

NÚMERO

98

SEXTA
ÉPOCA

JUNIO

2020

CT

Catastro



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE HACIENDA

SECRETARÍA DE ESTADO
DE HACIENDA

DIRECCIÓN GENERAL
DEL CATÁSTRO

TÍTULO: Revista CT Catastro N° 98. Año 2020

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: Jesús Puebla Blasco

Coordinadora: Rocío Rodríguez Molina

Vocales: Raquel Alcázar Montero, Sonia Cascales Sedano, Concepción Camarero Bullón,
Juan Ignacio González Tomé, Manuel Olleros Lledó, Ana Isabel Martos Torres,
Juan Carlos Ojeda Manrique y Manuel Alcázar Molina

Contacto:

Unidad.apoyo@catastro.hacienda.gob.es

Información adicional y normas de publicación en:

http://www.catastro.minhfp.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@hacienda.gob.es

Suscripciones: Telf.: 91 583 76 17/14

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: 137-22-058-6

ISSN: 1138-3488



C A T A S T R O



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE HACIENDA

SECRETARÍA DE ESTADO
DE HACIENDA

DIRECCIÓN GENERAL
DEL CATASTRO

SUMARIO

- 5 PRESENTACIÓN
- COLABORACIONES
- 9 «La evolución del Sistema de Información Catastral en España (1987–2017)»
María José LLOMBART BOSCH y Pablo PUYAL SANZ
*Economista, Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado. Directora General del Catastro entre 1990 y 1996.
Abogado, Vocal Asesor de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local*
- 49 «Clasificación energética, ¿nueva característica catastral?»
María Ángeles JIMÉNEZ SOLANA
Gerencia Regional del Catastro de Extremadura
- 59 «Centro de Atención y Relaciones con el Empleado catastral (CARE)»
Noelia BLASCO MARTÍNEZ
Dirección General del Catastro
- 75 «Afrontando el reto de la actualización catastral en clave histórica»
Laura GARCÍA JUAN
Universidad Autónoma de Madrid
- 97 «La elaboración de la documentación fiscal en Manzanares (Ciudad Real): de Garay a Canga Argüelles (1817-1823)»
Miguel Ángel MAESO BUENASMAÑANAS
Indra
- 115 «Los Sitios Reales como testigos de una época: aproximación holística a la arquitectura del Real Sitio de El Pardo a través de las diferentes escalas de su arquitectura»
María Luisa WALLISER MARTÍN
Profesora visitante en la Universidad Rey Juan Carlos
- 145 RESEÑAS

Con la publicación del número 98, la revista *CT Catastro* continúa su actividad editorial a fin de divulgar las singularidades e investigaciones en el ámbito del Catastro Inmobiliario, tanto del momento actual como en clave histórica.

Comienza el número con un interesante trabajo de M^a José Llombart Bosch y Pablo Puyal Sanz que, bajo el título *La evolución del Sistema de Información Catastral en España (1987 – 2017)*, aborda evolución de la informática en el Catastro Inmobiliario durante tres décadas, cuyo inicio se produjo en 1987 tras la creación del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria y permitió proporcionar una infraestructura de información territorial. En esta evolución se citan numerosos hitos, tales como la convergencia de la base de datos alfanumérica con la gráfica y la creación del sistema de información catastral, entre otros.

Continúa María Ángeles Jiménez Solana con el artículo titulado *Clasificación energética, ¿nueva característica catastral?*, mediante el que da una visión de cómo el Catastro Inmobiliario puede contribuir

a una mejor gestión del medio ambiente mediante la incorporación del etiquetado energético de los edificios como uno de los atributos que describen los bienes inmuebles.

Noelia Blasco Martínez trae a las páginas de *CT Catastro* 98 un artículo dedicado monográficamente al *Centro de Atención y Relaciones con el Empleado catastral (CARE)*, mediante el cual el lector conoce de primera mano la creación en 2019 del Centro de Atención y Relaciones con el Empleado catastral en el seno de la Dirección General del Catastro, el cual trata de ser un espacio que reúne un conjunto de actividades para conseguir, entre otros, mejor comunicación entre los empleados, mayor motivación en el trabajo, buen ambiente laboral, sentimiento de pertenencia a la institución catastral y, en última instancia, conseguir la excelencia en el trabajo.

Por su parte, Laura García Juan publica en este volumen *Afrontando el reto de la actualización catastral en clave histórica*, la cual centra el estudio en las fuentes geohistóricas, en el que se desataca, fundamentalmente, los documentos catastrales y

paracatastrales. Los resultados del mismo permiten configurar al catastro, tanto en tiempos históricos como en el momento actual, como una fuente vertebradora y testigo de los cambios acaecidos en el territorio y en la propia sociedad.

Le sigue un trabajo de contenido histórico firmado por Miguel Ángel Maeso Buenasmañanas bajo el título *La elaboración de la documentación fiscal en Manzanares (Ciudad Real): de Garay a Canga Argüelles (1817-1823)* que aborda dos documentos catastrales del municipio de Manzanares (Ciudad Real) del siglo XIX y que han sido localizados recientemente en el Archivo Municipal de Manzanares, estos son el Cuaderno General de la Riqueza de 1820 y el Cuaderno de la Contribución Territorial de 1821, documentos que fueron la base para las reformas fiscales de Martín de Garay de 1817 y de Canga Argüelles de 1821 y que tuvieron su aplicación efectiva procediendo a la recaudación de la correspondiente contribución general.

Para concluir este número, María Luisa Walliser Martín, a través del artículo *Los Sitios Reales como testigos de una época: aproximación holística a la arquitectura del Real Sitio de El Pardo a través de las diferentes escalas de su arquitectura*, analiza los Sitios Reales como lugares en los que confluyen escalas del tipo territorial, doméstica, urbana y arquitectónica y se centra, de manera particular, en el Sitio Real de El Pardo en el que se muestra tanto el patrimonio tangible como el patrimonio intangible a través del análisis de las escalas de la arquitectura y de la ocupación del territorio. Para ese análisis parte de los planos topográfico-catastrales levantados por los geómetras de la Junta de Estadística y los levantados para el aposentamiento de la visita de la Corte de 1785.

Finalmente, este número se completa con su sección destinada a la *reseña* de publicaciones de referencia en las que el catastro es el protagonista.

Jesús Puebla Blasco
Director de CT Catastro

COLABORACIONES

La evolución del Sistema de Información Catastral en España (1987-2017)

M^a José Llombart Bosch

*Economista, Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado
Directora General del Catastro entre 1990 y 1996*

Pablo Puyal Sanz

Abogado, Vocal Asesor de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local

Resumen

El cambio experimentado en el catastro español desde la creación de su sistema informático en 1987 a su posterior evolución hasta 2017 ha sido un proceso de treinta años en el que se ha pasado de la carencia absoluta de una informática propia a una administración electrónica moderna.

El gran impulso modernizador del catastro en España se inicia en 1987 con la creación del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, que diseñó un proyecto global y desarrolló un Sistema de Información Geográfica de los bienes inmuebles orientado a la realización de la gestión catastral integrada, lo que proporcionó al país una infraestructura de información territorial plenamente accesible.

Con la consolidación y evolución de dicho sistema se permitió su actualización permanente, la integración de datos alfanuméricos y cartográficos y la creación, en 1998, de la Base de Datos Nacional del

Catastro, pudiéndose así afrontar en el siglo XXI los retos de la llamada sociedad de la información

La estrategia en Internet de los procedimientos catastrales facilitó el acceso a los servicios electrónicos a través de la colaboración interadministrativa. La innovación tecnológica ha permitido implantar la administración electrónica catastral tecnificando sus procedimientos y alcanzando altas cotas de eficiencia, lo que se manifiesta en múltiples facetas: creación de la sede electrónica, procedimientos y documentos electrónicos, sistemas de firma electrónica, actuaciones automatizadas, administración sin papeles, etc.

Gracias a la informatización, modernización y transformación digital del catastro español operada en estas tres décadas, se puede afirmar que hoy en día es una de las administraciones públicas más eficientes y que ha logrado tener un catastro plenamente consolidado y estable.

Palabras clave: Catastro, Informatización, Sistema de información catastral, España.

The evolution of the Spanish Cadastral Information System (1987-2017)

Abstract

The changes experienced by the information system of the Spanish Cadastre have been dramatic, from its creation in 1987, when it had no own computing resources, to the modern electronic administration prevalent in 2017.

The great process of modernization of the Spanish Cadastre started in 1987 with the setup of the Centre for Cadastral Administration and Tax Cooperation. This centre designed a global project and developed a geographical information system of properties with the objective to provide an integrated cadastral service. Since that moment, the country enjoys a completely accessible digital infrastructure on land information.

The consolidation and evolution of this system has been a process of permanent updating, with the integration of alphanumeric and cartographical data. The creation in 1998 of the National Cadastral Database established the bases to respond to the challenges of the so called information society of the 21st century.

The strategy to access all cadastral procedures on the internet was eased by the collaboration across administrations. Technological innovation has permitted the setup of an electronic cadastral administration highly technical and efficient, which is apparent in several dimensions: creation of an electronic office, electronic processes and documents, digital signature systems, automated actions, paperless administration, etc.

Thanks to the computerisation, modernization and digital transformation of the Spanish Cadastre undertaken over these three decades we can say today that it is one of the

most efficient public administration and it has succeeded in achieving a fully consolidated and stable cadastre.

Keywords: *Cadastre, Computerisation, Cadastral Information System, Spain.*

La situación de partida

La evolución del catastro en España ha estado muy ligada a los avatares políticos y económicos, de tal modo que su elaboración quedaba paralizada o era empujada según el color político del partido dominante. Su creación y progresión siempre tuvo momentos de intenso avance y otros de profunda desatención, correspondiendo aquéllos a gobiernos liberales o progresistas y éstos a gobiernos conservadores.

Durante toda la primera parte del siglo XX, en muchos municipios la cartografía catastral convivió con los “amillaramientos”, constituidos por simples listados de propietarios sin referencia cartográfica alguna. En el momento de proclamarse la Segunda República sólo se disponía de información catastral para la mitad sur del país, lo que significaba que aún faltaban por catastrar unos 25 millones de hectáreas situadas en la mitad norte del país y en los dos archipiélagos.

Completar el catastro era un objetivo muy importante para los políticos republicanos al permitir aplicar con criterios objetivos la reforma agraria y establecer un sistema fiscal más justo e incrementar los ingresos del Estado. Pero ello no resultaba tarea fácil, ya que el tipo de levantamiento catastral puesto en práctica durante la Dictadura de Primo de Rivera hacía que las operaciones catastrales resultasen extremadamente lentas y costosas (Nadal y Urteaga, 2014: 59). En 1940 más de la mitad del territorio nacional continuaba tributando en régimen de amillaramiento (Ferrer, 1988: 44).

El intenso proceso de urbanización, consecuencia de los importantes movimientos migratorios internos generados por el fuerte crecimiento económico del país entre 1960 y 1975 provocó un fuerte despegue de la contribución urbana frente a la contribución rústica y pecuaria. La reforma del sistema tributario de 1964 que puso en marcha el Régimen de Implantación Catastral disminuyó de manera significativa el número de tributos en vigor, estableció un nuevo procedimiento de determinación de la base imponible de los bienes inmuebles y creó un nuevo sistema de valoración basado en criterios objetivos y homogéneos. El resultado fue la incorporación al catastro de siete millones y medio de nuevos inmuebles, con un incremento de un 167% en el número de unidades urbanas. Se pasó de un catastro artesanal y minoritario a uno masivo y generalizado, extensivo, cuya principal carencia era la falta absoluta de informatización (Llombart Bosch, 2017: 129).

En 1980 España no disponía todavía de un catastro equiparable al de los países europeos de su entorno. Con pasos muy lentos había logrado catastrar una gran parte de la superficie rústica y urbana, pero no disponía de una organización eficaz que lo dirigiese, ni una normalización en el procedimiento de su elaboración, ni una documentación homogénea, y, especialmente, faltaba una gestión informatizada que permitiera utilizar eficazmente la gran cantidad de información que contenía.

La organización descentralizada creada en 1980 con los Consorcios para la Gestión e Inspección de las Contribuciones Territoriales¹ (en adelante Consorcios) permitió iniciar con cierta agilidad el proceso de revisiones del catastro contratando a empresas externas especializadas. Pero la situa-

ción de la que se partía era difícil ya que se contaba con cuatro sistemas diferentes: el *catastro parcelario*, implantado en 3.407 municipios, con 18,7 millones de hectáreas, realizado por el Instituto Geográfico Nacional dependiente del Ministerio de Obras Públicas; el *basado en la fotografía aérea*, realizado por el Ministerio de Hacienda e implantado en 4.336 municipios, que abarcaban 22 millones de hectáreas; el *avance catastral*, todavía en vigor en 1.063 municipios, con 8 millones de hectáreas y, por último, 15 municipios, localizados todos ellos en Galicia, que suponían 87.000 hectáreas, en los que todavía no había catastro y tributaban en régimen de *amillaramiento*.

Las contrataciones de las revisiones de 1980 y 1981 contenían diferentes documentaciones de unos Consorcios a otros, al no disponer estos todavía de herramientas homogeneizadoras y no estar definidos los pliegos de condiciones de los trabajos a realizar. La Resolución de 26 de marzo de 1981² estableció las condiciones de contratación y normalización de los procedimientos de elaboración de los procesos de formación y mantenimiento del catastro de urbana, constituyendo un gran avance en el proceso de normalización. Las empresas contratadas al principio del proceso no siempre facilitaron la información en soporte informático; la mayoría la aportó en soporte papel y la falta de dotación de medios informáticos hizo que las entregas en dichos soportes no pudieran ser ni controladas ni validadas. Por ello, la información suministrada en los procesos de revisión y renovación anteriores a 1986 presentó notables fallos e importantes problemas para su tratamiento conjunto.

² Resolución del Ministerio de Economía y Hacienda de 26 de marzo de 1981 por la que se establecieron los pliegos generales de condiciones económico-administrativas y técnico-facultativas que habrían de regir la contratación de los trabajos de formación, conservación y revisión de los catastros, de los Consorcios con las empresas externas.

¹ Real Decreto 1365/1980 de 13 de junio, en el que se regulan las competencias y la estructura de los Consorcios. BOE nº 164 de 9 de julio de 1980.

La plantilla de los Consorcios aprobada en 1981³ creó una sección de informática encargada de las funciones de preparación y revisión de la documentación que había de ser objeto de tratamiento mecanizado y en general de la planificación de los procesos de mecanización. Los únicos procesos semi-informatizados eran los de las liquidaciones de ingreso directo, el mantenimiento y la obtención de los padrones, las listas cobratorias y la emisión de los recibos de la contribución territorial rústica y urbana. Aun así, todos ellos los realizaba el centro de proceso de datos del Ministerio de Hacienda. La poca autonomía informática, y la dependencia absoluta de las delegaciones provinciales de Hacienda para resolver el día a día, provocó enormes retrasos en las entregas de los trabajos y los documentos cobratorios. Estos problemas se agravaban cuando a ello se añadía la entrega de los resultados de una nueva revisión del catastro de un municipio concreto perteneciente al ámbito del Consorcio.

Avanzado ya el proceso de revisiones catastrales, no estaba aprobada a nivel nacional la documentación que debía dar soporte al banco de datos, ni las características de los ficheros magnéticos a emplear de manera uniforme en todos los procesos de revisión. La armonización llegaría en 1984 con la implantación del Fichero Informático Nacional del Catastro de Urbana⁴, formato FINCU, que constituyó un nuevo paso imprescindible en el proceso de normalización de las revisiones y que todavía hoy sigue vigente. Esta resolución dictó normas para la confección del

fichero nacional y estableció criterios racionales en la información del catastro urbano, creando estándares normalizados y evitando la descoordinación existente hasta aquel momento. Cada uno de los sesenta y cinco Consorcios tendría el fichero informático correspondiente a su ámbito territorial, en el que realizarían las explotaciones necesarias y lo mantendrían permanentemente actualizado, remitiendo aquellos ficheros territoriales al ministerio en los treinta primeros días de cada año. Sin embargo, todo ello no se cumplió hasta principios de 1988 en que se incluyó de manera obligatoria en los pliegos de condiciones de las contrataciones catastrales. Solo a partir de entonces la información recogida en las revisiones fue entregada en formato FINCU y permitió su carga en los ordenadores del catastro.

La inexistencia de una informática propia supuso que el catastro tuviera una dependencia absoluta de otros para el cumplimiento de sus objetivos, bien del ministerio, de los ayuntamientos o de las empresas contratadas. La carencia de medios informáticos contribuyó a su ineficiencia y caos, llegando a veces hasta el colapso.

En este trabajo vamos a analizar el cambio experimentado en el catastro español desde la creación de su sistema informático en 1987 y su posterior evolución hasta 2017; un proceso de treinta años en el que se ha pasado de la carencia de una informática propia a una administración electrónica moderna con un catastro en la actualidad mejor que algunos de los de nuestro entorno europeo.

El gran impulso modernizador: la creación del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria (1987)

El gran salto en la modernización del catastro en España se inicia en 1987 con la creación del Centro de Gestión Cata-

³ Orden del Ministerio de Hacienda de 28 de julio de 1981 por la que se establece la plantilla de los Consorcios para la Gestión e Inspección de las Contribuciones Territoriales. BOE nº 233 y 258 de 29 de septiembre y 28 de octubre de 1981.

⁴ Aprobada por Resolución de la Secretaria de Estado de Hacienda de 14 de mayo de 1984, por la que dio normas para la confección del Fichero Informático Nacional del Catastro de Urbana. BOE nº 135 de 6 de junio de 1984.

tral y Cooperación Tributaria⁵ (en adelante CGCCT). La necesidad de conseguir un catastro moderno propició el surgimiento de un nuevo proyecto que gozó de un fuerte apoyo político y de un potente esfuerzo económico durante un período de tiempo prolongado. El CGCCT reformó su estructura, renovó a sus directivos, disparó al alza sus presupuestos, puso en marcha nuevos proyectos e incrementó su plantilla de personal, revolucionando por completo la institución catastral.

El CGCCT se concibió como un organismo único con dirección centralizada, pero con una fuerte descentralización e implantación territorial y con flexibilidad suficiente para relacionarse ágilmente con las administraciones locales de su ámbito territorial. Su organización se estructuró en servicios centrales y servicios periféricos, formados estos por 65 gerencias.

Un paso necesario en la consolidación de un catastro nacional exigía una financiación única por parte del Estado ya que hasta ese momento el CGCCT seguía estando financiado en un cincuenta por cien por las Corporaciones Locales. La financiación íntegra del mismo con cargo a los recursos del estado fue aprobada en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1989⁶.

Los procesos de revisión catastral y sus exigencias informáticas

El proceso de revisiones del catastro urbano iniciado en 1981 se generalizó en 1984 y se aceleró de manera notable a partir de 1987

⁵ Real Decreto 222/1987 de 20 de febrero, por el que se estructura el Ministerio de Economía y Hacienda, BOE nº 45 de 21 de febrero de 1987.

⁶ Se estableció en la Ley 37/1988 de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1989, Disposición Adicional Duodécima, que decía que "El Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria será financiado en su integridad con cargo a los recursos del Estado".

tal y como puede observarse en la tabla 1.⁷ En 1990, al final del período analizado, se habían revisado 6.334 municipios en toda España, lo que suponía el 84% de los municipios en los que tenía competencia el CGCCT,⁸ con 19.534.568 unidades urbanas –94,5% del total– y con un valor catastral de 49.647 millones de pesetas, que representaba el 98,2% del valor total del patrimonio urbano. Tan solo quedaban por revisar 1.225 municipios, con un millón aproximado de unidades urbanas, municipios pequeños, aislados y pertenecientes a las zonas menos desarrolladas del país. El valor catastral por unidad urbana revisada triplicaba el valor catastral de los municipios que aún restaban por revisar.

El proceso de renovación del catastro de rústica (tabla 2) realizado entre 1982 y 1990 abarcó un total de 2.068 municipios, un 27,3%, que incluían una superficie de 13,05 millones de hectáreas, el 28,5% de la superficie total y su valor catastral era de 524.213 millones de pesetas, un 35,6% del valor total del patrimonio rústico.

La comparación de los datos de las tablas 1 y 2 muestra con claridad que en 1990 el catastro urbano se hallaba casi prácticamente finalizado, mientras que la renovación del catastro rústico no alcanzaba aún el 30%. Además, este presentaba dificultades adicionales, ya que su situación era diversa y compleja según el tipo de documentación gráfica en la que estaba representada la superficie catastrada. Casi la mitad de la superficie catastral

⁷ Para comprender la tabla 1 hay que explicar lo que se entiende por "año revisado"; "año revisado" es aquel que contempla los municipios cuyos valores catastrales revisados han entrado en tributación el día 1 de enero del año siguiente a aquel en que se han finalizado los trabajos técnicos contratados y han sido notificados los valores catastrales resultantes; por ello se entiende que los trabajos de las revisiones del catastro realizadas en el período 1982-1986 se refieren a todo lo hecho en el período 1981-1985.

⁸ Quedan excluidos del análisis los municipios pertenecientes a las comunidades autónomas del País Vasco y Navarra, que tienen plenas competencias sobre el catastro.

rústica ya renovada tenía su documentación gráfica basada en planos parcelarios y solo de un 8,1%, los planos catastrales habían sido obtenidos a partir de ortofotografía, técnica que, por su modernidad y precisión, fue la que se utilizó mayoritariamente en las renovaciones a partir de aquellos años.

El volumen de información a gestionar en 1990 por el catastro en los 7.559 municipios donde tenía competencias el CGCCT era el siguiente: el catastro rústico contenía 64 millones de subparcelas

y 7,4 millones de titulares de parcelas; el catastro urbano, 20,6 millones de unidades urbanas. Traducido en gigas, la necesidad de almacenamiento del catastro rústico era de 19 GB para la información alfanumérica y 113 GB para la información cartográfica (fig. 1). La necesidad de almacenamiento del catastro urbano era de 46 GB de información alfanumérica y 82 GB para la información cartográfica (fig. 2) (Guimet y otros, 1990: 31).

Tabla 1
Revisiones del Catastro Urbano (1982-1990)

Año	Número de municipios	Número de Unidades Urbanas	Valor catastral (en millones de pesetas)	Valor catastral por Unidad (en miles de pesetas)
1983	4	25.341	67.151	2.650
1984	211	1.043.794	2.538.099	2.432
1985	413	1.862.206	4.246.032	2.280
1986	585	1.916.747	4.336.442	2.262
1987	560	1.784.311	3.797.688	2.128
1988	547	4.229.810	14.799.926	3.499
1989	1.567	4.108.149	9.305.601	2.265
1990	2.447	4.564.210	10.557.056	2.313
Revisados	6.334	19.534.568	49.647.995	2.542
No Revisados	1.225	1.130.946	882.017	780
Total	7.559	20.665.514	50.530.011	2.445

Nota: las revisiones efectuadas en 1982 (10 municipios y 33.690 unidades) tuvieron que ser revisadas de nuevo en 1990, por lo que figuran incluidas en dicho año.

Fuente: "Estadísticas básicas de los municipios revisados. Catastro Urbano 1990" Serie Estadísticas 11, Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, Ministerio de Economía y Hacienda, 1991.

Tabla 2
Renovaciones del Catastro Rústico (1982-1990)

Año	Número de municipios	Titulares catastrales	Superficie catastrada (en hectáreas)	Número de subparcelas	Valor catastral (en miles de pesetas)
1982	6	5.759	55.790	34.746	1.140.505
1983	57	34.825	280.160	198.335	11.348.880
1984	64	44.463	266.566	216.603	9.641.814
1985	136	107.239	639.273	645.383	17.855.465
1986	189	128.537	926.294	681.203	40.897.482
Subtotal	452	320.823	2.168.083	1.776.270	80.884.146
1987	216	232.182	1.533.313	1.356.222	77.459.576
1988	156	159.700	979.762	880.673	49.402.896
1989	529	452.774	3.394.298	2.595.168	127.284.256
1990	715	723.983	4.976.194	4.599.816	189.182.534
Renovados	2.068	1.889.462	13.051.650	11.208.149	524.213.408
No renovados	5.491	5.520.816	32.713.969	52.968.932	948.434.451
Total	7.559	7.410.278	45.765.619	64.177.081	1.472.647.859

Fuente: "Estadísticas básicas por municipios. Catastro Inmobiliario Rústico 1990" Serie Estadísticas 10, Centro Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, Ministerio de Economía y Hacienda, 1991.

Figuras 1 y 2

Necesidad de almacenamiento en acceso directo para el Catastro rústico (izda.) y urbano (dcha.)



Fuente: Guimet Pereña, J. y otros, 1990.

La creación del Sistema de Información Catastral. El Difícil camino hacia una informática propia (1987-1996)

El Plan de informatización

Las carencias informáticas se hicieron evidentes a partir de 1987, sobre todo por el intenso proceso de revisiones realizadas y, ante ello, se planteó lo que se denominó “Plan de informatización” (Guimet Pereña, 1988: 187).

En una primera fase se trató de consolidar el día a día de la gestión tributaria; por ello, sus objetivos fueron de índole fiscal e internos y estuvieron encaminados a dar el soporte preciso a la realización de las funciones básicas y habituales de las gerencias del catastro.

En una segunda fase, aparecerían otras finalidades y usos, como la creación de una única base de datos, su utilización por otras administraciones, su uso como instrumento para la planificación, el urbanismo, las obras públicas, etc., superando así su finalidad exclusivamente fiscal.

El catastro debía, además, constituir una base de datos única en todo el territorio nacional y no hallarse fragmentada en sesenta y cinco centros territoriales. Con la creación del CGCCT se había producido una importante centralización y coordinación, pero sus bases de datos seguían estando dispersas en sus centros regionales, teniendo que salvar incontables dificultades en el día a día para lograr su agregación territorial.

Para la realización con éxito de la primera fase se requería con urgencia la dotación de equipos físicos y lógicos eficientes, tanto para los servicios centrales como para sus gerencias territoriales. En mayo de 1987 el CGCCT encargó a la

empresa IPYRASA⁹ la realización de un estudio preliminar que sirviera de base para la confección del pliego de condiciones técnicas que sacara a concurso la adquisición de los medios físicos y los servicios para el análisis y programación de la informatización de la gestión catastral, tanto en los servicios centrales como en las gerencias territoriales. Este estudio permitió determinar las necesidades mínimas de equipamiento informático de cada una de ellas, así como definir las líneas maestras de la informatización de la gestión catastral y de la gestión tributaria.

El Ministerio de Economía y Hacienda convocó un concurso público denominado “Suministro de sistemas de tratamiento de la información destinados a los servicios centrales y las gerencias territoriales del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria”¹⁰, por un importe de 919.227.000 pesetas. Su objeto era el suministro de los sistemas informáticos y el desarrollo de una aplicación que permitiese llevar a cabo, a partir de una base de datos relacional, la gestión catastral y tributaria, así como el mantenimiento del registro general de entrada de documentos en todas las gerencias territoriales. Tras una primera preselección de cinco empresas, el contrato se adjudicó en 1988 a la empresa Nixdorf Computer, S.A.

En desarrollo del contrato, esta empresa proporcionó al CGCCT los sesenta y seis equipos físicos, sistemas Targon 31/50, noventa y cuatro impresoras y procesadores,

⁹ Según informe interno del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria del Ministerio de Economía y Hacienda para determinar las necesidades mínimas de equipamiento informático de todo el organismo y definir las líneas maestras del proceso a llevar a cabo.

¹⁰ Concurso público n^º 41/87 convocado por la Dirección General del Patrimonio del Estado del Ministerio de Economía y Hacienda, anunciado en el BOE n^º 212 de 4 de septiembre de 1987.

sesenta y seis sistemas operativos UNIX System V y un gestor de base de datos relacional denominado DDB4 para mantener los datos catastrales y, por último, el pago de un canon anual ascendente a 60.972.115 pesetas para el mantenimiento del equipamiento informático suministrado al catastro durante cinco años. Se incluyó el desarrollo de la aplicación de gestión catastral y el mantenimiento del registro general de entrada de documentos.

La labor informática que hubo que realizar con posterioridad a 1988 en relación a los procesos de revisión catastral fue de naturaleza titánica y buena parte de ella consistió básicamente en la recepción, adaptación, tratamiento y mejora de la información recibida hasta entonces en soporte informático. De los 19,5 millones de unidades urbanas revisadas en el período 1981-1990, aproximadamente 8 millones, tuvieron que ser tratadas de nuevo y recuperadas en el formato FINCU para poder ser cargadas en la base de datos catastral; en los 11,5 millones restantes, ya fue incluido dicho formato en las cláusulas de su contratación.

La instalación de los nuevos equipos informáticos en los servicios centrales y en las gerencias territoriales no se terminó hasta finales de 1988. En 1989 se consiguió emitir los censos tributarios de las contribuciones territoriales con medios propios, ya que hasta ese momento se seguía utilizando el soporte informático del ministerio. El mantenimiento catastral a partir de 1990 se realizó desde las propias gerencias territoriales, no contando ya con la informática del ministerio y teniendo que seguir en muchas de ellas contratándolo a empresas externas; se logró que cada gerencia dispusiera de una base de datos propia, que incluía el catastro de todos los términos municipales pertenecientes a su ámbito territorial, con los recursos y funcionalidades informáticas suficientes para su mantenimiento diario.

Elemento esencial en este aspecto fue la nueva relación de puestos de trabajo aprobada el 28 de diciembre de 1988, que supuso pasar de 2.074 efectivos a 3.566, un incremento del 58,16% (Ministerio de Economía y Hacienda, Síntesis de Conclusiones de las Jornadas, Jornadas de Trabajo de las Gerencias Territoriales, Viella, 1989: 51). Sólo el 8% de los puestos de trabajo del CGCCT correspondían a los servicios centrales, lo que constataba la orientación de este organismo como una institución con la gestión básicamente descentralizada en sus órganos periféricos. La proporción de la plantilla dedicada a la informática ascendía sólo al 9%.

El Sistema de Información Catastral. La aplicación informática para la gestión del catastro

Nacido en 1987 para dotar de recursos informáticos al catastro, se evolucionó en 1988 a un proyecto de creación y desarrollo de la gestión catastral informatizada, integrando ambos catastros, tanto el de rústica como el de urbana, en una sola gestión única y con elaboración de aplicaciones y procedimientos informáticos desarrollados con medios propios.

El Sistema de Información Catastral (SIC) (Guimet, J. y otros, 1990) lo constituyeron dos subsistemas cuyas bases de datos, una alfanumérica (SIGECA) y otra gráfica (SIGCA), estaban asociadas, compartiendo ambos un método de referenciación común de los objetos o elementos catastrales, denominado “referencia catastral”.

Su descomposición en subsistemas permitía entenderlo y representarlo de manera sencilla. El subsistema que constituía la información básica (SIB), contenía el conjunto de las características físicas, económicas y jurídicas de los bienes inmuebles, cuyo conocimiento era previo a todo proceso valorativo y se obtenía como subproducto de las revisiones del catastro.

El subsistema de valoración (SV) comprendía el conjunto de los parámetros valorativos de dichos bienes, permitía modificar el conjunto de valores asociados a los elementos físicos y que venían determinados por las Normas Técnicas de Valoración y el Cuadro Marco de Valores¹¹.

