), cuantas discrepancias de la cartografía catastral con la realidad le sean planteadas, siempre que jurídicamente sea posible, pudiéndose emplear el IVG para su reflejo y constatación.

Se resolverán con la suficiente agilidad para que el objeto del negocio pueda iniciar su tráfico jurídico correctamente definido. Una vez asegurado el contorno de la operación, la ausencia en Catastro de un negocio aún no formalizado originará la oportuna representación gráfica georreferenciada alternativa que debe cumplir las especificaciones técnicas anteriormente detalladas para la incorporación de alteraciones en la cartografía catastral.

Notarios y registradores, mediante la comunicación regulada en el artículo 14 LCI, deben remitir a Catastro todas las alteraciones catastrales de las que tengan conocimiento. El intercambio se realiza por medios telemáticos, de forma estructurada y normalizada, empleando los servicios web de remisión de alteraciones catastrales disponibles en la Sede Electrónica del Catastro. El IVG sustituye a la remisión de ficheros GML de representaciones gráficas alternativas, bastando con consignar en el envío los dieciséis dígitos del CSV del correspondiente informe. Desde dicho CSV es posible acceder al catálogo documental catastral y recuperar los ficheros GML de las representaciones gráficas originalmente empleados en la generación del Informe.

A continuación, se detalla el uso de la información gráfica catastral en general, y del IVG en particular, a lo largo de los diferentes pasos que tienen lugar en el tráfico inmobiliario, asumiendo la exis-

tencia de documento público e inscripción registral.

1. En el momento de firma del documento público, cuando se manifieste por los otorgantes que la certificación catastral descriptiva y gráfica (CCDG) vigente coincide con la realidad física de la finca, se deberá describir la finca de acuerdo con la misma, e incorporar una copia a la escritura, solicitando la inscripción de la representación gráfica georreferenciada en el Registro. Cuando se ponga de manifiesto que la cartografía catastral no refleja la realidad de las fincas, al no reflejar el negocio aún por realizar, hay que aportar la oportuna RGA. Se recomienda la aportación del correspondiente IVG. Si no se ha aportado por el técnico competente, es recomendable que la validación gráfica se obtenga por la notaría antes de otorgar la escritura.

2. El IVG, sea positivo o negativo, determina todas las parcelas afectadas, total o parcialmente, a fin de que en el procedimiento notarial correspondiente, se pueda identificar a los titulares catastrales de las mismas, para darles el trámite de audiencia pertinente. Es recomendable que en dicho trámite se dé traslado del IVG en la notificación, para obtener una respuesta (consentimiento o no oposición) debidamente informada.

3. Es deseable que la escritura de alteración de la descripción física de la finca incorpore el informe de validación gráfica que ha servido para su formalización, lo que permitirá la identificación de la representación gráfica de cada parcela con las que consten en la escritura, operación necesaria para evitar errores en la validación catastral posterior y en la asignación de referencias catastrales.

4. Una vez se firme el negocio jurídico, la notaría remitirá telemáticamente toda la información necesaria para incorporar las alteraciones al Catastro. Catastro informará telemáticamente a la notaría del avance en la tramitación del procedimiento. En con-

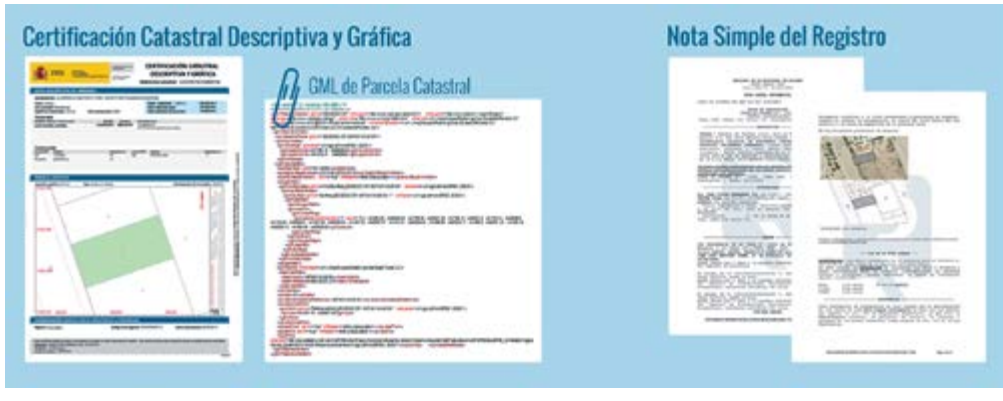
creto, informará de las referencias catastrales asignadas, así como de la existencia de acuerdos de alteración catastral para su descarga y entrega al interesado. La notaría podrá incorporar esta información, así como las certificaciones descriptivas y gráficas resultantes como anejo a las escrituras.

5. Los documentos que se presenten para su inscripción en el Registro de la Propiedad que incorporen una representación gráfica georreferenciada de la finca permiten que ésta sea inscrita en el folio real, siempre que así lo solicite el interesado.

- Para la inscripción de la representación gráfica catastral el documento que se debe aportar es la certificación catastral descriptiva y gráfica (CCDG), que será tomada como punto de partida para la calificación del registrador y para su tratamiento por la aplicación informática registral.
- Si se incorpora al título inscribible una alteración de la descripción de la parcela o parcelas afectadas, que todavía no se ha incorporado al Catastro, se debe aportar una representación gráfica georreferenciada alternativa (RGA), o el correspondiente informe de validación gráfica (IVG). El registrador puede solicitar a través de la SEC, la validación gráfica y la validación técnica de la descripción de la finca antes de la inscripción. Dicha validación resulta recomendable para evitar errores en la validación técnica del Catastro posteriores a la inscripción, difícilmente subsanables.

6. Para las labores de calificación e inscripción registral es de gran utilidad el IVG, sea positivo o negativo, dado que determina todas las parcelas catastrales afectadas, total o parcialmente, a fin de que en el procedimiento registral correspondiente, se pueda identificar a los titulares de las mismas, para

Figura 10
Expresión de la coordinación



darles el trámite de audiencia cuando sea necesario. Al igual que en el caso de las notarías, es recomendable que en dicho trámite se dé traslado del IVG en la notificación, para obtener una respuesta (consentimiento o no oposición) debidamente informada.

7. Si se ha inscrito una representación gráfica alternativa el Registro remitirá telemáticamente a Catastro la información relativa a la misma. Si la información suministrada supera las oportunas validaciones se procederá a tramitar el correspondiente procedimiento. Catastro avisará telemáticamente de su finalización, pudiendo el Registro proceder a descargarse las certificaciones descriptivas y gráficas, para su posterior incorporación al folio real haciendo constar la circunstancia de la coordinación.

8. Una vez la representación gráfica georreferenciada inscrita sea la catastral, el registrador deberá remitir al Catastro, junto con los datos de la inscripción, el código de la finca registral y la fecha de la coordinación, circunstancia que formará parte de las futuras certificaciones catastrales y registrales (fig. 10).

Tratamiento del IVG en catastro

El IVG resume de las características de las fincas objeto de negocio y de su superposición con la información catastral, generado en origen por técnico competente, administración actuante, ciudadano o incluso por el propio Catastro (como avance de la ulterior alteración), y empleado por notarios y registradores en escrituras públicas e inscripciones registrales, es comunicado a Catastro junto con el resto de la información del negocio acaecido.

El IVG puede formar parte de la documentación aportada con la correspondiente declaración catastral, puede ser empleado como parte de la documentación justificativa para la tramitación de una subsanación de discrepancias, o ser comunicado telemáticamente por parte de notarios y registradores, sustituyendo el CSV identificativo del oportuno IVG la remisión de los ficheros GML presentes en todo envío de alteraciones físicas. El contenido completo del IVG es accesible a las aplicaciones de

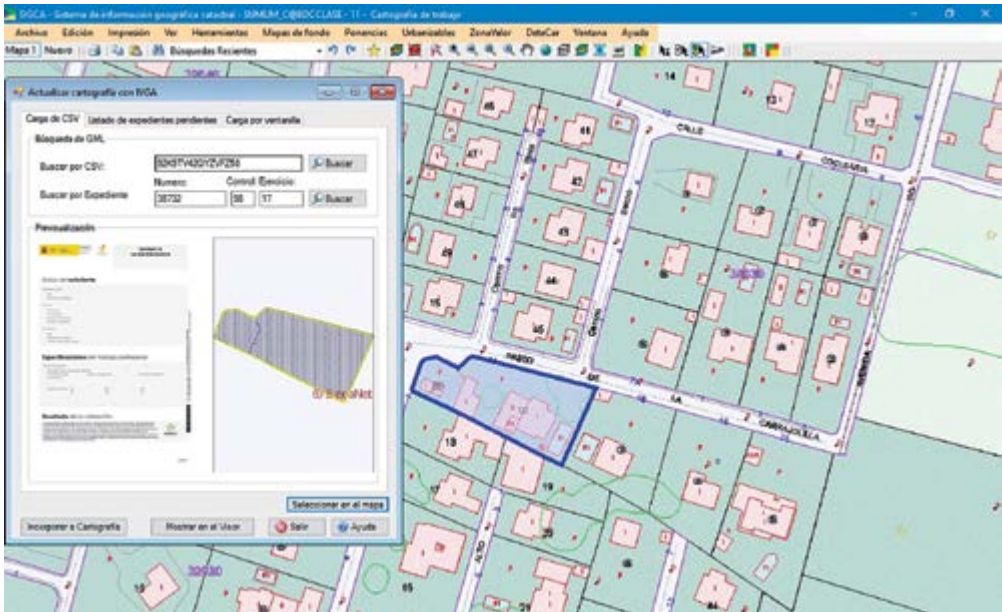
mantenimiento catastral facultándose su tratamiento automatizado (fig. 11).

En el caso de la información remitida por notarios y registradores vía los servicios web presentes en la Sede Electrónica del Catastro se determinará en base al tipo de alteración remitido y la oportuna validación si la información se considera mero suministro de información subsistiendo en el ciudadano la obligación de declarar ante Catastro, o si accede a comunicación o subsanación de discrepancias. Caso de existir comunicación o subsanación, se tramitará la alteración lo más ágilmente posible, formado parte de dicha tramitación la asignación de referencias catastrales (documento formal) y los correspondientes acuerdos de alteración. La tramitación respetará escrupulosamente la

información gráfica aportada, normalmente mediante el oportuno IVG.

En el nuevo escenario de colaboración planteado, los fedatarios no se limitan a mandar información periódicamente desvinculándose de los efectos que dicha remisión pudiera producir. El resultado del trabajo del fedatario tiene una ágil respuesta en Catastro, hay una vinculación entre lo remitido y las acciones desencadenadas en Catastro. Toda remisión de alteración jurídica o física por parte de los fedatarios implica una respuesta por parte de Catastro que desencadena las oportunas acciones. La validación previa posibilita resolver las dudas acerca de un envío y adelantar sus consecuencias, siendo el IVG pieza fundamental de dicha validación previa.

Figura 11
Empleo del IVG durante la tramitación en Catastro



El IVG pieza clave de la coordinación Catastro-Registro

El nuevo escenario de uso de la información gráfica catastral como fundamento de la información gráfica registral planteada por la Ley 13/2015 involucra a todos los agentes presentes en el tráfico inmobiliario. Catastro, Registros y Notariado han diseñado un nuevo modelo de interacción institucional, tecnológicamente avanzado, habilitador del empleo de la información gráfica georreferenciada a lo largo de todo el tráfico inmobiliario. El modelo de coordinación está ya disponible. Todas las aplicaciones, productos y servicios han sido desarrollados y trabajan coordinadamente.

La información gráfica está presente en el tráfico inmobiliario, los diferentes agentes involucrados han hecho suyo el modelo, participando activamente. Las piezas clave del proceso de coordinación entre Catastro y Registro son la “Certificación catastral descriptiva y gráfica” y el “Informe de validación gráfica”. Ambos productos incluyen como documentos adjuntos los ficheros GML expresión de las representaciones gráficas,

y se encuentran firmados electrónicamente por Catastro mediante los 16 dígitos de su Código Seguro de Verificación (CSV). El intercambio entre los diferentes agentes que intervienen en el tráfico inmobiliario sólo precisa esos 16 dígitos, condensándose en ellos la información gráfica precisa para alcanzar la Coordinación Catastro-Registro. Catastro actúa como garante de dicha información (fig. 12).

El objeto presente en el tráfico inmobiliario debe ser definido al inicio del mismo, debe ser conocido y aceptado por todos los agentes intervinientes. La información derivada de su configuración gráfica debe poder ser correctamente transcrita al documento público e incorporada al Catastro y al Registro de la Propiedad. El Informe de validación gráfica generado en origen por los interesados, y empleado por notarios y registradores en escrituras públicas e inscripciones registrales, y comunicado a Catastro junto con el resto de la información del negocio acaecido, es la garantía de que todos los agentes que intervienen en un determinado negocio jurídico que altera la información catastral emplean la misma información gráfica.

Figura 12
Dígitos del CSV



Bibliografía

- ARAGÓN AMUNARRIZ, Fernando (2017): “El Catastro, piedra angular del tráfico inmobiliario”, en *Revista Escritura Pública*, 107, pp. 30-31 [Disponible en red: http://www.notariado.org/liferay/c/document_library/get_file?folderId=12092&name=DLFE-263983.pdf].
- GÓMEZ GÁLLIGO, Javier (2015): “Grandes expectativas derivadas de la Ley 13/2015, de 24 de junio, en relación a la coordinación del Registro de la Propiedad y del Catastro”, en *CT Catastro*, 84, pp. 13-25. [Disponible en red: http://www.catastro.meh.es/esp/ct_catastro2.asp].
- JIMÉNEZ CLAR, Antonio J. (2015): “Perfiles de la coordinación de la información territorial gráfica, en la Ley 13/2015, de 24 de junio, de reforma de la Ley Hipotecaria y de la Ley del Catastro Inmobiliario”, en *CT Catastro*, 84, pp. 27-49. [Disponible en red: http://www.catastro.meh.es/esp/ct_catastro2.asp].
- NAVARRO HERAS, Belén (2015): “Una reforma muy esperada”, en *CT Catastro*, 84, pp. 7-12. [Disponible en red: http://www.catastro.meh.es/esp/ct_catastro2.asp].
- PUYAL SANZ, Pablo (2015): “La coordinación con el Registro de la Propiedad: Un reto para el Catastro”, en *CT Catastro*, 84, pp. 51-71. [Disponible en red: http://www.catastro.meh.es/esp/ct_catastro2.asp].

Recursos en red

- Coordinación catastro-Registro. Portal del catastro: <http://www.catastro.minhafp.es/esp/CoordinacionCatastroRegistro.asp>

- Preguntas frecuentes acerca de la Coordinación Catastro-Registro: http://www.catastro.minhafp.es/esp/faqs_catastro_registro.asp
- Guía de gestión de la Información Gráfica catastral en el Tráfico Inmobiliario: http://www.catastro.minhafp.es/esp/faqs_catastro_registro.asp

Normativa

- Ley 13/2015, de 24 de junio, de Reforma de la Ley Hipotecaria y del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario.
 - Texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario (fundamentalmente los arts. 2, 3, 11, 14, 18, 33, 36, 38 a 49 y 53.1.b).
 - Ley Hipotecaria (fundamentalmente los arts. 9, 10 y 198 a 209).
 - Resolución conjunta de 26 de octubre de 2015, de la Dirección General de los Registros y del Notariado y de la Dirección General del Catastro, por la que se regulan los requisitos técnicos para el intercambio de información entre el Catastro y los Registros de la Propiedad.
 - Resolución de 26 de octubre de 2015, de la Dirección General del Catastro, por la que se regulan los requisitos técnicos para dar cumplimiento a las obligaciones de suministro de información por los notarios establecidas en el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario.

Anexo I

Ejemplo de Informe de Validación Gráfica

INFORME DE VALIDACIÓN GRÁFICA

Datos del solicitante

Datos generales:

Nº: 00000000
 Nombre y apellidos: MIKI GONZÁLEZ GARCÍA GARCÍA GARCÍA

Título:

Profesión: ARQUITECTO
 Matrícula: 000000
 Colegio profesional: 000000
 Número colegiado: 0000

Solicitemos:

Nº: 000000
 Apellidos y nombre: MIKI GONZÁLEZ GARCÍA GARCÍA GARCÍA
 Fecha solicitud del trabajo: 00/00/00

Especificaciones del trabajo profesional

Trabajo topográfico

Realizado sobre cartografía catastral:
 Fecha del trabajo: 00/00/00 Fecha de validación: 00/00/00 Posición del trabajo: 1
 Descripción: **regulación solar tramitado 00000000**

Realizaciones:	SI	NO	EN

Resultado de la validación

La representación gráfica objeto de esta solicitud, respecto a la distribución de usos, está en el permitido del catastro de un tipo compatible con respecto a la cartografía catastral según se viene en desarrollo. Sección correspondiente que permite su incorporación al catastro, conforme a los términos descritos en el artículo 20.2 de la Ley 1/2001 y del artículo 20.2 del Real Decreto de la Ley del Catastro Inmobiliario. Se informa, en cualquier caso, de que el catastro no garantiza que la representación gráfica que se ha presentado sea correcta, sino que se garantiza únicamente el cumplimiento de los requisitos formales que se exigen para la inscripción en el catastro.

POSITIVO

Hoja 1/6



Hoja 2/6



Hoja 3/6



Hoja 4/6

INFORME DE VALIDACIÓN GRÁFICA

Parcelas catastrales afectadas

Referencia Catastral: 43010000000000000000
 Parcela: 10-1002-1
TORRALBA DE CALATRAVA (JUZGADO NOVA)
AFECTADA TOTALMENTE



INFORME DE VALIDACIÓN GRÁFICA DE LA INFORMACIÓN DE LAS PARCELAS AFECTADAS POR EL PLAN DE ORDENACIÓN TERRITORIAL DE CALATRAVA (2011). TORRALBA DE CALATRAVA (NOVA)

Hoja 5/6

INFORME DE VALIDACIÓN GRÁFICA

Parcelas resultantes

PARCELA 10A
 superficie: 281 m2

LADEROS LOCALES: 10A
 LADEROS EXTERNOS: 00000000000000000000

COORDENADA UTM

	X	Y	X	Y
1.	430240.00	4310000.00	0.	430240.00
2.	430240.00	4310000.00	0.	430240.00
3.	430240.00	4310000.00	10.	430240.00
4.	430240.00	4310000.00	10.	430240.00
5.	430240.00	4310000.00	10.	430240.00
6.	430240.00	4310000.00	10.	430240.00
7.	430240.00	4310000.00	10.	430240.00

PARCELA 10B
 superficie: 180 m2

LADEROS LOCALES: 10B
 LADEROS EXTERNOS: 00000000000000000000

COORDENADA UTM

	X	Y	X	Y
1.	430240.00	4310000.00	10.	430240.00
2.	430240.00	4310000.00	10.	430240.00
3.	430240.00	4310000.00	10.	430240.00
4.	430240.00	4310000.00	10.	430240.00
5.	430240.00	4310000.00	10.	430240.00
6.	430240.00	4310000.00	10.	430240.00
7.	430240.00	4310000.00	10.	430240.00
8.	430240.00	4310000.00	10.	430240.00
9.	430240.00	4310000.00	10.	430240.00
10.	430240.00	4310000.00	10.	430240.00

INFORME DE VALIDACIÓN GRÁFICA DE LA INFORMACIÓN DE LAS PARCELAS AFECTADAS POR EL PLAN DE ORDENACIÓN TERRITORIAL DE CALATRAVA (2011). TORRALBA DE CALATRAVA (NOVA)

Hoja 6/6

El catastro en Argentina: proyecto para el desarrollo homogéneo de los distintos Catastros Provinciales

Agrimensor Hugo Gatica

*Director de Catastro de la Provincia del Neuquén
Presidente del Consejo Federal del Catastro de la República Argentina*

Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo primordial, mostrar las acciones que desde el Consejo Federal del Catastro de la República Argentina se están desarrollando desde los últimos 4 años para lograr la plena aplicación de la Ley Nacional de Catastro n.º 26.209 y, en ese contexto, obtener —en formato digital— un mapa parcelario continuo, a partir de la publicación de la información generada con los trabajos que desarrollan cada uno de los catastros provinciales, y que sea componente central de la Infraestructura de Datos Espaciales nacional.