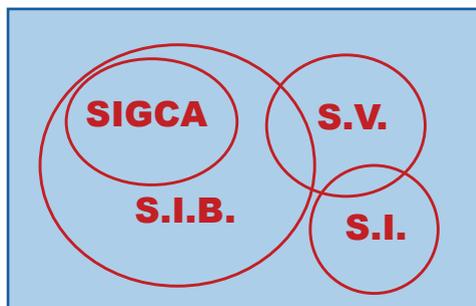
La valoración consistía en la aplicación del subsistema de valoración, el SV, al subsistema de información básica, el SIB, aplicación que se materializaba en un proceso de tratamiento de datos y cálculos algorítmicos. (fig. 3).

La separación en dos subsistemas permitía hacer un mantenimiento eficaz de las diferentes características de los inmuebles, independientemente del subsistema de valoración; es decir, permitía realizar una modificación de los valores de los inmuebles, cambiando los parámetros y programas de valoración, independientemente de la gestión de los datos físicos y jurídicos. Era posible corregir los desajustes del valor de los inmuebles respecto al valor de mercado o sus fluctuaciones y, en definitiva, aplicar una política fiscal determinada independientemente del sistema de datos físicos.

El subsistema de imposición (SI) gestionaba la información resultante de la aplica-

¹¹ Orden Ministerio de Hacienda de 22 septiembre de 1982 por la que se aprueban las Normas técnicas para determinar el valor catastral de los bienes de naturaleza urbana, BOE nº 238 de 5 de octubre de 1982; Orden Ministerio de Hacienda 12 de junio de 1983, por la que se dictan Normas sobre el Cuadro Marco de Valores del suelo y de las construcciones, de aplicación en la revisión de los valores catastrales de los bienes de naturaleza urbana, BOE nº 147 de 21 de junio de 1983; Orden del Ministerio de Economía y Hacienda del 3 de julio de 1986 sobre Normas Técnicas para determinar el valor catastral de los bienes de naturaleza urbana, BOE nº 165 de 11 de julio de 1986 y Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 6 de abril de 1988 por la que se modifica parcialmente la de 13 de junio de 1983 que dictó normas sobre el Cuadro Marco de valores del suelo y de las construcciones, de aplicación en la revisión de los valores catastrales de los bienes de naturaleza urbana en BOE nº 95 de 20 de abril de 1988.

Figura 3
Sistema de Información Catastral



Fuente: Guimet Pereña, J. y otros, 1990.

ción del subsistema de valoración (SV), al de información básica, el SIB. Relacionaba pues los valores catastrales con los objetos tributarios y los contribuyentes. Sus principales elementos eran todo aquello que se refería a la gestión tributaria y recaudatoria del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (en adelante IBI).

El SIGCA era el subsistema geográfico del SIC y comprendía el inventario de los bienes inmuebles referenciados sobre el territorio. Su característica más importante era su capacidad de análisis espacial de la información catastral. Ello se conseguía por la relación directa existente entre los objetos cartográficos catastrales (los bienes inmuebles y sus componentes) y los atributos, que eran los datos catastrales recogidos en las revisiones para esos inmuebles. Estaba integrado por la cartografía parcelaria, la referenciación geodésica, la representación de la ordenación urbanística, los niveles de información cartográfica básica y los índices de conexión con la base de datos alfanumérica.

El volumen de información manejado y la operativa de la gestión catastral era tal que aconsejaron la separación de las bases de datos en dos, una con los objetos cartográficos, y otra con las bases alfanuméricas, enlazadas

directamente tanto a nivel físico de los sistemas de soporte como a nivel lógico.

Se dotó a las gerencias territoriales y a los servicios centrales de bases cartográficas catastrales gestionadas por el SIGCA y a ellas se les unió de manera directa las bases de datos catastrales alfanuméricas ya existentes con anterioridad. La base de datos era la DDB4, una base de tipo relacional y con un diseño y un aplicativo específicos que englobaban las necesidades de la gestión catastral. La dotación de recursos físicos y lógicos estaba dimensionada y unificada para cada gerencia territorial, y sólo cambiaba la potencia y la capacidad del sistema en función del volumen de datos a cargar y gestionar, según la importancia o la amplitud del ámbito territorial de las mismas.

Informatización y digitalización de la cartografía catastral

La cartografía catastral, base geométrica del catastro, fue producida y conservada por el Instituto Geográfico Nacional desde 1906 hasta 1980, en que pasó a depender en exclusiva del Ministerio de Economía y Hacienda¹². A partir de 1982 el proceso de producción de cartografía catastral se incrementó considerablemente al ser necesario como soporte de las revisiones: se trataba de una cartografía automatizada, homogénea y a escala 1:1.000 para las zonas urbanas y 1:5.000 para las zonas rústicas.

Desde 1981 la cartografía catastral urbana se había venido realizando de forma convencional, sin una normativa exacta y con una carencia clara de control de calidad. La institución catastral se encontraba así con diversas situaciones: municipios sin cartografía; municipios con cartografía pero que debía ser rechazada por carecer de los estándares mínimos de calidad, en cuyo

caso hubo que programar la realización de una nueva, y municipios con cartografía convencional que había superado los controles de calidad, pero en los que se tuvo que proceder a su digitalización.

En 1986 se dispuso que la cartografía se elaboraría a partir de la Red Geodésica Nacional y se distinguió entre cartografía básica, derivada y temática. El CGCCT realizó una cartografía temática catastral con un doble objetivo: constituir un soporte de calidad para las revisiones del catastro y utilizable con criterios multifuncionales y orientados a su difusión externa.

En lo que se refiere a la cartografía rústica, a partir de 1987 se procedió a la potenciación de las técnicas de ortoproyección y en 1988 se diseñó un ambicioso plan que pretendía sustituir los 28 millones de hectáreas sin calidad cartográfica contrastadas por ortofotomapas con una cartografía dividida en hojas, donde cada hoja servía de documento base para el proceso de renovación catastral, realizándose por términos municipales. El resultado se concibió como un gigantesco puzzle en el que cada año se contrataban grupos de municipios de diferentes provincias, no teniendo la mayoría de las veces una continuidad espacial. Con posterioridad se inició el proceso de ortofotografía, constituyendo la ortofoto un nuevo avance en las técnicas aplicadas a la cartografía y aportando una mayor fidelidad respecto a la información original.

Hasta ese momento la cartografía en el catastro había estado relegada siempre a un segundo plano; era algo necesario e imprescindible para realizar y dar soporte a las revisiones catastrales, pero pervivía en un mundo próximo aunque a su vez completamente separado de todo su proceso de gestión.

La informatización de la cartografía catastral (Arellano y otros, 1989) permitió así el agrupamiento de los datos cartográficos con los numéricos en cada uno de los inmuebles contenidos en el catastro,

¹² El Real Decreto 1365/1980 de 13 de junio, atribuyó tales funciones a los consorcios.

rompiendo la histórica separación o disociación entre la información cartográfica de los datos físicos, jurídicos y económicos. El contenido, en su más profundo significado, no era sino la fotografía de una realidad física, el territorio, y de todas las relaciones que se establecían en torno al mismo. Los sistemas de información geográfica se describían pues como una serie de nuevos dispositivos para el almacenamiento, análisis y posterior utilización de los datos obtenidos sobre la superficie terrestre, suelos y territorios en general. A ello debían añadirse los procesos encaminados a la gestión, manipulación y análisis de los datos obtenidos, facilitando una representación cartográfica y gráfica selectiva. Se trataba pues de conocer y comprender el territorio para lograr, a fin de cuentas, ordenarlo mejor.

La elaboración de la informatización de la cartografía catastral no fue tarea fácil. Su envergadura, coste y complejidad técnica hicieron tener que tomar decisiones sobre un elevado número de aspectos y conformar así un proyecto coherente que garantizase cartografía de calidad. En primer lugar se procedió al tratamiento informático de la cartografía tradicional y, en segundo lugar, se obligó a la coordinación de la cartografía rústica y urbana y a su gestión integrada a través de los sistemas gráficos adecuados. La última fase, en este proceso de mejora y avance de la cartografía catastral, consistió en la automatización aplicada a la cartografía, permitiendo cambiar fácilmente de escala y representar gran variedad de mapas temáticos a partir de una misma base documental.

La realización informatizada de la gestión catastral exigía la informatización de toda la cartografía para lograr una total automatización del proceso. El plan de informatización de la cartografía catastral comenzó en 1989 priorizando las zonas con revisión catastral en marcha, para luego centrarse en las de nueva actuación. Ello obligó a seguir, tanto en los nuevos trabajos como en los que se hallaban en

ejecución, un marco nuevo de referencia única y común. Dicho sistema estuvo basado en el Sistema de Referencia European Datum 1950 y en la Red Geodésica Nacional como trama básica fundamental de todos los trabajos cartográficos realizados en España.

Una preocupación básica y casi obsesiva, pues de ello dependía el éxito de todo el proyecto, fue asegurar la continuidad territorial de la cartografía, primero dentro del ámbito de cada gerencia y después, o además, entre ellas. Era equiparable al montaje de un gran mosaico, en el que cada pieza debía responder a una referenciación única y común, con la dificultad añadida de que el catastro de cada municipio podía haber sido contratado a empresas diversas, debiéndose resolver los problemas de continuidad y homogeneidad, a parte de los de su calidad íntegra. Especialmente se debía mantener las líneas de los límites intermunicipales, así como las de las delimitaciones del suelo sujeto al catastro de rústica y al de urbana, y ello al fin de coincidir sin superponerse y asegurar la continuidad de todo el territorio nacional.

El proyecto contemplaba la obtención de ortofotomapas a escala 1:5.000 con excepción de algunas zonas, como, por ejemplo, Galicia y la cornisa Cantábrica, donde, debido al alto grado de parcelación allí existente, las ortofotos se ampliaron a escala 1:2.000. La cartografía para el catastro inmobiliario urbano tendría una escala de 1:500 y 1:1.000. Las ortofotos fueron realizadas mediante contratación con empresas privadas, excepto en Cataluña que se hicieron por convenio con el Instituto Cartográfico de Cataluña (ICC)¹³ y en el País Vasco y Navarra, que lo hicieron sus respectivas Diputaciones. En 1991 el

¹³ Gracias a los convenios de colaboración en materia de ortofotos suscritos entre el Instituto Cartográfico de Cataluña (ICC) y el CGCCT, Ministerio de Economía y Hacienda. Véase el firmado el 21 de junio de 1988, publicado en el BOE nº 229 de 23 de septiembre de 1988.

nivel de realización nacional de las mismas alcanzaba el 63% de la superficie total gestionada por el CGCCT (48 millones de ha)¹⁴.

Las gerencias territoriales asumían no sólo las tareas de carga de la información sino también su mantenimiento, en forma simultánea a las de difusión de la misma y colaboración con las entidades municipales, comarcales y autonómicas de su ámbito territorial. Tanto en los servicios centrales como en las gerencias territoriales se estableció un soporte de expertos agrupados en un área de trabajo específica que asesoró y dirigió todo el proceso.

Características del Sistema de Información Catastral

Se trataba de un sistema descentralizado, ya que sus bases de datos catastrales, tanto gráficas como alfanuméricas, se encontraban distribuidas en las 65 gerencias y cada una de ellas tenía su sistema informático integrado por las bases de datos relativas a su ámbito territorial, responsabilizándose de su explotación, gestión y mantenimiento. Las gerencias realizaban las contrataciones de revisión y renovación de las nuevas revisiones y mantenían la información catastral dentro de su ámbito territorial. Los problemas derivados de ello en un futuro eran obvios, dada la dificultad de conseguir información agregada de ámbito nacional por parte de la dirección central del organismo. El sistema debía garantizar la conexión entre la información alfanumérica y la cartográfica y, a su vez, permitir una integración de los diversos módulos diseñados para el seguimiento de los expedientes, logrando así una gestión catastral totalmente informatizada.

Era un sistema abierto, es decir, un sistema que posibilitaba el trasvase e intercambio de información de forma coordinada con otros sistemas y otros agentes ex-

ternos al mismo. Por un lado, suministraba información a la administración del estado y a los ayuntamientos a los que había que proporcionar el padrón catastral para que realizaran la gestión tributaria del IBI. A los ciudadanos, que podían acceder a ella bien para obtener información sobre los inmuebles de su propiedad o bien sobre aquellos otros aspectos sobre los que demostraran tener un interés legal. En un futuro se preveía poderla ofrecer a todo aquel que la precisara o la pudiera utilizar para el cumplimiento de sus objetivos.

Era un sistema normalizador, ya que se diseñó como un sistema de representación de la información territorial, cuyos flujos de información, procedimientos, métodos de valoración de los inmuebles, requerimientos de calidad y productos generados eran idénticos para todas sus gerencias. A todas ellas se les dotó de un conjunto de aplicaciones informáticas que sostuvieran y dieran coherencia a las tareas de gestión catastral, llegando a ser un sistema capaz de gestionar importantes volúmenes de información de una manera homogénea.

Y, por último, era un sistema dinámico, ya que su objetivo básico, en un futuro no muy lejano, era conseguir con medios propios el mantenimiento permanentemente actualizado de la base de datos del catastro nacional.

Objetivos conseguidos con la implantación del Sistema de Información Catastral

Se logró recoger, validar, integrar y gestionar la información resultante de los procesos masivos de las revisiones catastrales realizadas hasta dicho momento por empresas privadas y se estableció de inmediato un sistema de control de calidad para los procesos de captura y paso a soporte informático de la información obtenida de las revisiones en curso y de todas las realizadas con posterioridad.

¹⁴ Información interna del CGCCT.

Se creó un SIC, que consiguió un banco de datos permanentemente actualizado de la propiedad inmueble del país, involucrando a toda la estructura organizativa y operativa del CGCCT, constituida por 3.255 funcionarios y distribuidos en servicios centrales y gerencias territoriales. En cada una de ellas se reprodujo el mismo sistema de información y el sistema resultante fue la suma o integración de los sistemas de todas y cada una de las mismas.

Se consiguió la informatización y digitalización de la cartografía catastral. Una cartografía que iba a constituir un soporte adecuado y fiable para las revisiones catastrales y cuya ejecución se desarrollaría al ritmo de las mismas. La cartografía así obtenida estaba codificada, estructurada y dispuesta en soporte informático conforme a un formato de recepción de datos adecuado para su integración directa en las bases de datos cartográficas a implementar en las gerencias, logrando estar estas bases en contacto directo con las bases de datos alfanuméricos.

Como resultado colateral se produjo un fuerte desarrollo de la microinformática en toda la institución, desbordando el fin inicialmente asignado a la misma y desarrollando su labor como sistema de apoyo a la gestión catastral. En octubre de 1987 las gerencias territoriales “disponían de algún que otro PC y en los servicios centrales tan sólo se disponía de unos cincuenta microordenadores” (Bada y otros, 1989). La revolución fue absoluta. Se estudiaron las necesidades lógicas de las gerencias territoriales y se objetivó el tratamiento homogéneo informático en todo el organismo. Se dotó de paquetes estándares de procesos de textos y manejos de bases de datos idénticos a los ordenadores de los servicios centrales. Se desarrollaron aplicaciones específicas en materia de control de personal, gestión de biblioteca, material no inventariable, ges-

tió de nóminas, control de la contabilidad y se homogeneizaron y homologaron todos los documentos emitidos.

Por último, el SIC sirvió de coadyuvante y de unión de toda la institución catastral, al normalizar procedimientos, establecer estándares e igualar objetivos y resultados y conseguir de manera indirecta una unidad de actuación en toda ella, logrando entrelazar a todos en un proyecto común y con unos objetivos complementarios.

Aunque el objetivo prioritario perseguido en un primer momento había sido el de la realización de las revisiones del catastro y su informatización, el resultado derivado logrado con posterioridad fue mucho más allá, ya que la organización del conjunto de datos resultante en una base de datos integrada en un SIC permitió, además de realizar una gestión catastral completa y eficiente, desarrollar un sistema de información de la propiedad inmobiliaria de utilización para todo el país.

Crecimiento continuado del proyecto: cambio de ordenadores y del gestor de base de datos (1992-1996)

Pero muy pronto, en 1990, se produjo un enorme salto conceptual sobre lo previsto inicialmente en el contrato de informatización del catastro. Mientras se preveía un equipamiento y un software suficiente para ejecutar procesos de valoración de los bienes inmuebles catastrados y alguna tarea administrativa adicional pero aislada, al desarrollar dicho software se optó por considerar el proceso técnico-administrativo en toda su globalidad y como un conjunto de operaciones vinculadas.

En 1992 los equipos informáticos de la mayoría de las gerencias del catastro quedaron pequeños, resultando urgente la ampliación de su capacidad, del nú-

mero de terminales y de los medios de salvaguarda de su información. Algunas gerencias habían tenido averías y problemas importantes en sus discos y cintas, por lo que, si no se procedía a una ampliación en un corto período de tiempo, algunos de sus elementos podían no resultar fiables y seguros.

Los equipos Targon 35/50 y 35/55 se manifestaron claramente insuficientes en dos aspectos cruciales, la memoria RAM y su capacidad de almacenamiento, a lo que había que añadir dos factores adicionales: por un lado, cada vez se acusaba una mayor necesidad de mantener activo el archivo histórico “on line” de al menos los últimos 24 meses, lo que resultaba imposible dado el volumen de ocupación existente, y, por otro, todavía quedaban por introducir aproximadamente 2.000 municipios del catastro de naturaleza urbana y 500 del de bienes de naturaleza rústica. De ello se deducía la necesidad urgente de incrementar tanto la memoria RAM como la capacidad de almacenamiento en disco.

El estudio¹⁵ que realizó el propio CGCCT sobre el particular indicaba que el coste de este incremento para los equipos Targon ascendería a 695 millones de pesetas; por ello, a la luz de aquella cifra, se planteó la necesidad de cambiar los equipos en lugar de mantener los actuales¹⁶. Se preseleccionaron cinco empresas para abordar el cambio de equipos, siendo la firma adjudicada, la empresa Hewlett Packard con los sistemas 9000/800.

El CGCCT se planteó también a su vez modificar el aplicativo basado en el sistema gestor de base de datos DDB4, dado que el número de tareas a realizar

por las gerencias eran cada vez de mayor envergadura y alcance, acusándose aún más su inadecuación. Había dos carencias manifiestas: la primera se concretaba en la ausencia de herramientas propias y potentes de desarrollo directamente ligadas al lenguaje SQL, y la segunda consistía en la ausencia acentuada de “portabilidad” del sistema gestor de base de datos DDB4. Por ello y partiendo de la comparación entre distintos gestores de base de datos presentes en aquel momento en el mercado, se optó por un sistema gestor de base de datos ORACLE. El producto instalado fue la licencia de uso de Oracle V.6 para 65 ordenadores Targon 35/XX, ascendiendo el coste total de las 65 licencias Rum-Time de 232.070.562 pesetas, debiendo implantarse el nuevo aplicativo y nuevo gestor de base de datos en los 65 sistemas repartidos por el territorio nacional en un plazo de 18 meses.

Por todo ello, en 1992, se hizo imprescindible la migración de los ordenadores y de su gestor de base de datos, ya que su capacidad estaba al límite en muchas de sus funcionalidades y desarrollos. Eran necesarios nuevos cambios informáticos que permitieran, por un lado, seguir prestando los servicios ya comprometidos y, por otro, realizar todos aquellos proyectos que se tenían en aquel momento en marcha, entre ellos el casi obsesivo de construir una base de datos única que superase las bases de datos de las sesenta y cinco gerencias territoriales y diera prestaciones nacionales mucho más allá de las territoriales y locales. Esta migración, como veremos más adelante, exigirá el rediseño del SIC.

No hay que olvidar que el sistema de información catastral se había realizado por la integración de sistemas parciales, tanto en el aspecto territorial como en el de la información recogida y procedente de sus gerencias territoriales. Por ello, el sistema de información nacional

¹⁵ Según Informe realizado por la Subdirección de Informática del CGCCT, Madrid 1992, archivo Dirección General Catastro, Ministerio de Hacienda.

¹⁶ Recordar que el mantenimiento del sistema informático del catastro requería el pago de un canon anual ascendente a 60.972.115 pesetas.

conseguido experimentaría múltiples problemas derivados de esta agregación, resultando imprescindible, como dato previo, la migración a unos ordenadores más potentes y con mayor capacidad y a un gestor de base de datos más dúctil y versátil.

La consolidación del Sistema de Información Catastral (1997–2003)

En 1997, una vez implantado un SIC descentralizado, normalizador, abierto, dinámico y territorial, existían dos grandes subsistemas de información dentro del mismo:

- Un subsistema de información básico (SIB) y otro de valoración (SV), que servían para realizar la gestión catastral (integrados en la aplicación SIGECA) y que albergaban la base de datos alfanumérica de los bienes inmuebles, que debía evolucionar hacia la informatización de todos los procesos de gestión catastral, no solo de validación, carga y elaboración masiva de la información propia de los trabajos de revisión o renovación, sino también de todas las labores de actualización y mantenimiento de la información a través de los diferentes procedimientos catastrales: declaraciones, inspección y la valoración inmobiliaria, así como la colaboración municipal.
- Un subsistema de información geográfica catastral (SIGCA), que albergaba la cartografía catastral rústica y urbana, cuya generación todavía no se encontraba ultimada debido a lo costoso de la operación y a no disponer de una plataforma de software y

hardware idóneas para su consulta y actualización por todos los usuarios de las gerencias.

El progreso producido hasta ese momento había sido evidente, pero el catastro tenía que afrontar toda una serie de retos a los que debía dar respuesta: un nuevo marco de la colaboración interadministrativa, exigido por el aumento de usuarios que necesitaban información actualizada de todos los inmuebles con mayor rapidez y a mayor escala; los avances de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, sobre todo con la extensión de las redes; las exigencias de los ciudadanos de disponer de una información territorial fiable para su uso individual o comercial, así como la de aligerar las cargas y obligaciones con la administración con plena garantía de sus derechos, especialmente la seguridad y la privacidad de los datos personales.

Todos estos cambios y demandas sociales exigían que el proceso de informatización experimentara grandes reformas; en su crecimiento cuantitativo, incorporando información nueva y más completa que debía albergarse en bases de datos de mayor capacidad; pero también en su desarrollo cualitativo, garantizando la calidad de la información catastral, innovando en la utilización de las tecnologías y desarrollando aplicaciones y procedimientos, para prestar servicios a los ciudadanos a través de los nuevos canales (Puyal Sanz, 1997). En ese momento la tarea prioritaria era la consolidación del SIC y su evolución hacia un modelo que permitiera su actualización permanente de modo que, una vez creado, no fuera necesario de nuevo un enorme proceso inversor. Este proceso de consolidación se vertebró en los siguientes ejes, que pasamos a exponer con cierto detalle.

El rediseño del Sistema de Información Catastral

Lo primero que se acometió fue la migración de los sistemas informáticos, ya comentada anteriormente, desde las antiguas bases de datos que contenían toda la información catastral hacia las nuevas plataformas recientemente adquiridas, soportadas por sistemas de gestión de base de datos ORACLE y servidores UNIX, de la marca Hewlett Packard; esta tarea se prolongó durante los años 1996 y 1997.

Dicha migración se complementó con el rediseño del modelo de datos alfanuméricos descriptivos de los inmuebles (SIGECA), sin menoscabo de las funciones que ya realizaba, para garantizar el mantenimiento y la calidad de la información catastral. Este nuevo diseño pivotó sobre dos pilares básicos, los titulares catastrales y los bienes inmuebles.

De los titulares catastrales se tenía una información dispersa ligada a cada uno de los bienes inmuebles y municipios que figuraban en los padrones del IBI, pero no se disponía de un fichero de titulares identificados fiscalmente con su NIF, para lo que se requirió la colaboración de la Agencia Estatal Administración Tributaria (en adelante AEAT). Los bienes inmuebles exigían una identificación unívoca a través de un identificador universal que debía constituirse sobre la referencia catastral, de la que nos ocuparemos más adelante.

El SIGCA también mostraba importantes deficiencias, como la existencia de una arquitectura física y lógica insuficiente y un modelo de datos muy complejo, lo que planteaba dificultades en la gestión de la cartografía. Las iniciales estaciones de trabajo Unix HP 9000/700 sólo tenían capacidad para dos o tres usuarios concurrentes y la plataforma lógica basada en desarrollos SIG ARC-INFO sobre ficheros en disco no disponía de un gestor de base

de datos relacional que permitiera el acceso concurrente de usuarios por oficina. Dichos equipos fueron sustituidos por servidores en cada gerencia del catastro que alojaban una base de datos ORACLE y un sistema de indexación espacial más eficiente (Arc-SDE).

El nuevo sistema (SIGCA2) simplificó el modelo de datos, incluyendo la posibilidad de cargar información raster e información documental, y, además, permitió la visualización de la cartografía por todos los técnicos de las gerencias, la consulta, localización y medición de inmuebles, la asignación de referencias catastrales, el cruce con la información alfanumérica, la depuración de errores y omisiones y, sobre todo, la edición en línea que permitía el mantenimiento de la cartografía catastral con la incorporación de todas las alteraciones catastrales producidas en los inmuebles. Mientras se procedía a la migración, determinadas aplicaciones auxiliares sirvieron para dar respuesta a las demandas de mantenimiento de la cartografía catastral con aplicaciones que trabajaban en entornos cliente-servidor (EDIRUS, EDICAR, EDICUI).

La referencia catastral de los bienes inmuebles

Un paso esencial en la consolidación de la información catastral como la información básica sobre la propiedad territorial fue el establecimiento de la obligación de hacer constar la referencia catastral en todos los documentos públicos en los que figuraran hechos, actos o negocios relativos a los inmuebles, con transcendencia real o tributaria. La medida, adoptada en diciembre de 1996, afectó inicialmente tan sólo a los inmuebles urbanos; a partir de 2002 empezó a aplicarse a los inmuebles de características especiales¹⁷, y a los rús-

¹⁷ Los bienes inmuebles de características especiales fueron creados por la Ley 48/2002, de 22 de

ticos ubicados en municipios en que se hubiera procedido a la renovación de sus características catastrales¹⁸. Hoy ya han finalizado dichos procedimientos, por lo que en todos los municipios de competencia de la Dirección General del Catastro (en adelante DGC), la obligación de incorporar la referencia catastral se extiende a la totalidad de los bienes inmuebles, sean rústicos, urbanos o de características especiales.

La referencia catastral, que en principio era un código que servía para localizar los inmuebles en la cartografía catastral, se convirtió en un campo clave de la base de datos catastral al permitir identificar de modo inequívoco cada inmueble y acceder a todos los datos alfanuméricos y gráficos disponibles. Fue asimismo un elemento básico en la lucha contra el fraude, pues su constancia impedía ocultar la identificación y las características de los inmuebles en las transacciones inmobiliarias. Permitió iniciar sobre bases firmes los procesos de intercambio de información inmobiliaria entre las administraciones públicas y con otros agentes, fundamentalmente notarios y registradores y dotó de seguridad al tráfico inmobiliario asegurando la identificación exacta de las fincas. Es uno de los pilares en el que se basa el actual sistema de coordinación del catastro con el registro de la propiedad.

diciembre del Catastro Inmobiliario, y englobaron la mayor parte de los inmuebles “singulares” que hasta entonces tributaban como bienes inmuebles de naturaleza urbana, aunque por sus peculiares circunstancias tenían un sistema distinto de valoración que se contenía en las ponencias de valores.

¹⁸ Mediante la aprobación de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que entró en vigor en 1997. La Disposición Adicional 2ª de la Ley 48/2002, de 23 de diciembre, del Catastro Inmobiliario, aplicó la medida a los bienes inmuebles de características especiales, de reciente creación y la Disposición Final 1ª de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, empezó a aplicar la medida a los bienes inmuebles rústicos.

La necesidad de completar las bases de datos catastrales: catastro urbano

El proceso de revisión del catastro inmobiliario urbano que culminó con la carga de información de las características catastrales de los inmuebles y de su valoración, permitiría el mantenimiento catastral permanente a través de las aplicaciones de gestión catastral (SIGECA). Esta labor iniciada en 1980 y ya descrita anteriormente, continuó produciendo un incremento paulatino de unidades urbanas y de valor catastral.

De los veinte millones y medio de unidades urbanas existentes en 1990 se pasó en 2016 a treinta y ocho millones trescientas mil, un incremento del 88%, que supuso casi doblarlas. El incremento del valor catastral fue exponencial, pasando de 303 millones de euros a dos mil doscientos setenta y ocho, un incremento del 760% (tabla 3).

A pesar de toda esta actividad y del incremento consiguiente de las bases de datos de bienes urbanos, el boom inmobiliario del período 1997-2007 provocó un incremento desordenado de la actividad constructora; por ello, aunque entre 2004 a 2011 se incorporaron al catastro más de un millón de unidades urbanas al año, este no fue capaz de absorber todo el incremento habido. Por ello en 2012 se diseñó un plan de regularización catastral que permitió incorporar un elevado número de construcciones que no habían aflorado con el mantenimiento ordinario. En esos años, los valores catastrales no subieron proporcionalmente al tener que aplicar coeficientes correctores a la baja por el descenso del mercado inmobiliario.

La necesidad de completar las bases de datos catastrales: el catastro rústico y la Política Agrícola Común

Sin embargo, resultaba necesario que la información de todos los bienes inmuebles de los municipios españoles estuviera

Tabla 3
Evolución de unidades urbanas y valor catastral (1990-2016)

Año	Unidades urbanas	Valor Catastral (en Euros)	Año	Unidades urbanas	Valor catastral (en Euros)
1990	20.665.514	303.691.484	2004	29.594.809	1.101.149.735
1991	20.890.482	322.928.562	2005	30.532.795	1.193.263.074
1992	21.283.260	346.880.765	2006	31.590.857	1.333.231.182
1993	21.818.039	377.252.602	2007	32.589.792	1.436.885.695
1994	22.738.072	422.138.438	2008	33.663.454	1.647.175.061
1995	23.399.561	461.650.237	2009	34.835.439	1.834.768.330
1996	24.032.288	521.205.513	2010	35.928.000	1.973.264.864
1997	24.686.218	590.445.698	2011	36.704.940	2.028.425.374
1998	25.260.834	640.646.459	2012	37.252.133	2.220.187.200
1999	25.897.930	676.120.474	2013	37.622.544	2.297.962.434
2000	26.583.218	727.965.894	2014	37.959.544	2.274.620.926
2001	27.289.634	794.245.822	2015	38.189.132	2.277.072.567
2002	28.031.705	979.268.400	2016	38.346.832	2.278.745.958
2003	28.749.288	1.028.964.650			

Fuente: Dirección General del Catastro y elaboración propia.

disponible y cargada en las bases de datos catastrales. Para ello había que completar la información de los inmuebles rústicos porque la mayoría de los municipios llevaban varias décadas sin renovación. La falta de interés de los propietarios y la escasa relevancia fiscal del catastro rústico produjeron una consecuencia inevitable: la información catastral estaba obsoleta, tanto en sus características jurídicas (datos sobre los titulares), como en las físicas y económicas (superficies, cartografía, cultivos, etc.).

En 1992 se estableció que el sistema de control y de gestión de las ayudas agrarias de la Política Agrícola Común (en adelante PAC) estuviera basada en el catastro rústico, lo que obligaba a suministrar para tal fin información catastral actua-

lizada de las parcelas rústicas. La nueva normativa originó, en los primeros años de su implantación, la afluencia masiva de agricultores a las oficinas del catastro para la obtención de un certificado catastral que justificara las ayudas, llegando a emitirse más de tres millones de certificados anuales en papel¹⁹. Este proceso, de un enorme coste para la administración y los agricultores, obligó más adelante al intercambio de información catastral con las administraciones gestoras de la PAC, a través de un sistema de intercambio de ficheros informáticos, evitando así a los ciudadanos la carga de tener que solicitar, obtener y pagar los certificados en papel para la solicitud de ayudas.

¹⁹ Fuente interna de la DGC.

Tabla 4
Programas operativos: 1994-1999 y 2000-2006

PROGRAMA OPERATIVO DEL TERRITORIO DE ACTUALIZACIÓN DE DATOS DEL TERRITORIO 1994-1999		
Actuaciones	Superficie (ha)	Número de municipios
Actualización de datos físicos, jurídicos y económicos de los bienes inmuebles de naturaleza rústica	7.112.600	1.022
Producción de ortofotografías	11.994.400	1.572
Producción de cartografía digitalizada rústica	4.842.200	746
Producción de cartografía digitalizada urbana	347.300	960
PROGRAMA OPERATIVO DE ACTUALIZACIÓN Y GESTIÓN AUTOMATIZADA DE INFORMACIÓN TERRITORIAL 2000-2006		
Actuaciones	Superficie (ha)	Número de municipios
Producción de ortofotografías	4.671.390	779
Actualización de datos físicos, jurídicos y económicos de los bienes inmuebles de naturaleza rústica	12.387.286	1.740

Fuente: Dirección General del Catastro y elaboración propia.

La PAC obligó a continuar el proceso de actualización de las características de las parcelas rústicas de todos los municipios que no tenían los datos actualizados (titularidad, superficie, cultivos, etc.), o no disponían de cartografía digital realizada sobre ortofotografías. Esta operación se instrumentaba a través del procedimiento de renovación del catastro rústico²⁰, que ya se había iniciado

en la anterior etapa, como hemos visto, pero que progresaba a un ritmo muy lento. Por ello, la PAC impulsó de manera decidida el proceso de informatización de todos los datos alfanuméricos existentes de cada parcela del catastro de rústica.

A tal efecto se solicitó a la Unión Europea su colaboración en la financiación del proceso que se materializó en varias etapas:

- a) La primera estuvo marcada por la aprobación el 10 de octubre de 1996 del programa operativo de actualización de datos del territorio, dentro del Marco Comunitario de Apoyo 1994-1999, con un presupuesto total de 79.403.808 euros, de los que el 75% fueron financiados con fondos FEDER (44.635.830 €) y FEOGA-O (14.917.026 €) y el resto con fondos del estado español.
- b) Una vez finalizada con éxito la primera etapa, se estableció un nuevo programa operativo de actualización y gestión automatizada de información

²⁰ El procedimiento estaba configurado como una rectificación masiva de las características catastrales de los inmuebles rústicos de cada municipio, que no modificaban los criterios de valoración catastral, por lo que sólo se modificaba el valor catastral de las parcelas rústicas si se producían en cada parcela cambios en sus características físicas o económicas (superficies, cultivos o aprovechamientos, intensidades productivas). Curiosamente, dicho procedimiento se reguló por primera vez en una norma con rango de ley tardíamente, mediante Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que consideró renovados aquellos municipios cuya rectificación de las características catastrales se hubiera realizado sobre ortofotomapas y dispusieran de cartografía digital, por lo que municipios que se consideraban renovados en la anterior etapa sobre fotografía aérea, planos parcelarios o concentración parcelaria, hubo que volverlos a renovar y digitalizar. Los trabajos de captura de información en campo, elaboración de la documentación y de digitalización de la información resultante fueron contratados

con empresas de servicios, bajo la supervisión de los técnicos de la administración catastral.

- territorial, aprobado en el año 2000 y desarrollado hasta el 2006, que contó con un presupuesto de 42.706.210 €, de los que 30.684.160 € fueron financiados con fondos FEDER de la Unión Europea, dentro del eje de sociedad de conocimiento, y el resto con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.
- c) Desde la finalización del segundo programa operativo y hasta el año 2013, pudo completarse totalmente la renovación del catastro rústico de todos los municipios competencia de la DGC con financiación enteramente estatal.

El resultado fue la digitalización de toda la información actualizada de los inmuebles rústicos, incluyendo la cartografía catastral, lo que permitió mejorar su mantenimiento y difusión.

La necesidad de completar las bases de datos catastrales: la digitalización de la cartografía

Otro de los proyectos de largo alcance emprendidos fue la finalización de la digitalización de la cartografía de los bienes inmuebles urbanos y rústicos de todo el territorio, así como su gestión, que requirió rediseñar el sistema de información geográfica dando lugar al SIGCA2.

El proceso se había iniciado en 1989, pero su impulso definitivo se produjo con dos actuaciones. Por una parte, su financiación a través de los programas operativos de la Unión Europea, que incluían la realización de ortofotografías y cartografía digital de urbana y de rústica. Por otra, la formalización de numerosos convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales y otras instituciones, que evitaron duplicar la inversión en la confección de nuevas cartografías, compartiendo la inversión y logrando que la cartografía obtenida por cualquier administración

fuera utilizada por todas las demás; esta estrategia se incorporó más tarde como una de las finalidades del Sistema Cartográfico Nacional²¹.

Un hito muy significativo de esta política fue el convenio suscrito el 11 de noviembre de 1999 entre la Dirección General del Catastro, la Dirección General de los Registros y del Notariado y el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España. En él se acordó que el catastro suministraría a los registros de la propiedad la cartografía digital urbana y rústica de que se disponía a la fecha; a cambio, el Colegio de Registradores se comprometía a digitalizar la cartografía urbana analógica de aquellos municipios pequeños a los que el catastro no podía acceder presupuestariamente debido a su escasa relevancia económica, siempre que contasen con una actualización aceptable y suficiente precisión métrica. Gracias a este convenio se digitalizó la cartografía urbana de 2.725 municipios dispersos por todo el territorio nacional, que representaron unas 108.000 hectáreas de zonas urbanas. A su vez el registro pudo contar con la cartografía digitalizada del catastro, que le era imprescindible para la identificación de la mayor parte de las fincas rústicas.

Con todo este conjunto de actuaciones –renovaciones de rústica, revisiones de urbana, convenios de cooperación, etc.– los volúmenes de información se duplicaron anualmente y la cartografía digital pasó de ocupar 113 Gb en el año 1997 a 453 Gb 1999 (Conejo Fernández, 2003).

²¹ El Sistema Cartográfico Nacional, regulado por el RD 1545/2007, de 23 de noviembre, es un modelo de actuación que persigue el ejercicio eficaz de las funciones públicas en materia de información geográfica mediante la coordinación de la actuación de los diferentes operadores públicos con competencias cartográficas.

La centralización del Sistema de Información Catastral (1998-2001)

Como hemos dicho, el SIC en su inicio fue un sistema fuertemente descentralizado, en el que las bases de datos de los inmuebles del ámbito territorial de cada gerencia estaban albergadas en sendos servidores que no estaban conectados entre sí. Los servicios informáticos centrales de la DGC solo disponían de plataformas de desarrollo y soporte a los usuarios de la propia organización.

Pronto se detectó la necesidad de disponer de datos consolidados básicos de titulares e inmuebles de todas las gerencias, actualizados periódicamente, a efectos de prestar los primeros servicios de certificación sobre titularidad de ámbito nacional. La descentralización producía dificultades para ofrecer nuevos servicios de difusión de la información catastral y procedimientos de colaboración y los diferentes servidores de cada oficina territorial tenían elevado coste de mantenimiento, lo que reducía su rendimiento.

Por ello, entre 1998 y 2001, se creó la Base de Datos Nacional del Catastro (en adelante BDNC)²² con datos consolidados de todas las provincias. Inicialmente solo se almacenaron datos básicos de titulares y bienes inmuebles con el fin de poder emitir certificaciones catastrales de ámbito nacional y, paulatinamente, se fue completando con información adicional de los inmuebles y de la cartografía catastral. Esto fue posible por el avance de las telecomunicaciones, que permitió conectar en esta fase inicial todos los servidores distribuidos en el territorio y concentrar la información básica en una base de datos central.

Este fue el primer paso de un proceso de centralización del SIC, que acabó consolidando en un único servidor central las diferentes bases de datos de las gerencias

a las que se conectaban telemáticamente todos los usuarios y que permitió su actualización en línea.

Culminado aquel proceso, el SIC evolucionó y pasó de ser un sistema disperso en 65 centros a ser un sistema centralizado (Alonso Peña y Miguel Martín, 2012). Desde el punto de vista de la arquitectura física del sistema, la centralización hizo desaparecer los servidores y las bases de datos de las gerencias, potenció las líneas de comunicación de área extensa de la DGC –cuya base de datos se albergaba en un grupo de servidores de aplicaciones Oracle IAS– y una base de datos que aglutinaba todas las aplicaciones anteriores. El sistema adoptó una arquitectura lógica en una única y potente base de datos que dio servicio, interna y externamente, a todos los usuarios desde las siguientes aplicaciones y entornos de trabajo:

- SIGECA. Aplicación de gestión catastral, desarrollada empleando herramientas Oracle Developer y lenguajes 3GL, bajo entornos HP-UX y SGBD Oracle.
- SAUCE. Aplicación de mantenimiento de los datos catastrales, desarrollada bajo la arquitectura cliente/servidor y empleando Microsoft.NET y SGBD Oracle Spatial.
- SIGCA. Aplicaciones GIS, base y complemento de las anteriores, desarrolladas bajo arquitecturas cliente/servidor empleando Microsoft.NET y SGBD Oracle Spatial.
- Aplicaciones de seguimiento de la gestión (INDICAT, INCA, ALMENA) y herramientas de control de configuración (SINOI, CUCA), desarrolladas empleando herramientas Oracle Developer bajo entornos HP-UX y SGBD Oracle.

Pero esta centralización interna del SIC no fue en detrimento de otra de sus principales características, la de ser un sistema

²² La creación de la BDNC se publicó mediante Orden HAC/1601/2002, de 7 de junio. BOE nº 153.

abierto, puesto que la centralización mejoró la colaboración de las entidades locales, que ya llevaba años produciéndose, junto con la más recientemente realizada con notarios y registradores, o con otros organismos, como la AEAT en los datos de identificación de los titulares y contribuyentes (NIF). El resultado fue que miles de usuarios pasaron a trabajar con las aplicaciones de gestión catastral²³.

El proceso de centralización permitió desarrollar y desplegar, a partir de 1998, una serie de servicios catastrales, como la Línea Directa del Catastro, y sobre todo servicios electrónicos a través de Internet, lo que supuso la paulatina introducción en el catastro de la administración electrónica.

La calidad de la información catastral

Otra de las líneas de actuación en la consolidación del SIC fue la de asegurar su calidad, entendida como la correspondencia entre la descripción catastral de los bienes inmuebles y la realidad inmobiliaria. La calidad era exigida por los ciudadanos, al ser por un lado la base de una tributación inmobiliaria (fundamentalmente el IBI) cada vez más elevada y, por otro, al utilizarse para muchas otras finalidades: urbanismo, expropiaciones, tráfico inmobiliario, etc.

Una vez realizado el esfuerzo de creación masiva de las bases de datos, el objetivo era que las actuaciones de mantenimiento permanente hicieran innecesaria la realización de fuertes inversiones para la captura masiva de información. Este objetivo requería, entre otras actuaciones,

el desarrollo de nuevas aplicaciones para la actualización de la información y de control y mejora permanente de la información catastral, tanto de las bases de datos alfanuméricas (SIGECA) como cartográficas (SIGCA). El SIC sirvió desde su creación como elemento de control de calidad de los datos catastrales generados y de mejora de información catastral en su mantenimiento permanente, para lo cual se llevaron a cabo durante estos años diversas actuaciones.

Así, se procedió a la integración de las bases de datos, inicialmente procedentes de los antiguos padrones de las contribuciones territoriales en los que tan sólo constaban los datos básicos de los inmuebles, con la carga de todas las características catastrales alfanuméricas completas de los inmuebles: se trataba de garantizar la adecuada coherencia de los datos de los inmuebles con su valoración. Más tarde, una vez completadas las bases de datos alfanuméricas se realizó el cruce con la información cartográfica y con las ortofotografías, que fueron renovándose a través del Plan Nacional de Ortofotografía Aérea²⁴, que tuvo como objetivo la obtención periódica de ortofotografías aéreas digitales de alta resolución y precisión.

Finalmente, se cruzó la información sobre titulares catastrales con los datos del fichero de contribuyentes de la AEAT, produciéndose una sensible mejora en la captura y actualización de los mismos (transmisiones no declaradas o situaciones de cotitularidad, etc.) y de sus datos identificativos (actualización de domicilios fiscales, comprobación de NIF, NIE, etc.).

²³ Hay que tener en cuenta que, además de los casi 3.000 funcionarios del catastro que acceden diariamente a sus sistemas, lo hacen también los siguientes usuarios externos: unas 3.000 notarías, más de 1.000 registros de la propiedad y todos los municipios y entes gestores del IBI que tienen suscrito un convenio de colaboración o tienen instalado un Punto de Información Catastral (PIC).

²⁴ El PNOA es un proyecto liderado por el Instituto Geográfico Nacional que tiene como objetivo la obtención de ortofotografías aéreas digitales con resolución de 25 o 50 cm y modelos digitales de elevaciones (MDE) de alta precisión de todo el territorio español, con un periodo de actualización de 2 o 3 años, según las zonas, que lleva operativo desde 2006.

La Ley del Catastro Inmobiliario (2002)

Un paso decisivo en la consolidación del SIC fue la aprobación de la Ley del Catastro Inmobiliario en 2002 y su Reglamento de desarrollo en 2006²⁵, que recogieron en un cuerpo legislativo coherente las normas vigentes en la materia, hasta el momento dispersas y basadas fundamentalmente en la gestión del IBI. Así, quedaron fijados normativamente los elementos estructurales y los principios de actuación del catastro en lo que afectaba al SIC y que se pueden resumir en los siguientes puntos:

- Se definieron los elementos estructurales de la descripción de los inmuebles que debían constar en la base de datos catastral –el bien inmueble, su localización, la referencia catastral, la cartografía, el titular y el valor de los inmuebles– así como otras características físicas y económicas.
- Se regularon legalmente los procedimientos catastrales que el SIC había ayudado a normalizar, denominados procedimientos de incorporación catastral, mediante los cuales debía realizarse la actualización de la descripción de los inmuebles: declaraciones, comunicaciones, inspección, valoración, subsanaciones de discrepancias y rectificación, así como los de renovación del catastro rústico y, más tarde, los de regularización.
- La colaboración interadministrativa pasaba a ser un elemento esencial de la manera de actuar del catastro, dando la mayor importancia a los procesos de intercambio y de suministro de información. La política de colabora-

ción, sobre todo con los municipios, se instrumentó fundamentalmente a través de los convenios de delegación de competencias o de encomienda de gestión para la realización de trabajos de actualización catastral, de los que se convirtió en elemento imprescindible²⁶.

- Se estableció el principio general de disponibilidad pública y de difusión de la información catastral, que no sólo debía servir para la gestión de los tributos, sino para otros muchos usos, como la coordinación con el registro de la propiedad, a través de la certificación catastral descriptiva y gráfica. Destaca en ese proceso la creación de los Puntos de Información Catastral²⁷ (en adelante PIC).
- Se estableció con carácter general que la gestión catastral se realizara mediante el empleo de medios electrónicos, informáticos y telemáticos.

²⁶ El TRLCI señalaba que las funciones catastrales se ejercerían por la DGC, directamente o a través de distintas fórmulas de colaboración con las diferentes administraciones, entidades y corporaciones públicas. El RD 417/2006, de 7 de abril, por el que se desarrolló, reguló en sus artículos 62 a 68 los convenios de colaboración. También se regularon otras fórmulas de colaboración, como la inspección catastral conjunta, el intercambio mutuo de información, los puntos de información catastral, rectificación de sujetos pasivos del IBI, etc.

En la actualidad, son 4.971 los municipios cuyo catastro tiene una u otra forma de convenio, lo que supone un 83 por 100 del total de municipios competencia de la DGC. En total hay suscritos 834 convenios firmados con Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales y otros órganos que ejercen la gestión tributaria del IBI en dichos municipios. Información obtenida en: <http://www.catastro.meh.es/esp/catastroencifras.asp>.

²⁷ El art. 72.1. del Real Decreto 417/2006, dispuso que mediante resolución de la DGC se determinaran las condiciones de establecimiento de los PIC y su catálogo de servicios. Dicha resolución es la de 24 de noviembre de 2008 ya citada en la nota anterior. La creación de la SEC se produjo mediante la Orden EHA/3408/2009, de diciembre, que fue derogada y sustituida por la Orden HAP/548/2013, de 2 de abril, por la que se crean y regulan sedes electrónicas en el Ministerio de Hacienda.

²⁵ La Ley 48/2002, de 23 de diciembre, del Catastro Inmobiliario, fue refundida posteriormente con el resto de normativa legal vigente en la materia, en un texto refundido aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo. El Reglamento de desarrollo fue aprobado por Real Decreto 417/2006, de 7 de abril.

La administración electrónica del Catastro (2003–2017)

Los comienzos y el planteamiento estratégico

A medida que el SIC se iba consolidando, la llegada de la sociedad de la información fue impulsando al catastro a utilizar las nuevas tecnologías y canales de comunicación, fundamentalmente Internet. Como antecedente podemos mencionar la creación de la página web de la DGC, que vio la luz en 1997, en el seno del portal del Ministerio de Hacienda. Inicialmente suministraba información estática sobre la organización catastral, su normativa reguladora, sus principales procedimientos, servicios y productos disponibles, así como la ubicación y canales de acceso a las oficinas catastrales, con el objetivo de dar a conocer la organización catastral a sus usuarios potenciales. No obstante, en dicha página no se daba respuesta a la demanda de servicios e información catastral individualizada a través de Internet.

La evolución de la sociedad de la información pronto puso de manifiesto la insuficiencia de dicho planteamiento, pues el SIC se veía desbordado por las demandas que, ciudadanos y otras administraciones, hacían del catastro. Era necesario empezar a prestar servicios básicos de una manera diferente, mediante procedimientos específicos diseñados para actuar en dicho ámbito. Los usuarios cada día demandaban más servicios y más eficaces, y cada vez entendían menos las trabas burocráticas o la demora de los procedimientos. De nada servía el esfuerzo realizado en la formación de un banco de datos catastral, orientado a servir de apoyo a todo tipo de políticas públicas y proyectos privados, si no se garantizaba su plena accesibilidad para todos los usuarios a través de las nuevas tecnologías

que, además, debían servir para establecer procedimientos que permitieran su permanente y rápida actualización.

En sus comienzos, la administración electrónica, entonces llamada *e-administración*, se enfrentaba a una serie de incógnitas e incertidumbres. Aunque el número de usuarios en Internet crecía de manera muy vigorosa, no lo hacía en la misma medida el comercio electrónico que requería salvar determinadas barreras económicas, sociales, tecnológicas e incluso psicológicas. Había diferencias muy notables en el grado de acceso de los usuarios según su edad, nivel económico o lugar de residencia, existían deficiencias en las infraestructuras de comunicaciones disponibles, tanto públicas como privadas y su uso resultaba excesivamente caro para los usuarios. La implantación de los servicios electrónicos exigía cuantiosas inversiones a los prestadores y no se sabía a ciencia cierta el retorno que fueran a tener.

Para dar respuesta a estas demandas se aprobó en el año 2001 el denominado "Proyecto Ensenada", que fue la estrategia de actuación en Internet de la DGC (Puyal Sanz, 2001, para fase posterior ver Conejo Fernández y otros, 2001). Pretendía crear una serie de servicios de mantenimiento de la base de datos catastral y la difusión de la información resultante por cuantos usuarios la requirieran, todo ello con plena garantía de seguridad y respeto a los derechos de los ciudadanos (datos protegidos). Pero, para adoptar esos servicios, fue necesario tomar una serie de decisiones estratégicas con respecto al acceso a los datos y servicios catastrales por medios electrónicos, que permitieran salvar los obstáculos existentes.

La primera de ellas fue establecer una política de datos abiertos (*open data*), para permitir el acceso público a todos los datos catastrales que no estuvieran legalmente protegidos, tanto los datos alfanuméricos

como la cartografía catastral, exceptuando los datos de titularidad y valor catastral. Esta decisión era coherente con la vocación multifinilar que tenía la información catastral, y estaba contemplada en los arts. 2 y 50 y ss. de la Ley del Catastro Inmobiliario, separándose claramente de la legislación tributaria con respecto a los datos fiscales que estaban sometidos a un estricto deber de reserva y protección.

No obstante, hubo dudas previas en el seno de la propia organización por el riesgo que ello suponía que cualquier persona visualizara los datos catastrales y los contrastara con la realidad detectando posibles discrepancias, errores o inconsistencias, sobre todo en la cartografía catastral que había sido digitalizada a partir de las antiguas cartografías en papel y que llevaba años sin un adecuado mantenimiento. Pese a ello, se adoptó la decisión de publicar todos los datos catastrales, lo que a largo plazo supuso una serie de indudables ventajas: fomentó la utilización de la información catastral de manera generalizada y permitió que se detectaran discrepancias del catastro con la realidad inmobiliaria ayudando a su subsanación²⁸.

La segunda decisión adoptada fue declarar la gratuidad de la información catastral obtenida a través de Internet sin intervención de las gerencias del catastro, considerando dicho servicio no sujeto a la tasa de acreditación catastral. Con ello se eliminó la barrera que suponía el pago electrónico, en los comienzos de la prestación de los servicios catastrales en Internet²⁹.

²⁸ Esta política de datos abiertos fue la que finalmente se ha implantado en la Unión Europea para la reutilización de las bases de datos públicas y que, en nuestro país, ha sido incorporada a la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público.

²⁹ Dicha gratuidad fue finalmente consagrada explícitamente en la Ley 2/2012, de 4 de marzo, de Economía Sostenible que estableció, de acuerdo con

En tercer lugar, se optó por sistemas flexibles de firma electrónica. Ello no significó que no se utilizaran sistemas de firma electrónica avanzada, a los que se adaptaron los servicios electrónicos disponibles desde el principio, sino que se hicieron compatibles con otros sistemas de firma más accesibles que no tenían tantos requisitos técnicos; así, los servicios catastrales pudieron ser accesibles desde sus comienzos mediante un sistema de usuario y contraseña para agentes colaboradores previo su registro y autorización. Posteriormente se implantaron sistemas de firma electrónica con clave concertada para la realización de trámites y la firma de documentos por los interesados. También se incorporó en los documentos catastrales un código seguro de verificación (CSV), que permitía a su destinatario descargar copias y acceder al original electrónico para su cotejo. Con estas medidas, de utilización más sencilla que los sistemas de firma electrónica avanzada, se evitaba uno de los obstáculos técnicos más importantes para el acceso generalizado a la información, los productos y los servicios catastrales, sistemas que se han visto consagrados por la legislación posterior³⁰.

En cuarto lugar, otro de los objetivos y principios que definió el diseño de los servicios electrónicos catastrales fue la simplificación de los procedimientos ca-

el principio de impulso a la productividad, el acceso a la cartografía digital del catastro de forma telemática y gratuita (art. 46.6).

³⁰ Con carácter general en la ley 39/2015, de 1 de octubre, reguladora del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas y la ley 40/2015, de régimen jurídico del sector público (BOE 2 de octubre). Igualmente, los sistemas flexibles de firma electrónica utilizados por la DGC están regulados en la Orden HAP/1200/2012, de 5 de junio, sobre uso del sistema de código seguro de verificación por la DGC, y la Orden EHA/2219/2010, de 29 de julio, por la que se aprueba el sistema de firma electrónica de clave concertada para actuaciones en la sede electrónica de la DGC.

tastrales, para que la administración catastral consiguiera una mayor eficacia y eficiencia en su actuación, y se produjera una reducción de cargas burocráticas y administrativas para los interesados. Por ejemplo, a través de los servicios de intercambio de información y de acceso a los datos catastrales por Internet desde notarías, registros de la propiedad y diferentes administraciones públicas, se evitaba exigir que los ciudadanos aportaran certificaciones catastrales; esto supuso un ahorro de trámites y tiempo muy notable tanto para los ciudadanos como para las gerencias.

El paulatino incremento de los servicios y usuarios catastrales en Internet (2003)

La creación en el año 2003 de los primeros servicios catastrales electrónicos, a través de la Oficina Virtual del Catastro (en adelante OVC), –y con ella de los primeros programas y aplicaciones informáticas para la consulta de datos catastrales y la obtención de certificados catastrales telemáticos en Internet³¹–, no hubiera sido posible sin los trabajos previos de creación y consolidación del SIC y sobre todo de su centralización.

La OVC tenía dos grandes objetivos: el mantenimiento de la base de datos catastral, estableciendo flujos de intercambio de datos informatizados con todos los agentes que intervenían sobre el territorio o la propiedad, y la difusión de información catastral a cuantos destinatarios lo requiriesen, siempre con plena garantía de reserva de los datos catastrales protegidos (titularidad y valor catastral).

En las primeras fases los servicios electrónicos no fueron obligatorios para los usuarios. Internet era un canal más de comunicación con el catastro, alternativo a los

ya existentes, aunque existía la intención decidida de aprovechar sus ventajas y generalizar su uso, sobre todo en las relaciones de intercambio de información con los usuarios públicos, como las administraciones y los fedatarios³².

Los servicios catastrales electrónicos que se regularon inicialmente en Internet (consulta de datos, protegidos y no protegidos, emisión de certificaciones y su cotejo, etc.) quedaron pronto desfasados por las demandas crecientes de productos e información; por ello, hubo que regularlos sucesivamente³³, ampliando el catálogo de servicios. En el momento presente los servicios más importantes prestados en la Sede Electrónica del Catastro³⁴ (en adelante SEC), son los siguientes:

³² No se obligó a los ayuntamientos a descargar los padrones catastrales del IBI a través de la SEC hasta la aprobación de la Resolución de la DGC de 12 de marzo de 2014, aunque para entonces la mayoría de las entidades gestoras del IBI ya utilizaban dicho medio. Lo mismo ocurrió con el intercambio de información con notarios y registradores, en los que se impuso obligatoriamente la utilización de la SEC, mediante resoluciones de la Dirección General del Catastro y de la Dirección General de los Registros y del Notariado, de octubre de 2015.

³³ La Resolución de 24 de noviembre de 2008 de la DGC, BOE de 8 de diciembre de 2008, aprobó el régimen de funcionamiento de la Oficina Virtual del Catastro y los Puntos de Información Catastral. Con la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, se desarrolló con rango legal la administración electrónica y, como consecuencia de ello, en 2009, se transformó la Oficina Virtual del Catastro en la Sede Electrónica de la Dirección General del Catastro, mediante la Orden EHA/3408/2009, de 17 de diciembre, por la que se crean sedes electrónicas en el Ministerio de Economía y Hacienda, modificada por la Orden EHA/940/2011, de 13 de abril y por la Orden HAP/548/2013, de 2 de abril.

³⁴ La SEC fue creada a raíz de la aprobación de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, cuyo artículo 10 señalaba que la sede electrónica es aquella dirección electrónica disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones cuya titularidad, gestión y administración corresponde a una Administración Pública, órgano o entidad administrativa en el ejercicio de sus competencias. Se trataba de una ventanilla electrónica oficial. Con la creación de la SEC se sustituyó

³¹ Resolución de la DGC de 28 de abril de 2003, BOE 14 de mayo.

Tabla 5
Evolución de actividad de la OVC/SEC 2003-2017

Año	Visitas OVC/SEC	Consultas a datos no protegidos	Consultas cartografía	Consultas a datos protegidos	Certificados emitidos
2003	273.946	765.848	0	31.921	16.997
2004	1.442.309	4.309.937	5.146.237	641.667	296.609
2005	7.700.642	19.989.872	41.234.233	3.599.867	1.334.251
2006	11.538.485	42.736.550	95.765.138	5.062.745	2.324.477
2007	15.311.741	56.134.314	113.219.737	9.360.850	3.569.671
2008	18.487.737	65.900.210	123.655.502	12.677.775	4.127.537
2009	20.802.745	67.426.982	124.085.097	14.745.316	4.466.073
2010	29.889.972	90.172.519	124.056.901	23.895.095	4.736.771
2011	33.627.384	90.873.386	128.086.691	17.451.446	5.118.071
2012	39.081.284	87.543.735	129.735.956	26.656.368	5.425.397
2013	46.559.381	103.685.356	140.151.126	23.223.103	5.289.729
2014	50.045.928	86.043.092	143.651.324	22.489.966	5.999.326
2015	57.829.973	112.434.407	149.055.898	24.030.638	6.476.958
2016	70.005.043	111.616.941	162.026.752	25.846.771	7.268.452
2017	77.011.004	138.027.338	169.762.271	30.359.320	6.940.532

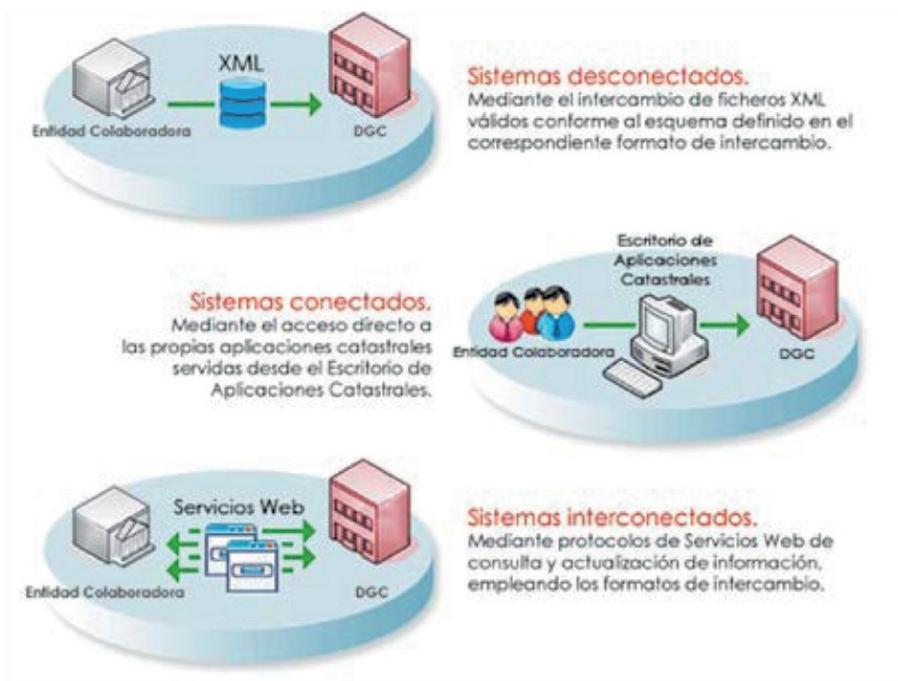
Fuente: Dirección General del Catastro. Estadísticas de la Sede Electrónica.