Se considera oportuno además, repasar el marco normativo y administrativo de este país, pues se estima que ello permitirá ayudar a comprender ciertas situaciones.

Por otra parte, se incluyen en el texto algunos comentarios surgidos de la perspectiva más práctica de su redactor,

luego de 22 años de trajín en la Administración Catastral Neuquina, pero también en el orden nacional, intercambiando experiencias, oyendo numerosas ponencias sobre aspectos teóricos del catastro y las políticas públicas de expresión territorial. Consecuentemente con lo antes expresado, ciertos comentarios parecerán discutibles, y lo son, invitando al debate enriquecedor de aquellos voluntarios que con espíritu constructivo, deseen plantear la discusión constructiva para el tema que nos ocupa.

Se desea por último agradecer al Agrimensor Alejandro Navarro, al Ingeniero Agrimensor Rodolfo Origlia y a la Dra. Mariana Olivera, por su colaboración desinteresada en revisar, corregir y enriquecer el presente texto. Y una vez más, gracias al catastro español por ofrecernos espacios de crecimiento.

Palabras clave: Catastro, Provincias, Federalismo, IDE, Nación, Agencia, Ar-

gentina, Consejo Federal de Catastro, Ley Nacional 26.209.

Abstract

The main objective of this paper is to show the actions that the Federal Council of the Cadastre of the Argentine Republic has been developing for the last 4 years to achieve the full application of the National Cadastre Law N ° 26.209 and, in that context, obtain—in digital format—a continuous plot map, based on the publication of the information generated with the work carried out by each of the provincial cadastral offices, and which is a central component of the national Spatial Data Infrastructure.

It is also considered appropriate to review the regulatory and administrative framework of this country, as this will help to understand certain situations.

On the other hand, the text includes some comments arising from the most practical perspective of its editor, after 22 years of work in the Cadastral Administration of Neuquén province, but also in the national order, exchanging experiences, hearing numerous conferences on theoretical aspects of the cadastre and public policies of territorial expression. Consistent with the above, certain comments will seem debatable, and they are, inviting the enriching debate of those volunteers who, in a constructive spirit, wish to propose a constructive discussion for the topic at hand.

Finally, we would like to thank the Surveyor Alejandro Navarro, the Surveyor Engineer Rodolfo Origlia and Dr. Mariana Olivera, for their selfless collaboration in reviewing, correcting and enriching the present text. And once again, thanks to the Spanish cadastre for offering spaces for growth.

Key words: *Cadastral, Provinces, Federalism, IDE, Nation, Agency, Argentina, Federal Council of Cadastre, National Law 26.209.*

Sistema de Gobierno y división política en Argentina

La República Argentina ha adoptado para su gobierno, una forma representativa republicana y federal. Republicana, pues se basa en la división, control y equilibrio de poderes con el objetivo de garantizar las libertades individuales. Se divide en tres poderes: Ejecutivo (gobernar, administrar y ejecutar el políticas públicas), Legislativo (legislar y controlar) y Judicial (administrar justicia). La forma representativa significa que el gobierno es ejercido por el pueblo a través de sus representantes, elegidos por el voto popular. Por último, la forma federal de gobierno está basada en la división territorial del poder entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales, quienes conservan todo el poder no delegado por la Constitución Nacional (C.N.) al Gobierno Federal (art. 121 C.N.).

Este último concepto, el del federalismo, ha influido e influye en varios aspectos de este país, entre ellos, el catastral, pues las Provincias se han reservado para sí, entre otras facultades, la de administrar su territorio.

El país está organizado en 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, asiento del gobierno nacional (Fig. 1).

Así es entonces que Argentina posee 24 jurisdicciones que generan sus propios catastros; 24 nomenclaturas catastrales distintas. La nomenclatura catastral, a veces mal llamada en nuestro país *matrícula catastral*, es el identificador único parcelario. Es decir, una nomenclatura catastral única y distinta para cada parcela o subparcela que se registra en cada uno de los catastros provinciales. Esa identificación parcelaria es la que varía según la Provincia que la asigne y si bien es una cadena de caracteres alfanuméricos, cambia en cuanto a su extensión y criterios de asignación.

Figura 1
División Política Argentina



Fuente: elaboración propia.

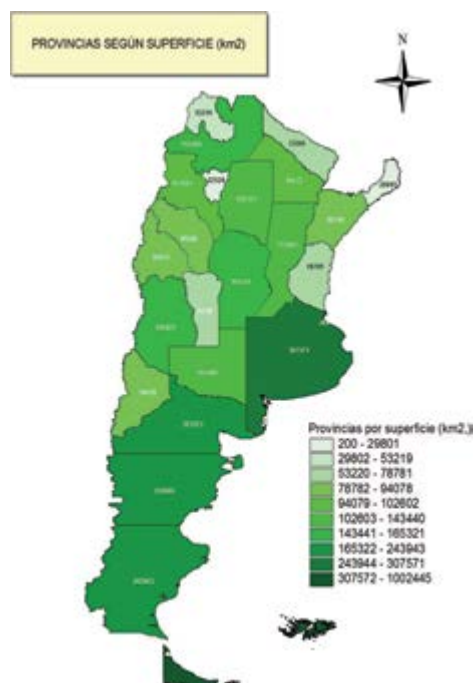
Según datos recogidos durante 2016, Argentina tenía entonces la distribución parcelaria incluida en la Tabla 1, datos hoy desactualizados pero que sirven para ilus-

trar el esquema general de distribución de las parcelas por Provincia:

En la Fig. 2, se agrega una ilustración que muestra el mapa de la República Argentina según las superficies de sus Provincias expresadas en km².

Un mapa temático que resulta muy ilustrativo es el indicado en la Fig. 3, en el cual puede observarse la distribución de la población en el territorio de la Nación. Se destaca la denominada “zona núcleo” del país, las Provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe. Casos singulares son las Provincias de Tucumán y Misiones con mayor densidad poblacional merced a su

Figura 2
Provincias según superficie



Fuente: elaboración propia.

Tabla 1
Cantidad de Parcelas según jurisdicciones

N°	Provincia	Parcelas Urbanas	Parcelas Rurales
1	BUENOS AIRES	6.700.000	310.000
2	C.A.B.A.(Ciudad Autónoma de Buenos Aires)	2.000.000	0
3	CATAMARCA	130.131	63.383
4	CHACO	245.000	56.000
5	CHUBUT	170.000	8.000
6	CÓRDOBA	1.820.483	206.868
7	CORRIENTES	361.406	26.306
8	ENTRE RÍOS	437.756	124.854
9	FORMOSA	152.423	19.186
10	JUJUY	130.000	40.000
11	LA PAMPA	170.000	30.000
12	LA RIOJA	128.479	15.854
13	MENDOZA	450.000	130.000
14	MISIONES	266.000	114.000
15	NEUQUÉN	230.000	11.424
16	RÍO NEGRO	280.799	24.731
17	SALTA	286.941	18.104
18	SAN JUAN	198.310	34.512
19	SAN LUIS	296.128	44.749
20	SANTA CRUZ	63.000	27.000
21	SANTA FE	1.800.000	200.000
22	SANTIAGO DEL ESTERO	140.000	55.000
23	TIERRA DEL FUEGO	35.528	1.088
24	TUCUMÁN	280.000	55.000
Total República Argentina Año 2.016		16.772.384	1.616.059

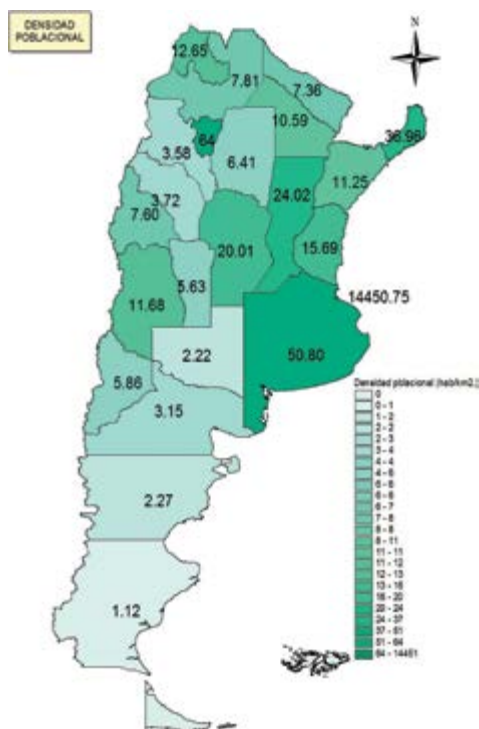
Fuente: Consejo Federal del Catastro.

superficie. Las cifras muestran también claramente a la Capital Federal con su alta cifra de habitantes por km², producto de varias causas que no viene al caso analizar ahora, pero que se deben en gran parte de la migración de áreas rurales hacia esta

ciudad en busca de mejor calidad de vida, condiciones laborales favorables, etc.

Se observan también con claridad vastos sectores del país con áreas despobladas, sobre todo en las Provincias patagónicas y del norte.

Figura 3
Provincias según densidad poblacional



Fuente: elaboración propia.

Historia del catastro en Argentina: la coexistencia de catastros provinciales

El catastro en Argentina es de competencia provincial, es decir implantado y conservado por las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (C.A.B.A.).

En su gran mayoría los catastros provinciales dependen del Ministerio de Economía o Hacienda, y en algún caso de la cartera de Ecología y Recursos Naturales Renovables (Provincia de Misiones). Casi la totalidad

de ellos, registran datos de inmuebles tanto del ámbito rural como urbano, sin embargo Provincias como Santa Cruz por ejemplo, realizan tareas de registro y actualización en las zonas rurales y el catastro urbano lo mantienen los distintos municipios.

Los datos disponibles en los catastros territoriales corresponden a los distintos aspectos de los inmuebles sitios en sus jurisdicciones, es decir datos económicos, físicos y jurídicos o sobre la titularidad de derechos que recaen sobre esos inmuebles. Los datos físicos los catastros los registran y actualizan como fuente auténtica de los mismos; se refiere a la geometría parcelaria que fijan los límites jurídicos registrados a través de la tramitación de los expedientes de mensura. En cuanto al aspecto económico, los catastros determinan las valuaciones fiscales de tierra y edificaciones a partir de la información disponible en sus registros. El tercer aspecto, aquél que contiene datos sobre las personas titulares de derechos sobre inmuebles no es registrado por el catastro sino por los registros de la Propiedad Inmueble (R.P.I.); en el caso de la Provincia de Salta, Catastro y R.P.I. conviven en la Dirección General de Inmuebles, como un único organismo administrativo pero con gestión interna independiente de los asientos catastrales y de actos jurídicos.

Lo referido en este último párrafo sobre todo al aspecto geométrico del catastro y conociendo que la geometría parcelaria en Argentina está definida por sus límites jurídicos, nos está induciendo a pensar que resulta más preciso y justo definir a este como el aspecto jurídico del mismo.

Es decir: el aspecto jurídico de la actividad del Catastro se sustenta en la registración de límites de tal naturaleza, que corresponden a los objetos de derechos reales de propiedad, ofreciendo la consecuente garantía pública de seguridad jurídica por el principio de especialidad de la cosa que interviene en la instrumentación del derecho de propiedad.

Las constancias de titularidad del derecho obrantes en el registro público catastral no “añaden” o “transmiten” ninguna aptitud o alcance a sus asientos de inscripción, como para calificar que el Catastro se caracteriza o goza de un “aspecto jurídico” basado en estos antecedentes.

Por ello, parece exagerado que el aspecto hasta ahora entendido como “jurídico” se asigne a la mera disposición de datos sobre personas con derechos sobre los inmuebles, y cuya registración es competencia de un organismo externo al catastro. Se considera que la clasificación de los tres aspectos del catastro que hasta hoy se ha aplicado, en la que el aspecto jurídico asume el rol ya comentado, corresponde además a una concepción fiscal o “tributarista” del catastro, distinta al rol que desempeña en el plano jurídico el catastro argentino.

Referido al aspecto económico, se indica que los organismos catastrales tienen entre sus funciones realizar el cálculo de los valores fiscales de los inmuebles. Se valúan tanto el suelo como las edificaciones y en general, se aplica para determinar el valor del suelo el método comparativo en base a datos de los mercados inmobiliarios, y para las construcciones, el método del valor de reposición. Las valuaciones están regidas por leyes provinciales e impactan en la determinación de impuestos provinciales (Impuesto Inmobiliario y otros); también incidían en impuestos de alcance nacional (Bienes Personales) hasta las últimas reformas aplicadas por el Gobierno.

Todos los catastros poseen información en formato gráfico y alfanumérico, aunque no en el mismo formato ni grado de desarrollo. Existen casos de catastros con información gráfica en formato .dxf, otros en formato SIG, con una base de datos alfanumérica vinculada a una base de datos gráfica, y comienzan a aparecer algunos catastros administrando bases de datos geográficas (GDB).

El Consejo Federal del Catastro (C.F.C.) se constituyó el 4 de diciembre de 1958 con la finalidad de promover, coordinar y orientar la ejecución de las tareas relativas al Catastro Territorial de la República Argentina. En suma, significó un importante acuerdo de voluntades de los Directores de los organismos catastrales provinciales sin un marco jurídico adecuado.

Dicho Consejo, ha cumplido funciones ininterrumpidamente en pos del desarrollo catastral, aunque fue legalmente reconocido a partir de la promulgación de la Ley nacional de Catastro 26.209 sancionada en marzo del año 2007.

Esta norma legal nacional, tan necesaria, fue la resultante de años de trabajo, discusiones y consensos en el seno de la Agrimensura Nacional, con activa participación del C.F.C. Aprobada como ley complementaria al nuevo Código Civil y Comercial de la Nación que entró en vigencia en el mes de agosto de 2015, aún con sus aspectos mejorables, define el esquema, eje o marco legal uniforme al que deben ajustarse los catastros provinciales, estableciéndolos como registros públicos del Estado. Sin perjuicio de ello, cada jurisdicción local posee, además, y de modo preexistente, su propia normativa catastral, debido al sistema federal de gobierno de este país.

Un aspecto que se destaca en Argentina, refiere al nacimiento de los bienes inmuebles por naturaleza, ya que la especialidad de los mismos como objetos del derecho tiene lugar a través de la intervención del organismo catastral como registro público del estado. Dicho en lenguaje coloquial, *las parcelas y subparcelas surgen con la inscripción de los planos de mensura en los catastros provinciales y la consecuente registración del estado parcelario contenido en ellos*. Lo que distingue al catastro argentino es que registra los límites jurídicos demarcados en el territorio por un acto de mensura mediante el cual se materializa el alcance espacial del

derecho. Al mismo tiempo, dicho acto permite explicitar la relación entre los límites del derecho y la posesión ejercida que expresan los signos materiales existentes en el terreno. De este modo, se protege la buena fe en la adquisición de los derechos ya que el plano de mensura explicita la relación entre el alcance espacial del derecho y la posesión efectivamente ejercida.

La seguridad jurídica en el tráfico inmobiliario en Argentina se apoya de este modo en cuatro pilares: el Agrimensor, que determina directamente en el territorio los límites jurídicos y los representa en el plano de mensura que ingresa al registro público catastral para la constitución del estado parcelario; el Catastro, que publica tales límites demarcados que conforman la cosa inmueble objeto del derecho, identificándola mediante la nomenclatura que la distingue de las demás; el Notario, que interviene en documentar la dinámica de adquisición, modificación o extinción de los derechos reales sobre dicho inmueble, y el Registro de la Propiedad Inmueble, que publica a terceros el acto jurídico de disposición que tuvo lugar en sede notarial en relación al mismo.

Sin embargo, el catastro argentino muestra aspectos mejorables en sus sistemas de gestión y cierta heterogeneidad en lo que refiere además a la calidad de los datos existentes, la disponibilidad de los mismos en formato digital vectorial, las políticas de datos, y otros aspectos, que marcan la necesidad de trabajar en homogeneizar a la máxima expresión, la realidad tecnológica de los catastros provinciales como sus modelos de gestión y la publicidad de los datos registrados.

Esa heterogeneidad, sobre todo en los aspectos asociados a la innovación tecnológica, surge a partir de la década del '90, en que varias Provincias comenzaron a experimentar cambios en sus sistemas de gestión debido al desarrollo de implementación de sistemas de información

territoriales, financiados por organismos internacionales como por ejemplo el B.I.D (Banco Interamericano de Desarrollo). Fue así que algunas provincias comenzaron a cambiar sistemas obsoletos, que en muchos casos incluía la disposición de “terminales bobas”, es decir sólo de consulta, por conceptos entonces modernos tales como bases de datos relacionales, Sistemas de Información Geográficos y otros. Claro que entonces no se disponía del conocimiento y la experiencia que quizás hubieran resultado necesarios para que las obras llegaran a buen puerto, y en la gran mayoría de los casos, las tareas quedaron inconclusas tanto en el desarrollo de los sistemas como en la captura de datos. De todas formas aquellas tareas que se contrataron, si bien no cumplieron los objetivos propuestos, sirvieron para mostrar el camino a seguir en pos de dotar al Estado de herramientas aptas para brindar mejores servicios al ciudadano y a los gobiernos, rumbo que algunos mantuvieron pese a la resistencia al cambio que se observaba. Se vislumbraba de todas formas como inevitable el cambio de catastros en papel y con bases de datos administradas por organismos externos, hacia organismos que dispondrían de las tecnologías ya citadas y que hoy son realidad en la mayoría de las oficinas catastrales de Argentina. A la fecha, subsisten hoy en este país catastros sin la tecnología adecuada para una administración acorde a los tiempos que corren, en los que los “smart” ciudadanos demandan servicios ágiles, con información actualizada, disponible en Internet; catastros que deben brindar la posibilidad de realizar trámites de modo no presencial, intercambiar información en línea con los órganos de gobierno que correspondan, ser la base de las infraestructuras de datos espaciales, tal como veremos más adelante, manda la normativa vigente a nivel nacional.

Un caso llamativo y que se destaca tanto por la tecnología y el ingenio aplicados, como por la manifiesta política de datos,

es el catastro tucumano: ha desarrollado una aplicación para teléfonos móviles (“Catastro Móvil”) que permite, según el perfil del usuario, acceder a datos mínimos (ubicación, número de partida inmobiliaria) o también a datos protegidos (datos de los titulares de dominio, valuación fiscal). Si bien ha sido desarrollada sobre un concepto ya hoy antiguo, como son dos bases de datos (geográfica y alfanumérica) vinculadas por identificadores (ID), concepto hoy reemplazado por las bases de datos geográficas (GDB), lo sustantivo resulta en que los usuarios disponen de información de calidad y actualizada en cualquier momento y lugar, y muestra a las claras la política de datos aplicada en esa Provincia. Tucumán es sin dudas y más allá de aspectos tecnológicos, el ejemplo a seguir sobre todo por algunos estados provinciales que pese a tener la disponibilidad de la tecnología e información adecuados para su publicidad ágil y libre, aún requieren del registro de los usuarios para acceder a información pública (nomenclatura catastral, ubicación geográfica, por ejemplo). Para obtener mayor información sobre esta aplicación e incluso descargarla, se puede consultar el siguiente enlace: <http://www.catastro Tucuman.gov.ar/novedades/catastro-movil-2/>

Así las cosas, la presente gestión del C.F.C se paró sobre los logros alcanzados en gestiones anteriores, como por ejemplo el nuevo marco normativo al que se referirá luego, para proponerse como objetivo fundamental, arribar a disponer de un modo continuo en todo el territorio nacional, de un set de datos mínimos publicados por cada jurisdicción provincial. Claro que para ello resultaba necesario primero arribar a un desarrollo armónico de los catastros provinciales de manera que posibilitara una fórmula estándar de publicidad de datos y, lo que resultó y resulta aún escabroso, consenso en las políticas de datos. Cierta resistencia a publicar datos mínimos suele estar avalada, en el mejor de los casos, por

el temor a que se detecten inconsistencias en la información catastral, cuando en realidad si se espera contar con información perfecta probablemente jamás se publique la misma y, en caso de publicarse a pesar de los errores que pudieran existir, se dispondría de numerosos “auditores” que al detectar e informar esas falencias, permitiría gradualmente ir perfeccionando los datos catastrales.