- a) Consulta libre a datos catastrales no protegidos.
- b) Consulta y certificación electrónica de los datos catastrales protegidos, tanto para los titulares catastrales sobre bienes de su titularidad, como para las Administraciones e Instituciones públicas, en el ámbito de sus competencias, así como para fedatarios públicos.
- c) Cotejo y comprobación electrónica de documentos.
- d) Suministro e intercambio de información catastral y tributaria.
- e) Registro y tramitación de procedimientos catastrales.
- f) Consulta del estado de tramitación de procedimientos catastrales. Consulta de accesos.
- g) Confección y presentación electrónica de declaraciones catastrales.
- h) Emisión de informes catastrales.
- i) Consulta de accesos a los bienes inmuebles de la titularidad de cada ciudadano.
- j) Registro de usuarios públicos.
- k) Solicitud de asignación de referencia catastral.
- l) Consulta de las fechas de las alteraciones catastrales.
- m) Comprobación de la vigencia gráfica de las CCDG.
- n) Edición del parcelario.
- o) Web de consulta y actualización de información catastral.

No sólo se produjo durante todos estos años un incremento continuado de los servicios electrónicos, sino también del número de usuarios, visitas, consultas y certificados emitidos, como se desprende de las estadís-

la Oficina Virtual del Catastro que hasta entonces había prestado la misma función.

Figura 4
El SIC y los diferentes sistemas de conexión en Red



Fuente: Alonso Peña, y Miguel Martin, 2012.

ticas de acceso a la SEC, lo que demuestra su enorme éxito.

Un ejemplo de la eficacia de la transformación de la gestión catastral ha sido el espectacular número de certificados electrónicos emitidos en 2017 de casi siete millones (tabla 5) que ha hecho que los certificados entregados en papel en las oficinas del catastro hayan disminuido exponencialmente, pasando de los más de tres millones expedidos en 1992 a menos de 75.000 en 2017³⁵.

También hay que mencionar el intercambio de información inmobiliaria con los agentes colaboradores por medios electrónicos, esencial para el mantenimiento de los datos

catastrales. Dicho intercambio tradicionalmente se venía haciendo a través de sistemas desconectados, utilizando el simple intercambio periódico de ficheros válidos conforme a la estructura y formatos previamente aprobados; fueron evolucionando a través de la SEC hacia sistemas conectados, mediante el acceso directo de las entidades colaboradoras a la BDNC y, finalmente, hacia sistemas interconectados que utilizan protocolos de servicios web de consulta y actualización puntual de información, tomando como base los formatos de intercambio basados en esquemas XML.

Todos estos escenarios son utilizados en la SEC, en unos servicios electrónicos o en otros, y asumen que la información catastral es la información de base que debe ser objeto de actualización de

³⁵ Fuente: información interna de la DGC y <http://www.catastro.meh.es/esp/catastroencifras.asp>.

acuerdo con las normas y convenios correspondientes. Para su uso, las entidades colaboradoras mencionadas deben disponer de los correspondientes sistemas de identificación y firma electrónica y un registro previo como usuarios de cada servicio, en el que se configure el ámbito de competencia de cada entidad o autoridad.

Actualmente, estos sistemas están derivando en el uso compartido de plataformas electrónicas del catastro, como los mapas de gestión, que son un instrumento valiosísimo para disponer de información actualizada sobre la realidad inmobiliaria y para encauzar los procedimientos de colaboración por medios electrónicos³⁶.

Los Puntos de Información Catastral (2006-2008)

Uno de los aspectos que más preocupaba a los responsables de la institución en la implantación de los servicios electrónicos, era la llamada “brecha digital”, expresión con la que se aludía a las enormes diferencias de acceso y utilización de los recursos electrónicos disponibles, en función de la edad, lugar de residencia, profesión y nivel de formación o económico de los usuarios potenciales. En el caso de los servicios catastrales, la existencia de esta diferencia podía suponer una discriminación muy importante, dado que existían 25 millones de titulares catastrales que en su mayor parte eran contribuyentes del IBI o agricultores en el caso de inmuebles rústicos, lo que hacía que buena parte de los ciudadanos pudieran quedar excluidos de las ventajas y economías que brindaban los servicios catastrales.

Por esta razón, se apostó desde el principio por descentralizar el acceso a

³⁶ Los mapas de gestión han sido regulados recientemente en la circular de la DGC 02.04/2020P, de marzo de 2020.

los servicios electrónicos de la SEC a través de los servicios no presenciales. En un primer momento, por los servicios de atención telefónica prestados por la Línea Directa del Catastro³⁷ y, posteriormente, a través de los Puntos de Información Catastral. Previstos normativamente desde el año 2006, no fue hasta el año 2008 cuando se inició su efectiva implantación. El objetivo era que las administraciones, corporaciones o entidades colaboradoras de la DGC instalaran con su previa autorización puntos de atención al público presenciales que, accediendo a través de la SEC, procedieran a la difusión de la información catastral; se trataba de que los ciudadanos que no dispusieran de los medios técnicos adecuados (ordenadores, acceso a Internet, etc.), pudieran acudir a las oficinas más próximas a su lugar de residencia, donde empleados de dichas administraciones accederían con su consentimiento a sus datos y les prestarían determinados servicios, como la consulta de datos catastrales, libres o protegidos, la obtención de certificados o la descarga de documentos.

Se instalaron más de 3.800 PIC³⁸ a lo largo de todo el territorio bajo la com-

³⁷ La Línea Directa del Catastro fue creada por la DGC en 1997 para facilitar a los ciudadanos el acceso telefónico a la información catastral de carácter general, evitando desplazamientos innecesarios, y para concertar citas previas en las gerencias del catastro con los servicios técnicos especializados cuando era necesario. Sus servicios se fueron ampliando a otros servicios, como los de información particularizada sobre inmuebles, de asistencia para el cumplimiento de las obligaciones catastrales o de información en la campaña del IRPF de la AEAT. Cuando se creó la SEC, la Línea Directa fue uno de los canales de acceso y de asistencia en el uso de los servicios electrónicos del catastro, y así se contempló en las diferentes órdenes ministeriales que han regulado la SEC: Orden EHA/3408/2009, de 17 de diciembre, Orden EHA/940/2011, de 13 de abril, la Orden TAP/1956/2011, de 5 de julio y la Orden HAP/548/2013, de 2 de abril.

³⁸ Fuente: <http://www.catastro.meh.es/esp/catastroencifras.asp>.

petencia de la DGC, en administraciones autonómicas y locales, colegios profesionales y demás entidades públicas, mediante el otorgamiento de autorizaciones o la celebración de convenios con cada uno de ellos. Los PIC se han revelado como un medio muy eficaz para superar las dificultades que afectan a determinados ciudadanos, por sus limitaciones económicas, geográficas, culturales o sociales, ayudando a salvar la denominada brecha digital. Su implantación ha hecho que a los PIC puedan acudir muchos ciudadanos para los que se emiten numerosos certificados catastrales (más de 300.000 al año)³⁹, todo un éxito y un ejemplo de los beneficios de la colaboración administrativa.

La notificación electrónica (2010)

Otro de los servicios prestados a través de los PIC y en los que la DGC se ha adelantado a otros muchos órganos administrativos es el de la notificación electrónica. Las revisiones catastrales (denominados “procedimientos de valoración colectiva” por la Ley del Catastro Inmobiliario), después de una serie de trámites y procesos técnicos y administrativos, requerían que la valoración resultante de cada inmueble fuera notificada individualmente a cada titular. Esto suponía practicar innumerables notificaciones -al estar afectados en cada proceso todos los inmuebles de un municipio, que en el caso de las grandes capitales eran millones- y con unos plazos perentorios para su entrega, pues debían finalizar antes de que se iniciara el año en que iban a entrar en vigor los nuevos valores. La operación entrañaba una cierta complejidad y, sobre todo, un enorme coste, con resulta-

dos no del todo satisfactorios, pues al finalizar el año había que realizar la publicación de edictos anunciando todas las notificaciones que no habían podido ser practicadas y que eran siempre un porcentaje significativo.

La adopción en 2010 de un sistema de notificación electrónica hizo que esta operación y los gastos a ella ligados se vieran aligerados de manera muy significativa. Su adopción era voluntaria para los interesados, siguiendo en este aspecto la línea estratégica adoptada por la institución, y no requería que el destinatario de la notificación tuviera una dirección electrónica habilitada ni tampoco ningún sistema de firma electrónica avanzada; bastaba con acceso a internet, pues la notificación se realizaba a través de un sistema de clave concertada: el interesado recibía en su domicilio una comunicación con un código que, unido a otro dato solo conocido por él y por el catastro, permitía comparecer electrónicamente en la SEC y generar una clave concertada; con ella se otorgaba el consentimiento, se descargaba la notificación y se firmaba el acuse de recibo de su recepción. Si el interesado no disponía de medios informáticos básicos, podía acudir al ayuntamiento en cuyo municipio se realizaba la revisión para hacer la comparecencia en la oficina más cercana.

Este sistema de notificación electrónica mediante comparecencia en la sede electrónica de la administración actuante, que inicialmente fue implantado para los procedimientos de valoración colectiva, se fue extendiendo posteriormente a otros procedimientos catastrales y ha sido adoptado actualmente en la reforma de la legislación administrativa⁴⁰.

³⁹ Fuente: <http://www.catastro.meh.es/esp/catastroencifras.asp>.

⁴⁰ Contenida en las leyes 39/2015, de 1 de octubre y 40/2015, de 1 de octubre, ya citadas anteriormente (nota 41).

La digitalización de los documentos. Una administración sin papeles (2011)

Como hemos explicado, el catastro llevaba adoptando desde hacía años la estrategia de suministrar, intercambiar y difundir información catastral por medios electrónicos, así como la realización de trámites a través de la SEC. Estas actuaciones tenían una vertiente eminentemente externa que suponía implantar la administración electrónica como medio preferente para sus relaciones con los ciudadanos y usuarios. En 2011 se inició un proyecto con una importante dimensión interna. Perseguía la implantación de la gestión de documentos y expedientes por medios electrónicos. Es decir, la digitalización de documentos iba a transformar la gestión catastral realizada en las gerencias, al igual que se estaba transformando la comunicación con los usuarios externos.

Para ello se desarrollaron una serie de actuaciones: definición del documento catastral electrónico que, de acuerdo con la normativa vigente, debía contener su identificador, órgano de procedencia, fecha, origen, estado de elaboración, formato, tipo documental, tipo de firma, etc; la creación de la firma electrónica de la DGC y también la de los empleados del catastro; la implantación de un catálogo documental, como repositorio o archivo electrónico de los documentos emitidos o recibidos por el catastro; y el desarrollo de aplicaciones informáticas específicas (DOC-e) para dar soporte a la gestión de documentos electrónicos y su integración en el resto de aplicaciones de gestión catastral (SAUCE, SIGECA, etc.)⁴¹.

A partir de su implantación, que se ultimó en el año 2014, sus oficinas han cambiado totalmente su apariencia. De un sinfín de expedientes amontonados en todas las

mesas de trabajo de los funcionarios, se ha pasado a una administración sin papeles, en los que cada usuario genera y gestiona toda la documentación necesaria para su trabajo de manera electrónica. Ello abre enormes posibilidades para el tele-trabajo, los intercambios de documentación con cuantos agentes colaboran con el catastro, etc.

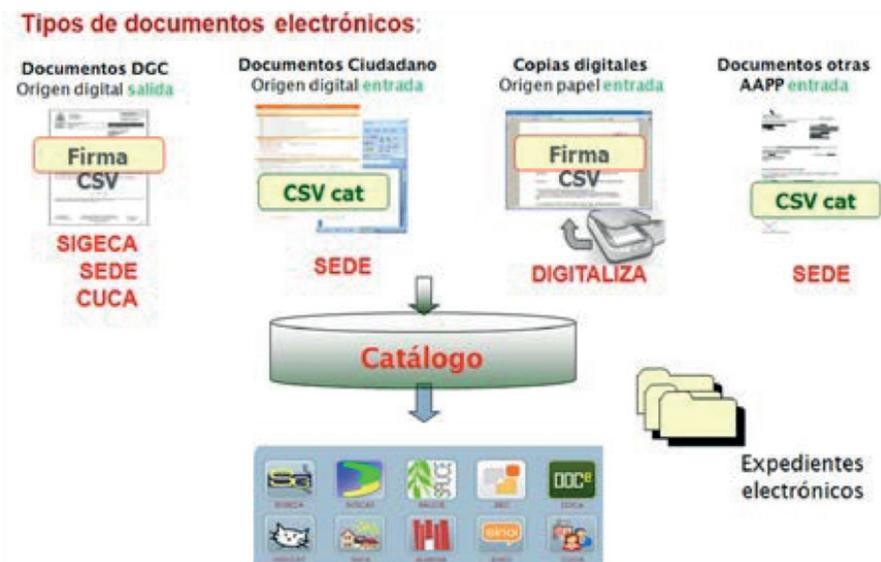
La automatización de las actuaciones catastrales

Toda esta revolución tecnológica que ha venido desarrollándose ha hecho no solo que los procedimientos y trámites catastrales se realicen por medios electrónicos, informáticos y telemáticos, sino también que la práctica totalidad de la gestión catastral sea electrónica o digital. A este fenómeno se une que, por razones de eficiencia, los procedimientos catastrales están cada vez más masificados y automatizados, y la intervención humana se va diluyendo. Todas las actuaciones del catastro son electrónicas, aunque desde el punto de vista de su grado de automatización debemos distinguir tres tipos diferentes:

- a) Actuación electrónica individual. Es la que tiene el menor nivel de automatización. Se da en aquellos procedimientos en los que la administración catastral tiene que realizar la tramitación individual de un expediente concreto y hay que analizar el contenido de la información y de su documentación, aplicando los criterios de decisión de una forma individual. Es el caso, por ejemplo, de la resolución de un recurso presentado contra una valoración catastral o de un expediente individual. Una vez generado electrónicamente el documento correspondiente, este se firma electrónicamente por el funcionario competente en cada caso.
- b) Actuación electrónica colectiva. Se produce cuando la administración catastral

⁴¹ La regulación del documento electrónico de la DGC se incorporó a la Orden HAP/1200/2021, de 5 de junio.

Figura 5
Tipos de documentos electrónicos del Catastro



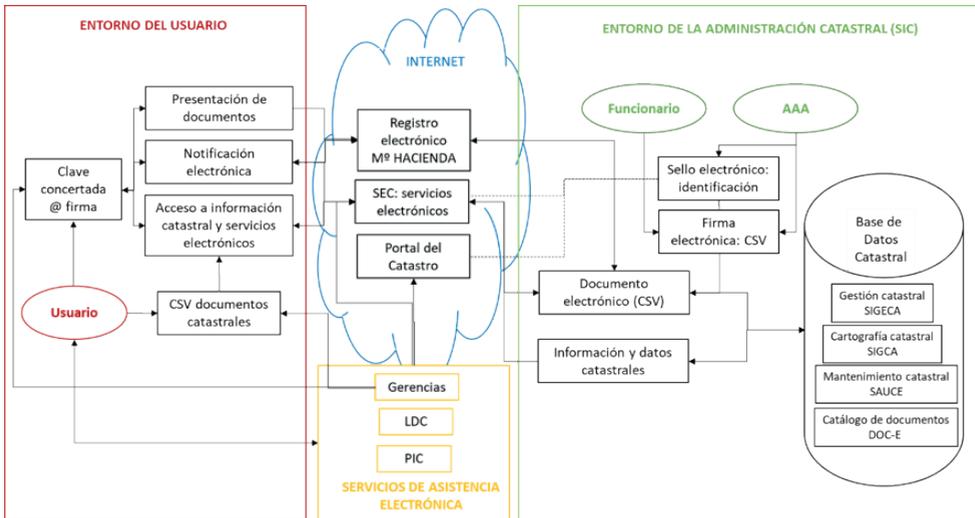
Fuente: Conejo Fernández y Tapias Sancho, 2014.

debe tramitar y aprobar una pluralidad de actos administrativos de la misma naturaleza, en los que el análisis de la información de soporte y de la documentación que corresponda permite calificar los actos administrativos mediante atributos, que sirven de base para que el empleado público pueda prestar su conformidad con su firma a una pluralidad de actos con características comunes. Es el caso de las resoluciones masivas de aprobación de todas las valoraciones efectuadas en un procedimiento de valoración colectiva municipal. Tanto la generación de los documentos electrónicos como su firma puede hacerse de manera colectiva, refundiendo su resolución en un solo acto, que firma electrónicamente el titular del órgano competente, especificando las circunstancias para cada interesado.

- c) Las actuaciones administrativas automatizadas. Cabe definir las como aquellas actuaciones que se realizan íntegramente a través de medios electrónicos por la administración en el marco de un procedimiento, siempre que en el mismo no haya intervenido de forma directa un empleado público, es decir, cuando el análisis de la información de soporte y los criterios de decisión estén integrados en el programa informático que realiza la actuación. Es el caso de los certificados catastrales o algunos acuerdos de alteración catastral, como los cambios de titularidad derivados de la información suministrada por notarios o registradores.

Hoy resulta técnicamente posible extender la automatización de decisiones a ámbitos muy amplios, complejos y discrecionales, utilizando nuevas tecnologías informáticas,

Figura 6
Elementos externos e internos de la Administración electrónica catastral



Fuente: Puyal Sanz, 2018.

como la inteligencia artificial, las redes neuronales, algoritmos, *Machine learning*, *Deep learning* o *Big Data*. Estas tecnologías permiten automatizar con criterios extra jurídicos decisiones complejas. Su utilidad depende de la fiabilidad de los programas informáticos (que deben evitar actuaciones discriminatorias o tendenciosas, o intromisiones indebidas en la intimidad) y a la calidad de los datos manejados para la adopción de las decisiones (que pueden estar desactualizados, ser incompletos o tener sesgos en su captura). Estos sistemas son capaces de autoaprendizaje, perfeccionando sus algoritmos sin intervención humana, y los que tienen mayor capacidad de acierto o predicción en la toma de decisiones son normalmente los más complejos y difíciles de comprender.

En el ámbito catastral se pueden utilizar estos sistemas para labores como la detección de nuevas construcciones susceptibles de inspección, la valoración de inmuebles,

la asignación de categorías constructivas u otras finalidades (Gallego Mora-Esperanza, 2004 y 2008, García-Retuerta y otros, 2018). El hecho de que técnicamente sea posible automatizar decisiones en el ámbito catastral, no debe llevar a ignorar los riesgos de la utilización de la inteligencia artificial en la toma de decisiones complejas en el sector público y la posible vulneración de derechos que comporta, lo que ya está siendo denunciado desde algunos sectores. La dificultad de explicar su funcionamiento puede hacer que no sea posible atender las exigencias de motivación de los actos administrativos, produciendo su nulidad. Hay que ser conscientes de que las actuaciones automatizadas pueden producir resultados que afecten a los derechos individuales contemplados en la normativa de protección de datos personales y de garantía de los derechos digitales. Por eso, resulta imprescindible que solo se realicen

este tipo de actuaciones cuando se prevea expresamente y con los requisitos y garantías establecidos en la ley.

Como resumen de todo lo anterior, el conjunto de componentes que constituyen la administración electrónica del catastro se refleja en el siguiente gráfico, recogido como figura 6.

Conclusiones

España intentó varias veces la realización de un catastro sobre su riqueza inmobiliaria, aunque no lo consiguió hasta muy avanzado el siglo XX, mientras que los países de nuestro entorno lo finalizarían casi un siglo antes. Ello se debió fundamentalmente a la carencia de voluntad y coraje político para lograr un catastro en condiciones, propio de un país desarrollado: no sólo se necesitaba de un fuerte apoyo económico, sino también del arrojo político necesario para realizar las valoraciones de todos los inmuebles del país independientemente de las presiones políticas.

En 1980 España no disponía todavía de un catastro equiparable al de las naciones europeas de su entorno. Con pasos muy lentos se había logrado catastrar hasta ese momento una gran parte de la superficie del país, pero no se disponía de una organización eficaz que lo dirigiese, ni de una normalización en el procedimiento de su elaboración y especialmente faltaba una gestión informatizada que permitiera utilizar eficazmente la información que contenía.

Los Consorcios fueron uno de los últimos intentos frustrados para la consecución de un catastro desarrollado. Su puesta en marcha a la salida de la dictadura franquista y su irrupción en el panorama administrativo español despertó múltiples ilusiones. Su concepción descentralizada y el espíritu empresarial con el que se les dotó acabaron por convencer *a priori* a los más remisos, las Corporaciones Locales, pero éstas siempre los vieron

como una instancia más de la administración estatal, alejada de sus planteamientos y de sus problemas y nunca la consideraron como una institución propia o “compartida”, a pesar de estar financiados conjuntamente por ellos y por el Estado. Pese a todos sus defectos y carencias, su fracaso fue relativo, ya que consiguieron revisar en poco tiempo casi cinco millones de unidades urbanas y renovar algo más de dos millones de hectáreas del catastro de rústica. Pero su carencia fundamental fue la falta de informatización.

El gran impulso modernizador del catastro en España se inició en 1987 con la creación del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, que cambió profundamente el panorama. Se conformó y diseñó un proyecto global e integral que incluía nuevos objetivos de manera sostenida en el tiempo, abundantes medios técnicos, económicos y humanos y una reforma integral del organismo, con una misión que desarrollar y unos objetivos que cumplir; y sobre todo se dotó a este proyecto de un fuerte apoyo político. Sobre el viejo edificio catastral hubo que construirlo todo de nuevo, pasándose de un catastro artesanal y con múltiples carencias a uno de amplias bases, complejo, multifuncional, informatizado y de futuro, a la altura de lo requerido en aquel momento. El progreso fue inmenso y esta vez se pusieron los medios necesarios para que el proyecto no fracasara, como históricamente había venido ocurriendo.

Cuando se inició el proyecto no se disponía de informática propia y se pasó de una dependencia externa absoluta del Ministerio de Hacienda y de empresas privadas, a un sistema de información catastral propio. Tampoco se disponía de personal especializado, que hubo que aumentar y formar, ni de equipos informáticos que hubo que adquirir primero y después ampliar a medida que el proyecto crecía, ni de aplicaciones, que hubo que crear y mejorar, ni de sistemas informáticos que constituyeran un soporte informático adecuado para

un catastro moderno. Se generaron bases de datos catastrales alfanuméricas y se sentaron y pusieron en marcha las bases de datos gráficas; se crearon y dispuso por primera vez de las herramientas necesarias para la gestión catastral y su mantenimiento. En definitiva, se logró un sistema informatizado del catastro nacional.

Del plan de informatización del catastro concebido en 1987 que le dotó de recursos informáticos para poder procesar los volúmenes ingentes de información generada con las revisiones catastrales, se pasó en 1988 a un proyecto de creación y desarrollo de un Sistema de Información Catastral orientado a la realización de la gestión integrada, con elaboración de aplicaciones y procedimientos informáticos propios.

Se trataba de un sistema descentralizado, ya que sus bases de datos catastrales, tanto gráficas como alfanuméricas, se encontraban distribuidas en las 65 gerencias. Era un sistema abierto, es decir, un sistema que posibilitaba el trasvase e intercambio de información de forma coordinada con otros sistemas y otros agentes externos al mismo, suministrando información tanto a la administración del estado como a los ayuntamientos y a los ciudadanos. Era un sistema normalizador, ya que sus flujos de información, procedimientos, métodos de valoración, requerimientos de calidad y productos generados eran idénticos para todas sus gerencias. Y, por último, era un sistema dinámico, ya que su objetivo básico era conseguir con medios propios el mantenimiento permanentemente actualizado de la base de datos del catastro nacional.

Este plan acabó evolucionando hacia un sistema de bases de datos catastrales cartográficas y alfanuméricas interrelacionadas entre sí e integradas en un sistema único, que proporcionó al país un sistema de información territorial informatizada de los bienes inmuebles. Desde 1987 a 1996 se produjo una informatización profunda del catastro nacional que dio durabilidad al proyecto iniciado y que perdura hasta nuestros días

mejorado, renovado, ampliado y profundamente transformado.

A partir de 1997, el catastro tuvo que afrontar toda una serie de retos a los que debía dar respuesta: un nuevo marco de la colaboración interadministrativa, exigido por el aumento de usuarios que necesitaban información actualizada con mayor rapidez y a mayor escala; los avances de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, sobre todo con la extensión de las redes; las exigencias de los ciudadanos de disponer de una información fiable tanto para uso individual como comercial, y, por último, la de aligerar las cargas y obligaciones con la administración con plena garantía de sus derechos, especialmente la seguridad y la privacidad de los datos personales.

Todos estos cambios y demandas sociales exigían que el proceso de informatización experimentara grandes reformas, tanto en su crecimiento cuantitativo con información nueva y más completa, como en su desarrollo cualitativo, garantizando la calidad de la información catastral e innovando en la utilización de las tecnologías y desarrollando aplicaciones y procedimientos para prestar servicios a los ciudadanos a través de los nuevos canales. Por ello en ese momento la tarea prioritaria fue la consolidación del SIC y su evolución hacia un modelo que permitiera su actualización permanente, de modo que, una vez creado, no fuera necesario de nuevo un enorme proceso inversor. Así se procedió a un rediseño tanto del modelo de datos alfanuméricos, como del de los datos cartográficos al mostrar también éste importantes deficiencias.

Muy pronto se detectó la necesidad de disponer de datos consolidados de titulares e inmuebles de todas las gerencias para prestar servicios de certificación sobre titularidad de ámbito nacional. En 1998 se finalizó la Base de Datos Nacional del Catastro con datos consolidados de todas las provincias, cuyos primeros trabajos se habían iniciado en 1991. Ello se hizo gra-

cias al avance de las telecomunicaciones, que permitió conectar todos los servidores distribuidos en el territorio y concentrar la información básica en una base de datos central.

Este primer paso en el proceso de centralización del SIC se acabó consolidando en una base de datos única a la que se conectaban telemáticamente todos los usuarios internos y externos, superando los inconvenientes de un sistema descentralizado de 65 bases de datos catastrales.

El SIC siguió siendo un sistema abierto, ya que la centralización mejoró la colaboración de todos los usuarios externos –las entidades locales, notarios y registradores, así como otros organismos, como la AEAT–, pasando a tener miles de usuarios externos que trabajan con las aplicaciones de gestión catastral.

El desarrollo y despliegue subsiguiente de los servicios catastrales electrónicos introdujo paulatinamente en el catastro la administración electrónica, que hoy es, junto con la información catastral, el mayor logro de la organización y prueba de su modernización.

Un paso esencial en la consolidación de la información catastral fue el establecimiento de la obligación de hacer constar la referencia catastral en todos los documentos públicos en los que constaran hechos, actos o negocios relativos a los inmuebles, con transcendencia real o tributaria. La referencia catastral se convirtió así en un elemento clave para la lucha contra el fraude, pues su constancia impedía ocultar la identificación y las características de los inmuebles en las transacciones inmobiliarias y además permitió iniciar sobre bases firmes los procesos de intercambio de información inmobiliaria entre las administraciones públicas y otros agentes, fundamentalmente notarios y registradores.

La necesidad de completar las bases catastrales llevó a la finalización del catastro de urbana y de rústica en todo el te-

ritorio nacional, competencia de la DGC, así como a la finalización del proceso de digitalización de la cartografía; para esto se contó con una importante ayuda de la Unión Europea que lo confirmó con los fondos FEDER y FEOGA, siendo decisiva la PAC en lo referente a los inmuebles rústicos.

La aprobación de la Ley del Catastro Inmobiliario constituyó un paso decisivo en la consolidación del SIC, al recoger en un solo cuerpo legislativo las normas vigentes en la materia, hasta el momento dispersas y basadas fundamentalmente en la gestión del IBI, quedando así fijados normativamente sus elementos estructurales y sus principios de actuación.

Con todo ello se pudo afrontar el reto que la sociedad de la información planteaba desde finales de los años 90 y, con mayor fuerza, en el siglo XXI. Se trataba de sacar el catastro a Internet y transformar la administración catastral en una administración electrónica o digital. Conseguirlo ha requerido múltiples actuaciones y ha permitido, con el mismo grado de inversión y de esfuerzo económico, afrontar los retos de modernización que el catastro tenía planteados desde el comienzo de su informatización; además, ha hecho factible asumir nuevas funciones, usuarios e información de manera más eficaz y rápida, garantizando una tributación inmobiliaria con menor fraude y basada cada vez más en la riqueza real de la propiedad y la tenencia de los inmuebles.

La estrategia del catastro en Internet consistió en prestar especial atención a la simplificación de los procedimientos catastrales, en facilitar el acceso a los servicios electrónicos a través de la colaboración interadministrativa con los PIC y eliminar cargas burocráticas y administrativas mediante el intercambio de datos con las restantes administraciones y con los fedatarios públicos, teniendo en cuenta que el universo de usuarios era

amplio y abarcaba un colectivo de personas variado.

A pesar de los fuertes altibajos derivados de la cambiante situación económica y a las diferentes campañas emprendidas (renovación y revisión catastral, programas operativos, plan de regularización, etc.), siempre se ha tenido que atender a la ampliación de equipos informáticos, aplicaciones y bases de datos, pues los existentes devenían insuficientes para albergar la nueva información, sobre todo gráfica, y los nuevos retos tecnológicos. La tecnificación del catastro ha permitido también afrontar el descenso de los efectivos de personal, pues en los últimos años no se ha cubierto la tasa de reposición de los efectivos que se iban dando de baja.

Hay que destacar que el grado de penetración de la innovación tecnológica y de la administración electrónica en la gestión catastral ha sido muy elevado, lo que ha permitido a la institución tecnificar sus procedimientos y alcanzar altas cotas de eficiencia. Ello ha sido posible sin un incremento significativo de los presupuestos de informática, que han permanecido relativamente estables en los últimos años⁴², aunque sí ha requerido una inversión sostenida a lo largo del tiempo.

Los organismos internacionales han venido recomendando la utilización intensiva de la tecnología y la innovación para implantar íntegramente la administración digital. Estas recomendaciones han tenido su reflejo en la aprobación de normas necesarias para su implantación. La aprobación de las nuevas leyes, que han regulado un nuevo régimen jurídico del procedimiento administrativo y del sector público, ha consolidado normati-

vamente la implantación de la administración electrónica en nuestro país.

Para ello, ahora se impone a todos los entes públicos, como una auténtica obligación, la utilización de los medios electrónicos, reconociendo simultáneamente a todos los ciudadanos y particulares el derecho a elegir dichos medios para relacionarse con las administraciones públicas. Los objetivos son lograr que las tecnologías de la información y las comunicaciones estén integradas en la organización pública; conseguir que los ciudadanos y las empresas prefieran la vía electrónica para relacionarse con la administración por ser la más sencilla y accesible; alcanzar una colaboración fluida con los agentes interesados para poder prestar un servicio integral y de calidad al ciudadano; impulsar la innovación continua, la simplificación y la transparencia de los procesos administrativos, reduciendo cargas administrativas; generar eficiencias internas; y aumentar la productividad de los empleados públicos.

El catastro inmobiliario no ha sido ajeno a estos cambios. Como hemos visto, desde hace décadas la utilización de medios electrónicos está produciendo una profunda transformación en su organización y en el modo de relacionarse con los usuarios de la información y de los servicios catastrales. Además, en la última década se han aprobado normas sobre múltiples facetas de sus servicios electrónicos (SEC, documento electrónico, sistemas de firma electrónica, actuaciones automatizadas, etc.). Hoy se puede afirmar que el catastro inmobiliario ha implantado, en gran medida, la administración electrónica, aunque dicho proceso no haya concluido todavía, pues requiere una evolución tecnológica constante. Sus oficinas han cambiado totalmente su apariencia; de un sinfín de expedientes amontonados en las mesas de trabajo, se ha pasado a una administración sin papeles, en los que cada usuario genera y gestiona toda

⁴² De acuerdo con los Presupuestos Generales del Estado publicados anualmente por el Ministerio de Hacienda, la dotación para gastos de informática del Programa: 932M Gestión del catastro inmobiliario, ha oscilado entre un 5% y un 6% del total de dicho programa.

la documentación necesaria para su trabajo de manera electrónica.

El proceso de creación, consolidación y modernización del catastro en estas décadas ha producido una mayor calidad de los datos catastrales. Ello ha dado cobertura y soporte a un incremento muy notable tanto de los valores catastrales como del número de contribuyentes –y por tanto de la tributación inmobiliaria y de la lucha contra el fraude inmobiliario– sin mayores convulsiones. Igualmente, la actualización y fiabilidad de los datos catastrales, totalmente disponibles en Internet, ha permitido su utilización para todo tipo de finalidades, como la gestión de políticas públicas de urbanismo, infraestructuras, expropiaciones o control de ayudas y subvenciones públicas (entre las que destaca la PAC, pero también las becas de estudios o las ayudas para la asistencia jurídica gratuita), o el desarrollo de actividades privadas, generando oportunidades de mayor productividad en numerosos proyectos empresariales (establecimiento de redes de comunicación y suministros, servicios de geolocalización, proyectos de ingeniería y arquitectura, etc.). Al final de este período, la cartografía se ha convertido en base gráfica de la descripción de las fincas registrales, dotando de una mayor seguridad al tráfico jurídico inmobiliario.

El catastro español se ha ido transformando y modernizando desde hace tres décadas hasta ser una de las administraciones públicas que ha logrado hoy en día un mayor grado de digitalización.

Si iniciamos este artículo con la reflexión de que históricamente el catastro en nuestro país había sufrido todo tipo de avatares, hoy podemos afirmar que España tiene un catastro plenamente consolidado y estable y, aunque su actuación está sometida a la polémica política que siempre suscitan los temas fiscales, en lo fundamental está alejado de bandazos políticos o económicos, pues la sociedad tiene plenamente asumidos su misión y su valor. A ello ha contribuido de manera notable su informatización, lo que

nos permite afirmar que hoy nuestro catastro es equivalente al de los países europeos más desarrollados.

Bibliografía

- ALONSO PEÑA, Carlos, FERNÁNDEZ GÓMEZ, Roberto y YAÑEZ MORANTE, Elsa (2009): “Consulta y actualización de información catastral mediante servicios web”, en *CT Catastro*, 66, pp. 37-46.
- ALONSO PEÑA, Carlos y MIGUEL MARTÍN, Sergio (2012): “Centralización del Sistema de Información Catastral”, en *CT Catastro*, 75, pp. 31-40.
- ARELLANO RAMÍREZ, Eduardo, LLANOS VIÑA, Alfredo, MARTÍN PERALO, Miguel y MAS MAYORAL, Sebastián (1989): *Informatización de la Cartografía Catastral*. Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, 175 pp.
- BADA DE COMINGES, Belén y MARTÍN TORRES, Juan José (1989): “Desarrollo de la Microinformática en el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria», en *CT Catastro*, 2, pp. 48-51.
- CANET, Inmaculada y SEGURA, Antoni (coord.) (1988): *El Catastro en España*. Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, Lunweg Editores, 2 tomos, 193 y 212 pp.
- CONEJO FERNÁNDEZ, Carmen (2003): “El sistema de información catastral español. Situación actual y estrategias de renovación informática y telemática”, en *CT Catastro*, 48, pp. 31-48.
- CONEJO FERNÁNDEZ, Carmen y TAPIAS SANCHO, Álvaro (2014): “Documento y tramitación electrónica en Catastro”, en *CT Catastro*, 81, pp. 53-73.
- CONEJO FERNÁNDEZ, Carmen y VIRGÓS SORIANO, Luis Ignacio (2001): “SIGCA 2. Cartografía catastral digital, disponible para todos”, en *CT Catastro*, 43, pp. 73-91.
- FERRER RODRÍGUEZ, Amparo (1998): “La historia del catastro de rústica en España”, en CANET, Inmaculada y SEGURA, Antoni (coord.): *El Catastro en España*. Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, Lunweg Editores, vol. II, pp. 31-60.

- GALLEGO MORA-ESPERANZA, Julio (2004): “La inteligencia artificial aplicada a la valoración de inmuebles. Un ejemplo para valorar Madrid”, en *CT Catastro*, 50, pp. 51-67.
- GALLEGO MORA-ESPERANZA, Julio (2008): “Modelos de valoración automatizada”, en *CT Catastro*, 62, pp. 7-26.
- GARCÍA-RETUERTA, David, ANDRÉS BONDÍA, Román, PRIETO TEJEDOR, Javier y CORCHADO, Juan M. (2018): “Inteligencia artificial para la asignación automática de categorías constructivas”, en *CT Catastro*, 94, pp. 111-121.
- GUIMET PEREÑA, Jordi (2003): *Descripción y teoría general del Catastro*. Barcelona, Edicions Virtuals, Universidad Politécnica de Cataluña, <https://upcommons.upc.edu/handle/2099.3/36786>
- GUIMET PEREÑA, Jordi (1988): “El catastro y las tecnologías de la información”, en CANET, Inmaculada y SEGURA, Antoni (coord.): *El Catastro en España*. Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, Lunweg Editores, vol. II, pp. 187-196.
- GUIMET PEREÑA, Jordi, MÁS MAYORAL, Sebastián y TORRE DEL RÍO, Armando de la (1990): *El Sistema de Información Catastral*. Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda. Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, 167 pp.
- LLOMBART BOSCH, María José (2017): “La modernización del catastro en España y su proceso de informatización, 1980-1992”, en *Biblio3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XXI, núm. 1.188.
- LLOMBART BOSCH, María José (2017): “El Régimen de Implantación Catastral (1968 - 1978)”, en *CT Catastro*, 91, pp. 115-144.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (1989): *Jornadas de Trabajo de las Gerencias Territoriales*. Madrid, Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, 90 pp.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (1990): *Manual informático para la gestión tributaria del IBI*, Madrid, Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, 162 pp.
- NADAL, Francesc y URTEAGA, Luis (2014): *Mapas y cartógrafos en la Guerra Civil española (1936-1939)*. Madrid, Instituto Geográfico Nacional, 290 pp.
- OLIVARES GARCÍA, José Miguel y VIRGÓS SORIANO, Luis Ignacio (2006): “La cartografía catastral como servicio web”, en *CT Catastro*, 56, pp. 27-40.
- PRO RUIZ, Juan (1992): *Estado, Geometría y propiedad. Los orígenes del catastro en España (1715-1941)*. Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, 419 pp.
- PUYAL SANZ, Pablo (1997): “Reflexiones sobre la situación actual del Sistema de Información Catastral”, en *CT Catastro*, 31, pp. 39-47.
- PUYAL SANZ, Pablo (2001): “El Catastro ante la sociedad de la información: el proyecto Ensenad@”, en *CT Catastro*, 41, pp. 39-54.
- PUYAL SANZ, Pablo (2018): *Derecho Catastral*. Valencia, Editorial Tirant lo Blanch, 1.048 pp.
- VELASCO MARTÍN-VARÉS, Amalia, OLIVARES GARCÍA, José Miguel y GROEGER, Gerhard (2010): “El Catastro que nos viene . El Catastro de edificios en 3D en los países europeos y la definición de las especificaciones de los edificios para la infraestructura de datos europea”, en *CT Catastro*, 70, pp. 27-43.

Clasificación energética, ¿nueva característica catastral?

M^a Ángeles Jiménez Solana¹

Gerencia Regional del Catastro de Extremadura

Resumen

La cumbre del clima, celebrada en diciembre de 2019 en Madrid, lanzó el reto de responder a la pregunta: “Ud, como organización, ¿cómo contribuye a un planeta neutro y resiliente al cambio climático?”

El parque edificatorio es uno de los escenarios donde se desarrolla esta lucha. De acuerdo con el marco normativo europeo, cada estado debe calcular la demanda de energía de los inmuebles de su ámbito territorial y fijar el cumplimiento de unos requisitos mínimos de eficiencia energética, revisables progresivamente hasta lograr alcanzar la neutralidad energética de esta infraestructura para el año 2050.

Una de las herramientas imprescindibles para acometer esta tarea es el etiquetado energético, fruto de un procedimiento de evaluación de edificios de contenido medioambiental.

Este artículo trata de explicar la contribución que la Dirección General del Catastro puede realizar a la mejor gestión del medioambiente, al añadir el etiquetado energético como una característica catastral más.

Palabras clave: Cambio climático, planeta libre de carbono, edificios, clasificación energética, catastro.

Energy Label, New Spanish Cadastral Data?

Abstract

The Climate Change Conference, held in December 2019 in Madrid, launched the challenge of answering the question. “You, as an organization, how do you contribute to a free carbon planet and to fight against the Climate Change?”

The building sector is crucial for achieving the EU’s energy and environmental goals. In accordance with European legal Framework, each State must set minimum

¹ Funcionario de carrera en activo. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7647-135X>. angeles.jimenez@catastro.minhafp.es.

requirements for energy performance of buildings in its territorial area, progressive reviewable to achieve zero net CO₂ emissions objective by 2050.

One of the essential tools to undertake this task is energy labelling.

This article seeks to explain the contribution that Spanish General Directorate of Cadastre, could make to the best management of the environment, by adding energy labelling as cadastral data.

Key words: *Climate Change, free carbon planet, buildings, energy labelling, cadastre.*

Introducción

Apostar por la sostenibilidad en el proceso edificatorio es una obligación impuesta por las autoridades europeas, comprometidas con una política fundamentada en la sostenibilidad y seguridad del mercado energético.

El sector de la edificación representa un 40% del consumo de la energía y es responsable del 36% de las emisiones de CO₂ de toda la Unión Europea. Con estos números, para hacer realidad el objetivo de conseguir una economía competitiva, de alta eficiencia energética y baja emisión de CO₂, es imperativo la consecución del Edificio de Consumo Energético Cero. Además, la infraestructura inmobiliaria europea está obsoleta y anticuada, por lo que acometer la renovación del parque inmobiliario, en su totalidad, añadiendo un enfoque de sostenibilidad energética, supondría un gran impacto.

El edificio zero emisiones es un edificio moderno, autosuficiente y aislado, con un alto nivel de eficiencia energética, capaz de generar casi toda la energía que consume para dar respuesta a sus funcionalidades, y que se alimenta de fuentes de energía renovable.

Siendo técnicamente viable la nueva construcción del edificio zero, el gran reto que plantea este objetivo es la transformación del parque inmobiliario preexistente en uno mo-

derno, renovado y eficiente. A la dificultad técnica de transformar un producto antiguo en uno moderno, hay que sumar la complejidad intrínseca de la gestión inmobiliaria, desde el punto de vista de movilizar la propiedad hacia actuaciones de renovación, de la disponibilidad de las inversiones necesarias, así como del grado de acogida que la sociedad haga de este nuevo producto inmobiliario.

Para apoyar este proyecto, se ha diseñado una herramienta capaz de evaluar los bienes inmuebles bajo el enfoque de su potencial energético y que los clasifica en función de su eficiencia energética. Además, los países miembros deben definir unos estándares mínimos de exigencia, revisables periódicamente, que permiten fijar hitos de cumplimiento para conseguir el objetivo final: la neutralidad energética para el año 2050.

Este sistema de evaluación permite conocer el punto de partida para iniciar la gestión de la renovación del parque inmobiliario, pero también concienciar a la sociedad de los beneficios derivados del consumo responsable y, a través del etiquetado energético, hacer que el concepto de edificio eficiente penetre en el mercado inmobiliario, favoreciendo la toma de decisiones energéticamente informadas.

El Sistema de certificación energética

La certificación de eficiencia energética es el conjunto de procedimientos técnicos y administrativos que conducen a la evaluación, clasificación y mejora de los edificios en función de su eficiencia energética.

Esta se define como la magnitud que mide la energía consumida o que se estima necesaria para satisfacer las necesidades de uso asociadas al edificio y que se expresa en dos unidades: por su consumo, en KWH/m² año o por su capacidad contaminante (KGC0₂/m² año).

Los requerimientos de un edificio dependen de la relación entre el clima y sus características constructivas, por lo que, para llegar a la estimación de la eficiencia energética, conviene analizar lo adecuado de su diseño, la calidad del proceso constructivo, así como la apropiada selección de materiales y equipamientos del edificio.

La eficiencia energética determinada permite la clasificación del edificio, mediante la asignación de una letra, en un ranking de 7 letras, de la A a la G, según su mayor o menor eficiencia.

Dos son los marcos comparativos que ofrece el sistema de evaluación energética: el primero tiene que ver con el umbral de eficiencia mínima exigido por la normativa constructiva en vigor (cumple o no cumple) y, el segundo, compara el comportamiento de un edificio con otro, gemelo a él, pero construido con técnicas de altas prestaciones energéticas.

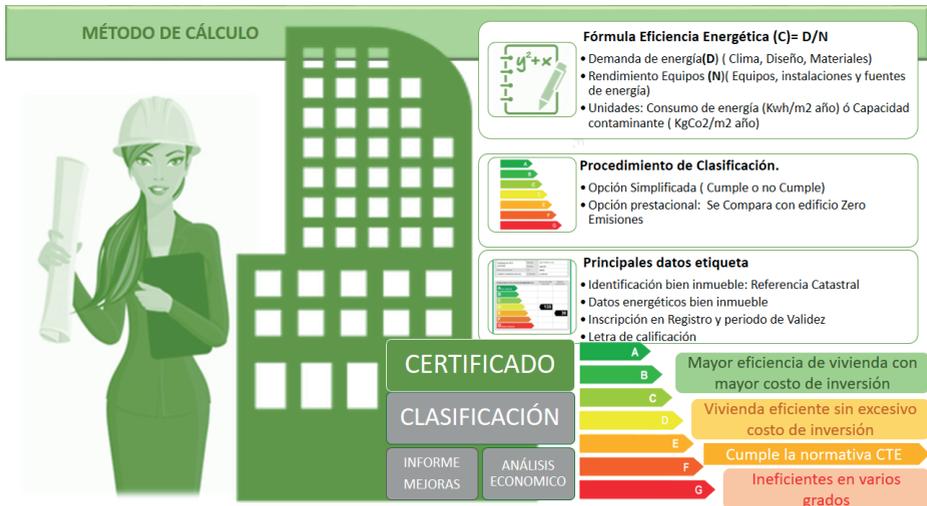
El umbral de cumplimiento estricto de la normativa energética otorga calificaciones medias bajas, identificadas con la letra D y E, mientras que las letras superiores dan la información de cuánto se acerca el edificio objeto de calificación a ser un edificio zero emisiones.

Una vez evaluado, se definen una serie de obras a realizar para mejorar las prestaciones del edificio y se determina el periodo de amortización de la inversión a realizar, tanto desde el punto de vista energético, como económico y medioambiental (fig. 1).

Dado lo complejo del cálculo se requiere la participación de un técnico competente que recopile, describa e integre los múltiples datos necesarios para el cálculo y que certifique, con las debidas garantías técnicas, la eficiencia energética.

Por eso, una vez confeccionado, para ser válido, el certificado debe ser inscrito en un Registro público, previo pago de

Figura 1
Método de cálculo



Fuente: Elaboración propia.

Figura 2
Fases del proceso



Fuente: Elaboración propia.

una tasa, lo que da derecho a la utilización del certificado por un periodo de 10 años.

Este registro energético, cuya competencia es autónoma, es el encargado de custodiar la información ofrecida, así como de realizar labores de verificación, control e inspección tanto técnicas como administrativas. Es decir, avala el certificado, lo verifica y custodia y gestiona la información resultante.

El mecanismo elegido para trasladar esta nueva información ecológica a la sociedad es el mercado inmobiliario, siendo su principal utilidad, hasta ahora, acompañar a cada oferta de compraventa o alquiler, con carácter obligatorio, desde el año 2013 (fig. 2).

La información ofrecida en la etiqueta energética proporciona datos anuales de consumo de energía y de la capacidad contaminante del edificio. Con un escenario de precios alcistas de la energía y con

la seguridad medioambiental amenazada, la etiqueta energética informa de la rentabilidad económica y medioambiental de un edificio. Por otro lado, aporta información de su potencial de mejora, lo que le convierte, además, en un indicador de calidad constructiva y modernidad. De esta manera, una buena clasificación añade valor extra al edificio que la posee.

Pero para que este planteamiento funcione, se precisa que el etiquetado, como marca de calidad, proporcione una información clara, confiable, y que esté presente y circule en el mercado, a un coste asumible y en un tiempo razonable sin comprometer la calidad del dato.

En segundo lugar, para conseguir introducir esta característica en el circuito inmobiliario es necesario que la información que ofrece se entienda y su publicite en un medio que alcance a un gran público.

Por último, es necesario que pueda ser objeto de monitorización y seguimiento,

para orientar debidamente las inversiones y favorecer la correcta gestión de políticas públicas de sostenibilidad.

Estado de Arte

El producto de la información remitida por los registros energéticos públicos a la autoridad competente es el “Informe relativo al Estado de Arte de la Certificación Energética del edificio en España”, elaborado por el IDAE.

Según sus datos, desde la implantación del sistema de evaluación energética, de los 38 millones de bienes inmuebles de España, se han registrado 3,6 millones de certificados, de los cuales, el 2% se refieren a edificios de nueva construcción y el 98% a edificios ya existentes².

Por clasificación energética, los edificios recién construidos se clasifican en la parte alta del ranking, mientras que los edificios existentes, se concentran en la parte baja del mismo, aunque demuestran una lenta evolución hacia la mejora del parque inmobiliario³.

Una lectura más reflexiva de estos datos podría conducirnos a la conclusión de que la moderna tecnología edificatoria consigue producir edificios altamente eficientes, pero representan un pequeño número dentro del parque inmobiliario. Desde este punto de vista, los edificios existentes a duras penas rozan el umbral de eficiencia exigido por la normativa actual, pero se observa un esfuerzo para

mejorar y una apuesta de la industria de la construcción y de la sociedad por transformar el parque edificatorio. Es decir, conseguir el edificio zero energía es viable técnicamente, aunque precisa una mayor inversión, por lo que el principal obstáculo para promover este producto inmobiliario, es que sea convenientemente valorado por la demanda, para que el esfuerzo inversor sea apropiadamente dirigido y compensado por un sobreprecio del mercado.

Sin embargo, no se puede ofrecer datos oficiales de la influencia de la eficiencia energética en la formación de precios del mercado inmobiliario, porque no hay datos disponibles de carácter oficial.

En un escenario de precios alcistas de la energía y con una cada vez mayor conciencia medioambiental se piensa que la eficiencia energética representará una característica con cada vez más peso en la formación de decisiones de mercado, que influirá en la formación de precios y en la toma de decisiones, pero para que esto sea así es necesario que esta característica inunde los circuitos inmobiliarios.

El porcentaje de edificios certificados, desde su puesta en marcha en el 2013, representa el 9% del total de los inmuebles españoles, lo que significa que la implantación del etiquetado es lenta, siendo las causas más señaladas:

1. Falta de información acerca del certificado en sí, que hace que no se valore el proceso ni se entienda su utilidad real.
2. Un proceso demasiado técnico que no cala ni trasciende al administrado, donde la falta de control efectivo por las autoridades hace que proliferen la picaresca, disminuyendo la calidad de la información ofrecida, y repercutiendo en la confianza del

² Los datos ofrecidos en el informe se refieren sólo a los certificados registrados, sin hacer distinción de clase o tipo de edificio en la forma que lo realizan otros registros públicos de contenido inmobiliario, por lo que las conclusiones que se ofrecen identifican certificado con bien inmueble y consideran estos datos en relación con los registrados en las bases de datos catastrales.

³ Las medidas de mejora propuestas alcanzan una mejoría en la calificación, pero de letra en letra, sin grandes avances.

proceso, el cual se percibe como un trámite burocrático más.

3. Enfocar la implantación de la certificación desde un solo punto de vista: el mercado inmobiliario, de forma que la obligación de contar con certificado sólo recaiga en los bienes inmuebles que acceden al mercado, cuando la mayoría de los bienes inmuebles no son objeto de compraventa o alquiler, sino que se disfrutan en régimen de propiedad⁴.
4. Funcionamiento incorrecto de la medida: se cumple con el trámite, pero no cumple su función de informar e influir en la demanda, ya que el momento de su incorporación al mercado se produce con posterioridad a la toma de decisiones y no con carácter previo.

Según vemos, el compromiso de la industria de la construcción y de la sociedad con este proceso existe, pero se observa una despreocupación de la Administración en cumplir las funciones de impulso, coordinación y seguimiento que le corresponde en este proceso.

De seguir a este ritmo, nos llevaría 35 años sólo para completar el Registro Energético del parque inmobiliario nacional y lograr la plena implantación del certificado en el mercado inmobiliario. Es un tiempo que no tenemos, por lo que hay que buscar una manera de impulsar esta herramienta.

⁴ Según el estudio del Banco de España, "Evolución reciente del mercado de la vivienda en España", en el periodo de 2004 al 2007 el número medio de inmuebles que accedieron al mercado inmobiliario fueron 885.000, y descendió a 550.000 en el año 2018, menos de un 1% al año, en su punto máximo, sobre el total del parque inmobiliario. De utilizar sólo el mercado inmobiliario como vía de certificación, se necesitarían casi 40 años para lograr la total implantación del certificado.

Cooperación Catastro-Registros Energéticos

El análisis de todos los datos intervinientes en el proceso de certificación energética requiere disponer de una cantidad de datos muy elevada que definan cada edificio de una manera holística y que se refieran a todos los edificios del parque inmobiliario nacional, sea cual sea su propiedad, su régimen de uso o su antigüedad (fig. 3).

Capturar tal cantidad de datos de forma precisa y detallada es una opción que resulta cara en términos de tiempo y recursos, por lo que recurrir a bases de datos inmobiliarias preexistentes es una opción razonable si se quiere conseguir acelerar la implantación del etiquetado.

Hasta ahora, el sistema elegido ha sido crear, desde cero, un registro propio, con toma de datos directa y un enfoque muy técnico, costado totalmente por el ciudadano y que, según los datos reflejados en el epígrafe anterior, no ha funcionado conforme a lo esperado.

De entre todas las bases de datos inmobiliarias existentes, destaca la base de datos catastral, no sólo por la cantidad de datos que contiene, sino por la disponibilidad de los mismos y por su especial relación con el mercado inmobiliario.

Para acelerar la plena implantación de la certificación energética, se propone una alianza entre los registros energéticos y la Dirección General del Catastro, según la cual, los datos catastrales sirvieran de soporte o base para la elaboración de los certificados energéticos, y una vez elaborado el etiquetado, el dato resultante fuera cogestionado y explotado por ambos registros, de acuerdo a sus intereses.

Para las bases de datos catastrales supondría incorporar una nueva característica con influencia en el valor de mercado, completando así su descripción inmobilia-

Figura 3
Ejemplo de cooperación Catastro Registro Energético



Fuente: Elaboración propia.

ria y haciendo más certero el seguimiento del valor de mercado de los edificios. Para la implantación del etiquetado energético, podría proporcionar las soluciones y ventajas, que se recogen a continuación.

Plena Implantación de la etiqueta energética en tiempo récord

Si los registros energéticos reutilizaran los datos catastrales, dispondrían de información para evaluar, de manera aproximada, la demanda de energía y la capacidad de contaminación de todo el parque inmobiliario nacional.

La comparación de los modelos de datos de ambos registros ofrece la conclusión de que las bases de datos catastrales podrían facilitar el 75% de los datos necesarios para el cálculo de la demanda de la energía de los edificios, pero, para poder calcular la eficiencia energética, se-

ría necesaria la combinación de nuestras bases de datos con otras de carácter climático y de sistemas constructivos, que completaran el cálculo.

La conectividad y la interoperabilidad de nuestro SIG hace que esto sea posible, permitiendo la reutilización de los datos catastrales en los programas de cálculo de la eficiencia energética, lo que conduciría a la plena implantación del etiquetado, con agilidad y a un mínimo coste. Incluso se podría llegar a estimar la eficiencia energética de todo el parque inmobiliario nacional, de forma similar a como se realizan los procedimientos masivos de valoraciones catastrales, y de forma casi gratuita para los ciudadanos.

Control de calidad del dato

Si bien el cálculo al que nos hemos referido en el párrafo anterior sería aproxi-

mado⁵, tener la posibilidad de contar con las bases de datos catastrales como soporte para la certificación energética de referencia haría más fácil la verificación del dato, facilitando las labores de control e inspección de los etiquetados energéticos y aportando confianza y seguridad a la medida.

Simplificación administrativa

Recabar los datos de los edificios existentes para el cálculo energético, a nuevo, supone realizar un nuevo acto de inspección del bien inmueble, que se acumula a los de inspección catastral e inspección técnica de edificios vigentes en nuestro país.

La cooperación entre registros que proponemos plantea reunir, en un solo acto, los tres casos de inspección, lo que supone un ejemplo de simplificación administrativa y facilita el contraste de la información usada como soporte, ayudando a mejorar la calidad del dato compartido.

Esta colaboración haría posible una mejora en el desempeño de las funciones y competencias de ambos registros, eliminando duplicidades y facilitando las tareas de monitorización, propias del proceso de certificación.

Observatorio de la influencia de la eficiencia energética en el mercado inmobiliario

En el cumplimiento de nuestras obligaciones, el Catastro ha desarrollado un observatorio de precios de mercado que se alimenta de ofertas públicas de portales inmobiliarios y de precios reales de transacciones ya cerradas. Su objetivo es es-

⁵ Los datos catastrales deben ser reinterpretados para poder utilizarse en el cálculo de eficiencia energética, por lo que el dato resultante tiene carácter de aproximado. (Para mayor información, vid. Jiménez Solana, 2013a).

tudiar el peso específico de las diferentes características del edificio en la formación del precio de mercado. Incluir una característica más daría la posibilidad de acercarse, con mayor precisión, al valor de mercado y permitiría el seguimiento del impacto del etiquetado en los precios inmobiliarios.

Publicidad y transparencia de la eficiencia energética

Para que una nueva característica influya en la toma de decisiones inmobiliarias, es preciso que el público en general comprenda los beneficios derivados de su consideración y se haga circular en el tráfico inmobiliario.

Incluir el dato de la clasificación energética en las bases de datos catastrales completaría la descripción catastral y, a cambio, proporcionaría la posibilidad de ofrecer el etiquetado energético en los certificados descriptivos y gráficos que acompañan a cada transacción inmobiliaria, estando así disponibles en las consultas realizadas en nuestra web.

Con 7,5 millones de certificados y 126 millones de consultas, la sede catastral es una gran plataforma para dar publicidad a la eficiencia energética en el mercado de bienes inmuebles y proporciona otra forma, junto con las transacciones inmobiliarias, de trasladar el conocimiento de la eficiencia energética a la sociedad, haciendo accesible la información del etiquetado, en cualquier momento y conjuntamente con el resto de características que definen el bien inmueble.

Además, reflejar el dato energético en el certificado catastral reuniría en un solo documento el valor económico, el valor energético y el valor medioambiental de un edificio, lo que facilitaría la comprensión de los beneficios derivados de un enfoque ecológico en la toma de decisiones inmobiliarias, traduciendo en ventajas económicas un dato muy técnico y colaborando en dar transparencia a un concepto tan complejo como la eficiencia energética.

Captación de financiación con fines energéticos

Por último, tanto por su finalidad tributaria como por servir de fuente de información para la gestión de políticas públicas, incluir esta etiqueta como dato catastral facilitaría la adopción de estrategias financieras encaminadas a dinamizar la producción de edificios eficientes, como, por ejemplo, las hipotecas verdes, subvenciones autonómicas o estatales, o la instauración de una nueva fiscalidad que premiara el esfuerzo ecológico en la gestión inmobiliaria mediante la implantación de bonificaciones o desgravaciones fiscales en los impuestos que gravan a los edificios, en función de su mejor clasificación.

Conclusiones

La consecución de la neutralidad energética reclama la implicación de toda la sociedad, de forma que cada estamento trabaje de forma colaborativa en la medida de sus posibilidades.

Para alcanzar este objetivo con éxito, es primordial la implantación plena del certificado energético, cuya valiosa información optimiza los recursos invertidos en la mejora de los edificios, ya sean estos de contenido técnico, económico o medioambiental.

Según se ha analizado en este artículo, la industria de la edificación ha desarrollado técnicas de construcción que convierten en realidad el edificio zero emisiones. Por su parte, la sociedad propietaria de edificios se esfuerza en mejorar sus inmuebles realizando inversiones económicas y cumpliendo con la burocracia relacionada con la eficiencia energética. Sin embargo, y a pesar de todo este esfuerzo, el etiquetado energético está lejos de ser una información en plena circulación entre la sociedad.

EL papel que la Administración ha desempeñado en este objetivo ha sido, hasta el momento, parco, en el que solo se han ofrecido subvenciones que complementan los recursos económicos aportados por los propietarios, pero sin asumir sus propios compromisos de liderazgo y responsabilidad con los certificados de eficiencia energética, de forma que el potencial informativo del dato energético esta aun por explotar.

Le legislación inmobiliaria solo obliga a contar con el certificado de eficiencia energética a los inmuebles que acceden al mercado inmobiliario, dejando fuera a los inmuebles que no acceden a este circuito. La realidad refleja que el número de edificios que se someten a estos procesos de evaluación es reducido en comparación con el volumen de inmuebles que conforma el patrimonio inmobiliario nacional.

La razón para esto no es sólo que el producto inmobiliario sea algo que se compra una o dos veces en la vida o que el mercado inmobiliario haya tenido una dinámica lenta en los últimos años. También es achacable a la falta de conciencia de que la eficiencia energética equivale a ahorro en los consumos diarios y, en consecuencia, no se examina el correcto funcionamiento de los edificios en este aspecto.

Es en este punto donde la Administración Española debe demostrar su compromiso y responsabilidad con la eficiencia energética e implicarse en conseguir crear conciencia energética nacional. Esto sólo se logrará con la implantación real de las inspecciones técnicas y energéticas de todos los edificios y con la máxima difusión y explotación de la información energética derivada de ellas.

Este artículo ha puesto en valor el papel nuclear que el Catastro, como institución, puede desempeñar en este esce-

nario, incluyendo la eficiencia energética en su patrimonio informativo así como haciendo de este dato el objeto de nuevos ámbitos de colaboración.