Es entonces que desde aquél comienzo informal, sin marco legal, del C.F.C., se ha arribado hoy a una institución creada por una ley nacional que trabaja para alcanzar, entre sus principales objetivos, un desarrollo homogéneo de los catastros que posibilite una publicidad de los datos catastrales acorde a los fines que establece la norma citada y que se abordará en el próximo título.

La ley Nacional n.º 26.209 de 2007

Proyecto vertebrador

Como se dijo, merced al trabajo de varios años en los que fueron muchos los actores que abonaron su redacción, finalmente en enero de 2007 fue promulgada la Ley Nacional de Catastro n.º 26.209. En ese momento ya algunas Provincias mostraban en sus respectivos marcos normativos ciertos conceptos que la norma nacional recoge en su texto, tales como la definición de parcela, estado parcelario, verificación de subsistencia de estado parcelario, certificado catastral, entre otros. Así entonces, esta ley llegó como un intento por homogeneizar algunos aspectos e implantar otros; como ejemplo de lo primero se puede mencionar la definición que hace de parcela, y de lo segundo, la verificación de subsistencia de estado parcelario. Claro que su aplicación estuvo y está librada a las voluntades de las Provincias, en el marco del federalismo

propio del tipo de gobierno nacional al que se referirá más adelante.

Para una mejor comprensión se citarán los artículos considerados más destacados.

Artículo 1.º: Los catastros de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires son los organismos administradores de los datos correspondientes a objetos territoriales y registros públicos de los datos concernientes a objetos territoriales legales de derecho público y privado de su jurisdicción. Constituyen un componente fundamental de la infraestructura de datos espaciales del país y forman la base del sistema inmobiliario en los aspectos tributarios, de policía y ordenamiento administrativo del territorio. Administrarán los datos relativos a los objetos territoriales con las siguientes finalidades, sin perjuicio de las demás que establezcan las legislaciones locales:

- a) Registrar la ubicación, límites, dimensiones, superficie y linderos de los inmuebles, con referencia a los derechos de propiedad emergentes de los títulos invocados o de la posesión ejercida. Establecer el estado parcelario de los inmuebles y verificar su subsistencia conforme lo establecen las legislaciones locales y regular el ordenamiento territorial;
- b) Publicitar el estado parcelario de la cosa inmueble;
- c) Registrar y publicitar otros objetos territoriales legales;
- d) Conocer la riqueza territorial y su distribución;
- e) Elaborar datos económicos y estadísticos de base para la legislación tributaria y la acción de planeamiento de los poderes públicos;
- f) Registrar la incorporación de las mejoras (construcciones) accedidas a las parcelas y determinar su valuación;
- g) Determinar la valuación parcelaria;

- h) Contribuir a la adecuada implementación de políticas territoriales, administración del territorio, gerenciamiento de la información territorial y al desarrollo sustentable.

Capítulo II. Estado parcelario, constitución y verificación. Determinación de otros objetos territoriales legales

Artículo 4.º: A los efectos de esta ley, denominese parcela a la representación de la cosa inmueble de extensión territorial continua, deslindado por una poligonal de límites correspondiente a uno o más títulos jurídicos o a una posesión ejercida, cuya existencia y elementos esenciales consten en un documento cartográfico, registrado en el organismo catastral.

Artículo 5.º: Son elementos de la parcela:

I. Esenciales: a) La ubicación georeferenciada del inmueble; b) Los límites del inmueble, en relación a las causas jurídicas que les dan origen; c) Las medidas lineales, angulares y de superficie del inmueble.

II. Complementarios: a) La valuación fiscal; b) Sus linderos. Dichos elementos constituyen el estado parcelario del inmueble.

Artículo 6.º: La determinación de los estados parcelarios se realizará mediante actos de levantamiento parcelario consistentes en actos de mensura ejecutados y autorizados por profesionales con incumbencia en la agrimensura, quienes asumirán la responsabilidad profesional por la documentación suscripta, de acuerdo a lo dispuesto en la presente ley y en la forma y condiciones que establezcan las legislaciones locales.

Artículo 7.º: El estado parcelario quedará constituido por la registración en el organismo de aplicación del plano de mensura y demás documentación correspondiente al acto de levantamiento parcelario ejecutado. En el plano deberán constar los elementos que permitan definir la parcela, según lo es-

tablecido en el artículo 5.º de la presente ley y lo que establezcan las legislaciones locales. La registración no subsana ni convalida los defectos de los documentos.

Artículo 8.º: Con posterioridad a la determinación y constitución del estado parcelario en la forma establecida por la presente ley, deberá efectuarse la verificación de su subsistencia, siempre que hubiere caducado la vigencia, conforme las disposiciones de las legislaciones locales y se realice alguno de los actos contemplados en el artículo 12 de la presente ley.

Artículo 9.º: La verificación de subsistencia de estados parcelarios se realizará mediante actos de mensura u otros métodos alternativos que, garantizando niveles de precisión, confiabilidad e integralidad comparables a los actos de mensura, establezca la legislación local. Los actos de levantamiento parcelario para verificación de subsistencia serán autorizados por profesionales con incumbencia en la agrimensura, quienes serán profesionalmente responsables de la documentación suscripta, de acuerdo con lo que establezca la legislación local.

Artículo 12: En los actos por los que se constituyen, transmiten, declaren o modifiquen derechos reales sobre inmuebles, se deberá tener a la vista la certificación catastral habilitante respectiva y relacionar su contenido con el cuerpo de la escritura o documento legal correspondiente. No se requerirá la certificación catastral para la cancelación de derechos reales, y constitución de bien de familia, usufructo, uso y habitación, e inscripción de embargos y otras medidas cautelares.

Artículo 13: A los efectos de las inscripciones de los actos citados en el artículo 12 de la presente ley en el Registro de la Propiedad Inmueble, se acompañará a la documentación correspondiente el certificado catastral, sin cuya presentación no procederá la inscripción definitiva.

Artículo 15: Créase el Consejo Federal del Catastro, el que estará integrado por to-

dos los catastros de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con el objeto de cumplir con las finalidades establecidas en la presente ley, quienes dictarán sus normas para su organización y funcionamiento.

Capítulo VI. Disposiciones complementarias o transitorias

Artículo 16: Las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, deberán a través del Consejo Federal del Catastro, contribuir a la adecuada implementación de políticas territoriales, a la administración del territorio, al gerenciamiento de la información territorial y al desarrollo sustentable, en concordancia con el rol que compete al catastro como un componente fundamental para la infraestructura de datos espaciales del país. El Consejo Federal del Catastro contribuirá a coordinar las metodologías valuatorias con la finalidad de unificar criterios, destinados a informar a los organismos tributarios pertinentes en toda la Nación.

Artículo 17: Las normas pertinentes referidas a la constitución del estado parcelario y su registración, serán de aplicación gradual y progresiva según lo determinen los organismos catastrales de cada jurisdicción.

Artículo 18: Esta ley es complementaria del Código Civil.

Comentarios sobre la Ley 26.209

Se destaca la introducción de un concepto moderno, cual es que el catastro como componente fundamental de la infraestructura de datos espaciales del país.

Se define como parcela a la representación de la cosa inmueble de extensión territorial continua y registrada en el catastro.

También que la determinación de los estados parcelarios se realizará mediante actos de levantamiento parcelario consis-

tentes en actos de mensura registrados en el catastro provincial.

Impone la verificación de subsistencia de estados parcelarios y que la misma se realizará mediante actos de mensura.

También impone el Certificado Catastral (elemento de la publicidad catastral) en los actos por los que se constituyen, transmiten, declaren o modifiquen derechos reales sobre inmuebles.

Jerarquiza la información básica catastral y le asigna roles que la distinguen del mero uso tributario, al decir que las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberán, a través del C.F.C., contribuir a la adecuada implementación de políticas territoriales, a la administración del territorio, al gerenciamiento de la información territorial y al desarrollo sustentable, en concordancia con el rol que compete al catastro como un componente fundamental para la infraestructura de datos espaciales del país. Es decir, catastro como base de la I.D.E. (Infraestructura de Datos Espaciales) nacional.

Cierto es que será de extrema dificultad, o tal vez imposible, lograr las finalidades planteadas en la norma si la Nación no dispone de información básica catastral integrada, continua en todo su territorio, generada a partir del trabajo diario de los catastros provinciales y por ellos publicada de un modo estándar. Resulta difícil imaginar cómo puede el catastro jugar un rol fundamental en la I.D.E. nacional, si no se dispone, al menos y como capa cero, del parcelario continuo digital de alcance nacional.

También se observa cierta heterogeneidad en cuanto a la interpretación de temas centrales de la norma nacional, tales como Certificado Catastral, Verificación de Subsistencia de Estado Parcelario, sobre los que el C.F.C. está trabajando y deberá expedirse en un intento de estandarizar definiciones fundamentales de esta Ley.

El rol del Consejo Federal del Catastro y la Agencia Federal de Cooperación

Primeras acciones

Como se comentaba antes, se inició la presente gestión del C.F.C. con la intención de avanzar en cumplir las finalidades impuestas por ley, a partir de los logros alcanzados en gestiones anteriores. Se determinaron cuáles serían los datos mínimos a publicar. Se acordó entonces, en la reunión del C.F.C. realizada en la ciudad de Mendoza, la publicidad de los siguientes datos:

- Nomenclatura Catastral.
- Valuación de la Tierra Libre de Mejoras (o Construcciones).
- Superficie de Tierra.
- Valuación de la Superficie cubierta.
- Superficie cubierta.

Taxativamente se acordó no publicar datos de índole personal debido a que cuentan con protección legal, pero en la reunión siguiente realizada en Tucumán, se acordó incorporar datos referidos a las partidas tributarias, datos geográficos y datos dominiales como la matrícula de dominio¹, de manera optativa.

Así, se creó un grupo de expertos en temas informáticos que abordaron los aspectos técnicos según las líneas de acción emanadas del C.F.C., que continuaron desarrollando el tema. En eso estaba el C.F.C., cuando en 2015 sale a la luz el nuevo Código Civil y Comercial de Argentina, el cual introdujo conceptos que por alcanzar a los catastros, obligaron al C.F.C. a concentrar su atención en abordarlos, en búsqueda de hallar los mecanismos para

¹ Matrícula de Dominio: clave registral de acceso a los datos dominiales cuya fuente auténtica es el Registro de la Propiedad Inmueble.

asimilarlos a su labor registradora de estados parcelarios².

Simultáneamente, el C.F.C., consciente de la necesidad de hallar aliados en el orden nacional que a modo de fuerzas concurrentes, pudieran colaborar en alcanzar el objetivo de ser un actor importante en la I.D.E. nacional, suscribió convenios de colaboración con entes tales como el Instituto Geográfico Nacional, el Registro Nacional de Tierras Rurales, y el Ministerio de Defensa de la Nación. Estas acciones indicaron claramente que el C.F.C. por sí mismo no alcanzaría el fin mencionado, debido fundamentalmente a razones presupuestarias y a la naturaleza de su conformación. Esto se consideró así pues se avizoró que los trabajos necesarios de realizar, demandarían la dedicación de parte del grupo de técnicos de un tiempo extra a sus labores en cada uno de los catastros, pero también dado que son los Directores provinciales quienes lo integran, debía buscarse un esquema de trabajo que garantizara una continuidad en las tareas más allá de posibles cambios de autoridades.

De todas formas y a pesar de las dificultades, se logró que algunos catastros publicaran en el portal del C.F.C. la información disponible. Si bien no publican todas las Provincias y la publicidad no está estandarizada, se considera un logro pues marca un cambio en las políticas de datos. Estas publicaciones se acceden en el siguiente link: <http://cfcatastro.com.ar/sitio/index.php/nuestros-catastros/que-informacion-publican-nuestros-catastros>

Veamos, por ejemplo, el caso de la Provincia del Neuquén en las siguientes ilustraciones:

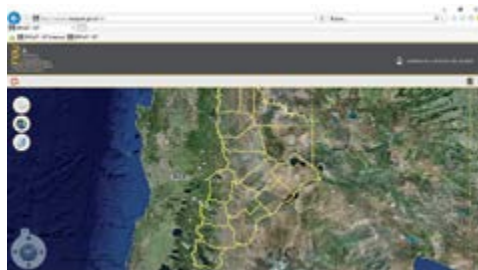
Accediendo al link indicado:



Eligiendo la Provincia del³ Neuquén:



Accediendo a la siguiente pantalla:



Con las herramientas se pueden realizar distintas acciones, entre ellas:

- Consultar la información de libre acceso:

² El Código Civil y Comercial y su impacto en el catastro argentino, merece una redacción especial y un tratamiento particular, que no se abordarán en el presente trabajo dada la relevancia de este tema.

³ Se indica "del" pues refiere al Río homónimo.



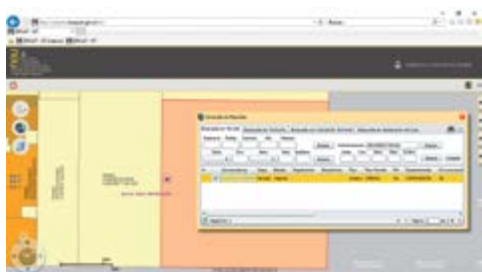
- Buscar parcelas según nomenclatura catastral, domicilio, Inscripción de Dominio o Designación según título, según las siguientes consideraciones:

Nomenclatura Catastral: Identificador único parcelario asignado por el catastro.

Domicilio: Domicilio en que se ubica el bien.

Inscripción de Dominio: Identificador asignado por el Registro de la Propiedad Inmueble a cada título de dominio de las parcelas.

Designación según título: descripción en el título portador de derechos a la parcela. En general refiere a "Lote 1 - de la Manzana J - de la Quinta X"



- Los usuarios registrados acceden según su perfil a distintos tipos de datos, incluidos personales protegidos por ley. Además pueden descargar la geometría parcelaria en formato .dxf, .shp o .kml.

Y otras acciones que se invita a experimentar, visitando el sitio.

Retomando el tema de los datos a publicar por los catastros provinciales, se acordó que el objetivo que debería perseguir el C.F.C. sería lograr el desarrollo armónico citado, respetando los tipos de datos de cada uno de ellos pero estandarizando su publicidad, de modo de arribar a un parcelario continuo en formato digital y de alcance nacional. Este parcelario llevaría asociados datos mínimos públicos, dejando para acuerdos posteriores la publicidad de datos protegidos por la normativa vigente.

Como se comentaba antes, en la búsqueda de alianzas estratégicas que permitieran arribar a este desarrollo, se contactó a funcionarios del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Viviendas de la Nación, organismo al cual el Consejo realizó una primer propuesta con el fin de arribar al parcelario continuo nacional mencionado. La intención del C.F.C. era conformar un grupo de expertos para aplicar lecciones aprendidas en el pasado citado (los '90) intentando así no cometer los errores inevitables entonces, contando con las experiencias vividas en distintos catastros provinciales y a partir de ello, con los servicios de agentes propios de los catastros. Como respuesta inmediata se obtuvo la propuesta de creación de una Agencia Federal de Cooperación para el Desarrollo del Sistema de Información Territorial, propuesta que excedía claramente a la original, pero que marcaba la necesidad por parte del gobierno de la Nación de disponer de información actualizada, completa, accesible, para ejercer con claridad la acción planificadora de políticas públicas de expresión territorial, algo por lo que se ha trabajado en mostrar desde el catastro: que no solamente se vea el impacto en el aspecto tributario del mismo, sino que fundamentalmente se imponga la necesidad de contar con información catastral básica para aplicar en la planificación del territorio.

Luego de algunas negociaciones, propuestas y contrapropuestas, se arribó al es-

tado actual en que se ha presentado al Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación, por medio de la Secretaría de Provincias dependiente de dicho organismo, una propuesta de proyecto de Decreto de creación y conformación de la Agencia Federal de Cooperación, que actualmente está siendo evaluada por los sectores legales de la misma. Se puede acceder a las propuestas mencionadas en el siguiente enlace: <http://cfcatastro.com.ar/sitio/index.php/documentos/documentos-compartidos>

A la fecha, el C.F.C. ha recibido y está analizando la respuesta al proyecto citado, que ha sido muy bien receptado en el organismo nacional.

Otras acciones del C.F.C. Las Declaraciones. Las acciones del C.F.C. para lograr la aplicación de la Ley 26.209 en el país

Se advierte un claro interés en armonizar y estandarizar las valoraciones inmobiliarias que determinan las Provincias a través de sus catastros, lo cual está en un todo de acuerdo a la Ley Nacional del Catastro. Pero ello no puede ocultar las claras competencias que poseen los catastros provinciales en el tema, fundado además de la Constitución Nacional, en Constituciones Provinciales, en la Ley Nacional del Catastro n.º 26.209 y en las leyes provinciales que dan el marco normativo al accionar de sus oficinas catastrales.

El C.F.C. estos últimos cuatro años, también ha desarrollado otras acciones de importancia, entre ellas, ha emitido tres Declaraciones sobre aspectos que han sido considerados necesarios exponer, algunos demandados por la Ley Nacional de Catastro; ejemplo de ello es la Declaración n.º 3, en la que se define a los Objetos Territoriales y Objetos Territoriales Legales que indica la norma, revistiendo sobre todo estos últimos singular importancia pues a

la luz de la ley, deben ser definidos por mensura y registrados en el catastro.

Otra declaración emitida en este período, ha sido la referida al Catastro Multifuncional (Declaración n.º 2), del que tanto se habla y que se consideró útil definir para unificar la visión del mismo.

También se emitió la Declaración n.º 1, la que aclara para el campo de la Agrimensura y del catastro, los roles que corresponden a los Agrimensores que desempeñan su labor profesional dentro del catastro o fuera de él, ejerciendo la profesión en el campo particular.

Estos documentos pueden obtenerse en el enlace: <http://cfcatastro.com.ar/sitio/index.php/documentos/documentos-compartidos>

El C.F.C. también ha realizado otras acciones en pos de lograr la plena aplicación de la Ley Nacional n.º 26.209 en todo el territorio, en la convicción que la misma fundamentalmente otorga seguridad al tráfico inmobiliario e impone al catastro asumir su rol protagónico en la I.D.E. nacional. Estos dos aspectos respaldan los proyectos en desarrollo y obligan a trabajar en alcanzar sus objetivos.

Las acciones citadas han incluido el trabajo conjunto con la Federación Argentina de Agrimensores (F.A.D.A.) y el Instituto Geográfico Nacional, participando en conjunto en jornadas realizadas en varias Provincias argentinas con el objeto de difundir los alcances de la norma y los beneficios de su aplicación. Estas tareas continúan en el presente.

Iniciativas y perspectivas de futuro

Los caminos a transitar por las gestiones del C.F.C. venideras sin dudas estarán enmarcadas por la norma nacional y por las acciones en desarrollo actualmente, a lo que se agrega la necesidad de intercambiar experiencias entre las Provincias en cuanto al abordaje que cada una ha realizado de

los nuevos conceptos introducidos por el Código Civil y Comercial. Continuar con el trabajo de difusión de las bondades de la aplicación de la Ley Nacional n.º 26.209, la generación del parcelario continuo nacional, la adecuación de los catastros provinciales a los tiempos actuales, el crecimiento de los departamentos técnicos en cuanto a la asimilación de las figuras surgidas con el código citado, son algunos de los temas que no pueden ni deben eludirse para, en definitiva, cumplir con el artículo 15º de la 26.209, pero además pensando en aquella vieja máxima que indica que *si no haces lo que te corresponde hacer y resulta necesario, alguien lo hará por ti, y si ello ocurre tal vez pierda sentido tu presencia*.

Y un tema que sin dudas deberá abordarse en el futuro cercano y que también indica la ley nacional, es el de armonizar las valuaciones fiscales, que demanda un tratamiento cuidadoso y responsable. En este aspecto, el C.F.C. realizó talleres zonales durante 2009, que finalizaron en 2010 con una exposición de las Provincias de los distintos métodos valuatorios aplicados en cada una de ellas. Estos trabajos se plasmaron en el libro denominado “MÉTODOS VALUATORIOS EN LA REPÚBLICA ARGENTINA, Un aporte desde el catastro argentino”⁴.

Conclusiones: El federalismo, las competencias locales, el interés nacional

Argentina, un país federal desde lo discursivo pero muchas veces no tanto desde lo financiero, sin dudas posee un sistema de

publicidad de Derechos Reales que brinda seguridad al tráfico inmobiliario a partir de los cuatro actores ya citados (Agrimensores, Catastro, Notarios, Registro de la Propiedad Inmueble), el cual lejos de abandonarse debe reforzarse con la aplicación de las herramientas modernas y del marco normativo nacional.

Pero también observa el redactor, que ese federalismo no debe hacernos perder la visión de conjunto, de país, de Nación, para lo cual se deben vencer las barreras locales, las diferencias políticas, pues ellas obran en desmedro del alcance de los grandes objetivos nacionales: ser un país que brinde seguridad jurídica, servicios de calidad a los ciudadanos, información adecuada a los gobiernos legitimados por el voto popular, equidad tributaria basada en el justiprecio de los inmuebles, y un marco social solidario en que los individuos puedan desarrollarse en beneficio propio y del conjunto de la sociedad.

Entonces, se debe comenzar a pensar en perder el miedo al término “catastro nacional”, entendiéndolo que ello no implica que las Provincias pierdan sus competencias en la conformación y gestión de sus catastros, sino todo lo contrario, que se fortalezcan y modernicen para, a partir de ello, poner a disposición de la Nación, en los formatos de publicación estándares aplicables, la información que diariamente generan o actualizan formando así el parcelario continuo nacional. Se considera que este puede ser uno de los más altos aportes que puede realizar el Catastro para el desarrollo equitativo de este país, con tantos recursos humanos, materiales y naturales.

⁴ C.F.C., septiembre de 2011.

El catastro multipropósito en Colombia, una herramienta para la construcción de paz

Iván E. Matiz Sánchez

*Abogado, Magister en Planeación para el Desarrollo
Universidad Santo Tomás de Colombia*

Laura Moreno

*Economista
Universidad Nacional de Colombia*

Resumen

En noviembre de 2016 el Congreso de Colombia ratificó el “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”. El primer punto, Reforma Rural Integral, establece un conjunto de iniciativas que buscan resolver los problemas históricos del campo, con el fin de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. Sin embargo, como se muestra en este documento, la implementación de lo pactado requiere del conocimiento de la situación de la tierra y las diferentes relaciones presentes en el territorio. En ese contexto, la implementación de un catastro multipropósito se convierte en una herramienta para conocer el estado real del campo, identificar las diferentes relaciones de

los campesinos y comunidades rurales con la tierra y el territorio, orientar y diseñar la política en respuesta a la realidad del territorio e impulsar el campo colombiano como espacio de paz.

Palabras clave: Catastro multipropósito, acuerdo final, reforma rural integral, Colombia.

Abstract

In November 2016, the Colombian Congress ratified the “Final Agreement to end the armed conflict and build a stable and lasting peace”. The first point of the agreement, the Comprehensive Rule Reform, establishes a set of initiatives in order to resolve the histori-

cal problems of the rural area and creates conditions for well-being of its communities. However, a successful implementation of the agreement requires knowledge of the land tenure system and the different relationships in the territory. In this context, the multipurpose cadastre allows to know the actual condition of land use, to identify the different relationships of rural communities with the territory, to formulate and design policies in response to territorial challenges and to transform Colombian rural areas into territories of peace.

Key words: *Multipurpose Cadastre, Final Agreement, Rule Reform, Colombia.*

El 24 de noviembre de 2016 el Gobierno de Colombia firmó con el grupo alzado en armas FARC-EP el “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”. La firma fue el resultado de cuatro años de negociaciones, un plebiscito que mostró la polarización del país sobre el tema¹ y la apuesta por repensar el país en un escenario distinto al de la violencia.

En este sentido, el acuerdo plantea una doble lectura. Por una parte, reconoce los problemas que dieron paso y se desarrollaron a partir de la confrontación con el grupo alzado en armas; por otra, es una hoja de ruta donde se reconoce la paz como una meta conjunta de la sociedad colombiana en la que todos los actores juegan un papel activo.

Dentro de los puntos del acuerdo, el primero es la Reforma Rural Integral (RRI). En este, el Gobierno nacional acepta el papel del campo como escenario principal del conflicto y su impacto sobre el desarrollo del sector y la calidad de vida de sus habitantes, y el

grupo armado identifica en la tierra una de las causas históricas de la violencia en el país (Acuerdo final, 2016, p. 10). Independiente de las motivaciones, es claro que el campo en Colombia es uno de los más golpeados por el conflicto, siendo necesario repensarlo en un escenario de paz para garantizar la no repetición, cerrar la brecha urbano-rural y asegurar el bienestar económico y social de la población en su conjunto.

Lo acordado para lograr dicha transformación incluye promover el uso adecuado de la tierra de acuerdo con su vocación y estimular su formalización, restitución y distribución equitativa, garantizando el acceso progresivo a la propiedad rural (Acuerdo final, 2016, p. 10). Aunque no es la primera vez que se define un plan en Colombia para transformar el campo, la RRI se diferencia de las clásicas reformas agrarias, impulsadas anteriormente², porque además de contemplar la redistribución de las tierras (reforma agraria), también apuesta por la articulación del tema agrario con las transformaciones económicas, políticas y sociales, lo que asegura el cambio en las condiciones de vida de los habitantes rurales.

Para lograr los objetivos trazados se requiere contar con información completa, oportuna y fiable de la tierra y el territorio, que permita diseñar, ejecutar, dar seguimiento, evaluar y ajustar las políticas enmarcadas en la RRI. Es allí donde nace la premura de un catastro multipropósito (CM) que i) contenga el inventario de todos los bienes inmuebles (predios) del país; ii) contribuya a esclarecer las diferentes relaciones que se presentan respecto de la tierra y el territorio; iii) apoye el proceso de reconocimiento y aseguramiento de los derechos de propiedad; iv) fortalezca el mercado de tierras y los fiscos; y v) facilite la gestión pública multisectorial y multiescalar, incluida la planeación económica,

¹ El 2 de octubre de 2016 más de seis millones cuatrocientos mil ciudadanos colombianos dijeron “No” al acuerdo de paz con las Farc-Ep. Con posterioridad, el Congreso de la República refrendó un nuevo acuerdo.

² 1936, 1961, 1968 y 1994.



Imagen encuentro nacional de comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes por la tierra y la paz en Colombia 2011.

social y ambiental, y el ordenamiento del territorio, entre otros fines. En ese contexto, el catastro multipropósito se convierte en una herramienta para la construcción de la paz, al aportar valiosa información con el fin de generar una nueva comprensión acerca de la tierra y del territorio.

Lo anterior, se aborda en tres secciones, aparte de esta introducción. En la primera se presentan los antecedentes del conflicto con el grupo alzado en armas FARC-EP, la evolución, estado y organización del catastro en Colombia, y las principales transformaciones del sector rural en los últimos 50 años. En la segunda sección se señala la relación del Acuerdo final con el catastro multipropósito y se detallan las fortalezas de este último para el cumplimiento de lo pactado. Finalmente, se abordan las principales conclusiones, en perspectiva de la puesta en marcha o reorientación de la política pública de catastro multipropósito, que busca contribuir al desarrollo rural del país en un entorno de paz.

Antecedentes

El centro de análisis de este artículo es la comprensión del Catastro Multicriterio como herramienta para el cumplimiento

de lo acordado entre el Gobierno nacional y las FARC-EP en el punto uno sobre la reforma Rural integral. Para ello, se hace necesaria la descripción del catastro en Colombia, una breve aproximación al conflicto con el grupo armado, y la presentación de la transformación que ha vivido el campo colombiano en los últimos 50 años.

Catastro en Colombia

En este apartado se hace una breve exposición de la historia, enfoque, competencias, modelo y principales actores implicados en el sistema catastral colombiano. Del mismo modo, se enuncian algunas de las transformaciones en curso, a partir de lo planteado en la política pública que dispuso la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano (Conpes 3859, 2016) y lo acordado en el punto uno del Acuerdo final.

El catastro colombiano tiene su origen en la Ley 30 de 1821, expedida por el Congreso de Villa del Rosario de Cúcuta, bajo la denominación “Catastro General del Cantón”. Su objetivo era identificar los bienes inmuebles y sus propietarios, al efecto de obtener recursos para cubrir los gastos que implicó el proceso de independencia.

Con la organización de la República Federal de los Estados Unidos de Colombia, en 1866 se promulgó la Ley 70 y posteriormente sus decretos reglamentarios 10 y 23. La citada ley dispuso la formación del catastro de tierras baldías de propiedad nacional para pagar con la venta de ese tipo de inmuebles las deudas de la independencia e impulsar la ejecución de obras públicas.

En 1908, con el decreto reglamentario 1227 de la Ley 20 de ese mismo año, se determinó la formación del catastro de la riqueza raíz en toda la República. Esencialmente, se buscaba una base para el cobro del impuesto predial y un uso estadístico, tomando como referencia el conocimiento del valor de la propiedad inmueble, privada y pública. Más adelante, en 1913, el Régimen Político y Municipal o Ley 4^o, confirió a las asambleas departamentales la facultad de reglamentar el impuesto sobre la propiedad raíz.

Entre 1918 y 1924 se dictaron otras normas, básicamente relacionadas con el impuesto de renta. En 1930, y como resultado de la misión *Kemmerer*, se recomendó la modernización y racionalización de la tributación, incluyendo la elaboración de planos prediales para contar con el detalle de la situación, extensión, área y otros atributos de los bienes inmuebles. Como consecuencia del bajo desempeño de los organismos territoriales en materia catastral, la Ley 78 de 1935 estableció la centralización del catastro en un organismo del nivel nacional: la Sección nacional de catastro. También fijó la declaración del valor de los bienes inmuebles por los propietarios o mediante valoración realizada por funcionarios catastrales.

A través del decreto 1440 de 1935 se creó el Instituto Militar y Catastral, que, en 1957 y con el decreto 290, se transformó en el Instituto Geográfico “Agustín Codazzi” (IGAC), asumiendo las competencias catastrales a nivel nacional, de acuerdo con lo previsto en el decreto 1301 de 1940.

Con la Ley 62 de 1939 se le entregó a la Sección Nacional de Catastro del Ministerio de Hacienda y Crédito Público la labor de deslinde y amojonamiento de las entidades territoriales. A su vez, la Ley 65 de ese mismo año le encomendó a la misma Sección la dirección técnica y el control del catastro en toda la República, con facultad reguladora; también facultó al Gobierno para dictar normas que establecieran la debida conexión entre las oficinas de registro y catastro. Cerrando este periodo, en 1940 fue expedido el mencionado decreto 1301 de 1940 o Estatuto Orgánico del Catastro Técnico en Colombia, que, entre otros aspectos, ratificó la conexión catastro-registro.

En 1970, el decreto 1250, Estatuto del registro de instrumentos públicos, además de definir algunas funciones y efectos del catastro, dispuso la automatización del servicio de registro y la conjunción del registro y el catastro. En los 80, producto de la misión de finanzas intergubernamentales *Bird-Wiesner*, se evidenciaron problemas en el impuesto predial, que llevaron a la expedición de la Ley 14 de 1983 y su decreto reglamentario 3496 de ese mismo año, para fortalecer los fiscos de las entidades territoriales. En esa ley se definieron los procesos de formación, actualización y conservación catastral, con los cuales ha venido desarrollándose el catastro en Colombia por intermedio de las entidades con competencias en la materia³. Esta misma

³ La formación es el proceso que se realiza para levantar de forma masiva —por primera vez— la información física, jurídica y económica de los bienes inmuebles (predios) —terrenos y construcciones—. La actualización, igualmente de naturaleza masiva, debe efectuarse en periodos máximos de cinco años, contados desde la formación o último proceso de actualización realizado. El objeto es renovar los datos inscritos en las bases catastrales, a partir de la revisión de la información física y jurídica del catastro, y la eliminación, en la económica, de disparidades originadas por cambios físicos, variaciones de uso o productividad, obras públicas o condiciones del mercado inmobiliario. Finalmente, la conservación, que es un proceso puntual, consiste en las

ley dispuso facultades extraordinarias para reorganizar y poder establecer un sistema nacional encargado de la prestación de los servicios de registro y catastro.

Con el decreto 1711 de 1984 se ordenó el intercambio obligatorio de información del registro con el catastro. Suministro mutuo que debía darse dentro de los primeros 10 días de cada mes. Del mismo modo, se determinó la adopción de un número único de identificación predial. En 1995 y con el Decreto 2157, se estableció el Plano definitivo de catastro resultante de los procesos de formación, actualización y conservación, para identificar los predios por sus linderos. Plano protocolizable con la escritura pública, con el fin de que no se requiera más la descripción literal de los linderos.

El Plan nacional de desarrollo 2010-2014 (Ley 1450 de 2011), en el artículo 24, retomó y confirmó la periodicidad del proceso de actualización catastral en periodos máximos de cinco años. También señaló que la financiación de los procesos catastrales estaría a cargo de las entidades territoriales y, en general, de quienes se beneficiaran de ellos. Finalmente, dispuso la formulación de una metodología para la actualización permanente y fijó como límite inferior de los avalúos catastrales el 60% del valor comercial.

La Ley 1579 de 2012 o Estatuto de registro de instrumentos públicos reafirmó el suministro de información a las autoridades catastrales dentro de los primeros 10 días de cada mes, por medios técnicos o electrónicos. En contraste, determinó que las autoridades catastrales entreguen al registro los números catastrales de los predios que generen nuevas fichas prediales y los planos cuando existan.

En 2015, el artículo 104 del Plan de desarrollo (PND) 2014-2018 (Ley 1753)

operaciones destinadas a mantener al día la información catastral física, jurídica y económica, de acuerdo con los cambios que experimente la propiedad inmueble (Resoluciones 070 y 1055 de 2011 y 2012-IGAC).

estipuló la implementación del catastro nacional con enfoque multipropósito, con fines adicionales a los fiscales, que han sido el lugar común a lo largo de la historia catastral colombiana. El catastro multipropósito debe lograr una plena coherencia con el registro y debe ejecutarse por medio de barridos prediales masivos, a partir de la metodología que se defina para tal efecto⁴. En ese mismo orden, estableció la reglamentación para concretar un Sistema nacional de administración y gestión de tierras, basado en el catastro multipropósito, el registro y el ordenamiento territorial.

El señalado Plan contempló igualmente la rectificación administrativa de linderos y áreas de los predios por acuerdo de los titulares de dominio y sus colindantes (art. 105, Ley 1735 de 2015). Por último, dispuso la delegación de competencias diferentes en favor de las entidades territoriales y esquemas asociativos del orden territorial, siendo una de esas competencias la ejecución de la función catastral⁵.

Con el documento Conpes 3859 de 2016 se definió la “Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano”, que además de hacer frente a los problemas de cobertura y actualización de la información catastral y de separación del catastro con el registro, entre otros, sumó el enfoque multipropósito o multifinanciatario. En la figura 1 se muestra el estado del catastro rural y urbano del país para 2017⁶.

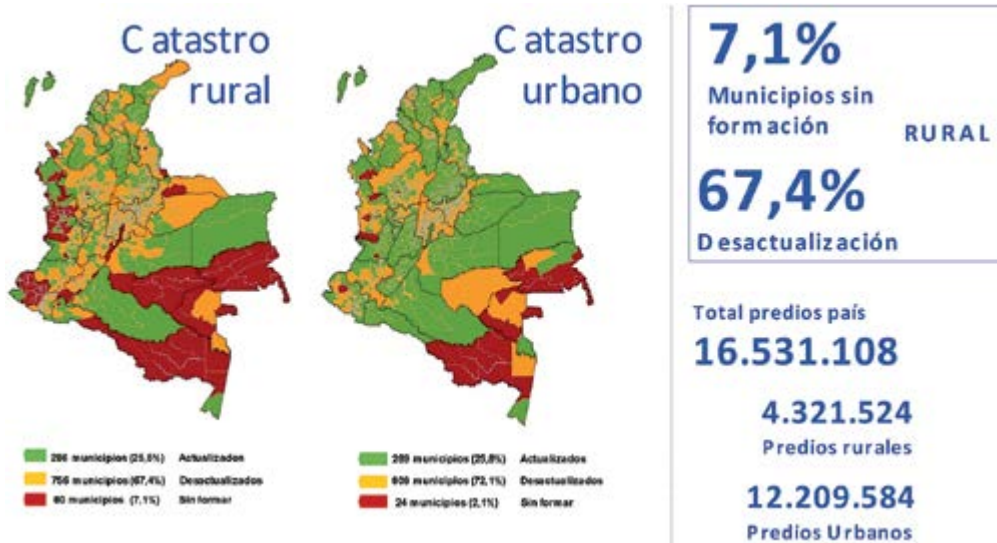
La política dispuso la implementación y sostenimiento de “(...) un catastro multipropósito moderno, completo, confiable, consistente con el sistema de registro de la propie-

⁴ Uno de los objetivos del piloto del catastro multipropósito que viene ejecutándose, bajo la coordinación del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

⁵ Hasta el momento el IGAC ha delegado la ejecución de la función catastral a Barranquilla y a las Áreas metropolitanas de Centro Oriente y Bucaramanga.

⁶ Información IGAC —consolidado nacional— vigente a 1° de enero de 2017.

Figura 1
Estado de la información catastral rural y urbana en 2017



Fuente: elaboración propia a partir de datos DNP e IGAC

dad inmueble, integrado con los sistemas de planeación e información del territorio, y en concordancia con estándares internacionales” (Conpes 3859). Lo anterior, en un plazo de siete años, divididos en dos fases: piloto y escalamiento⁷.

Para el momento de redacción del presente artículo⁸, el Instituto Geográfico “Agustín Codazzi” es la máxima autoridad catastral del país. En esa condición, le corresponde expedir las normas técnicas catastrales, a las cuales deben sujetarse las autoridades ejecutoras⁹, dentro de las que se encuentran: i) el mismo Instituto, de

manera desconcentrada¹⁰; ii) los catastros descentralizados de las ciudades de Bogotá, Cali y Medellín y el Departamento de Antioquia, en 124 municipios y iii) como entidades territoriales y esquemas asociativos del orden territorial delegatarios,¹¹ la ciudad de Barranquilla —en ejercicio— y los municipios que integran las Áreas Metropolitanas de Centro Oriente (AMCO)¹² y de Bucaramanga (AMB)¹³, a quienes igualmente les fue concedida la delegación, que iniciarían su ejercicio en 2018.

⁷ Incluye una meta de Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, del 25% del área geográfica rural del país.

⁸ Segundo semestre de 2017.

⁹ La regulación para la ejecución de la formación, actualización y conservación catastral.