La reutilización de los datos catastrales en los procesos de calificación energética supondría estar en condiciones de lograr la plena implantación del etiquetado de todos los edificios del parque inmobiliario nacional en un tiempo récord y de forma casi gratuita para el administrado, haciendo más eficientes los recursos públicos y contribuyendo a dar confianza y credibilidad al proceso de certificación energética.

Incluir el etiquetado energético en nuestras bases de datos catastrales supone encontrar el eslabón perdido que permite el estudio de la influencia de la eficiencia energética en el mercado inmobiliario y poder ponerlo a disposición de la sociedad usuaria de los certificados catastrales, eliminando burocracia y facilitando la transparencia y publicidad del etiquetado energético. Asimismo, supone ejemplarizar el cumplimiento del deber de incorporar el certificado energético en los productos inmobiliarios catastrales, a los que, por ley, estamos obligados y demostrar la implicación real de la Administración con una forma ecológica de gestionar el patrimonio inmobiliario.

Por último, permite disponer de una nueva información medioambiental, completa y de calidad, para todo el territorio nacional, necesaria para la adecuada gestión de nuestros intereses y compromisos como sociedad en construir una nueva economía verde.

Al principio de este artículo se planteó la pregunta de ¿Ud, cómo contribuye a un planeta neutro y resiliente al cambio climático? La respuesta es: liderazgo, responsabilidad y compromiso para conseguir la neutralidad energética en los edificios,

ahorrando tiempo y recursos y aportando mayor servicio a la sociedad. Mucho a cambio de un solo dato.

Es tiempo de actuar: depende de ustedes. Depende de nosotros. ¿Será la calificación energética un nuevo dato catastral?.

Bibliografía

- JIMÉNEZ SOLANA, M^a Ángeles (2013a): “Hacia un catastro verde”, *CT Catastro*, 77, pp. 7-22. <http://www.catastro.minhap.gob.es/documentos/publicaciones/ct/ct77/1.pdf> [Fecha de consulta: febrero 2020].
- JIMÉNEZ SOLANA, M^a Ángeles (2013b): “El Etiquetado energético y la Información Catastral. Un ejemplo Inspire». [Disponible en red: https://idee.es/resources/presentaciones/JIIDE13/jueves/17_Etiquetado_Informacion_Catastral.pdf] [Fecha de consulta: febrero 2020].
- INSTITUTO PARA LA DIVERSIFICACIÓN Y AHORRO DE LA ENERGÍA, IDAE (2018): “Estado de la certificación energética de edificios. 7º informe”, 11 pp. [Disponible en red: <https://energia.gob.es/desarrollo/EficienciaEnergetica/CertificacionEnergetica/Documentos/Documentos%20informativos/informeseguimiento-certificacion-energetica.pdf>] [Fecha de consulta: diciembre de 2019].
- INMOSCOPIA(2018): “El impacto de las etiquetas energéticas en mercado residencial: primeros resultados de un programa de investigación en España”. [Disponible en red: <http://inmoscopia.com/formacio/es/3541/>] [Fecha de consulta: febrero 2020].
- ALVES, Pana y URTASUN, Alberto (2019): “Evolución Reciente del Mercado de la Vivienda en España”, en *Boletín Económico*, 2/19, pp. 1-11 [Disponible en red: <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/ArticulosAnaliticos/19/T2/descargar/Fich/be1902-art9.pdf>] [Fecha de consulta: junio 2020].

Centro de Atención y Relaciones con el Empleado catastral (CARE)

Noelia Blasco Martínez
Dirección General del Catastro

Resumen

Al resguardo del objetivo estratégico 7, “Transformación del modelo organizativo”, del Plan Estratégico de la Dirección General del Catastro 2018-2020, se creó el Centro de Atención y Relaciones con el Empleado (CARE). CARE nació en el primer trimestre del año 2019 para dar contexto y marco a una serie de iniciativas aisladas que se estaban llevando a cabo dirigidas al empleado, tales como una encuesta de satisfacción para conocer el clima laboral, la elaboración de un manual de acogida, la preparación de un protocolo de acogida que se extiende también al periodo de jubilación, etc. Este marco, auspiciado desde la Secretaría General de la DGC e impulsado por el propio Director General, pretende aunar todas las actividades dirigidas al empleado en un solo punto, en un solo centro, con una clara apuesta por el reconocimiento del factor humano como el motor más poderoso del cambio de cualquier organización y con el objetivo, entre otros, de lograr una mejor comunicación, motivación, buen am-

biente laboral y sentimiento de pertenencia a la Organización, lo que promueve, como resultado y en última instancia, la excelencia en el trabajo. En este contexto, CARE se presenta como un servicio sistémico que trata de abarcar el proceso de “vida” del empleado en la organización, desde su incorporación, durante su permanencia y hasta su despedida.

Palabras clave: cuidar, empleado, motivación, atención, interrelación, sentimiento de pertenencia, imagen, comunicación.

Center for Attention and Relations with the Cadastral Employee (CARE)

Abstract

At the safeguarding of strategic objective 7 “Transformation of the organizational model” of the Strategic Plan of the Directorate General of Cadastre 2018-2020 the Employee Relations and Care Center (CARE) was created. CARE was born a year ago to give context and framework to a series of isolated

initiatives that were being carried out aimed at the employee, such as a satisfaction survey to know the working climate; the development of a reception manual; contextualization of a welcome protocol that also extends to the retirement period, etc. This framework, sponsored by the Secretary-General of the DGC and promoted by the Director General himself, aims to combine all the activities directed at the employee at a single point, in a single centre, with a clear commitment to the recognition of the human factor as the most powerful driver of change of any organization and with the aim, among others, of achieving better communication, motivation, good working environment and a sense of belonging to the Organization, which promotes, as a result and ultimately, excellence at work. In this context, CARE is introduced as a systemic service that tries to cover the process of "life" of the employee in the organization, from his incorporation, during his stay and until his farewell.

Keywords: *to take care, employee, motivation, attention, interrelation, feeling of belonging, image, communication.*

Introducción

Una empresa, persona jurídica, no puede existir sin personas físicas que la respalden, que ejecuten las competencias que tiene encomendadas y faciliten el cumplimiento de su misión. En la Administración Pública son sus empleados públicos, ya sean funcionarios de carrera, interinos, personal laboral o eventual, en definitiva, personas, quienes las llevan a cabo. Es sabido que la imagen de una empresa se crea no sólo por el producto o servicio que vende o presta, sino también por las personas que la conforman, por las personas que nos atienden. Si se tiene muy buen producto, pero se adolece de buenos profesionales, se está abocado al fracaso; si, por el contrario,

se tienen muy buenos profesionales, pero un mal producto el fracaso está igualmente servido. El *quid* de la cuestión está en tenerlo todo, es decir, tener un buen producto o servicio y unos profesionales motivados, trabajadores y que representan a su empresa con orgullo.

Hay funcionarios que llevan ya de por sí, de forma intrínseca, como un regalo, la motivación, la que sólo puede nacer de dentro, de uno mismo, y de la entrega al servicio público. Para el resto, es deber de la organización, de sus líderes, propiciarla en todos sus trabajadores, hacer equipo, crear sentimiento de pertenencia a la institución en la que desempeñan su quehacer diario, y todo ello tanto para que los trabajadores aporten lo mejor de sí como para que la organización vaya viento en popa.

El reto, por tanto, está en líderes con capacidad de gestionar y obtener lo mejor de cada persona. Y qué mejor que, para figurar el potencial humano, citar al poeta y novelista Goethe, cuando afirma: *"Si tratas a un ser humano como es, seguirá siendo lo que es. Pero si lo tratas como puede llegar a ser, se convertirá en lo que está destinado a ser"*.

Ello nos invita a investigar en la apasionante realidad de las relaciones humanas. Cuando uno recuerda con un inmenso aprecio a determinadas personas que nos hicieron engrandecer en algunos aspectos de nuestra vida (maestros, jefes, amigos, etc.) es realmente por lo que, con su actitud, nos han aportado. El principal valor que les otorgamos es su capacidad de influir de forma positiva en nuestra persona. Dicho de otra forma, lo que trascendió, lo que nos hizo promover o sacar lo mejor de nosotros, generar autoconfianza, hacernos atractiva una materia, orientarnos, fue su comportamiento por encima de su conocimiento.

Si el entramado relacional de una organización se gestiona con inteligencia y emoción, focalizando hacia el bien común, en vez de entenderlo como una

lucha de poder, con toda probabilidad todos encontraríamos nuestro espacio y beneficio. El nuevo reto, por tanto, se mide en términos de cómo podríamos llegar a ser.

Y si nos ponemos a hablar sobre teorías de la motivación, se puede traer a colación al influyente psicólogo estadounidense Clark Hull, quien estableció una descripción predictiva de lo que motiva (*vigor, hábito e incentivos*) a las personas, de tal forma que, en un contexto laboral, hay personas que parecen estar siempre motivadas (*vigor*), otras que necesitan unos estándares o procedimientos de trabajo bien definidos (*hábito*) para rendir adecuadamente, y otras que precisan obtener algo físico a cambio de su trabajo (*incentivos*). Por otro lado, Abraham Maslow, el gran psicólogo estadounidense, estructuró su famosa *Teoría de las Necesidades* en los seres humanos al modo de una pirámide, ubicando en la parte inferior las prioritarias (que, una vez satisfechas, hacen que el individuo se ponga como su próxima meta de satisfacción las del siguiente nivel) y en la superior las de menor primacía. Es una pirámide que se puede aplicar fácilmente al entorno laboral como viene haciéndose recurrentemente desde hace años en las más diversas organizaciones

Otro ejemplo sobre las teorías de la motivación nos lleva al pensamiento del sociólogo Leonard Cottrell, donde la motivación se resume en la idea central de que el rendimiento de las personas aumenta cuando estas actúan en grupo.

Por lo demás, se pueden dividir las teorías sobre la motivación en *teorías de contenido* (satisfacción) y *de proceso*. Las primeras estudian y consideran los aspectos que pueden motivar a las personas (tales como sus necesidades, sus aspiraciones y el nivel de satisfacción de éstas) y en esta clasificación se encuentran, por ejemplo, la *teoría de la Pirámide*

de las Necesidades (de Abraham Maslow) ya mencionada, la *Teoría "X" y Teoría "Y"* (de Douglas McGregor), la *Teoría ERG* (*Existence, Relatedness and Growth*, de Clayton Alderfer) y la *Teoría* de David McClelland *de las Necesidades* (*logro, poder y afiliación*). Las segundas estudian, o tienen en cuenta, el proceso de pensamiento por el cual la persona se motiva y entre ellas deben citarse las *teorías de las Expectativas* (de Víctor Vroom), *de la Equidad* (de Stacey Adams) y *de la Modificación de la Conducta* (B. F. Skinner).

Basándonos en los ejemplos de las teorías someramente enunciadas, se podría afirmar, sin miedo a equivocarnos, que no existe una fórmula mágica para la motivación de los empleados. Ya se sabe que para gustos los colores, y lo que a uno puede motivar a otro no. Por ello, sería imprescindible un estudio individualizado basado en la escucha, el conocimiento y la definición de un programa de motivación corporativa y personal.

No obstante lo anterior, investigar sobre las raíces de la motivación y el conocimiento del personal que abra las puertas adecuadas para el diálogo empresa-empleado, con el objetivo de mejorar su relación, daría para un artículo distinto al que ahora se presenta, que lo que busca es presentar el proyecto CARE, como el embrión que busca esa relación, no sin antes indicar que el mismo es dinámico, no estático, y que debe crecer alentado por el equipo directivo de la organización y la ilusión del personal que tan bien lo ha acogido.

Objetivo y funciones de CARE

Dentro de la Secretaría General de la Dirección General del Catastro, donde se gestionan, entre otras responsabilidades, los

recursos humanos, la formación, las dietas, los contratos, los archivos, la calidad, etc. se despliega el objetivo 7, “*Transformación del modelo organizativo*”, del Plan Estratégico de la DGC 2018-2020, que propugna una serie de actuaciones organizativas y de mejora de la gestión con el fin de potenciar algunos de los puntos fuertes del Catastro, como es la experiencia de su personal y la gestión del conocimiento. A la hora de establecer objetivos de mejora es vital partir de las personas y del valor que pueden aportar a la organización. Sólo con una buena dirección de las personas se consigue mejorar los procesos y la rentabilidad sostenida (que es proporcional al estado mental positivo de la empresa), por lo que no se puede obviar la importancia del factor humano en el deseado camino hacia la excelencia, porque es el capital más valioso de cualquier organización y, en este sentido, existen puntos clave en el proceso de diálogo organización-empleado: la motivación, la proyección profesional, la retribución económica y el clima laboral.

Si bien en la Administración Pública las proyecciones profesionales se ven dificultadas en algunos casos por la rigidez de las estructuras organizativas, y las retribuciones económicas se topan con los límites reglados, resulta clave cuidar el factor humano a través de ese proceso de diálogo continuo que desarrolle un excelente clima laboral y una mayor motivación.

En inglés, CARE (*to take care*) significa cuidar, y Catastro quiere cuidar a sus empleados, como ese gran motor de cambio de cualquier organización. Ya lo recoge, además, un dicho anglosajón “*sharing is caring*”, que la autora de este artículo ha venido a traducir como “compartir es amar”, entendiendo la palabra amar, no en el sentido romántico, claro está, sino en el sentido más amplio, como es el de cuidar, comprender e inspirar.

Se cuida al personal en un primer momento realizando la acogida que todos deseáramos a nuevos funcionarios para, a continuación, acompañar en un proceso de

tutorización en el que se forma al empleado en las nuevas competencias que va a asumir en su nuevo puesto y, posteriormente, compartiendo momentos de encuentro personal que fomenten la comunicación y forjen relaciones de confianza, escuchando las ideas y propuestas del personal, gestionando la correspondiente despedida en los casos de jubilación, etcétera.

En este contexto, CARE se crea como un servicio al empleado por y para los que hacemos cada día el Catastro, con el objetivo de tener:

- Mejor comunicación.
- Buen ambiente laboral.
- Trabajo en equipo.
- Motivación.
- Sentimiento de pertenencia a la organización.
- Excelencia en el trabajo (como resultado de los anteriores puntos).

Es un proyecto que introduce un planteamiento original para la participación de los empleados, que va más allá del simple buzón del empleado que se instauró en su día en las distintas Administraciones, y que contiene, entre otras, las siguientes funciones:

- Desarrollar los protocolos de acogida de nuevo personal y los de jubilación, junto con la elaboración y actualización del Manual de Acogida, y la supervisión y coordinación de los anexos al Manual realizados por las distintas Gerencias.
- Elaborar con periodo trianual encuestas de satisfacción, abordar análisis de datos y realizar propuestas de planes de acción.
- Reforzar las habilidades sociales y comunicativas del personal de la organización.
- Servir de canal único y centralizado para las consultas, inquietudes o sugerencias de los empleados.
- Propiciar actividades lúdicas para los empleados públicos o sus familiares

dirigidas a toda la organización en su conjunto o, de manera concreta, a los Servicios Centrales o a cada una de sus Gerencias regionales o territoriales.

- Ejercer de “community manager”, publicando reseñas: de incorporación, de jubilación, de felicitaciones recibidas por algunos compañeros de parte de ciudadanos, de fallecimiento de compañeros, y otros diversos contenidos proporcionados por las distintas gerencias (como, por ejemplo, proyectos de voluntariado surgidos en el confinamiento, cursos de formación realizados, etc.).
- Promover y potenciar el bienestar socioeconómico de nuestros empleados estableciendo “retos deportivos” que fomenten la práctica de deporte y una vida saludable, así como negociar ofertas exclusivas para los empleados de Catastro, con descuentos en distintos sectores.
- Gestionar el buzón del empleado para sugerencias, peticiones, felicitaciones y quejas.

Todo ello utilizando una especie de metodología AGILE, que, con la premisa de la rapidez y flexibilidad, se adapte

continuamente al entorno, cada vez más cambiante, y a las necesidades del cliente (en nuestro caso, el cliente interno, esto es, el empleado de Catastro).

Cuatro apartados. Localización

En la intranet corporativa de la Dirección General del Catastro, dentro del banner CARE, se encuentran estos cuatro apartados:

- Descubre las actividades que hemos creado para ti.
- Consulta el Manual de Acogida para nuevas incorporaciones, así como la Red de Tutores.
- Consulta los resultados de las encuestas realizadas y los planes de acción.
- Nos preocupamos por tu bienestar socioeconómico.

Se muestra a continuación una imagen (figura 1) de la página de inicio de CARE, con sus cuatro apartados mencionados en el párrafo anterior, para posteriormente proceder a analizar cada apartado:

Figura 1
Página de inicio de CARE



Actividades que hemos creado para ti

En este apartado se distinguen por colores las actividades que implican a toda la organización catastral de las que se limitan a los Servicios Centrales de la organización o a alguna de sus Gerencias. Todas estas actividades aparecen a través del calendario que se muestra a la izquierda de la página de inicio de CARE. Entre estas actividades se destacan:

- “Hoy hablamos con...”: (entrevista personal al empleado con siete sencillas preguntas).
- Objetivo: acercamiento y conocimiento de los empleados catastrales en el plano mayoritariamente personal con el fin de lograr una mejor comunicación.

- Impacto: es una entrevista voluntaria, dirigida a todo el personal de la DGC (Servicios Centrales y Gerencias), alternando personal de distintos niveles, con la premisa de garantizar la igualdad de género en las publicaciones realizadas.
- Periodicidad: mensual.

A modo de ejemplo, se incluye una imagen (figura 2) de una de las entrevistas publicadas.

- “Desayunos virtuales entre Gerencias”.
 - Objetivo: propiciar el acercamiento entre el personal destinado en Gerencias, para un mayor conocimiento y puesta en común de diversos temas con el fin de favorecer una comunicación, interrelación y motivación de los trabajadores de nuestra organización, en

Figura 2
Entrevista a María Cruz Calleja, Gerencia Regional del Catastro de Murcia



MARIA CRUZ CALLEJA PERUCHO
GERENCIA REGIONAL DE MURCIA | GESTIÓN CATASTRAL

Principal rasgo de tu carácter:
Entusiasmo

Una canción:
Cualquiera de los Planetas

Aficiones:
yoga, viajar, restaurar muebles, el cine, pasear, estar con mis amigos, jugar con mis sobris, los festivales de música...

Un libro:
La conjura de los necios de John Kennedy Toole

Alguien que te inspire:
Mi padre

Lo que más te gusta de tu trabajo:
Sentir que participo del ofrecimiento a los ciudadanos de un servicio público de calidad. Por supuesto, el ambiente en el trabajo contribuye a sentirme parte de ese todo, estoy muy contenta con mis compañeros de cerca y de lejos!

Una cita:
“Ningún viento es favorable para quien no sabe dónde va”, la cita es de Séneca, aunque los manchegos somos más de refranes que de citas ;)

especial en la modalidad de trabajo no presencial, donde los encuentros personales se ven reducidos drásticamente, utilizando la herramienta CIRCUIT.

- Temas a tratar: Profesionales (tareas catastrales en curso, grupos de interés, iniciativas, propuestas de mejora, etc.) y personales (motivación, comunicación, deportes, etc.).
- Duración y frecuencia: alrededor de 30 minutos, con carácter mensual.
- Número de asistentes: entre cinco y ocho.
- Impacto: progresivamente, en toda la organización catastral.
- Feedback: al finalizar el desayuno, CARE facilita un breve cuestionario a los asistentes para conocer si se ha logrado el objetivo del desayuno, si la duración ha sido la adecuada, así como las sensaciones del empleado durante el transcurso del mismo.

Posteriormente, el equipo CARE elabora un informe que contiene un resumen de lo acontecido y tratado en el desayuno y las posibles propuestas de mejora presentadas que, junto con los resultados del cuestionario, se

eleva al equipo directivo y área responsable para su conocimiento y, en su caso, posterior actuación.

- Concurso de tarjetas navideñas infantiles de Catastro.
 - Objetivo: vivir la Navidad en el Catastro con los dibujos de los más pequeños de la casa, con el objetivo de crear un sentimiento de pertenencia a la organización.
 - Impacto: hijos/as y nietos/as de empleados de la organización de edades comprendidas entre los 3 y 12 años.
 - Gestión del concurso: se toma una fotografía de la tarjeta navideña y se envía al buzón electrónico de CARE. Se publican en el banner CARE todos los dibujos recibidos y todos los empleados de Catastro tienen la posibilidad de votar por el que más les guste. Finalizado el plazo de votación, se publican los tres dibujos más votados. El Director del Catastro utiliza los dibujos recibidos en la composición de su tarjeta personal de felicitación de

Figura 3

Tarjeta con la que el Director del Catastro felicitó las Navidades del 2019



Figura 4

Tarjeta con la que el Director del Catastro felicitó las Navidades del 2020



las Navidades. Además, el dibujo más votado obtiene un premio por cortesía del Consejo de Dirección. Y todos los participantes reciben un diploma personalizado con su dibujo elaborado por CARE.

Las figuras 3 y 4 recogen las tarjetas de felicitación del Director de Catastro que contiene todos y cada uno de los dibujos de los participantes, así como los tres más votados. Con esta tarjeta el Director felicitó a todos los compañeros de Catastro las Navidades del 2019 y 2020 y también se empleó para felicitar a otras instituciones y organizaciones.

- Charlas o cursos formativos realizados en Gerencia o Servicios Centrales.
 - Objetivo: a través de un efecto cascada, se trata de que la formación impartida por los Servicios Centrales a algunos jefes de área de Gerencias sea impartida a su vez por éstos al personal de su equipo. También de mostrar los cursos preparados a iniciativa particular por las Gerencias.
 - A quién va dirigida: al personal de Catastro de las distintas Gerencias.

Se publican además como actividades dirigidas al empleado, artículos mensuales titulados “*Mujeres en la historia*” con el objetivo de sensibilizar e informar para dar a conocer figuras de determinadas mujeres que, con su talento, profesionalidad y buen hacer han contribuido a mejorar aspectos de nuestra vida. También tienen cabida en este apartado otro tipo de concursos (logo de urbana, de fotografía, micro relatos, etc.).

Protocolo de acogida y despedida

El Protocolo de Acogida y Despedida del personal de la Dirección General del Catastro

nace con la vocación de conseguir un elevado grado de bienestar para su personal. Se debe conseguir entre todas las condiciones propicias que permitan crear un buen clima laboral, para conseguir un mayor nivel de satisfacción en el desarrollo de las tareas, una mayor motivación e identificación con los valores, la misión y visión de la organización catastral.

Dentro de la gestión de recursos humanos y atención al empleado, dos son los criterios fundamentales para la confección de ambos protocolos: la satisfacción y la motivación de los trabajadores de nuestra organización.

Protocolo de Acogida

El Protocolo de Acogida para trabajadores de nueva incorporación o traslado de puesto de trabajo a la Dirección General del Catastro pretende ser una guía de actuación para todas las incorporaciones que se realicen en el Catastro (Servicios Centrales o Gerencias), un instrumento de comunicación basado en la calidez y cercanía, que sirva, de forma eficaz, para modernizar la gestión, mejorar la imagen de la Institución y reforzar el sentido de pertenencia a nuestra Organización.

Cuando un profesional (de nueva incorporación o por traslado de puesto de trabajo) se incorpora a una organización necesita fundamentalmente:

- Sentirse acogido a través de un trato amable y cercano.
- Conseguir ubicarse a través de una información sencilla y comprensible que le permita entender las líneas estratégicas de la organización, la tarea que ha de desarrollar y lo que se espera de él.

Nuestro cometido, como organización pionera en muchos aspectos, es cuidar a nuestros empleados, creando un sistema que dé respuesta a ambas necesidades. Para ello, se han diseñado diferentes iniciativas tales como:

1. La definición de todas las fases del proceso de acogida.
 2. La elaboración y maquetación de un Manual de Acogida complementado con las particularidades de cada Gerencia.
 3. La creación de una red de tutores encargados de la acogida, definición del perfil y roles.
 4. La creación de encuestas de satisfacción para el seguimiento de todo el proceso.
- Recibir al nuevo empleado.
 - Indicarle la localización física de su puesto de trabajo y orientar sobre la Intranet, aplicaciones generales, control de horario, solicitud de vacaciones, etc.
 - Presentar al nuevo empleado al resto de compañeros y superiores.

1. Proceso de acogida. Se compone de los siguientes hitos o fases:

- a) Entrega del Manual de Acogida. Podemos distinguir dos momentos diferentes, que dependen de si se es personal de nuevo ingreso o se procede de otro puesto de la Administración. En el primer caso, el manual de acogida se entregará una vez finalizado el curso selectivo en el Instituto de Estudios Fiscales, en la firma de destinos. En el caso de funcionarios que proceden de otras Administraciones, el tutor correspondiente entrega el Manual al nuevo trabajador en el momento de su incorporación. No obstante lo anterior, cabe aclarar que, con las incorporaciones de nuevo ingreso realizadas durante el Estado de alarma, la entrega de manual se realizó a través de correo electrónico.
- b) Entrevista inicial con el Tutor de modo telefónico donde se interesa por cualquier duda que tenga el nuevo empleado y se concreta el día en el que, dentro del periodo concedido para su incorporación, vaya a tomar posesión de su puesto, con el fin de tener todo previsto en cuanto a medios tecnológicos se refiere para el desempeño de su trabajo.
- c) Publicación en la intranet de una reseña de bienvenida para el nuevo empleado incorporado.
- d) En el día de acogida acordado, el tutor debe:
 - e) Reunión de Acogida Institucional: el Director/ Subdirector/ Gerente, junto con el jefe inmediato de la persona que se acaba de incorporar y el tutor, se reúnen para transmitir al nuevo empleado la bienvenida e informarle sobre el trabajo que se realiza en el área correspondiente y concretarle las funciones que va a realizar y lo que se espera de él/ella.
 - f) Formación/visita para el conocimiento de las distintas áreas/unidades (Gerencias/SSCC), en el que participe algún trabajador de dicha área/Subdirección, explicando de forma general las principales tareas que realizan.
 - g) Visita, en su caso, a la Delegación. (Depende de si la Gerencia comparte oficina con la Delegación, o del perfil que se incorpora). Presentación del Delegado y de los compañeros de la Delegación.
 - h) El periodo de tutorización oscila entre quince días y un mes. Durante este tiempo, el tutor deber interesarse por cómo se siente el nuevo trabajador, las dudas o los problemas que le estén surgiendo y ayudarle, en definitiva, a que su proceso de incorporación sea agradable y motivador.
- I. Evaluación de la acogida: al finalizar el periodo de tutorización, CARE envía un enlace con el cuestionario al nuevo empleado, quien deberá evaluar su proceso de acogida.

2. Manual de Acogida. Es un texto personalizable con el nombre de la persona que se incorpora; es visual, con fotografías que ilustran su contenido sucinto, ya que se limita

Figura 5
Portada y carta de bienvenida del Director General del Catastro



a la información básica según el siguiente esquema:

- Carta de bienvenida del Director.
- Presentación del Catastro.
- Funcionamiento interno.
- Otra información de interés.

Anexo a este manual se adjuntan los datos de contacto de la *red de tutores* creada con el fin de que la persona que se incorpora tenga un contacto de referencia en el puesto de trabajo al que se va a incorporar.

En la figura 5 se muestra la imagen de la portada y la carta de bienvenida del Director General del Catastro, Fernando de Aragón Amunárriz.

Además, este manual se complementa con el que al efecto elaboran las distintas Gerencias con las particularidades de cada una,

aportando planos de distribución de la oficina, detallando sus áreas de funcionamiento y los aspectos más importantes a tener en cuenta en relación con el puesto de trabajo, así como la idiosincrasia de cada región.

3. La creación de una Red tutores y del perfil que debe tener la persona encargada de acoger al recién llegado al centro (el tutor/a). El acceso a un nuevo puesto de trabajo conlleva cierta incertidumbre que contribuye a generar cierta dosis de ansiedad ante lo desconocido. La forma en que se produce el comienzo puede marcar la trayectoria, y una buena acogida contribuye a la eficacia y a la disminución de problemas futuros. El tutor debe contribuir a disminuir y disipar las inquietudes de quien se incorpora a esta organización.

En este sentido, las características personales que ha de reunir quien asuma las funciones

de acogida e integración del personal de nueva incorporación son:

- *Experiencia*: se requiere fundamentalmente un conocimiento global de la organización.
- *Disposición*: a través de una actitud cálida y empática, debe ser consciente de las inquietudes y expectativas con las que se llega a un nuevo puesto de trabajo.
- *Habilidades emocionales y sociales* que faciliten la consecución del logro de una buena acogida.

La creación de una red de tutores facilita el trabajo de coordinación y comunicación entre la Secretaría General de la Dirección General del Catastro y las distintas Gerencias en cuanto al asesoramiento de los correspondientes tutores, su posible formación, y posterior supervisión y evaluación del proceso de acogida.

4. Seguimiento del protocolo de acogida.

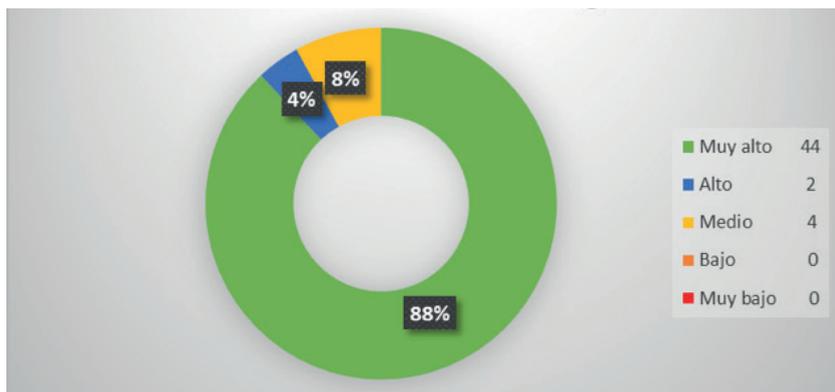
Una vez finalizado el proceso de tutorización (entre quince días y un mes), CARE facilita al nuevo incorporado/a una encuesta muy

sencilla que pretende conocer su grado de satisfacción sobre la acogida brindada por la organización. Se indaga sobre cómo se ha sentido el empleado con el trato recibido por Recursos Humanos, la documentación entregada, el trato ofrecido por el tutor y la reunión de acogida. También en qué grado de satisfacción considera la acogida, así como un apartado para sugerencias. Los resultados de estas encuestas se muestran agregados en el mes de enero del año siguiente a su incorporación.

Los primeros resultados de este protocolo, implementado en el año 2019, muestran unos resultados muy satisfactorios, pues el 88% de los encuestados manifiestan una satisfacción global de la acogida ofrecida por la organización como muy alta. (fig. 6).