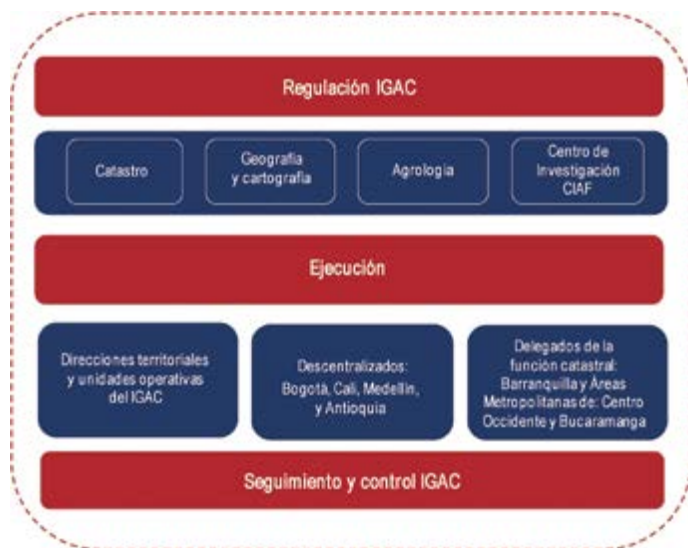
¹⁰ A través de sus Direcciones territoriales y Unidades operativas, distribuidas a lo largo y ancho del país.

¹¹ Artículo 180 del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, “Todos por un nuevo país” o Ley 1753 de 2015 y Ley 489 de 1998.

¹² Pereira, Dosquebradas y La Virginia.

¹³ Bucaramanga, Girón, Piedecuesta y Floridablanca.

Figura 2
Modelo vigente de distribución de competencias en materia catastral



Fuente: elaboración propia.

El Instituto Geográfico “Agustín Codazzi” también tiene a su cargo la vigilancia de los referidos procesos catastrales, para lo cual debe adelantar periódica y oportunamente la revisión, análisis y verificación en todo el país, pudiendo formular las observaciones que considere pertinentes ante el incumplimiento, contravención o error en la aplicación de las normas técnicas. Igualmente, le compete brindar de oficio, a solicitud de parte, asesoría a las demás entidades catastrales del país.

El Gobierno Nacional, los departamentos, distritos y municipios, y demás entidades públicas y privadas interesadas, asumen un papel de financiación de actividades de la formación, actualización y conservación del catastro, como quedó refrendado en la Ley 1450 de 2011. Actividades que se realizan con capital humano de cada entidad

catastral y con el apoyo de personas naturales o jurídicas contratadas para el efecto —terceros— del sector privado.

En la figura 2 se muestra el modelo actual de distribución de competencias catastrales en Colombia, que podría estar cambiando como consecuencia de la posible promulgación de la ley de catastro multipropósito¹⁴.

En síntesis, Colombia ha tenido un catastro que, desde su génesis, fue estructurado con fines esencialmente fiscales, que hasta el momento no ha podido completarse en términos de cobertura geográfica, que está desactualizado, separado del registro público de la propiedad y distante

¹⁴ Este tema se aborda a profundidad en la sección “el catastro multipropósito en la transformación del campo”.

de poder constituirse en un instrumento o herramienta de múltiples usos.

Los problemas, más que normativos, han sido estructurales. De hecho, vista su historia, lo que se evidencia es una prolija expedición de normas, en su mayoría incumplidas. M. García asegura que la “(...) cultura del incumplimiento de reglas en América Latina se remonta a los tiempos de las colonias española y portuguesa. Desde entonces, escritores, pensadores y gobernantes, a lo largo del continente, se han referido a la inobservancia de reglas”. Más adelante agrega: “Colombia no es una excepción en este panorama de sociedades poco respetuosas de las reglas. A finales del siglo XIX, el escritor y político José María Samper denunciaba la existencia de dos países, uno legal y otro real. (...)” (García, 2009: 15 y 20). En consecuencia, la transformación del catastro, como se señalará más adelante, parte del cambio en el marco normativo, pero solo se asegura a través de un proceso de implementación riguroso, continuo y sostenible.

El conflicto armado con FARC-EP

En un conflicto de más de medio siglo como el que tuvo lugar en Colombia con el grupo armado FARC-EP¹⁵ las decisiones y los consecuentes hechos están salpicados por interpretaciones de un lado y otro sobre lo sucedido. Consciente de este fenómeno, la mesa negociadora solicitó la conformación de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (CHCV), que entregó un informe sobre el origen, las causas y los principales factores que permitieron la persistencia del conflicto. Adicionalmente, dentro del Acuerdo final, se contempla la creación de la Comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición.

En este apartado se realiza un breve recuento sobre los principales hechos que marcaron el conflicto interno con las FARC-EP, sin que constituya una presentación exhaustiva de lo sucedido pero sí como elemento para contextualizar el proyecto catastral al que se dedica este trabajo. Para más información se recomienda al lector consultar el informe de la CHCV “Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia”.

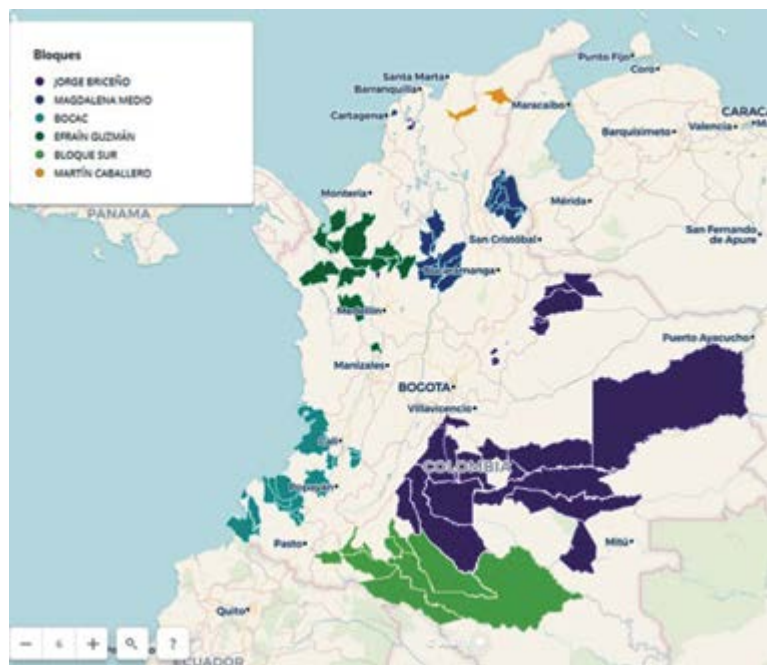
En la conferencia guerrillera de 1966, realizada en Sumapaz, fue constituida la FARC con el objetivo de hacerse con el poder en respuesta a las limitaciones de participación política que se estableció como solución a la violencia bipartidista que tuvo lugar en el país a mediados del siglo XX. Durante los siguientes años, el grupo guerrillero desarrolló redes de abastecimiento y vínculos comunitarios e impuso su orden donde el Estado no hacía presencia. Vale aclarar que para ese momento existían otras guerrillas bajo esquemas similares en diferentes regiones del país.

Para ese momento, además del conflicto con las guerrillas, se desarrollaron grupos paramilitares en respuesta y se generalizó un escenario de confrontación en el territorio colombiano. El refuerzo, por otras fuerzas externas, de los diferentes actores armados recrudesció el conflicto y dejó a merced de estos a la población civil. Tras sucesivos intentos de solución negociada al conflicto, los acuerdos de 2016 dan inicio al proyecto de superación del conflicto con la guerrilla de las FARC.

Para 2012, el presidente Santos inició el diálogo con las FARC para la terminación del conflicto, primero con una fase exploratoria. Una vez decidida la agenda fueron instaladas las mesas de negociación, que se desarrollaron en medio de las ofensivas de ambos lados. El primer punto que se acordó fue la Reforma Rural Integral, en junio de 2013, reconociéndose el campo como escenario del conflicto que ha limitado el desarrollo social y productivo del sector y sus habitantes.

¹⁵ Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo.

Figura 3
Presencia de las FARC-EP en el territorio, según organización por bloques



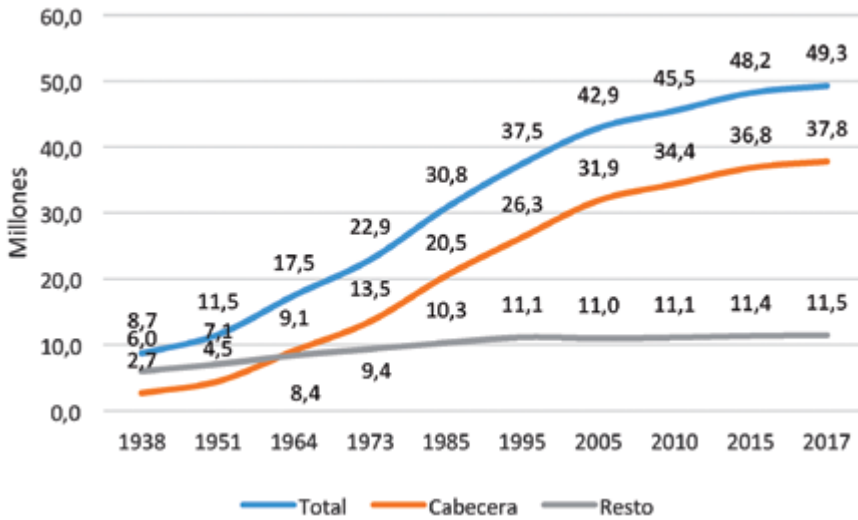
Fuente: elaboración propia a partir de consulta de fuentes secundarias.

El segundo punto se pactó en noviembre de 2013, sobre participación política. Incluye garantías de participación y busca asegurar la discusión en un escenario democrático, donde las armas no son una acción política válida. El tercer punto fue el fin del conflicto y cese al fuego bilateral, estableciéndose los mecanismos para dejar las armas. El cuarto punto, relacionado con las drogas ilícitas, se cerró en mayo de 2014. En este se abordan los problemas del cultivo, consumo y tráfico de drogas ilegales. El quinto punto, sobre víctimas y el sistema integral de justicia, verdad, reparación y no repetición, se firmó el 15 de diciembre de 2015. En él se pone a las víctimas en el centro de la discusión y se

establecen los mecanismos para conocer la verdad y reparar los daños.

Una vez terminada la negociación, se inició el proceso de socialización del acuerdo para surtir el plebiscito en octubre de 2016. La votación mostró la fuerte polarización del tema en el país, al imponerse el “No” con el 50,23% de los votos. A partir de ese resultado, y su reconocimiento, el Gobierno nacional llamó a los líderes de la oposición para revisar y ajustar el documento; se recibieron y analizaron comentarios y el ejecutivo presentó al Congreso el nuevo texto para su refrendación. Si bien el Congreso, como representante del pueblo, refrendó el Acuerdo final, el ejercicio ciudadano de participación —el plebiscito— dejó una pro-

Figura 4
Crecimiento de la población en Colombia, 1938-2017



Fuente: Censos Nacionales y proyecciones del DANE.

funda división en el país, que de una u otra forma se ha reflejado en la implementación.

La puesta en marcha del Acuerdo final es más que una necesidad, pero para ello se requiere voluntad política y una ágil estrategia de implementación, en momentos donde los intereses e incentivos por las elecciones de congresistas y presidenciales de 2018 marcan un importante escollo a superar.

El sector rural en Colombia en los últimos 50 años

La firma del Acuerdo final marca el cierre de un periodo caracterizado por el conflicto armado, el rápido crecimiento de la población y la modificación de la distribución espacial y territorial en el país. Mientras en los años 60 Colombia contaba con una población de 16,9 millones, donde cerca del 70% habitaba el campo, hoy

en día la población es casi el triple (49,3 millones) y menos de un tercio (23%) es rural¹⁶ (figura 4). Frente a este panorama, llama la atención que el número de habitantes en lo rural, en términos absolutos, se ha mantenido estable, al igual que sus condiciones de vida, expresadas en el nivel educativo, acceso a servicios públicos y calidad de vivienda, entre otros¹⁷.

¹⁶ Las estimaciones se construyeron a partir de los datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Sin embargo, el Programa de Naciones Unidas para el desarrollo en su informe de 2011 “Colombia rural, razones para la esperanza”, estima que el 32% de los colombianos son pobladores rurales.

¹⁷ De acuerdo con el DANE en el documento “Conceptos Básicos”, el término cabecera se refiere al “(...) área geográfica que está definida por un perímetro urbano, cuyos límites se establecen por acuerdos del Concejo Municipal. Corresponde al lugar en donde se ubica la sede administrativa de un municipio”.







Como lo señala Programa de Naciones Unidas para el desarrollo 2011, el proceso de modernización en Colombia se impulsó sin modificar los patrones de ocupación y explotación de la tierra, ni la estructura de tenencia o la solución de los problemas relacionados con los derechos de propiedad y la productividad del sector agrícola. Estas problemáticas, acompañadas del conflicto armado, el desplazamiento forzado y las dificultades de gobernabilidad sobre la totalidad del territorio, profundizaron la brecha entre lo urbano y lo rural a costa de la calidad de vida de los pobladores del campo. En este apartado se describe de manera concisa los problemas sobre: i) el uso de la tierra; ii) la titulación y adjudicación; y iii) la distribución-concentración de la propiedad rural, sin considerar esta una descripción restrictiva. Una revisión más completa de los problemas del campo en Colombia se puede consultar en Machado 2009 y 2011, DNP 2015, y CNMH 2016.

El uso de la tierra

De acuerdo con el Instituto Geográfico “Agustín Codazzi” en *Estudios de los conflictos de uso del territorio colombiano*, el 28% del total de las hectáreas del país presentan un conflicto relacionado con la sobreutilización o subutilización del suelo. Si a esto se le suma que, de los 32 departamentos, en 12, el porcentaje de hectáreas con algún conflicto supera el 50% del territorio, el estado de alerta aumenta.

Los niveles de conflicto de usos del suelo en Colombia representan un riesgo para la sostenibilidad de los ecosistemas y el desarrollo del sector rural (figura 5). Una dualidad común es el uso de los terrenos planos, que, a pesar de tener vocación agrícola, son utilizados para ganadería intensiva, mientras la agricultura familiar se ubica en las laderas (DNP, 2015, p. 37).

Figura 5
Conflictos de uso del suelo, 2012

	Vocación		Uso actual y cobertura
Agrícola	22.077.625		5.315.705
Ganadera	15.192.738		34.898.456
Agrosilvopastoril	4.057.776		5.064.191
Forestal / Bosques	64.204.294		60.703.476
Conservación	6.303.503		4.332.133
Cuerpos de agua	1.935.201		1.820.574
	Hectáreas		Hectáreas

Fuente: tomado de “Tierras y conflictos rurales”, CNMH Gráfica 22.

Figura 7
Distribución porcentual de la propiedad rural privada por rangos de tamaño 1970-2009



Fuente: tomado de Tierras y conflictos rurales, CNMH Gráfica 1, Gráfica 6.

indebida acumulación de baldíos adjudicados por parte de ciertos grupos de interés.

Distribución-concentración de la propiedad rural

Una herramienta para establecer la distribución de la tierra es el índice o coeficiente GINI. A medida que el indicador se acerca a uno la concentración de la tierra en muy pocos propietarios es mayor. En 2012 el Instituto Geográfico “Agustín Codazzi” presentó el *Atlas de la distribución rural en Colombia*¹⁹, donde, además de hacer un recorrido detallado del nivel de concentración rural en los

diferentes departamentos, presenta el GINI²⁰ de tierras para Colombia usando la información catastral. De acuerdo con los cálculos del CNMH, desde 1970 hasta 2009 más del 80% de los propietarios poseen menos del 20% de las tierras rurales en Colombia²¹ (figura 7).

Sobre los resultados expuestos es necesario hacer dos precisiones sobre los conflictos intrínsecos al problema de la distribución y una nota metodológica.

²⁰ El índice de GINI de la tierra es un indicador que toma valores entre 0 y 1. Entre más cercano a 1, es señal de mayor desigualdad en la distribución de la propiedad.

²¹ De acuerdo con cifras citadas por Suárez en su reseña 2015, la concentración de la propiedad en Colombia es un problema histórico. Entre 1827 y 1869 el GINI era de 0,839, entre 1901 y 1917 bajo a 0,776, de 1918 a 1931 se ubicó en el 0,802 y en 1964 creció a 0,889.

¹⁹ Con la participación de la Universidad de los Andes.

Con respecto al primer punto, las fuertes desigualdades generan conflictos por los recursos naturales, tales como el agua y el manejo de residuos entre grandes, medianos y pequeños propietarios. Como se observa en la figura 8, en la zona sobre las cordilleras se encuentra una concentración mayor que en los llanos y la zona selvática del Amazonas. Sin embargo, independiente de la concentración, la mayoría de la tierra se halla en poder de la gran y mediana propiedad. Ejercicios econométricos realizados en el país han evidenciado la relación entre la ocurrencia de actos violentos y la con-

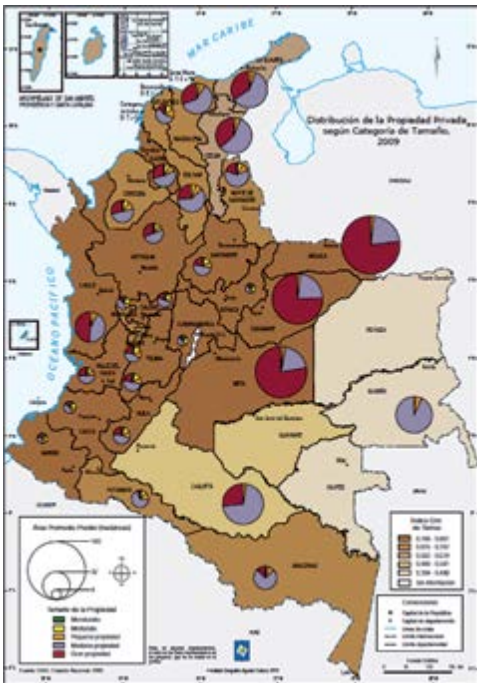
centración de la tierra, ya sea por abandono o desplazamiento forzado.

Con relación al segundo punto, como se explicó anteriormente, el GINI de tierras se calcula a partir de información catastral rural. Sin embargo, esta información aún no cubre el 100% del área geográfica del país y la existente tiene una importante desactualización. Adicionalmente, no suele concordar con la información del registro público de la propiedad.

De acuerdo con el Instituto Geográfico “Agustín Codazzi”, el 28% del área geográfica del país está sin formar, es decir, que el catastro no ha sido levantado por primera vez en poco más de 80 municipios²²; a su vez, 756 se encuentran desactualizados con

Figura 8

Distribución de la propiedad privada según categoría de tamaño, 2009



Fuente: atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia.

Figura 9

Número de municipios colombianos sin formar catastro, actualizados y desactualizados con corte enero de 2017



Fuente: elaboración propia a partir de datos IGAC.

²² Localizados fundamentalmente en la Orinoquía, Amazonía y parte de la costa pacífica colombiana, con poca población y suelos que están llamados a ser conservados, fundamentalmente (resguardos indígenas, territorios de comunidades afrodescendientes y parques naturales nacionales).

corte a enero de 2017²³ (figura 9). Estos factores afectan directamente la precisión del cálculo.

El catastro multipropósito en la transformación del campo

En respuesta a los problemas señalados anteriormente y en el marco de una RRI que asegure la no repetición del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, el punto uno del Acuerdo final plantea una serie de estrategias que se detallan en la figura 10. Para los propósitos del

presente artículo, son de interés las cinco estrategias que se describen a continuación.

La primera es la creación de un Fondo de tierras que promueva la distribución equitativa, entregando tierras a los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente. El fondo estará conformado por tres millones de hectáreas que provienen de: i) la extinción judicial a favor de la Nación; ii) la recuperación de tierras baldías indebidamente apropiadas u ocupadas²⁴; iii) la actualización y delimitación de la Reserva forestal; iv) las recuperadas por extinción de dominio; v) las adquiridas o expropiadas por razón de interés social; y vi) las

Figura 10
La Reforma Rural Integral en el Acuerdo de paz



Fuente: Tomada de www.forjandopaz.com/galeria-pazografias/

²³ Se considera que un municipio está desactualizado si han transcurrido más de cinco años desde su formación o último proceso de actualización. Se estima que los municipios desactualizados tienen en promedio 10 años desde el último ejercicio masivo.

²⁴ A la fecha el Gobierno Nacional no tiene certeza de su inventario de tierras baldías y aspira a que sea la conformación del catastro multipropósito la que ayude a su plena identificación.

donadas. Adicionalmente, se impulsaría la adquisición de tierras a través subsidios integrales y líneas de crédito especiales.