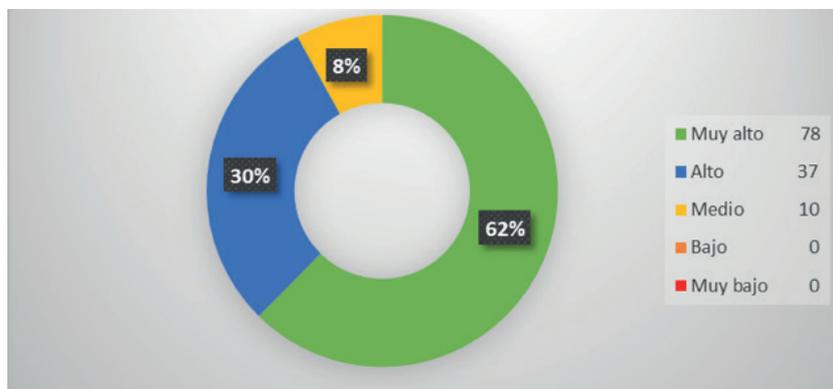
Los resultados de este protocolo referidos al periodo 2020-2021 siguen mostrando unos resultados muy positivos, ya que el 92% de los incorporados muestra una satisfacción muy alta o alta, si bien la satisfacción calificada como “muy alta” ha bajado 26 puntos en comparación con el informe anterior, lo que se puede explicar por el hecho de que las in-

Figura 6
Grado de satisfacción de la acogida (2019)



Fuente: Elaboración propia.

Figura 7
Grado de satisfacción de la acogida (2020)



Fuente: Elaboración propia.

corporaciones realizadas durante el estado de alarma y el distanciamiento social consecuente no han estado exentas de algunas dificultades (fig. 7).

Protocolo de jubilación, despedida y reconocimiento

El Protocolo de jubilación, despedida y reconocimiento por los servicios prestados por el personal de la Dirección General del Catastro pretende ser un instrumento de comunicación que sirva, de una parte, para mitigar el efecto del cambio que supone en la persona el paso de una situación de plena actividad a otra diferente como consecuencia de su jubilación y, de otra parte, para transmitirle el justo agradecimiento y reconocimiento a una labor realizada durante años.

Se desarrollan las siguientes iniciativas, a valorar en función del perfil y de la antigüedad del funcionario:

- Una carta de agradecimiento por los servicios prestados firmada por el Director/Subdirector/Gerente.

- La habilitación de un pequeño espacio dentro de algún acto público mayoritario, por ejemplo, una reunión de Gerentes Territoriales, para hacer mención de aquellas personas que se hayan jubilado en ese año.
- Una reunión con el Director/Subdirector/Gerente para agradecerles los servicios prestados donde esté presente el jefe inmediato y/o alguien de su servicio con los que la persona jubilada haya trabajado de forma directa.
- Publicación de una reseña en CARE por cada persona que se jubila, que haga referencia a su trayectoria profesional y agradezca su labor en la organización.
- Además, las personas que se jubilan siguen siendo un importante recurso en la organización por su experiencia y, si así lo desean, pueden seguir teniendo un papel en la misma aportando sugerencias, ideas y conocimientos. Próxima la jubilación del empleado, CARE envía un correo electrónico para informarle que el canal para ello es a través del Centro de Atención y Relaciones con el Empleado (CARE).

Resultados de las encuestas realizadas y los planes de acción

Una de las actuaciones definidas inicialmente en el proyecto CARE consiste en realizar encuestas sobre el clima laboral (ya que habían transcurrido muchos años desde la última) con carácter bianual con el fin de evaluar la percepción de los empleados, identificar oportunidades de mejora y planificar y ejecutar planes de acción asociados, al amparo de la metodología AGILE ya citada, priorizando las “*palancas accionables*” que por su contenido, rapidez y flexibilidad nos permitan acometer los ajustes necesarios en este viaje de transformación y de mejora continua que se ha emprendido.

Este apartado aúna tanto los cuestionarios sobre el clima laboral en general, como los correspondientes al protocolo de acogida en particular (como mecanismo de seguimiento) y cualquier otro cuestionario llevado al efecto.

El objetivo de la primera encuesta sobre la satisfacción laboral de la DGC (anónima y electrónica) realizada en febrero del 2019 por CARE fue conocer el grado de satisfacción de los empleados de la Dirección General del Catastro, tanto del personal funcionario como laboral de los Servicios Centrales y Periféricos. Su cumplimentación fue todo un éxito: un 58% del total de empleados participaron (1.305 empleados).

Se analizaban distintas cuestiones bajo los epígrafes o subgrupos siguientes:

- “Puesto de trabajo”.
- “Organización”.
- “Responsables: relaciones y clima laboral”.
- “Formación y carrera profesional”.
- “Satisfacción global”.

Los resultados mostraron una razonable satisfacción de los empleados y una signifi-

cativa identidad con la organización. Si bien, por el promedio de los resultados obtenidos, se abría un camino de mejora respecto al de “organización” y al de “formación y carrera profesional”.

Una vez informados los resultados sobre las cuestiones que ofrecía la citada encuesta, el siguiente paso no podía ser otro que el de desarrollar un plan de acción, basado en los criterios de “*impacto*” y “*capacidad*”, que paliara los aspectos que no habían resultado tan bien valorados por los encuestados.

Para ello, se convocó a todos los Gerentes a unas jornadas por videoconferencia para definir de forma conjunta actuaciones a implementar para mayor satisfacción del empleado, tomando como posibles mejoras todos los indicadores agrupados bajo los epígrafes mencionados anteriormente de la encuesta que no hubieran alcanzado la puntuación de un 3 (de una escala del 1 al 4), si bien con la premisa de que existen “*palancas accionables*”, que pueden estar desarrolladas en un periodo de tiempo razonable y alcanzar un impacto más rápido y sostenido; y otras de más difícil acción que se dejaban inicialmente fuera de este foro de encuentro, como son las demandas de un mayor sueldo o más personal.

Del total de propuestas de mejora presentadas (doce) se seleccionaron por los gerentes tres:

- *Formación/ Información/ Difusión*. En esta propuesta se puso de manifiesto la necesidad de hacer más eficientes la comunicación en general y la formación en particular. Como actuaciones concretas se apuntaron, entre otras, por ejemplo, la de reconducir la formación a un punto de acceso único, y a una plataforma con contenidos disponibles para todo el personal de Catastro; utilizar la experiencia acumulada en Gerencias con los cursos realizados en la época de confinamiento; aprovechar, siempre que sea posible, las herramientas audiovisuales que

permiten, si se quedan grabadas, llegar a todo el personal, así como incrementar el número de participantes directos en cada curso.

- *Difusión y popularización del plan de objetivos.* La Organización cuenta con un plan de objetivos e indicadores complejo para la consecución del Plan estratégico. La simplificación y la correcta comunicación del mismo inciden en dos cuestiones de gran importancia, como son la motivación de todo el personal y la garantía de la consecución de los mismos. Se trabaja mejor cuando se orienta el trabajo de los equipos a la consecución de un bien mayor, que queda representado en los objetivos de la Dirección General del Catastro. Muchas veces se dan por supuestos los objetivos, pero, sin embargo, estos no son bien conocidos por los empleados, que no saben cómo su trabajo contribuye a su logro y, actualmente, cuando conviven las modalidades de trabajo presencial y no presencial, adquiere un carácter aún más relevante si cabe la comunicación interna, para garantizar una unidad de acción por parte de todas las personas que integran la organización.
- *Medición del rendimiento.* (Reconocimiento del esfuerzo personal). Se trata de disponer de una herramienta para el reconocimiento del esfuerzo personal como instrumento interno de motivación, en un contexto de trabajo no presencial, que permita hacer una evaluación del rendimiento, como parte de la valoración del desempeño y de forma que se puedan individualizar objetivos y que permita asignar productividades de forma más objetiva. Sin duda, uno de los factores que puede producir desmotivación es no conocer si se están haciendo bien las cosas y si estas son valoradas. Por eso, nuestro personal necesita saber qué se espera de él/ella, qué sistemas

de evaluación y seguimiento existen y proporcionar *feedback* sobre el trabajo desarrollado.

Las tres propuestas seleccionadas apuntan actuaciones concretas con una incidencia directa o indirecta sobre determinados indicadores de la encuesta de clima laboral anteriormente mencionada con el objetivo de planificarlas, crearlas, comprobar su resultado (en la próxima encuesta de satisfacción del clima laboral) y, o bien seguir mejorándolas, o (si han funcionado bien) ir desarrollando e implementado nuevas medidas, al abrigo de un modelo de mejora continua.

Bienestar socioeconómico

Este apartado trata de ir más allá de la esfera profesional en el cuidado del empleado catastral. Por una parte, velando por su economía, dado que las retribuciones de los funcionarios se encuentran con límites reglados, no es posible aumentar su sueldo con la libertad con la que se puede hacer en la empresa privada, pero sí se puede *negociar descuentos exclusivos para nuestros empleados* que les ayuden a ahorrar. Y, por otro lado, fomentando hábitos de vida saludable. A día de hoy no basta con la prevención de riesgos laborales, es necesario atender también la salud física y emocional de los empleados. Para ello, se ha creado un club deportivo “Catas-trotters”, que pretende fomentar y cuidar la salud del empleado promoviendo la práctica de deporte a través de distintos retos.

Aunque la puesta en marcha de este tipo de iniciativas no es siempre sencilla, ya que a veces se topa con dos problemas fundamentales, como son la falta de cultura corporativa, que hay que crear, y la escasez de medios, se suple con la imaginación, empuje e ilusión del equipo CARE.

En la figura 8 se muestra una imagen del logo del club deportivo, y se describen brevemente algunos de los retos lanzados.

En todos los retos se publican en CARE los nombres de los compañeros que han culminado el reto en cuestión y se les envía un diploma personalizado de haberlo logrado a su correo electrónico. En la figura 9 se muestra una imagen de las publicaciones de los distintos retos mencionados.

Es de destacar que el club Catastrotters crece con cada reto y, actualmente, pertenece al mismo el 10% de los empleados de la organización. Además, se prevé poner en marcha en breve, dentro de club Catastrotters, un club de pádel para los compañeros tanto de Servicios Centrales como de las Gerencias, lo que, sin lugar a dudas, debido a la gran aceptación de este deporte, hará crecer aún más el club.

Finalmente, dentro de este apartado es preciso hacer mención a la reciente gestión por parte del equipo CARE para adquirir unas camisetas y *maillots* deportivos con el logo del club deportivo Catastrotters, camisetas que son costeadas de forma individual por los distintos miembros del club, y que ponen de relieve y propician el sentimiento de pertenencia a la organización además de crear imagen corporativa.

Conclusión

Una vez expuesto el proyecto CARE, se puede concluir afirmando que no existe una receta infalible para dar salida a todo el potencial que los recursos humanos de una organización albergan en su interior.

En algunos casos serán los incentivos monetarios o su combinación con recompensas en especie los que consigan reforzar el rendimiento de los empleados, mientras que en otros el reconocimiento personal, el trabajo en equipo y el buen clima laboral sean los que tracen el camino y lo que funcione.

El aspecto más decisivo en cualquier caso es comprender las razones que llevan a las personas a cambiar su comportamiento y a aprovechar esa capacidad para crecer de forma sostenida en el tiempo.

La responsabilidad de la motivación está en el liderazgo. Contener y atraer talento pasa por desarrollar una imagen de la organización que enamore o resulte atractiva, por tener opciones diferenciales que ofrecer (ya sea un centro de atención al empleado, flexibilidad horaria, teletrabajo, un programa de bienestar, etc.) y todo ello, en definitiva, porque hoy en día ya todos somos conscientes de que unos empleados felices ayudan a conseguir los objetivos estratégicos de la organización y a aumentar su eficiencia.

Finalmente, y como epílogo de lo dicho hasta ahora, se podría concluir este artículo con aquella frase de Sir John Harvey-Jones (empresario inglés, presidente de ICI, Imperial Chemical Industries): “*Nunca invertiría en un negocio que no invierta en su gente*”.

Bibliografía y Webgrafía

- FISHER, John: *Cómo incentivar a los empleados*.
- LÓPEZ, Alberto (2013): “Las 8 teorías más importantes sobre la motivación”, en *Managersmagazine*. [Disponible en red: <https://managersmagazine.com/index.php/2013/11/las-8-teorias-mas-importantes-sobre-la-motivacion/>].
- MASLOW, Abraham H. (1997): *Motivation and personality*. Pearson.
- NAVAJO, Pablo (2021): “Motivación del voluntariado”, en *Iniciativasocial.net* [Disponible en red: <http://www.iniciativasocial.net/?p=1273>].
- VALDÉS HERRERA, Clemente: Qué es la motivación, su importancia y sus principales teorías. *Gestiopolis*. [Disponible en red: <https://www.gestiopolis.com/motivacion-concepto-y-teorias-principales/>].
- Protocolo de acogida* del Ayuntamiento de Madrid, <https://www.madrid.es/portal/site/muni-madrid>.

Nota: Igualdad de Género: en coherencia con el valor asumido respecto de la igualdad de género, todas las denominaciones que en este trabajo hacen referencia o se efectúan en género masculino, cuando no se hayan sustituido por términos genéricos, se entenderán hechas indistintamente en género femenino o masculino.

Afrontando el reto de la actualización catastral en clave histórica

Laura García Juan¹

Universidad Autónoma de Madrid

Resumen

En las últimas décadas se está asistiendo a la consolidación de una línea de investigación centrada en un gran conjunto documental, las fuentes geohistóricas. Formado por diferentes ejemplos heterogéneos, dentro de este grupo destacan los documentos de tipo catastral y paracatastral. Y es que, el catastro se convierte en una pieza fundamental en investigación geohistórica, al permitir vertebrar el territorio y monitorizar los diferentes cambios

acaecidos. Las potencialidades de esta fuente han aumentado debido al empleo de tecnologías que facilitan su manejo, así como las nuevas posibilidades de análisis de grandes volúmenes de datos. En la línea de lo planteado, desde el proyecto IDE-GEOHIS, heredero de SIGECAH, se trabaja con la finalidad de solventar las necesidades técnicas que vayan surgiendo en el campo de las fuentes geohistóricas, dando una respuesta unitaria, global y abierta a la comunidad científica. De manera particular, con este trabajo presentamos un prototipo centrado en la necesidad de combinar fuentes diferentes en un mismo modelo de datos, asimilando este proceso a una actualización de información del catastro actual, pero con una perspectiva histórica.

Palabras clave: Fuentes geohistóricas, catastro, bases de datos, IDE-GEOHIS.

¹ Profesora ayudante doctor. Depto. de Geografía. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8450-9909>, laura.garciaj@uam.es. Esta investigación se ha realizado en el marco del Proyecto de Transferencia del Conocimiento de la Fundación de la Universidad Autónoma de Madrid y la Dirección General del Catastro de España (FUAM-DGC 465026): *Nuevos métodos y enfoques para la transferencia en ciencias sociales y humanidades en materia catastral: una historia que merece ser contada*, y del Proyecto de investigación competitivo de la Convocatoria I+D+i 2019: *Avanzando en el conocimiento del Catastro de Ensenada y otras fuentes catastrales: nuevas perspectivas basadas en la complementariedad, la modelización y la innovación*. PID2019-106735 GB-C21. Ministerio de Ciencia e Innovación de España.

Facing the challenge of cadastral updating in a historical key

Abstract

In recent decades we have witnessed the consolidation of a line of research focused on a large documentary set, geohistorical sources. Formed by different heterogeneous examples, within this group, the cadastral and paracatastral type documents stand out. And the fact is that the cadastre becomes a fundamental piece, by allowing the territory to be structured and monitoring the different changes that have occurred. The potential of this source has increased due to the use of technologies that facilitate its access, as well as the new possibilities for analyzing large volumes of data. In line with what has been proposed, the IDE-GEOHIS project, heir to SIGECAH, works with the aim of solving all the technical needs that arise in the field of geohistorical sources, giving a unitary, global and open response to the community. In a particular way, with this work we present a prototype built to respond to the need to combine different sources in the same data model, assimilating this process to an update of the current cadastre information, but with a historical perspective.

Keys Words: *Geohistorical-source, Cadastre, Database, IDE-GEOHIS*

Consideraciones iniciales: estado de la cuestión, objetivos y metodología

En las últimas décadas se ha ido consolidando una línea de investigación cuya base está constituida por un conjunto documental de gran valor, las fuentes geohistóricas. Esta tendencia en el estudio y aplicación de este conjunto de fuentes genera cada vez más interés en distintos sectores y áreas de cono-

cimiento. Sin embargo, a la par que crece y se expande, también produce la aparición de retos metodológicos y técnicos que requieren ser salvados para continuar con su avance y posibilitar la apertura de nuevas líneas en la investigación. Para comprender las dimensiones reales de esta afirmación, es imprescindible conocer con mayor detenimiento los desafíos, retos y posibilidades que se deben cubrir en estos momentos. En la línea de lo expresado, la caracterización de las fuentes geohistóricas como un conjunto único se debe tanto a sus características intrínsecas, como a sus potencialidades. Y es que, debido a la alta heterogeneidad que presentan en relación con sus ejemplos documentales, los posibles campos de aplicación son innumerables y van, por ejemplo, desde estudios de reconstrucción de paisaje hasta el análisis de la gestación de problemas actuales, acuciantes para nuestra sociedad, como la despoblación. Ahora bien, trabajar con fuentes geohistóricas es complejo y requiere de un gran trabajo previo de planificación, así como del apoyo de desarrollos tecnológicos y metodológicos propios. Para poder trabajar en estos temas y convertir los problemas de la fuerte heterogeneidad en fortalezas, se deben centrar los esfuerzos en la creación de modelos de datos integradores, como el que aquí presentamos. A este respecto, atendiendo a la naturaleza de los datos, tradicionalmente se ha realizado una clasificación de fuentes de tipo textual frente a las de índole cartográfica. En este caso nos centramos en las primeras, aunque siempre con la finalidad última de aunar de forma complementaria ambos grupos. Dentro de los variados ejemplos que conforman las de tipo textual, las catastrales y paracatastrales destacan por encima de otros ejemplos. En nuestro caso, el catastro tomará un especial protagonismo como la fuente vertebradora, que une pasado y presente, a la par que ha sido, y es, un testigo de los cambios acaecidos en el territorio y en la propia sociedad. De forma concreta, y aunando todos

los ítems anteriores, el objetivo principal que se ha perseguido con esta investigación es el de descubrir los principales puntos de unión de diversos proyectos a escala global, para, posteriormente, comprobar su correlación y normalización a escala local. El resultado de todo este proceso se ha materializado en un prototipo cuya finalidad última es la de ofrecer una respuesta a las necesidades de gestión de las fuentes geohistóricas. Mostramos, por tanto, al lector una primera parada dentro de un largo camino que nos llevará de lo teórico a lo práctico, de estudios clásicos a la aplicación de tecnologías emergentes y otras ya consolidadas. Todo ello desde una perspectiva global que finalmente se ejemplificará a través del análisis de un caso piloto.

En relación con el contexto de este estudio, hay que indicar que el prototipo mostrado se inserta dentro de la iniciativa SIGECAH (Sistema de Gestión de Catastros Históricos), que actualmente ha evolucionado fijándose el objetivo más ambicioso de generar una infraestructura de datos espaciales. Nacida con la finalidad de mejorar la investigación con fuentes geohistóricas, desde sus orígenes hasta su actual metamorfosis, esta iniciativa persigue crear una comunidad de investigadores interesados en este conjunto documental y, más concretamente, en las fuentes de tipo catastral y paracatastral (García et alii, 2018). Este sistema se ha concebido para ser creado en un proceso en espiral en el que de manera continua se generen diferentes subsistemas y se mejoren los ya creados. Con esta nueva versión que estamos presentando, se está trabajando en dos líneas que convergen en el presente trabajo y a las que venimos haciendo alusión:

- La complementariedad de las fuentes históricas y actuales.
- La unión del catastro actual con su dimensión histórica en un mismo sistema de gestión que amplíe sus posibilidades, ya de por sí muy amplias.

En definitiva, como hemos anunciado, el objetivo principal es construir una herramienta que permita la “actualización” de datos del Catastro de Ensenada empleando para ello otra serie de fuentes geohistóricas. Como resultado obtendremos una serie histórica que abarcará desde 1750 hasta la actualidad².

A través de esta propuesta, ahondamos y completamos una línea metodológica ya consolidada, la complementariedad de fuentes, otorgándole una nueva visión. En definitiva, se ha perseguido homogeneizar datos heterogéneos en su origen, creando un registro histórico similar al proceso que actualmente se sigue con las grandes bases de datos de información que se están actualizando constantemente.

Antes de comenzar a desgranar el proceso seguido, para comprender la necesidad de iniciar una tarea como la presentada, se hace imprescindible conocer cuáles son las necesidades que presentan las fuentes geohistóricas, y los retos a los que se enfrentan los investigadores que se acercan a ellas. Aunque más adelante nos detendremos a analizar los ejemplos concretos que han sido empleados para este estudio, en este breve repaso general se puede apreciar el potencial con el que cuentan y al que venimos haciendo referencia. Esto no invalida el hecho de que para desarrollarlo se requiera atender a una serie de desafíos, sobre todo centrados en la dimensión histórica, donde dos son los puntos críticos que marcan el trabajo diario con este conjunto documental:

- Son proyectos que no abarcan una misma porción del territorio ni se encuentran conectados (Muro et al., 1996).
- Se encuentran finalizados y realizados con técnicas que no tienen nada que ver

² Las fechas de partida se han seleccionado por ser el siglo XVIII el que se corresponde con una eclosión de los catastros en toda Europa, lo que facilita la posterior expansión del modelo a otros ejemplos documentales fuera de nuestras fronteras (Touzery, 2007).

con las actuales y se han llevado a cabo con diferentes metodologías, algunas de las cuales son cada vez más conocidas sobre todo las relacionadas con aquellas fuentes más usadas (Urtega, 2008).

Las irrupciones tecnológicas características de nuestro siglo esconden la respuesta a esta serie de necesidades que, por otra parte, no son exclusivas de este campo de conocimiento, sino que aparecen como un reto constante para muchas otras áreas, y no solo dentro del campo de la investigación sino de igual modo en el mundo profesional (tabla 1).

Sin duda, el gran volumen de información que contiene cualquiera de los ejemplos documentales que conforman las fuentes geohistóricas ha sido y es uno de los retos más conocidos y antiguos y tiene como primera consecuencia la limitación en cuanto a la extensión y la necesidad de establecer pautas para la normalización de los datos. Del resto de los ítems señalados, la complementariedad, como ya hemos señalado, ha sido objeto de análisis por parte de distintos investigadores, que han buscado, desde una perspectiva metodológica, diferentes vías para abordarla. Como se verá con este estudio, dentro de una aparente heterogeneidad en las respuestas ofrecidas por los investigadores a este hecho, un análisis detenido de los distintos métodos muestra muchos puntos en

común y también algunas lagunas que se deben cubrir y que pueden encontrar respuesta en el mismo desarrollo tecnológico creado *ad-hoc*. Todas estas soluciones generan a su vez otros desafíos, entre ellos, el que consideramos más urgente sería la generación de estándares que facilitarían un marco común de trabajo, en el que fuera posible la interoperabilidad. Con estas medidas se posibilitaría poner en común el gran número de investigaciones en las que se está trabajando, aumentando el conocimiento. Como respuesta a este panorama, y pensando en la necesidad de una solución global, se creó la ya citada iniciativa SIGECAH, continuando sus principios en el actual proyecto IDE-GEOHIS. Esta filosofía de trabajo es la que el lector puede rastrear en el presente trabajo.

El papel de la información y de las bases de datos

La importancia de los datos, la necesidad de garantizar su integridad y actualización es algo que conecta la presente tendencia en investigación geohistórica con el mundo actual. En el seno de la llamada sociedad digital, los datos han adquirido un papel predominante, ya no solo como transmisores de conocimiento, sino también por su patrimonialización. Monleón-Getino (2015), al igual que otros muchos investigadores, plantea que “la so-

Tabla 1
Principales desafíos y alternativas en el uso de fuentes geohistóricas

Desafío	Análisis y retos	Campo tecnológico
Grandes volúmenes de datos	Captura, almacenamiento y gestión	Big Data
Origen heterogéneo de los datos	Múltiples archivos y fuentes a lo que se suma un creciente número de investigadores produciendo datos secundarios	Virtualización Apertura en red Estandarización
Actualización de los datos	Asimilación a la complementariedad de fuentes	Modelos de datos relacionales

Fuente: Elaboración propia.

ciudad crea datos y más datos a la par que cada vez existen más dispositivos cada vez más eficientes para almacenarlos”. En el marco de este panorama, no solo se asiste a un creciente nacimiento de datos, sino que en las últimas décadas se han alcanzado, de manera paralela y correlacionada, cotas en el tratamiento y difusión de datos con unas magnitudes hasta ahora desconocidas. Plantear este tema lleva irremediablemente a unirlo a otro concepto, el Big Data, que, como tecnología y como concepto, ha entrado a formar parte de nuestra vida, pasando de ser una tecnología emergente que comienza a consolidarse. Puede hablarse del Big Data como una tecnología, pero también como un concepto que hace referencia al masivo tratamiento de datos, en el que se refleja la importancia de la acumulación de estos.

En esta nueva concepción vital que representa la sociedad digital y el Big Data, destaca el ritmo en el que se producen los sucesos, la gran fluidez en los cambios es otro de los factores a tener presente. La actualización de los datos, dada la rapidez con la que se produce y difunde la información, provoca que, hoy en día, mantener un dato actualizado se convierta en una necesidad y un reto para cualquier institución. Sin embargo, esos datos actualizados no pierden valor, sino que pasa a un histórico de datos, un almacén de información que permitirá llevar a cabo estudios diacrónicos.

Esto es lo que las organizaciones productoras de estos datos tienen presente y en cualquier proyecto es un aspecto que debe ser recogido. Deteniéndonos en el caso del catastro, la Dirección General del Catastro, como institución responsable de estos datos, tiene una política de puesta al día que permite contar en todo momento con información actualizada y real. Además, la información según se va actualizando pasa a un histórico de datos, lo que facilita en todo momento rastrear un periodo concreto o bien efectuar

estudios diacrónicos, acercándonos de esta forma al período cronológico que hemos fijado como marco para este trabajo.

Este breve planteamiento es la base de lo que está ocurriendo en un campo con enorme potencial, el de las fuentes geohistóricas, y cuya tendencia investigadora muestra rasgos comunes con la situación actual. En las últimas décadas, debido a distintas circunstancias, algunas ya citadas, como la apertura de los archivos a la red o el auge de tecnologías que permiten llevar a cabo análisis masivos de datos, han provocado una verdadera revolución en esta área de conocimiento, la cual ha mejorado, pero que aún requiere de una fase de consolidación y adaptación.

En todo el proceso descrito anteriormente, entrando en cuestiones técnicas, el papel de las bases de datos es fundamental. El núcleo de la metodología propuesta, y su correcta implementación, depende del diseño de un modelo que, de forma normalizada y estandarizada, asocie datos heterogéneos y los convierta en información geográfica susceptible de ser empleada en múltiples campos de conocimiento (García et ali., 2011). De esta forma, y de manera secundaria, se consigue resolver otros problemas planteados, tales como la falta de fuentes que cubran un mismo espacio. Por otro lado, la virtualización del trabajo y la instauración de un proyecto colaborativo que implique a toda la comunidad es otro de los grandes pilares.

Las fuentes geohistóricas catastrales y paracatastrales

Dando un paso más hacia lo concreto, y dejando ya las cuestiones más metodológicas, en esta nueva parada en el camino que estamos realizando, abordamos un análisis sobre un conjunto de fuentes específicas, y que nos conducirá al final de este a la adquisición de un modelo de datos, que será validado a través de un estudio de casos.

De entre todo el conjunto documental protagonista de este trabajo, si tuviéramos que seleccionar la fuente más estudiada y analizada desde todas las ópticas, y de la que más se conoce en cuanto a su génesis, esta sería el Catastro de Ensenada. Desde los tempranos trabajos de Matilla Tascón (1947) hasta las últimas revisiones y trabajos llevados cabo al calor de las nuevas tecnologías, no han sido pocos los estudios y las líneas de investigación abiertos (Díaz, 2012). Como ya hemos anunciado, para el caso que nos ocupa, el Catastro de Ensenada será la fuente protagonista, y el hilo conductor que une con otros trabajos, como la primitiva iniciativa SIGECAH a la que venimos haciendo alusión como marco de nuestro estudio.

Acompañando a esta fuente, y de forma complementaria, haremos uso de otros ejemplos documentales, todos ellos englobados dentro de un grupo conocido bajo la denominación de *interrogatorios*. Más allá de una tipología, los interrogatorios son un medio de recogida de datos que conforman, como resultado final, un producto con una gran riqueza informativa tendente a conocer el territorio y sus gentes. Esta tipología documental, en palabras de Konyushikhina y Vallina (2017), “se puede convertir en una crónica o informe de enorme trascendencia, así como en una de las herramientas de conocimiento del pasado del territorio más completa y directa”. El estudio complementario de los diferentes interrogatorios que se han ido desarrollando a lo largo de la historia, además de en el trabajo anteriormente citado, ha sido de igual modo tratado por otros autores (Arroyo, 1998, Rodríguez, 1981). De entre todos ellos, brevemente nos detendremos en los trabajos de F Arroyo, centrados principalmente en las *Relaciones Topográficas de Felipe II*. En palabras de este autor, las Relaciones “superan con creces lo estrictamente topográfico y corográfico para constituir un completo estudio geográfico” (Arroyo, 1998: 170). Este mismo autor considera que estos interrogatorios más antiguos

constituyen una documentación paracatastral, precedente de las averiguaciones producidas en el siglo XVIII no en los aspectos fiscales, sí en los de conocimiento del territorio. Por tanto, puede considerarse que existe una unión natural de nuestras fuentes complementarias, los interrogatorios, con la fuente principal, el Catastro de Ensenada.

En esta línea, C. Camarero, como experta en esta fuente, ha dejado patente que el Catastro de Ensenada no es un único documento sino un gran conjunto documental que engloba documentos de diversos niveles (Camarero, 2002a-b). De entre todos ellos, para ir articulando una prueba piloto, nos centraremos en el denominado Respuestas Generales, obtenidas a partir de un cuestionario de 40 preguntas que, según lo planteado anteriormente, sería heredero natural de otros interrogatorios anteriores ya citados. Con esta decisión nos alejamos de la parte más fiscal del catastro y nos adentramos en aspectos geográficos. No obstante, a través del sistema de gestión integral diseñado, fuentes geográficas y de tipo catastral quedarán unidas en un mismo paraguas que permite utilizar los datos de forma complementaria.

Las razones de la elección de este ejemplo documental son variadas, y destacamos principalmente el hecho de que, de todos los documentos catastrales ensenadistas de los distintos niveles, las *Respuestas Generales* son las que más y mejor se conservan. De igual modo, son sin duda una de las más conocidas y trabajadas, en parte por la facilidad de su consulta al estar digitalizadas y puestas en red a través del portal PARES³. Asimismo, su estructura, sencilla y muy sistemática, contribuye, de igual modo, a su difusión. La organización que siguen estas respuestas generales está

³ Dentro del portal de Archivos Españoles (PARES) se ha desarrollado un proyecto independiente centrado en la puesta en red de la copia de las *Respuestas Generales* custodiada en el Archivo General de Simancas. <http://pares.mcu.es/Catastro/>

en la misma línea marcada por proyectos anteriores, como es el caso del Catastro de Patiño (Faci y Camarero, 2006 y Camarero, 2018), puesto en marcha por Real Decreto de 9 de diciembre de 1715, aunque este es más pobre en información no fiscal que el documento del Catastro de Ensenada, realizado por Real Decreto de 10 de octubre de 1749 (fig. 1).