La segunda es la formalización masiva de tierras ocupadas²⁵ o poseídas²⁶ por la población campesina. Esta propuesta busca resolver el problema de los derechos de propiedad de los pequeños y medianos ocupantes o poseedores a fin de evitar futuras confrontaciones. El proceso de formalización está pensado para siete millones de hectáreas y su implementación se daría de manera progresiva. También está previsto continuar con la restitución de los derechos sobre la tierra a las víctimas del despojo y del desplazamiento forzado, y a las comunidades étnicas y rurales en general.

En tercer lugar, está la definición de instancias para la resolución de conflictos de tenencia y uso del suelo. Esta estrategia busca asegurar la sostenibilidad social y ambiental del campo, fortalecer el uso de los suelos en función de su vocación y garantizar la producción de alimentos. Si bien no se especifican los mecanismos a desarrollar, sí se describen como espacios de concertación y dialogo, donde los diferentes niveles de gobierno son un actor más que participa en la definición de la agenda de desarrollo del campo. El cambio de enfoque de una verticalidad —de arriba hacia abajo— de la intervención estatal al reconocimiento y participación efectiva de la multiplicidad de actores e intereses marca el cambio de un enfoque de gobernabilidad hacia la gobernanza de la tierra en Colombia.

La cuarta es el desarrollo e implementación de un Plan de zonificación ambiental para la delimitación de la frontera agrícola y el establecimiento de las áreas de interés ambiental como zonas de reserva forestal, ecosistemas frágiles, cuencas, páramos, hu-

medales, entre otros. Igualmente, para la definición de soluciones de los pobladores que habitan o colindan con estas zonas.

Finalmente, se contempla el desarrollo de un sistema de información catastral, integral y multipropósito, en cuyo eje está la formación, actualización y conservación del catastro nacional, con vinculación del registro público de la propiedad²⁷. Lo anterior, para propiciar el uso adecuado, productivo y sostenible de la tierra, promocionar el desarrollo agrario integral, incrementar el recaudo del impuesto predial y la inversión social, estimular la desconcentración de la propiedad rural improductiva y regularizar con transparencia la propiedad de la tierra.

El Acuerdo final define una serie de acciones para concretar los resultados esperados en materia catastral, a saber:

- Formación y actualización en un plazo de siete años, con vinculación del registro de inmuebles rurales y ejecución dentro de la autonomía municipal. Con resultados tempranos en zonas priorizadas, en desarrollo de los principios de priorización, bienestar y buen vivir, que apunten además a la seguridad jurídica y social de la propiedad, especialmente de la pequeña y mediana propiedad, en beneficio de la producción alimentaria y del equilibrio ambiental;
- Información desagregada por género y etnia, tamaño y características de los predios, y forma de titulación;
- Avalúos catastrales por autoridad competente, de conformidad con la ley;
- Amplia y efectiva participación ciudadana para velar por la transparencia de la información y no afectación de los derechos adquiridos por las

²⁵ Se predica la ocupación respecto de tierras de la Nación, específicamente en bienes inmuebles baldíos.

²⁶ La posesión —regular o irregular— se predica respecto de bienes inmuebles de propiedad privada.

²⁷ Integración de la información e interoperabilidad de los dos sistemas, a partir de estándares comunes y procesos concurrentes y articulados.

comunidades indígenas, afrodescendientes y rurales; y

- Sistema para que los municipios liquiden, cobren y recauden efectivamente el impuesto predial, en desarrollo de los procesos catastrales y dentro del marco de su autonomía.

Para desarrollar las primeras cuatro estrategias, el catastro tradicional, cuyo enfoque se centra en la gestión fiscal, se torna insuficiente. De ahí que el artículo 104 del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, “*Todos por un nuevo país*”²⁸, y el documento Conpes 3859 de 2016, “*Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano*”, apuesten por la construcción de un catastro de usos múltiples.

En términos generales, los resultados esperados en materia catastral, contemplados en el Acuerdo final, están alineados con el artículo 104 del Plan de desarrollo 2014-2018 y el Conpes 3859, incluidos los propósitos que se persiguen, que convergen en la materialización de un nuevo campo colombiano, a través de una efectiva RRI.

De acuerdo con el Conpes 3859, el sistema catastral, integral y multipropósito, deberá cumplir, entre otros, con los siguientes objetivos: i) brindar instrumentos para la gestión pública, puntualmente para la planificación social y económica, el ordenamiento territorial y la gestión de la tierra, en función de su uso adecuado, productivo y sostenible; ii) contribuir con la regularización, seguridad jurídica y desconcentración de la propiedad inmueble, de manera coherente con el registro público de la propiedad; iii) proporcionar información de los bienes inmuebles y sus avalúos catastrales para la gestión fiscal, el recaudo efectivo del impuesto predial en los municipios y la inversión social, y facilitar la

transparencia y agilidad del mercado de tierras, y iv) disponer información estandarizada sobre los bienes inmuebles, integrable e interoperable, en favor de la sociedad, para su habilitación espacial y participación positiva en la gestión del sistema²⁹ y del desarrollo rural.

Un elemento común entre el punto uno del Acuerdo final, el artículo 104 del Plan de desarrollo 2014-2018 y el Conpes 3859, es entender que el sistema catastral multipropósito, necesario para el impulso de la reforma rural integral, hace parte de los denominados sistemas de administración de tierras (SAT)³⁰, cuyo fin es servir de soporte a la gobernanza de la tierra. En ese contexto, el sistema de información catastral³¹, junto con el sistema de registro de la propiedad inmueble y el del ordenamiento territorial, se constituye como núcleo del Sistema nacional de administración y gestión de tierras, previsto en el parágrafo del artículo 104.

La administración de la tierra constituye un mecanismo efectivo para el desarrollo

²⁹ Estos objetivos están previstos en el proyecto de ley de catastro multipropósito, que al momento de preparación de este artículo viene siendo discutido en el Congreso de la República de Colombia, luego de que fuera presentado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), en desarrollo del comentado punto uno del Acuerdo final.

³⁰ Infraestructura para la formulación e implementación de políticas públicas en pro del desarrollo sostenible. Incluyen acuerdos institucionales, marcos legales, procesos, estándares, información de la tierra, sistemas de información y tecnología. Esto, para apoyar la distribución de la tierra, sus mercados, valoración, control de su uso y el desarrollo de los intereses sobre ella.

³¹ El cual se tiene contemplado albergue información física (localización, geometría y otros atributos de los inmuebles, para la determinación del objeto de la propiedad), jurídica (derechos, restricciones y responsabilidades, así como titulares, proveniente del registro público de la propiedad inmueble y del ordenamiento del territorio), material (relaciones informales de tenencia de la tierra, identificadas en los levantamientos catastrales) y económica (estimación de los avalúos catastrales) de los bienes inmuebles del país, integrable e interoperable con la de otros sistemas de información de la tierra en Colombia, previa adopción de estándares comunes como la norma ISO 19152:2012.

²⁸ Ley 1753 de 2015.

sostenible. Dentro de sus actividades están las políticas públicas, la infraestructura de información y las funciones de administración de la tierra para la materialización del desarrollo sostenible (Williamson, Enemark, Wallace, & Rajabifard, 2014, pág. 132). La gestión de la tierra, que es un concepto más amplio que la administración, por ser un proceso integrador de varias perspectivas, requiere del conocimiento de la tierra y este a su vez de la información, que debe recolectarse de manera adecuada, oportuna y con calidad, y disponerse para facilitar la toma de decisiones en lo público y privado (United Nations Economic Commission for Europe - UN-ECE, 1996, pág. 60). Esta secuencia es extensible al sistema catastral multipropósito, como parte de ese gran Sistema nacional de administración y gestión de tierras que debe ejecutarse, de preferencia a través de la Infraestructura colombiana de datos —conocimiento— espaciales (ICDE), para la gobernanza de la tierra en el país.

Podría decirse, adaptando la relación que propone CNMH 2009 entre política de reforma agraria, tierras y desarrollo rural, que el desarrollo rural se logrará en buena medida si la RRI prevista en el Acuerdo final es efectiva; y la efectividad de la misma depende, en buena parte, de un adecuado y oportuno desarrollo del sistema catastral multipropósito, enmarcado dentro del Sistema nacional de administración y gestión de tierras (SNAGT). Todo ello, en el marco actual y prospectivo, nacional e internacional, para lograr una paz, estable y duradera (figura 11).

En este marco se viene desarrollando el proyecto de catastro multipropósito, previsto a ejecutar en dos fases, mediante el proceso de gestión catastral multipropósito y sus etapas de conformación y mantenimiento permanente³²: 2017-2018 fase piloto y 2018-2023 fase de escalamiento.

³² Mencionadas en el Conpes 3859 de 2016 y el proyecto de ley de catastro multipropósito radicado en el Congreso de la República. En su defecto, con homo-

Figura 11
Relación Acuerdo final, RRI, desarrollo rural, contexto, catastro multipropósito y SNAGT



Fuente: elaboración propia, a partir de CNMH 2009.

La primera fase —o piloto— comprende siete de los once municipios previstos inicialmente para este efecto³³. En la figura 12 se muestra la localización geográfica de los municipios y los criterios que se tuvieron en cuenta para su selección. Adicionalmente, refleja el índice de incidencia del conflicto, que fue una de las variables consideradas.

Los objetivos del piloto se pueden resumir de la siguiente manera: i) definición e inicio de la implementación del Plan nacional de cartografía básica, ii) definición, prueba y ajuste de estándares técnicos y metodologías de barrido predial masivo, iii) definición, prueba y ajuste del modelo de operación, iv) definición de rendimientos, tiempos y costos diferenciales, v) definición de acuerdos marco de precios para

logación a los procesos de formación, actualización y conservación catastral.

³³ Por inconvenientes, en el proceso contractual no se logró adjudicar uno de los grupos, compuesto por los municipios de Armenia, Buenaventura y San Vicente del Caguán. A su turno, Barranquilla, tipificado como el piloto urbano, aplazó su intervención con enfoque multipropósito.

Figura 12
Localización municipios piloto del catastro multipropósito y criterios de selección



Fuente: DNP.

cartografía básica y catastro multipropósito, vi) determinación de lineamientos para la fase de escalamiento y vii) puesta en vigencia de la información catastral levantada.

Adicional al piloto de catastro multipropósito se están adelantando dos ejercicios de formalización de la propiedad rural, en desarrollo de los planes de ordenamiento social de la propiedad rural a cargo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT)³⁴. Para estos ejercicios, y con relación a los levantamientos prediales o barrido predial masivo, se han asumido los estándares técnicos y lineamientos metodológicos definidos para el señalado piloto catastral.

En los tres casos existe concurrencia de las principales entidades relacionadas con

la administración y gestión de la tierra en el país, para articular la gestión —en lo que debiera ser una gran cadena de valor público—, encontrar economías de escala y evitar re-procesos. Del mismo modo, se ha puesto en el centro a las personas y comunidades, y se busca que la ejecución sea un ejercicio con participación efectiva de todos los actores implicados o interesados, de manera que vayan minimizándose y resolviéndose los conflictos por la tierra.

La segunda fase —de escalamiento— está contemplada para iniciar en 2018 y terminar en 2023, de manera progresiva, priorizando los municipios más pobres y afectados por el conflicto según lo pactado en el Acuerdo final, para producir resultados tempranos que ayuden a la transformación estructural de las condiciones de producción y de vida de las personas y las comunidades. El anotado esquema de concurrencia institucional se mantendría,

³⁴ Municipio de Ovejas, en el departamento de Sucre, y los municipios que integran la región de la Mojana (Caimito, San Benito Abad, La Unión, Majagual, San Marcos, Sucre y Guaranda).

para asegurar desde el papel del catastro multipropósito la efectividad de la reforma rural integral.

Al término del tiempo previsto para las dos fases —siete años— debería contarse con una cobertura del 100% del área geográfica del país³⁵, es decir, con la etapa de conformación del proceso de gestión catastral multipropósito realizada. La etapa de mantenimiento permanente, en sus diferentes modalidades, se daría en la medida que vaya conformándose de manera progresiva el catastro multipropósito.

Uno de los aspectos importantes del mismo es hacer coherente la información catastral con la del registro público de la propiedad, a partir de la situación inmobiliaria en el territorio. El reto consiste en superar el incumplimiento sistemático de las referencias normativas que, a lo largo de la historia catastral y registral, han dispuesto su necesaria conexión e interrelación. Es por eso por lo que el mencionado artículo 104 de la Ley 1753 de 2015 determina como presupuesto básico para la implementación del catastro multipropósito su relación con el registro, aspecto que se repite en el Conpes 3859 de 2016 y en el Acuerdo final.

En esta dirección, la conceptualización y los estándares técnicos de producto entregados en 2016 para el piloto de catastro multipropósito fueron construidos de manera conjunta por las máximas autoridades nacionales catastral y registral, el Instituto Geográfico “Agustín Codazzi” y la Superintendencia de Notariado y Registro (IGAC y SNR). Allí se establece, bajo el principio de independencia legal, que el catastro es el responsable de la determinación del objeto de la propiedad —el predio— y el registro de los derechos y sus titulares. A la vez, ambos sistemas deben reflejar e inscribir las restricciones y responsabilidades.

Con respecto a la operación, en la medida de lo posible, los dos sistemas deberían privilegiar la realidad en campo sobre la información y descripción de cabida y linderos de los títulos registrados. Esto, por medio de los acuerdos entre los titulares del derecho de propiedad³⁶, a partir de la suscripción de actas de colindancia, lo que permite la resolución de las diferencias y posibles conflictos que puedan surgir.

En el caso de las relaciones informales o ilegales de tenencia y propiedad, el propósito es que la información que recoja el catastro multipropósito e incorpore en su sistema sea utilizada por las entidades relacionadas con la función de formalización, restitución y distribución de tierras; quienes calificarían la relación, definirían la ruta y adelantarían o promoverían los procesos administrativos o judiciales necesarios, que finalmente se reflejen en el registro público de la propiedad, en razón de la seguridad jurídica del derecho de propiedad y la materialización de la reforma rural integral, en lo que refiere, entre otras, a la redistribución equitativa y acceso efectivo a la tierra.

En función de la integración de la información e interoperabilidad de los dos sistemas —catastro multipropósito y registro—, además de lo mencionado, también se prevé avanzar en la adopción y adaptación de estándares comunes como el LADM³⁷ (por sus siglas en inglés) o ISO 19152:2012, con una amplia visión de facilitar los procesos de administración y gestión de la tierra en Colombia, a través de la implementación del Sistema nacional del mismo nombre (que debería materializarse a través de la ICDE). El del catastro multipropósito (LADM_COL), debidamente articulado con registro, sería el modelo

³⁶ Con base en la autonomía de la voluntad y la disposición que se deriva del ejercicio del derecho de propiedad inmueble.

³⁷ Modelo semántico de integración e intercambio de información para la administración y gestión de la tierra.

³⁵ 114 millones de hectáreas continentales.

núcleo. Con fundamento en este podrían desarrollarse modelos extendidos, es decir, para cualquier otro sistema de información de tierras llamado a inter-operar con el sistema de información catastral multipropósito. Los principios inspiradores para el modelo catastral colombiano son: i) integración e interoperabilidad y ii) flexibilidad y expansibilidad.

Por último, en el Congreso viene cursando un proyecto de ley de catastro multipropósito, presentado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), que coincide, como se ha indicado, con el momento de redacción del presente artículo³⁸; proyecto que se originó en los comentados documentos de política pública (Conpes 3859) y punto uno del Acuerdo final.

Allí se plantean importantes reformas con relación al sistema catastral actual, entre ellas el fortalecimiento institucional y la separación de las funciones de regulación, ejecución, control y seguimiento, que han estado en manos del Instituto Geográfico “Agustín Codazzi”. Del mismo modo se busca potenciar la autonomía territorial, mediante la delegación del ejercicio de la función catastral y la descentralización, en favor de las entidades y los esquemas asociativos del orden territorial. También se quiere conformar un registro de operadores catastrales³⁹ y consolidar acuerdos marco de precios.

A los conocidos componentes físico, jurídico y económico del catastro tradicional, se agregaría el componente material, para recoger y anotar la información correspondiente a las relaciones informales o ilegales de tenencia y propiedad, como aporte a los procesos de formalización y restitución de la propiedad inmueble y, en general, con-

tribuir a la seguridad jurídica del derecho de propiedad, aspectos contemplados en la reforma rural integral.

Dentro del proyecto se busca establecer un número único predial registral, que identifique física y jurídicamente los predios. Debe ser irrepetible y su uso obligatorio para todos los efectos y procesos que impliquen el predio como objeto o referencia⁴⁰. Se prevé el certificado predial registral, que contendría de manera integrada la información de los dos sistemas, con pleno valor probatorio. Sería obligatorio para las actuaciones o modificaciones que se realicen en el predio por vía de actuaciones privadas o públicas, y todas las transacciones inmobiliarias, permitiendo prescindir de la transcripción de linderos⁴¹.

Los cambios planteados apuntan a una implementación del catastro multipropósito modificando las relaciones históricas, el enfoque y alcance⁴², que se encuentran insuficientes para cumplir los desafíos de la actualidad nacional, y en particular lo contemplado en la reforma rural integral. Así, la información catastral veraz, oportuna, completa y fiable será la principal herramienta para el desarrollo de la política pública que busca resolver los problemas históricos del campo.

Conclusiones

La articulación y alineación del Plan de desarrollo 2014-2018, el documento de política pública (Conpes 3059) y el Acuerdo final con respecto a catastro multipropósito, facilita el avance en su implementación, siempre y cuando se realice de manera

³⁸ Segundo semestre de 2017.

³⁹ Integrado por personas jurídicas de derecho público o privado, que prestarían servicios de operación o ejecución catastral, previo contrato celebrado con las entidades públicas responsables o titulares de la función catastral.

⁴⁰ Algo que ya había estado en la legislación, pero que no se había cumplido.

⁴¹ Igual nota a la anterior.

⁴² Recordando que los objetivos y propósitos exceden los temas fiscales y de seguridad jurídica del derecho de propiedad, en favor de una Reforma rural verdaderamente integral.

técnica, oportuna, fiable, corresponsable y sostenible.

Por un lado, el artículo 104 del Plan de desarrollo determina la implementación de un catastro con enfoque multipropósito, coherente con el registro público de la propiedad, y de un Sistema de administración y gestión de tierras de uso nacional. El Conpes propone una ruta de implementación del catastro multipropósito en dos fases, la primera de ellas a partir de un piloto que debe concluir de manera temprana en 2018⁴³, año en el que iniciaría la fase de escalamiento, hasta 2023. Lo anterior, sin perjuicio del mantenimiento permanente que debe garantizarse a partir de la citada conformación. Por último, el Acuerdo final le da todo un marco legitimador y de necesidad al catastro multipropósito, como herramienta clave para la reforma rural integral.

No obstante, dada la polarización en la que se dio la firma del Acuerdo final y la coyuntura nacional a falta de pocos meses para el fin del actual Gobierno nacional y con él, el cambio del Plan de desarrollo 2014-2018, el proceso de implementación del catastro multipropósito entra en una carrera contra el tiempo, especialmente para asegurar unas bases jurídicas o legales expeditas, un modelo institucional flexible, articulado y coordinado, unos buenos resultados en la primera fase —piloto—, con miras al escalamiento y mantenimiento permanente del sistema, y la financiación para la conformación y la sostenibilidad del sistema a futuro.

Sumado a lo anterior, el Acuerdo final señala la importancia de desarrollar una reforma rural integral, y no solo una reforma agraria; sin embargo, los mecanismos definidos no distan de manera significativa de los empleados históricamente en Colombia. Por ello, la disponibilidad de

una información catastral multipropósito, completa, oportuna y fiable, puede marcar una importante diferencia, como insumo y generador de conocimiento explícito en función de una adecuada administración y gestión de las tierras rurales y, del territorio. Esto, para la efectividad de la reforma rural integral, el desarrollo rural, la no repetición del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

Bibliografía

- (2016): *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Bogotá, Oficina Alto Comisionado para la Paz, 298 pp. [Disponible en red: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Paginas/Texto-completo-del-Acuerdo-Final-para-la-Terminacion-del-conflicto.aspx>]. [Fecha de consulta: 27/11/2017].
- ARANGO, Mariano (2014): *La tierra en la historia de Colombia*. Bogotá, Ediciones Aurora, Academia Colombiana de Ciencias Económicas, 192 pp.
- BUSTAMANTE, Jorge (2006): “Concentración de la propiedad rural y el conflicto violento en Colombia, un análisis espacial”, en *Coyuntura Social*, 34, pp. 73-111.
- CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL (2016): *Documento Conpes 3859 Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano*. Bogotá. [Disponible en red: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3859.pdf>].
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP) (2015): *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Misión para la transformación del campo*. Bogotá. [Disponible en red: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/EI%20CAMPO%20COLOMBIANO%20UN%20CAMINIO%20HACIA%20EL%20BIENESTAR%20Y%20LA%20PAZ%20MTC.pdf>]. [Fecha de consulta: 21/11/2017].
- FORERO ÁLVAREZ, Javier (2010): “Economía campesina, pobreza, tierra y desplazamiento en

⁴³ Inicialmente su horizonte era 2016 y ahora se proyecta su culminación para el primer trimestre de 2018.

- Colombia”, en Forero Álvarez, Javier (edit.): *El campesino colombiano, entre el protagonismo económico y la indiferencia de la sociedad*. Bogotá, Editorial Javeriana, pp. 69-110.
- GÁFARO, Margarita, IBÁÑEZ, Ana María y ZARRUZK, David (2012): “Equidad y eficiencia rural en Colombia: una discusión de políticas para el acceso de la tierra”, en *Documentos Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE)*, 38 [Edición electrónica, disponible en red: https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/dcede2012-38.pdf]. [Fecha de consulta: 21/11/2017].
- GARCÍA VILLEGAS, Mauricio (dir.) (2009): *Normas de papel. La cultura del incumplimiento de reglas*. Bogotá, Siglo del Hombre Editores, 346 pp.
- GÓMEZ GUZMÁN, Iván Darío (2012): *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia*. Bogotá, Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), 80 pp. [Disponible en red: http://www.igac.gov.co/wps/wcm/connect/8beae7804dc8d75abb1efb36b39898f6/1_notas_sobre_la_evolucion_historica_con_cubierto_1.pdf?MOD=AJPERES]. [Fecha de consulta: 21/11/2017].
- INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI (IGAC) (2014): *IGAC revela “anti ranking” de los departamentos con los mayores conflictos de los suelos en Colombia*. [Disponible en red: <http://www.igac.gov.co/wps/wcm/connect/c8eb398044ab6ec2bbd1ff9d03208435/IGAC+revela.pdf?MOD=AJPERES>]. [Fecha de consulta: 21/11/2017].
- JARAMILLO, Patricia Stella (2006): “Pobreza rural en Colombia”, en *Revista colombiana de sociología*, 27, pp. 47-62.. [Disponible en red: <http://www.bdigital.unal.edu.co/10993/1/Jaramillo.pdf>]. [Fecha de consulta: 21/11/2017].
- LONDOÑO BOTERO, Rocío (coord.) (2016): *Tierras y conflictos rurales. Historia, políticas agrarias y protagonistas*. Bogotá, Centro Nacional de Memoria Histórica, 692 pp. [Disponible en red: <http://www.centrodehistoriahistorica.gov.co/informes>]. [Fecha de consulta: 27/11/2017].
- LONDOÑO BOTERO, Rocío (coord.) (2017): *La tierra no basta. Colonización, baldíos, conflicto y organizaciones sociales en el Caquetá*. Bogotá, Centro Nacional de Memoria Histórica, 352 pp. [Disponible en red: <http://www.centrodehistoriahistorica.gov.co/informes>]. [Fecha de consulta: 27/11/2017].
- MACHADO CARTAGENA, Absalón (2009): *Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia de la colonia a la creación del Frente Nacional*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 350 pp. [Disponible en red: <http://www.cid.unal.edu.co/cidnews/archivos/Politica-de-Tierras-en-Colombia.pdf>]. [Fecha de consulta: 27/11/2017].
- MACHADO CARTAGENA, Absalón (dir.) (2011): *Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo humano*. Bogotá, Programa de Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD), 88 pp. [Disponible en red: http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/DesarrolloHumano/undp-co-resumen_ejecutivo_indh2011-2011.pdf]. [Fecha de consulta: 27/11/2017].
- SÁNCHEZ GÓMEZ, Gonzalo (dir.) y MACHADO CARTAGENA, Absalón (dir.) (2009): *La política de reforma agraria y tierras en Colombia*. Bogotá, Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), 208 pp. [Disponible en red: <http://www.centrodehistoriahistorica.gov.co/informes>]. [Fecha de consulta: 27/11/2017].
- SCHWERTHEIM, Helena (2013): *El Estado Colombiano y el Sector Rural Ausencia estatal o la violencia*. Bogotá, Instituto de Estudios para el desarrollo de la Paz (INDEPAZ), 11 pp. [Disponible en red: <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2013/07/El-Estado-Colombiano-y-el-Sector-Rural.pdf>]. [Fecha de consulta: 27/11/2017].
- SUÁREZ MONTOYA, Aurelio (2015): “Reseña de La tierra en la historia de Colombia”, en *Memoria y Sociedad* 19, 39, pp. 192-195. [Disponible en red: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-51972015000200012]. [Fecha de consulta: 27/11/2017].
- UNIDAD DE PLANIFICACIÓN RURAL AGROPECUARIA (2016): *Lineamientos para el ordenamiento territorial agropecuario. Anexo 3. Análisis de los Conflictos de Ordenamiento Territorial y Productivo que Afectan el Eficiente Uso del Suelo Rural*. Bogotá, [Disponible en red: <http://www.upra.gov.co/documents/10184/55237/Anexo+2.+An%C3%A1lisis+de+los+Conflic>

tos+de+OT+y+Productivo..pdf/25808175-d304-4b61-9fc2-9cf492f1fd32]. [Fecha de consulta: 27/11/2017].

VILLAVECES NIÑO, Juanita y SÁNCHEZ FABIO (2014): "Tendencias históricas y regionales de la adjudicación de baldíos en Colombia 1900-

2012", en Documentos Centro de Estudios de Desarrollo Regional (CEDE), 20, pp. 3-64 [Disponible red: https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/dcede2014-20.pdf]. [Fecha de consulta: 27/11/2017].

EL CATASTRO EN CIFRAS

Estructura de la titularidad catastral

El Catastro Inmobiliario es un registro administrativo en el que se describen los bienes inmuebles a través de los atributos más relevantes para su mejor definición, tanto desde un punto de vista material como jurídico y económico; lo que incluye, entre otros, su localización, referencia catastral, superficie, aprovechamiento, representación gráfica, valor catastral y titular catastral.

En esta ocasión, *El Catastro en Cifras* se asoma a la titularidad catastral como identificador determinante dentro del conjunto de datos que completan esa mejor descripción de los inmuebles. Lo hace desde la estadística y sobre la base de su capacidad para ofrecer una imagen de la estructura de la propiedad inmobiliaria en cada una de las comunidades y ciudades autónomas de España. La descripción de la titularidad catastral alcanza a los casi 80 millones de bienes (Tabla 1) que gestiona la Dirección General del Catastro en su ámbito competencial, en el que se excluyen a las comunidades autónomas del País Vasco y Navarra.

Así, se ofrece un análisis de la distribución de la titularidad catastral desagregada por bienes urbanos y rústicos, dada su diferente naturaleza, y se presentan algunas cifras representativas en esta materia. Según los últimos datos disponibles¹, el número

Tabla 1
Bienes Inmuebles y Titulares Catastrales

Nº de inmuebles urbanos	38.419.762
Nº de inmuebles rústicos	39.479.794
Nº titulares de inmuebles urbanos	27.412.991
Nº titulares de inmuebles rústicos	8.512.341

de titulares catastrales urbanos que figuran en la base de datos catastral asciende a 27.412.991; una cifra significativa que si se cruza con los 38.479.794 bienes de esta clase, nos ofrece una media de 1,40 bienes inmuebles por titular. En rústica, el número de titulares obrantes en la base de datos catastral asciende a 8.512.341; lo que considerando la cifra de 39.479.794 bienes rústicos supone una media de 4,64 inmuebles por titular.

Este análisis preliminar invita a un estudio más detallado sobre la distribución de la titularidad en ambos casos. En las figuras 2 y 3 se muestran los datos desglosados según el número de bienes inmuebles urbanos y rústicos por titular catastral, lo que arroja una diferencia significativa entre ambas clases de suelo a favor de la titularidad múltiple en el ámbito rural.

A partir de estas cifras globales, representativas de una primera distinción entre

¹ <http://www.catastro.minhfp.es/>

Figura 1
Titularidad catastral en Urbana

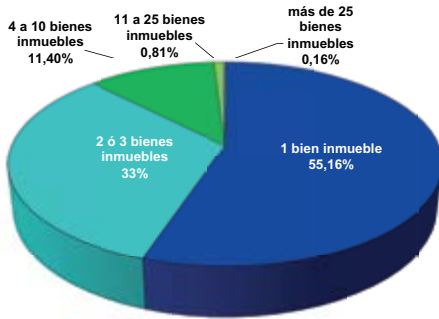
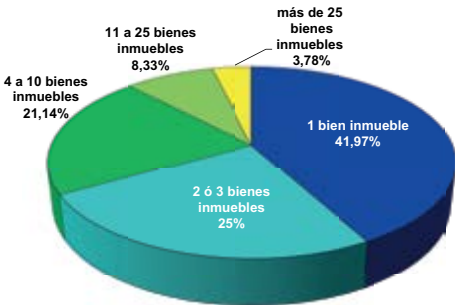


Figura 2
Titularidad catastral en Rústica



como se distribuye la propiedad en una y otra clase de suelo, podemos descender al detalle en cada una de las comunidades y ciudades autónomas de España, cuyos datos se reflejan en las figuras 3 y 4, que representan, gráficamente, los porcentajes de titulares catastrales desglosados por número de bienes inmuebles para cada clase de suelo.

Figura 3
Titularidad catastral en Urbana, por CCAA

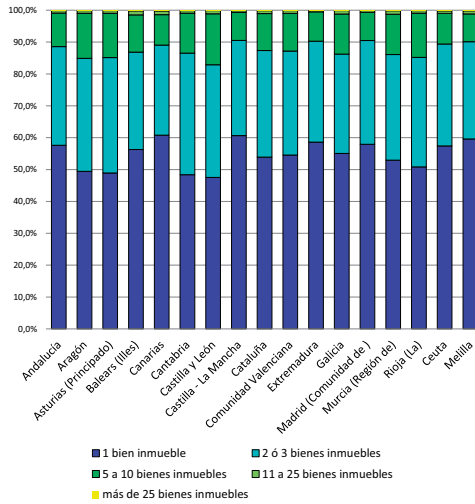
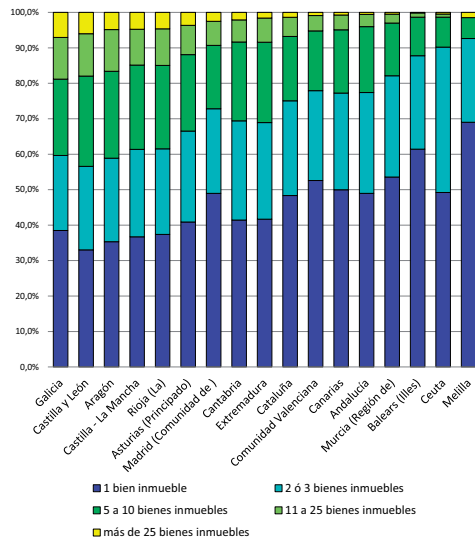


Figura 4
Titularidad catastral en Rústica, por CCAA



ACTUALIDAD NORMATIVA

Circular 02.03/2017/P, de 27 de octubre, sobre el acceso a la información catastral

El texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, configura el Catastro como la mayor infraestructura de información inmobiliaria de España, que se pone a disposición de todas las Administraciones públicas, fedatarios, empresas y ciudadanos en general.

En un contexto actual de creciente demanda de información catastral, el acceso a la misma debe realizarse de manera que permita compaginar la más amplia difusión de esta información con la observancia de la normativa de protección de datos. Así, por una parte, el artículo 52 del texto refundido califica expresamente los datos identificativos del titular catastral y el valor catastral del inmueble como datos protegidos a los que sólo puede acceder el propio titular, las personas que acrediten el consentimiento del titular para dicho acceso y los sujetos legitimados que se enumeran en el artículo 53 del propio texto, regulando el artículo 81 del Real Decreto 417/2006, de 7 de abril, por el que se desarrolla el citado texto refundido, el derecho de acceso por parte de los interesados a los expedientes catastrales concluidos. Por otra parte, completa el régimen de acceso y protección de datos, con relación a las personas físicas, la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

Con la finalidad de garantizar tanto la uniformidad en la aplicación de la normativa anteriormente citada, como la transparencia de los criterios interpretativos aplicados por la Dirección General del Catastro, se ha publicado, al amparo del artículo 6 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, la Circular 02.03/2017/P, de 27 de octubre, sobre el acceso a la información catastral. Esta instrucción sustituye y refunde las Circulares 02.03/2008/P, de 28 de febrero,

sobre el tratamiento de determinadas solicitudes de acceso a los datos catastrales protegidos, 02.01/10, de 5 de abril, sobre acceso de las Administraciones públicas a los datos protegidos en cumplimiento de los principios de competencia, idoneidad y proporcionalidad en el acceso a la información catastral protegida y 03.01/2010, de 21 de abril, en relación con las solicitudes de certificaciones catastrales formuladas por órganos judiciales.

Dado su carácter compilador, la nueva Circular supone una refundición y actualización de los criterios de interpretación recogidos en las Circulares derogadas que amplía su contenido al incluir nuevos supuestos relacionados con el acceso a la información catastral, recogiendo en un único documento los criterios interpretativos de la normativa referida a los datos catastrales protegidos; determinando, además, las pautas de actuación en relación con las solicitudes de acceso a los expedientes catastrales concluidos y consagra, en todos los casos, una prevalencia del acceso telemático a la información catastral.

La circular se estructura, por tanto, en dos grandes bloques: el primero relativo a los criterios de interpretación a aplicar por las Gerencias del Catastro en relación con las solicitudes de acceso a datos catastrales protegidos; el segundo bloque en el que se establecen criterios de actuación en relación con las solicitudes de acceso a la documentación obrante en los expedientes catastrales.

1. Acceso a los datos catastrales protegidos

En este primer bloque la Circular recoge aspectos relacionados con la solicitud de acceso a datos catastrales protegidos, diferenciando si este acceso se solicita por los ciudadanos o por las entidades y Administraciones públicas.

a. Acceso por ciudadanos

Se concretan diversos aspectos relativos a las peticiones de acceso a la información ca-

tastral de carácter histórico estableciendo el criterio de legitimación del titular catastral actual para acceder a los antecedentes físico-económicos obrantes en el Catastro respecto de los inmuebles de su titularidad. Asimismo, se clarifican y desarrollan los aspectos relativos al supuesto de interés legítimo y directo del artículo 53.1 a) del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, establecido para facilitar la ejecución de los proyectos de investigación. También se aborda el tratamiento de las solicitudes de acceso por el acreedor hipotecario y el poseedor.

En este primer apartado la Circular recoge la relación de los documentos que acreditan la condición de heredero y legatario, actualizando el análisis sobre la legitimidad para acceder a los datos catastrales protegidos de terceros por parte del albacea y el contador-partidor, permitiendo el acceso de este último a partir de un nuevo tratamiento de su solicitud de acceso.

La Circular establece las pautas para el tratamiento de las solicitudes de información sobre los inmuebles cuya titularidad se encuentra en investigación y clarifica el tratamiento de las solicitudes de certificados sobre la circunstancia de no figurar como titular catastral.

b. Acceso por Administraciones y Entidades Públicas

La Circular mantiene los principios recogidos en la Circular 02.01/10, de 5 de abril en relación con la acreditación de los principios de competencia, idoneidad y proporcionalidad en las solicitudes de acceso a datos catastrales protegidos formuladas por los órganos administrativos. Se exonera al interesado de la carga de aportar certificados siempre que las Administraciones públicas puedan obtener electrónicamente la información, destacándose la prevalencia de la vía electrónica de obtención de información por parte de las Administraciones, corporaciones, entidades e instituciones públicas. Además, se detalla el tratamiento del requisito de actuación a través de la Adminis-

tración de la que una entidad o corporación pública pueda depender, fijándose criterios concretos de actuación.

La Circular integra, convenientemente actualizados, los criterios contenidos en la Circular 03.01/2010, de 21 de abril, en relación con las solicitudes de certificaciones catastrales formuladas por órganos judiciales en lo que afecta a la aportación de certificados catastrales a procedimientos judiciales.

2. Acceso a la documentación integrante de expedientes concluidos

En este apartado la Circular incorpora las pautas de actuación con relación al acceso a los documentos integrantes de expedientes concluidos, diferenciando dicho acceso del que corresponde en el supuesto de expedientes en tramitación. En especial, se mencionan los supuestos relativos al acceso a los informes emitidos durante la tramitación de los procedimientos catastrales, a los estudios de mercado elaborados previamente a la aprobación de las ponencias de valores, a la información que forma parte de los expedientes de aprobación de dichas ponencias, así como a la posibilidad de realizar fotografías a los documentos que integran los expedientes.

Por último, se resaltan cuestiones relativas a la representación, a los requerimientos para subsanar las solicitudes de acceso a la información catastral y al acceso a los expedientes en el trámite de puesta de manifiesto.

En definitiva, la Circular, disponible en el Portal de Internet de la Dirección General del Catastro (www.catastro.minhfp.es), refunde, sistematiza y clarifica los criterios interpretativos utilizados por este centro directivo en la aplicación de la normativa reguladora del acceso a la información catastral con la doble finalidad de suministrar a las Gerencias Regionales y Territoriales unas pautas para la aplicación uniforme de esta normativa y de hacer transparentes a los ciudadanos dichas pautas de actuación.

RESEÑAS

La Tierra de Campos de Valladolid en el siglo XVIII Estudio y transcripción de las Respuestas Generales del Catastro de Ensenada

Hernández García, Ricardo y Cubero Garrote, José
(2017): *Madrid, Diputación provincial de Valladolid, Ayuntamiento de Medina de Rioseco y Víctor Caramanzana Rey, 160 págs. + CD. ISBN 978-84-606-6829-9.*

Del conjunto documental resultado de la pesquisa catastral de Ensenada, el documento más utilizado es, sin duda, las *Respuestas Generales*. Y es así desde el momento en el que allá por 1947, Matilla Tascón publicara su obra *La única contribución y el catastro de la Ensenada*, pero sobre todo a partir de la publicación por parte del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria de la colección *Alcabala del Viento*. Se trataba de un proyecto editorial pionero entonces, en el que cada uno de los títulos estaba dedicado a una localidad, y aunaba el estudio sobre la misma con la publicación de la fuente geohistórica. Todos ellos constaban de una investigación sobre la localidad en el siglo XVIII, la transcripción de sus *Respuestas Generales*, para acercar al lector a la propia fuente geohistórica, y un glosario para facilitar la comprensión de las mismas. El modelo tuvo gran éxito y ha sido imitado hasta la saciedad, pero con demasiada frecuencia con escasísimo rigor y calidad.

No es en absoluto el caso de la obra que aquí traemos, todo lo contrario. Estamos ante un trabajo serio y riguroso, fruto de muchas horas de estudio e investigación y



de un profundo conocimiento documental y de la zona, no en vano, ambos, y muy especialmente Ricardo Hernández García, llevan años trabajando con los distintos niveles documentales del catastro de Ensenada en temas como la industria textil, el trabajo femenino o la demografía castellana. Esa destreza y conocimiento de la fuente se deja traslucir en este trabajo. En el mismo abordan una visión global de la Tierra de Campos vallisoletana, un espacio de marcada personalidad, que abarca un total de 82 localidades, a partir del documento más homogéneo del catastro, las *Respuestas Generales*. Se trata de un *Interrogatorio* que, precisamente, fue diseñado para obtener una

imagen general y global del territorio y sus gentes. Casi con seguridad fue por ello por lo que se ordenó hacer dos copias del mismo: la que había que entregar a cada una de las localidades para la exacción del impuesto, la única contribución, cuando se implantara y otra que se envió a la Real Junta de Única Contribución a Madrid.

La obra se organiza en dos grandes bloques: el primero está dedicado al estudio de la fuente y a un acercamiento global a los distintos aspectos que pueden estudiarse con el Catastro, aplicados a la Tierra de Campos vallisoletana, y la segunda, a un estudio breve y sistemático de cada una de las localidades, análogo al realizado por C. Camarero en su trabajo sobre los pueblos de la provincia de Madrid a través del catastro. Se incluye, además, la transcripción de las *Respuestas generales* de las 82 localidades en soporte CD, y una completa y bien seleccionada bibliografía.

La primera parte se organiza en cuatro grandes bloques temáticos: una breve y sistemática introducción en que se plantean los objetivos de la obra, un acercamiento a la figura de Ensenada y al proyecto catastral, para pasar luego al estudio de la Tierra de Campos. En el mismo, los autores abordan cuestiones como la potente señorialización de la zona, donde solo uno de los 82 pueblos es realengo, la fiscalidad real y eclesiástica, el endeudamiento concejil, los aprovechamientos agrarios, cultivos y sistemas de cultivo, las medidas agrarias, la actividad ganadera, las instalaciones industriales, las actividades artesanales y comerciales, así como las asistenciales y de servicios. La segunda parte es el estudio pueblo a pueblo. De cada una de las localidades se hace una descripción, poniendo de manifiesto lo que diferencial y específico tiene sobre el modelo general de la zona. En ese conjunto se incluyen tanto las localidades pobladas como los desdoblados existentes en la zona.

Desde el punto de vista editorial, llama la atención lo cuidado del diseño y la adecuación de la maqueta de la obra a la concepción del trabajo: está pensada con dos niveles pa-

ralelos de lectura: el textual y el gráfico. Para ello, se ha concebido la retícula de la página con tres columnas iguales, lo que permite jugar con dos más una, dejando generalmente la externa de cada página para las imágenes y la central, más ancha al ser la suma de dos, para el texto y para los planos. Porque, ese es otro aspecto a destacar de este trabajo: la cartografía temática que incorpora, la cual permite con un golpe de vista constatar la distribución territorial del tema cartografiado (situación jurisdiccional, presencia de pósitos, palomares y colmenas, molinos y tahonas, endeudamiento concejil, expansión del viñedo, dotación sanitaria, educativa, etc.). No suele ser usual en trabajos realizados desde la Historia la incorporación de una cartografía tan trabajada, de la calidad y claridad que tiene la incorporada en esta obra. La ilustración incorpora imágenes actuales de edificios emblemáticos, paisaje, figuras significativas, etc. de las localidades, de documentación, etc. que enriquece enormemente la información textual. Muchas de esas fotografías han sido hechas ex profeso para esta obra, por lo que están muy pensadas para complementar determinados aspectos del texto.

Antes de cerrar, quisiera hacer hincapié en que, además de por todo lo expuesto, esta obra es importante porque trabaja con el catastro vallisoletano, cuyos legajos no se han trabajado demasiado, debido, entre otras razones, a que su conservación es desigual y, en muchos casos está incompleta, por lo que no es fácil hacerlo. Los autores se han planteado el reto de trabajar con ella y el resultado es muy bueno.

Ricardo Hernández García es Profesor Titular de Historia e Instituciones económicas de la Universidad de Valladolid y gran conocedor del Catastro y José Cubero Garrote es Licenciado en Filosofía y Letras, editor e investigador.

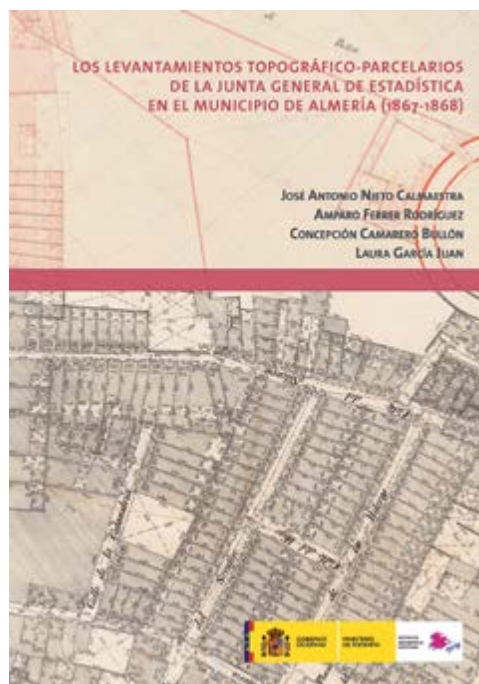
Ángel Ignacio AGUILAR CUESTA
Universidad Internacional de Valencia
angelignacio.aguilar@campusviu.es

Los levantamientos topográfico-parcelarios de la Junta General de Estadística en el municipio de Almería (1867-1868)

Nieto Calamaestra, José Antonio, Ferrer Rodríguez, Amparo, Camarero Bullón, Concepción y García Juan, Laura (2017): *Madrid, Instituto Geográfico Nacional, 186 págs. NIPO: 162-17-013-8; DOI: 10.7419/162.07.2017.*

A mediados del siglo XIX, se creó la *Comisión de Estadística General del Reino* (1856-1861) con el objetivo de coordinar los trabajos estadísticos y cartográficos realizados por las distintas instituciones de las diferentes administraciones del Estado. Con el devenir de los acontecimientos, la Comisión dio paso a una institución con mayor poder ejecutivo que recibió la denominación de *Junta General de Estadística* (1861-1870). A su frente se colocó a Alejandro Oliván y Francisco Coello de Portugal y Quesada, con la finalidad de “*contar la población, inventariar los recursos (...), medir el territorio (...), y representar*” todo en mapas. Se daba el hecho de que, a pesar de los esfuerzos realizados en el siglo XVIII para catastrar Cataluña y Castilla, y de la confección de los vecindarios de Campoflorido y Ensenada y los censos de Ensenada, Aranda, Floridablanca y Godoy, y del proyecto del marqués de la Ensenada de levantar el mapa de España, a mediados de siglo XIX se carece de catastro nacional, de mapa y de censo de población.

En 1861 se inician los trabajos catastrales según el ambicioso y complejo proyecto elaborado por Coello, por la provincia de Madrid, pero muy pronto se puso de manifiesto la complejidad y dificultad de los mismos, lo que, unido al elevado coste en tiempo y dineros, hizo dar un giro al proyecto en 1866, optando por abandonar el catastro



topográfico-parcelario, siendo sustituido por un *avance catastral*, proyecto más simple y de menor complejidad técnica. En ese momento, también la Junta decide establecer colaboración con distintos ayuntamientos para el levantamiento de planos urbanos, puesto que eran muchas las ciudades que no podían cumplir con la legislación vigente que establecía la obligatoriedad de levantar planos urbanos con determinadas características técnicas. El objetivo perseguido con esa normativa era dotar a los ayuntamientos de una cartografía de gran calidad técnica que sirviera de base para la necesaria ordenación del crecimiento urbano, tan importante en las ciudades españolas de la segunda mitad del siglo XIX.

En ese marco de colaboración con los ayuntamientos hay que incardinar los levantamientos topográficos llevados a cabo en distintas localidades situadas fuera de la provincia de Madrid, donde se había iniciado

el levantamiento catastral: Granada, Soria,¹ Cuenca, Huete, Valdeolivas, Cartagena, Murcia y Almería. En todos los casos, los levantamientos quedaron inacabados, a pesar de lo cual nos han legado una cartografía y una documentación sobre esos lugares de gran valor. Dicha documentación se custodia en el Archivo Topográfico del Instituto Geográfico Nacional. Es esa cartografía la que se estudia en este trabajo, que es el tercer título dedicado a estos levantamientos, pues de los mismos se han publicado sendas obras dedicadas a Soria y a Granada.

La obra está organizada en tres partes claramente diferenciadas. En la primera se aborda el estudio de la evolución y las características urbanas de Almería a mediados de la centuria decimonónica, muy marcada por dos hechos: el importante desarrollo de la minería en las sierras almerienses y la creación de la provincia del mismo nombre con la reorganización territorial de Javier de Burgos (1833-34), cuya capitalidad asume. La segunda está dedicada al estudio del magnífico plano de la ciudad levantado el ingeniero militar Pérez Rozas en cumplimiento de la Real Orden de 25 de julio de 1846. La tercera aborda el proceso de levantamiento catastral llevado a cabo en la ciudad por los geómetras de la Junta, esbozando, asimismo, la biografías profesionales de los que trabajaron en la misma. La cuarta y última es el catálogo cartográfico, al que acompañan fotografías de la trama urbana de

Almería y edificios más significativos desde el siglo XIX hasta la actualidad. Con ella se pone imagen a la morfología urbana de la ciudad, plasmada en los planos de Pérez Rozas y de la Junta y su evolución hasta la actualidad. Las fotografías actuales han sido realizadas por los autores ex profeso para esta monografía, por lo que están pensadas para recoger la imagen de los espacios más significativos, que aparecen en la cartografía decimonónica.

Como ya se hiciera en la obra dedicada a los levantamientos catastrales en la provincia de Soria, hay que reseñar que texto e imágenes han sido concebidas con un doble nivel de lectura, el gráfico y el textual, lo que hace fácil y ameno seguir un texto que podría considerarse árido por su temática, al tiempo que facilita la comprensión del proceso catastrador y las dificultades que los geómetras debieron afrontar en su trabajo.

La obra se cierra con un índice onomástico y otro toponímico, que permiten localizar ágilmente los inmuebles, las calles donde se localizaban y sus propietarios.

Amparo Ferrer y Concepción Camarero, coautoras de esta obra, son profesoras universitarias, la primera de la Universidad de Granada, recientemente jubilada, y la segunda, de la Universidad Autónoma de Madrid, ambas especialistas en catastros y cartografía histórica, con dilatadas carreras investigadoras. Por su parte, José Antonio Nieto Calmaestra y Laura García Juan son expertos en Sistemas de Información Geográfica y nuevas tecnologías. El primero es Jefe del gabinete de mapas del servicio de producción cartográfica del Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía y, la segunda, profesora asociada de la Universidad Autónoma de Madrid.

La obra es de libre acceso desde la página web del Instituto Geográfico Nacional http://www.ign.es/web/ign/portal/publicaciones-boletines-y-libros-digitales#publication_0.

Alejandro VALLINA RODRÍGUEZ
Universidad Autónoma de Madrid
alejandra.vallina@predoc.uam.es

¹ El IGN ha publicado ya dos obras dedicadas a la cartografía de la Junta, las de Granada y Soria, y tiene en cartera ir publicando las del resto de localidades (Camarero Bullón, C., Ferrer Rodríguez, A. y Nieto Calmaestra, J.A. (2014): *La Planimetría Urbana de Granada levantada por la Junta General de Estadística (1867-1868): un proyecto inacabado*. Madrid, Instituto Geográfico Nacional, 150 pp. [Disponible en red: <http://www.ign.es/ign/layoutIn/libDigitalesPublicaciones.do>] y Camarero Bullón, C., Vidal Domínguez, M.J., García Juan, L. y Fernández Portela, J. (2015): *Los levantamientos topográfico-parcelarios de la Junta General de Estadística en el municipio de Soria (1867-1869)*. Madrid, Instituto Geográfico Nacional, 266 pp. [Disponible en red: <http://www.ign.es/ign/layoutIn/libDigitalesPublicaciones.do>]

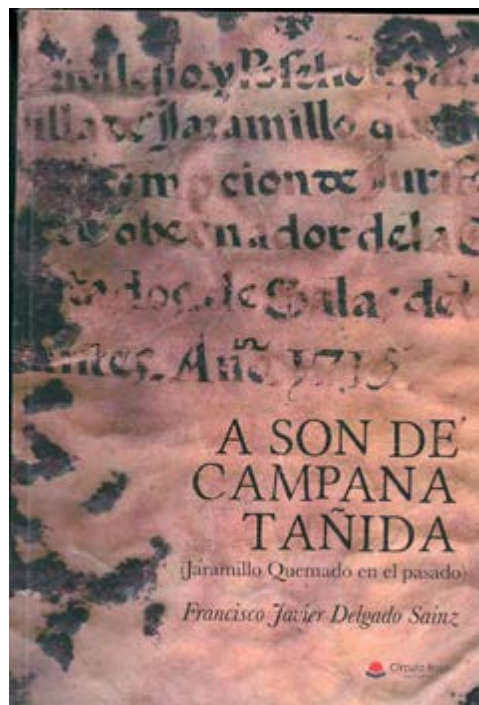
A son de campana tañida (Jaramillo Quemado en el pasado)

Delgado Sáinz, Francisco Javier
(2017): *Almería, Círculo Rojo*, 684 pp.
ISBN 978-84-9175-038-3.

El autor del libro que reseñamos dice haber llegado a la investigación a partir de una reflexión personal: la constatación de que actualmente se asiste a la desaparición de la sociedad, formas de vida, estructura economía y paisaje que había pervivido durante siglos, y de que aquellos que son testimonio vivo de todo ello están yéndose. Ello es lo que le llevó a decidir dedicar el tiempo que le dejaba libre el ejercicio de su profesión a investigar y sistematizar todo lo que se está perdiendo. Y ello desde su doble formación, la jurídica, ya que es magistrado, y la histórica, pues es licenciado en Geografía e Historia por la Universidad de Barcelona.

Delgado eligió como objeto de su investigación un territorio y unas gentes que conocía bien, la localidad de Jaramillo Quemado, situada en la comarca de la Demanda burgalesa. En el siglo XVIII éste era un pequeño pueblo, prototípico de la mayoría de los núcleos de población de la entonces extensísima provincia de Burgos, que se asomaba al Cantábrico al incluir la mayor parte de la actual Cantabria, además de una parte de la actual Rioja y un ramillete de pueblos de Zamora. Para el estudio de ese espacio y sus gentes aplica dos metodologías diferentes: el trabajo de archivo, realizado a partir de la localización y análisis de documentación histórica, lo que constituye la forma de trabajar tradicional de la Historia, y el trabajo de campo, propio de otras ramas del saber, tales como la Geografía, la Historia oral o la Etnología.

El autor inició su investigación en el siglo XVIII como punto de arranque para



ir hacia atrás y hacia delante en su estudio sobre Jaramillo Quemado y sus gentes. Esa elección le llevo, como así recoge, a acercarse y bucear en la documentación del catastro de Ensenada, custodiada en el Archivo de la Diputación de Burgos instalado en el antiguo convento de San Agustín. Las características de la fuente y la información aportada le impresionaron: la exhaustiva información que recogía sobre la localidad, sus pobladores, sus actividades económicas, la fiscalidad real, municipal y eclesiástica soportada por sus vecinos, el núcleo de población, sus instalaciones industriales, sus ganados y cultivos, sus paupérrimos montes, su paisaje, en definitiva: los vecinos y sus familias, sus bienes, rentas y cargas, e incluso el proceso de realización de la propia averiguación catastral, le dejó anonadado. Concluyó, pues, que la información contenida en esa fuente podía y debía ser el punto de partida para

indagar hacia atrás, buscando las raíces de esa comunidad y su territorio, y hacia adelante, para estudiar su evolución hasta los años 50 del siglo XX, que marcan el inicio de los cambios contemporáneos que han dado lugar a su casi completa desaparición y con ella la de los modos de vida y el paisaje del medio rural español, en general, y castellano en particular.

Partiendo de esa foto fija que le proporciona el catastro, el autor bucea con rigor y meticulosidad en la documentación de muy diverso tipo custodiada en archivos nacionales, provinciales, municipales, eclesiásticos y chancillería de Valladolid. Todo ello le permite ir reconstruyendo los hechos demográficos y sociales de ese grupo poblacional: sus pautas de matrimonio, evolución de la natalidad, la alta mortalidad, especialmente infantil, su escasa movilidad espacial, las actividades profesionales de sus miembros, sus ingresos y gastos, sus deudas, los precios de los productos agrarios, el esquilmo de los ganados, la organización y gobierno del concejo, etc. Al estudiar un grupo poblacional y un espacio reducidos (poco más de medio centenar de familias en 1752 y unos 17 km²) este trabajo no supera el ámbito meramente local. Sin embargo, en nuestra opinión, no es exactamente así. Al estudiar un grupo social y un espacio típicos de su época y de la zona en que se localizan, el hecho de que sea una muestra pequeña, permite al autor seguirla a través de documentos de muy distinto tipo y en muy distintos momentos. Ese trabajo de rastreo y cotejo de todo, hasta de los detalles más nimios, le lleva a concluir algo, que, entendemos, es importante para quienes trabajan y han de trabajar con catastros históricos en general y el de Ensenada en particular, es clave: el rigor con el que se elaboró éste y, por tanto, el valor de su documentación como fuente geohistórica para el conocimiento de las gentes y el territorio de la Corona de Castilla a mediados del siglo de las Luces. Una fuente que es única en la Europa del

momento por la calidad y la cantidad de la información acopiada.

Por otro lado, como hemos avanzado, el autor recurre también a metodologías ligadas a la Geografía, a la Etnología y a la Historia oral al realizar un importante trabajo de campo, recorriendo el territorio a la búsqueda de vestigios materiales y paisajísticos del pasado y dar voz a los mayores de la localidad. Todo ello le permite interpretar y enmarcar muchos de los datos y de la información que recoge la documentación archivística con la que ha trabajado.

Por todo ello, la obra supera lo que podría considerarse un trabajo de historia o geografía locales, por cuanto se inscribe en una de las líneas de investigación establecidas por diversos investigadores españoles y extranjeros que trabajan con catastros históricos en Europa: ir estableciendo las características de la información contenida en los mismos y estableciendo y matizando la exactitud o no de la misma, a partir del estudio de casos bien caracterizados. Asimismo, ir probando las posibilidades que ofrecen para la investigación histórica, geográfica, medioambiental, económica, etc. Dadas sus características, puede considerarse que la obra que aquí traemos cumple con esos requisitos.

Antonio López Gómez, geógrafo y académico de la Real Academia de la Historia, ya fallecido, decía que era importante estudiar espacios que el investigador conociera y a los que se sintiera ligado, pues eso facilitaba su comprensión. Y eso es lo que ocurre con el autor de esta obra: al ser un acercamiento a su objeto de estudio que él ha vivido, conoce y quiere, su trabajo está impregnado de cercanía, de conocimiento profundo del mismo y, por lo mismo, se hace su fácil lectura tanto para especialistas como para interesados en el tema.

Alejandro VALLINA RODRÍGUEZ
Universidad Autónoma de Madrid
alejandro.vallina@predoc.uam.es



Colaboraciones en este número:

Natalia Víctorovna Platónova

Agrimensores y Catastro general en el Imperio ruso (siglos XVIII-XIX)

María Luisa Palanques Salmerón y Amaia Mesanza Moraza

Fuentes geohistóricas precatastrales para la delimitación de la propiedad rural: el caso de Álava (siglo XVIII)

Carlos Alonso Peña y Roberto Fernández Gómez

Validación catastral de representaciones georreferenciadas: El Informe de Validación Gráfica

Hugo Gatica

El catastro en Argentina: proyecto para el desarrollo homogéneo de los distintos Catastros Provinciales

Iván E. Matiz Sánchez y Laura Moreno

El catastro multipropósito en Colombia, una herramienta para la construcción de paz



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE HACIENDA
Y FUNCIÓN PÚBLICA

CENTRO
DE PUBLICACIONES



9 771138 348005