El cuestionario estaba formado por 40 preguntas que permitían dibujar una foto fija de la localidad en el momento de la catastración, recogiendo los principales datos relativos al territorio y sus gentes de cada localidad (fig. 2).

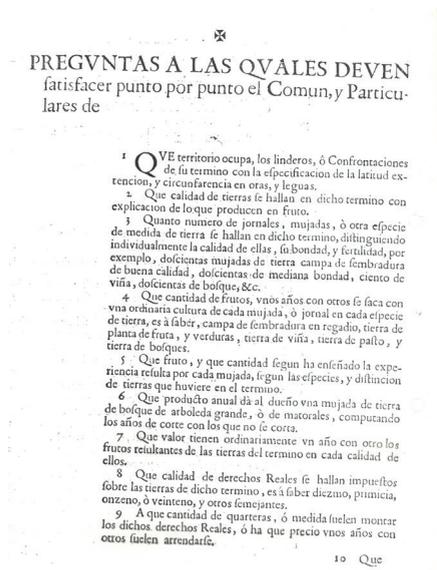
Para la evacuación de este interrogatorio, se formaba una comisión, encabezada por el juez subdelegado y compuesta por el alcalde o justicia de la localidad, que, en algunos casos eran dos, uno por el estado noble y otro por el de los pecheros, algu-

nos regidores, el escribano de la audiencia (denominación del equipo catastrador) y un grupo de peritos nombrados para tal fin, tanto más nutrido cuanto mayor y más compleja fuera la localidad, a los que el cura párroco tomaba juramento “en testimonio de verdad”, que debía responder al cuestionario facilitado previamente e incluido en la Real Instrucción de 1749. Por su parte, el escribano debía levantar acta a la letra de lo que se respondiese, otorgando de esta manera una garantía jurídica a su contenido (fig. 3).

Acompañando al Catastro de Ensenada y sus *Respuestas Generales* se han seleccionado dos fuentes más (tabla 2), cada una de ellas representa una tipología y tiene un peso histórico diferente, aunque ya podemos ir viendo cómo es el siglo XVIII el momento histórico en el que contamos con más ejemplos.

Figura 1

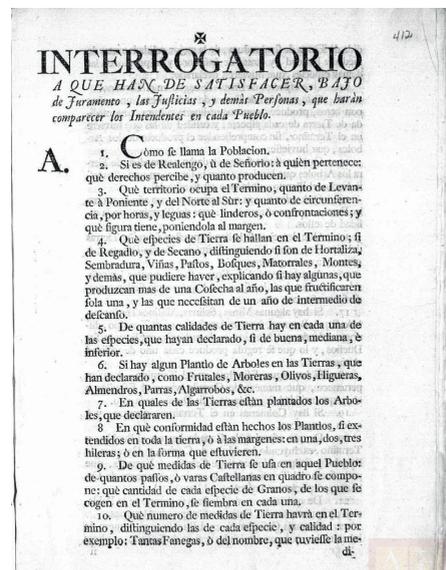
Primera página del Interrogatorio del Catastro de Patiño, 1715



Fuente: Archivo Histórico Provincial de Lérida.

Figura 2

Primera página del Interrogatorio del Catastro de Ensenada, 1749



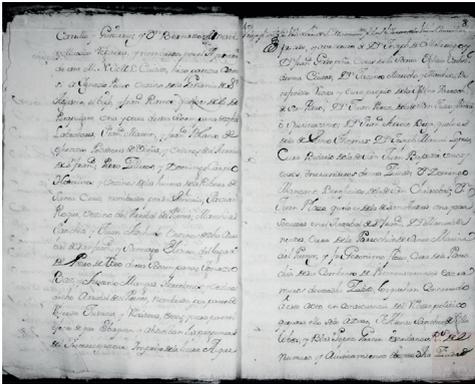
Fuente: Archivo General de Simancas.

Tabla 2
Relación de fuentes empleadas en este trabajo

Fuente	Autor	Cronología	Finalidad principal
Respuestas Generales	Marqués de la Ensenada	Siglo XVIII	Fiscal
Correo general de España	Francisco Mariano Nipho		Periodística
Diccionario Geográfico	Pascual Madoz	Siglo XIX	Geográfica

Fuente: Elaboración propia.

Figura 3
Respuestas Generales del Catastro de
Ensenada de Ciudad Rodrigo, 1750



El inicio de las Respuestas Generales recoge siempre la referencia a los intervinientes en el acto: el juez-subdelegado que, en este caso es el propio Intendente, regidores, peritos, escribano del ayuntamiento, párroco. De forma muy excepcional, en Ciudad Rodrigo, intervinen dos sacerdotes en representación de la Catedral y los párrocos de todas las parroquias de la ciudad y del monasterio de premonstratenses (Fuente: AGS).

La primera fuente auxiliar a la que haremos referencia se encuadra dentro de un género que precisamente surge en el siglo XVIII, el periodístico, que, pese a partir de iniciativas privadas, contaba con el apoyo del Estado. Francisco Mariano Nipho Cagigal (1719-1803) es el principal exponente de esta corriente con su obra *Correo Ge-*

neral de España (1771) (Sánchez, 2019)⁴. Esta obra es fácilmente accesible al estar publicada, digitalizada y puesta en red, aunque aún se conoce poco de su proceso de elaboración y de la documentación previa a su impresión. Para cerrar este recorrido, se ha seleccionado una fuente más, que continúa la misma línea que la anterior, ya que se conoce mucho de su resultado final, el conocido como *Diccionario Geográfico y Estadístico de España y sus posesiones de Ultramar* de Pascual Madoz, pero son menores los trabajos centrados en la documentación previa y el proceso de su elaboración (Morales et al., 2005, Camarero y Fidalgo, 2007).

De lo general a lo particular: un caso de estudio

Hasta este punto se ha mostrado una visión desde una escala global, llevada a cabo sobre varias fuentes que, a priori, muestran objetivos similares en relación con la búsqueda de un conocimiento general del territorio. Ahora bien, para alcanzar el objetivo de un sistema universal resta-

⁴ R. Sánchez Domingo ha estudiado tanto la figura de Francisco Mariano Nipho como su obra en el estudio introductorio a la edición del documento referido a la ciudad de Burgos. Esta obra es interesante no solo por el estudio, sino también porque incluye el documento completo y el lector puede hacerse una idea cabal del contenido del mismo (Sánchez, 2019).

ría comprobar con ejemplos concretos si existe una correlación entre los principios teóricos y su aplicación a escala local. Para ello, entendemos que la mejor valoración del ajuste de las fuentes a la realidad de su desarrollo en un territorio concreto es a través de un caso de estudio. En esta línea, de entre las 15.000 localidades catastradas durante la operación ensenadista, se ha seleccionado como localidad piloto Ciudad Rodrigo (Salamanca).

Ubicada a tan solo 25 km de la frontera con Portugal, esta ciudad ha tenido un papel importante a lo largo de su vasta historia, reflejo de lo cual nos ha legado un rico y amplio patrimonio cultural, material e inmaterial. Una detallada lectura de todo este legado permite reconstruir su historia de una forma precisa, por lo que constituye

un ejemplo adecuado para los objetivos que perseguimos. Como puede apreciarse en el mapa adjunto (fig. 4), la localidad seleccionada se ubica en el suroeste de la provincia de Salamanca (Castilla y León, España). Como el lector puede apreciar, un primer hecho destacado es su especial posición geoestratégica, un aspecto que ha sido clave en su devenir histórico. Dentro de la dilatada línea temporal que se puede reconstruir, para el caso que nos ocupa, centraremos el foco en el periodo comprendido entre los siglos XVIII y XIX.

En el Siglo de las Luces, Ciudad Rodrigo se erigía como plaza de primer orden en la defensa de Castilla, articulándose alrededor de ella un sistema defensivo que recaía en otros dos puntos clave, Aldea del Obispo y San Felices de los Gallegos. Este especial papel defensivo también tenía su reflejo a

Figura 4

Mapa de la frontera de los Reynos de Castilla y Portugal, 1767, copiado en 1801



El papel geoestratégico de Ciudad Rodrigo supuso la generación de una gran producción cartográfica. (Fuente: Archivo Cartográfico de Estudios Geográficos del Centro Geográfico del Ejército, AR, E-T-5-C-2-3).

nivel administrativo. Durante gran parte del siglo XVIII, nuestra localidad de estudio fue sede de la intendencia de Salamanca, además de cabecera de su comarca y sede episcopal (Vallina, 2019). Por tanto, un espacio de gran relevancia, fruto de la cual se ha derivado la producción de un gran legado documental que ha llegado hasta nuestros días, y que se ha conservado en archivos de distinta titularidad. Como base de este trabajo tomaremos la documentación conservada en el Archivo Municipal de Ciudad Rodrigo (AMCR)⁵. Esta elección no es al azar y se alinea, insistimos, con los objetivos de generalización que perseguimos. La escala municipal es sin duda una de las más complejas por la fuerte heterogeneidad en ella reflejada, fruto de diferentes factores que trataremos de identificar en el desarrollo de este trabajo.

Estudio de los documentos seleccionados

A continuación, mostramos al lector las características locales de las fuentes empleadas en este trabajo. La finalidad es determinar su grado de correlación con los planteamientos globales de los proyectos de los que emanaron y que se han descrito en páginas anteriores. Iniciaremos este recorrido partiendo de un momento que entendemos suscitó gran interés en la localidad, la catastración ensenadista, llevada a cabo entre 1750 y 1751 en la ciudad, dirigida por el propio intendente de la provincia, don Joseph de Vereterra y Valdés. Ciudad Rodrigo era la segunda localidad que se catastraba en la provincia de Salamanca tras la experiencia piloto de El Bodón, un núcleo rural bastante más simple que la comple-

jididad que entrañaba nuestra zona de estudio (Camarero, 2002b). De entre toda la documentación resultante de este proceso, siguiendo los planteamientos marcados al inicio, centraremos el foco de atención en las *Respuestas Generales*. La evacuación de este interrogatorio refleja la dificultad derivada de las características de la ciudad, a la que venimos haciendo alusión y, por ello, no estuvo exenta de dificultades⁶. Fue el 6 de octubre de 1750 cuando, a las 9 de la mañana, se inició la evacuación del mismo, reunida para ello una nutrida comisión en la casa del propio intendente. El proceso se inició sin ninguna incidencia hasta llegar a la pregunta 29ª y continuó hasta la 34ª. Las preguntas correspondientes a este rango son todas ellas alusivas a actividades comerciales relacionadas con los diferentes gremios de la ciudad. Ante la falta de claridad y exactitud en las respuestas, el intendente optó por buscar una mayor información, posponiéndose la finalización de este documento a una segunda sesión en la que el cuestionario quedó resuelto tal cual ha llegado hasta hoy.

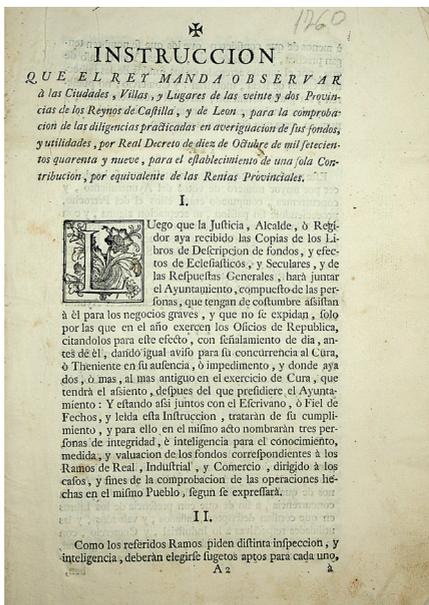
El proceso de catastración iniciado en 1750 no sería la última vez que la sociedad mirobrigense oyera hablar del Catastro de Ensenada. En el verano de 1761, la ciudad retornaba por unos meses a revivir aquellos primeros momentos. Por Real Instrucción de 15 de diciembre de 1760, el rey Carlos III ordenaba que, ante el intento de establecer de nuevo la Única Contribución, debía llevarse a cabo una revisión y actualización de los datos anteriormente acopiados (Camarero, 2004: 74). Si a nivel de la Corona de Castilla esta nueva revisión fue puesta en marcha por un nuevo ministro de Hacienda, el marqués de Squilache, a escala provincial también traería como novedad un

⁵ La autora de este trabajo quiere mostrar su agradecimiento a don Tomás Domínguez, archivero municipal de Ciudad Rodrigo, sin cuyo buen hacer no hubiera sido posible este trabajo.

⁶ Las *Respuestas Generales* mirobrigenses fueron objeto de estudio de Cabo Alonso (1990) y más recientemente se ha llevado a cabo una revisión dentro un nuevo trabajo más general sobre la catastración de la localidad (García Juan, 2019).

cambio de intendente. Ahora José Vereterra ya no se encuentra al mando del proceso en Ciudad Rodrigo: ha sido reemplazado por el marqués de Villaytre, que había dirigido la catastración de la provincia de Jaén (Camarero et al., 2001 y García, 2019). A su vez, Vereterra empuña ahora el mando de la actualización del catastro jiennese (fig.5).

Figura 5
Portada de la Instrucción para las comprobaciones de 1760



Al igual que ocurrió en la primera operación, las Comprobaciones de 1760 se regían por una real ordenanza que recogía las instrucciones y el cómo se debía llevar a cabo el proceso de actualización de los datos obtenidos en 1750-1751. Este aspecto confiere una gran unidad y garantía a la información. (Fuente: Libro de actas municipales, AMCR).

Como hemos indicado, a la cabeza de esta nueva operación se encuentra el ayuntamiento de nuestra localidad de estudio, al que le llega la mencionada Real Instrucción, y con ella comienza un profundo proceso de revisión y actualización, del que

nos detendremos, como hemos avanzado, únicamente en las *Respuestas Generales*. Para llevar a cabo esta revisión, se ordenaba que se “debían nombrar sujetos inteligentes que juraron en el ayuntamiento hacer y cumplir fielmente su oficio y encargo según su entender y saber”.

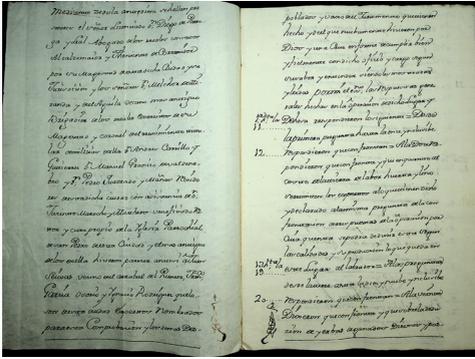
“Confrontación de las *Respuestas Generales* de la Ciudad de Ciudad Rodrigo.

En la ciudad de Ciudad Rodrigo, a 24 de julio año de 1761. En las casas consistoriales se juntaron los señores justicia y regimiento de ella en su sala capitular para efecto de que los peritos nombrados ebaquen la confrontación de las *Respuestas Generales* echas en la operación practicada en esta ciudad, sus arrabales y socampana para el establecimiento de una sola contribución en lugar de las que componen las rentas provinciales.

[...] Conforme a las noticias e informes que han tomado dichos expertos en común y en particular de los vecinos que han concurrido a darla en virtud del pregón que para su convocación fue dado y leídas por mí el escribano [...]” (*Libro de actas municipales*, AMCR).

Una nueva comisión se reúne en el ayuntamiento y se dispone a revisar las *Respuestas Generales* elaboradas en 1751, no buscando llevar a cabo de nuevo el proceso, sino actualizar los datos contenidos en las mismas, ajustándolos a algunos de los nuevos criterios establecidos para la valoración de determinados bienes y rentas. Por ello, a cada pregunta se contesta bien indicando que se han mejorado, que quedan confrontadas o bien dando nuevos datos ajustados a lo solicitado en la Real Instrucción (fig. 6).

Figura 6
Respuestas al Interrogatorio de 1760



Al ser el Concejo el organismo encargado de llevar a cabo la revisión de 1760, el resultado de las Comprobaciones se puede consultar en los libros de actas municipales. En esta doble página, se recoge la actualización de las 20 primeras preguntas. (Fuente: Libro de actas municipales, AMCR).

Concretamente, como resultado de esta revisión de las *Respuestas Generales*, se constata que la mayor parte de las respuestas “confronta”, aunque en algunas de ellas, de la 1ª a la 3ª, se indica que están “arregladas”, y en otras se recogen los cambios. Estas modificaciones se corresponden sobre todo con preguntas relacionadas con la producción o las ganancias, algo, por otro lado, natural dado el tiempo transcurrido entre una recogida de datos y otra. Por ejemplo, llama la atención el aumento de las colmenas, pasando de 750 a 1.500, o el número de casas, que es prácticamente el mismo. Con respecto a las preguntas que más problemas generaron en el Interrogatorio de 1751, en este caso no figura ninguna incidencia al respecto.

Podemos afirmar que, aunque aún resta una actualización más de la documentación ensenadista, es esta revisión de 1761 la última que aborda la revisión de datos de las *Respuestas Generales*. Y es que, en 1771,

fecha del último intento de implantar la única contribución, el panorama es bien distinto. En este caso no se lleva a cabo esta confrontación de las *Respuestas Generales* ni de ningún otro documento, sino que se ejecuta una revisión general que suscita grandes controversias, como se puede rastrear en los libros de actas municipales. En este caso no se produce una revisión minuciosa de cada nivel documental, sino que se centra el foco en conocer la población y las variaciones de la riqueza (Camarero, 2004).

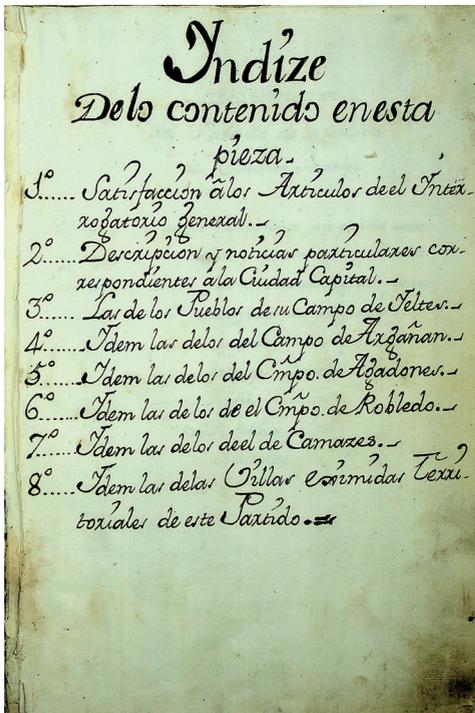
Siguiendo las fuentes consultadas, a las *Respuestas Generales* ensenadistas, se han añadido otras dos fuentes, que, como ya hemos visto, tienen una naturaleza distinta. En 1771, en pleno proceso de la última revisión del Catastro de Ensenada, en un último intento de implantación de una única contribución, los dirigentes de la ciudad se enfrentan a la necesidad de responder a un nuevo cuestionario, que no tiene relación con el hecho catastral: bajo el nombre de *Libro del Bastón*, en el Archivo Municipal, se conserva el interrogatorio diseñado por Francisco Mariano Nipho, al que ya hemos aludido. Este documento no es desconocido dentro de la historiografía de la localidad, ya que ha sido estudiado por diversos autores. En 1929, en la imprenta de la Librería Helénica se publicaba una primera transcripción íntegra, con prólogo de Bernardo de Quirón. Esta obra volvió a ver la luz en 1982, al reproducirse en la *Revisa de estudios de la Salina*, perteneciente a la Diputación de Salamanca, con un estudio introductorio y anotada, en esta ocasión, por Eugenio García Zarza.

En un primer momento, todos estos autores vincularon esta obra con la contestación al Real Decreto de Carlos III en 1769 para la implantación de la única contribución. Ahora bien, comparando el documento con la estructura original de este y otros documentos, se puede apreciar que realmente se ajusta al interrogatorio de Nipho. Como veremos a continuación,

esta concordancia es completa, con la única excepción de una anotación con la que se quiere terminar de configurar la información aportada, centrándose en su situación de la ciudad en la frontera portuguesa y el papel que ocupa en la defensa de la misma (fig. 7).

En lo referente a este documento, debe reseñarse que, el *Libro del Bastón* es un libro manuscrito y encuadernado, en el que no se

Figura 7
Índice del Libro del Bastón



Fuente: AMCR.

incluyeron las preguntas, y que cuenta con una sencilla estructura. Tras una portada, en la que se puede leer *Noticias relativas a la [ilegible] de la ciudad, villas y pueblos de su Tierra*, y antes de comenzar con el contenido, se incluye una portadilla, un índice y

dos páginas con “Advertencias para la clara inteligencia de esta obra”. A continuación, siguiendo la estructura general de la obra descrita anteriormente, comienza el desarrollo de la misma, comenzando por el corregimiento (partido de Ciudad Rodrigo), para continuar con cada uno de los campos o sexmos en los que se estructura esta comarca.

En el caso de Ciudad Rodrigo, y en un único nivel documental, se describen dos escalas⁷ de análisis:

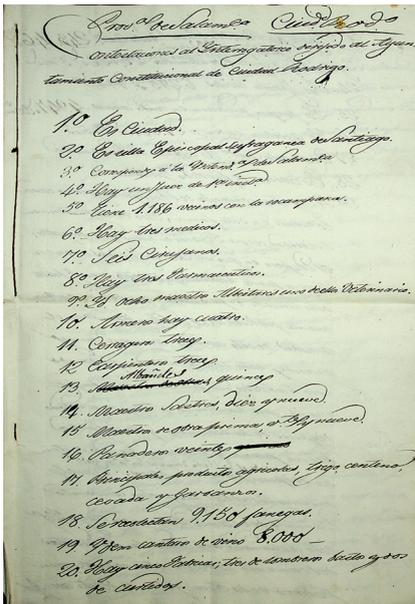
- La comarca de Ciudad Rodrigo.
- Cada uno de los sexmos o campos en los que se organiza la comarca. La localidad de Ciudad Rodrigo y su *socampana*, nuestro marco de estudio, es uno de ellos.
- Descripción: de la Ciudad de Ciudad Rodrigo cabeza de su corregimiento y capital de la provincia de Salamanca, con las dehesas, alquerías, términos, gañanías, lugares incluidos, y comprendidos en sus extramuros y dentro de su *socampana* [...] (*Libro del Bastón*, AMCR).

Para cerrar el conjunto de fuentes, aún se ha seleccionado una más que se une al elenco ya presentado, y que nos permite viajar hasta el siglo XIX. El nuevo cuestionario elegido se compone de un total de 45 respuestas, recogidas en tres páginas manuscritas, y que, al igual que ocurre con la fuente anterior, no incluye las preguntas, si bien se deducen fácilmente del contenido de las mencionadas respuestas. En el caso de este documento, y como gran salvedad con el resto de las fuentes tratadas, no conocemos con exactitud ni el cuestionario previo

⁷ Cada una de estas escalas sigue una misma estructura en relación con las cuestiones planteadas. Para la parte del trabajo en la que se han analizado las respuestas, nos hemos centrado exclusivamente en las facilitadas para la localidad de Ciudad Rodrigo, dejando para un trabajo futuro las de la comarca.

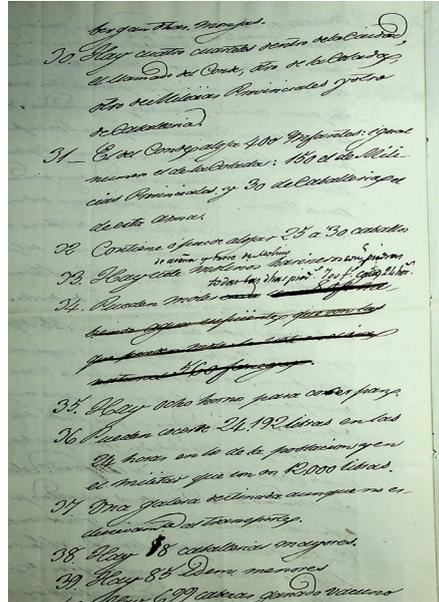
ni las instrucciones al mismo. Tanto por el contenido, como por la fecha de publicación, se está trabajando actualmente con la posibilidad de que corresponda al interrogatorio diseñado por Pascual Madoz para recabar información para la elaboración del *Diccionario Geográfico*, o bien, de las *matrículas catastrales*, un censo de población a escala municipal que se usó también para la conformación de la citada obra de Madoz. Pese a las circunstancias descritas, la fuente se ha considerado válida para llevar a cabo el estudio propuesto, en parte debido a que la estructura no entraña gran complejidad y a que, como se ha adelantado, se pueden inferir las preguntas sin mucha

Figura 8
Interrogatorio de 1840



Inicio del cuestionario de 1840 del que aún se desconoce el origen y finalidad exactos, aunque todo parece indicar que está relacionado con las matrículas catastrales o directamente con el *Diccionario Geográfico* de Madoz. (Fuente: AMCR).

Figura 9
Correcciones del interrogatorio de 1840



El cuestionario de 1840 contiene numerosas anotaciones y tachaduras que hacen pensar que fue corregido y que es el borrador previo al documento final que, a día de la fecha, no hemos hallado (Fuente: AMCR).

dificultad. Con respecto a su estructura, en este caso, y relacionándolo con las fuentes anteriores, guarda mayores similitudes con las *Respuestas Generales* del Catastro de Ensenada. Los puntos en común se resumen en que no se articula por apartados como el mencionado *Libro del Bastón*, sino que fluyen de manera continua. Esta rapidez en el texto también se manifiesta a través del hecho de que, de todas las fuentes consultadas, esta es la más escueta en la información aportada en las respuestas (fig. 8).

La importancia de este documento para los fines que perseguimos, buscar la actualización de los datos facilitados en las *Respuestas Generales* del Catastro de Ensenada, es fundamental por la fecha de su creación,

1840. Debe recordarse lo indicado anteriormente, el papel de Ciudad Rodrigo en la Guerra de la Independencia, que generó daños materiales y humanos muy profundos en la localidad.

Pese a no conocer con exactitud la procedencia del documento, en la realización de este estudio se ha introducido y valorado positivamente. Un análisis del mismo permite inferir que en algún momento se hicieron correcciones, puesto que se recogen en el documento, así como notas, tal y como se puede apreciar en la figura 9, todo ello nos lleva a ver que es un documento trabajado y contrastado, por lo tanto, le otorgamos una alta fiabilidad.

Análisis de las fuentes documentales descritas

Presentadas las fuentes de estudio, el siguiente paso que se ha llevado a cabo es el estudio y análisis de las mismas, aunque debemos enfatizar que no se busca de forma directa el conocimiento de la localidad, en esta fase del trabajo. La finalidad última que perseguimos, recordemos, es la construcción de un modelo conceptual general, que permita su aplicación más allá del caso de estudio. Para ello, sobre las tres fuentes principales se ha llevado a cabo un análisis individual, buscando similitudes, diferencias, posibilidades de unión entre ellas y, por último, el grado de cambio en los principales indicadores registrados. Todo ello, con objeto de contrastar la información recogida en el Catastro de Ensenada.

Este análisis se ha centrado en dos escalas, analizando, por un lado, la estructura de las preguntas y el grado de información facilitado en las respuestas, a la par que también se ha rastreado el grado de fiabilidad a partir de la selección de algunos atributos de interés que permitirán validar las posibilidades de normalización de los datos.

Análisis comparado de la estructura (preguntas y respuestas)

El primer paso, como ya hemos indicado, ha consistido en el análisis de la estructura, tanto de las preguntas (en los casos en los que se ha contado con esta información) como de las respuestas, con la finalidad de determinar los atributos principales de las mismas, y siempre con el objetivo de emplearlas complementariamente, para la actualización de los datos del Catastro de Ensenada a lo largo de una línea temporal.

Como principal conclusión previa debe reseñarse que los cuestionarios consultados presentan un alto grado de coincidencia tanto en relación con las cuestiones indagadas, como con la forma de proceder de las preguntas formuladas. Así mismo, se ha apreciado que los datos aportados no son inconexos, y que sirven, una vez confirmada su validez, para ir complementando la información y, por lo tanto, cumplen con el objetivo que nos hemos planteado de actualizar el Catastro de Ensenada.

Las respuestas recogidas, como en todos los ejemplos tomados en este trabajo, siguen unos mismos patrones, y están destinadas a conocer la localidad (nombre y tipología), estructura socio-demográfica (población, oficios...), temas relacionados con la economía local (fábricas existentes, tierras cultivadas...), aspectos religiosos (número y composición de los conventos) y aportan también datos económicos (tierras cultivadas). Llama la atención que, de todas las fuentes consultadas, el cuestionario de 1840 es la única que directamente contiene información relativa a las cuestiones militares, por otra parte, inherentes al carácter de la localidad. Se trata de un aspecto de alto interés por la ubicación de la localidad, pero que en los cuestionarios anteriores

Tabla 3
Relación de las diferentes preguntas contenidas en las fuentes seleccionadas

Fuente	Preguntas
Respuestas Generales del Catastro de Ensenada	¿Cómo se llama la población? Si es de realengo o de señorío, a quién pertenece, qué derechos percibe y cuánto produce. Dimensiones, superficies cultivadas, etc.
Cuestionario de Nipho (Libro del Bastón)	1º Qué extensión tiene el Territorio de cada Comunidad, Partido, Merindad y Corregimiento, tanto respecto a su suelo, cuánto respecto al número de Lugares que comprende, para proponer los medios que puedan facilitar el Comercio inmediato de la Poblaciones necesitadas o abundantes
Cuestionario de 1840 *No se han localizado las preguntas, por lo que el sentido de las mismas se han inferido de las respuestas	Tipología de la localidad, Adscripción administrativa y religiosa Medio físico (especial referencia a las fuentes de agua) Ubicación Datos socio-económicos Cuánto produce Conventos (una de las preguntas más amplias) Cuarteles

Fuente: Elaboración propia.

no se había recogido, y que ahora ya puede documentarse, puesto que una de las respuestas, concretamente la 30, refiere a este tema: “*hay cuatro cuarteles dentro de la ciudad, el llamado del Conde, otro de la Colada y otro de milicias provinciales y otro de caballería*”. La información prosigue y en la pregunta 31ª se informa sobre el número de soldados que alberga cada uno de ellos⁸.

La localidad identificada como la entidad principal en todas ellas aparece como protagonista inmutable en todas las fuentes consultadas, aunque su descripción se resuelve a través de un número distinto

de cuestiones, pero, una vez analizadas las respuestas, se aprecia que son similares. El *Libro del Bastón* es la que más se extiende en esta cuestión, detrás, por nivel de profundidad, se encontrarían las Respuestas 1ª y 2ª de las *Respuestas Generales* y, por último, el más escueto, el cuestionario de 1840 (tabla 3).

La tabla 4 permite ratificar la continuidad en las fuentes que venimos señalando, ya que todas tratan los mismos temas, a excepción del medio físico, aspecto que no está presente en el Catastro de Ensenada por quedar muy alejado de la finalidad de la fuente. Sí que debe señalarse que el nivel de información de cada uno de los temas es variable según el documento. Por ejemplo, en lo relativo a la población, todas las fuentes nos dan una cifra. Esta cuestión se complementa con la siguiente variable, población activa, donde analizamos las preguntas que permiten conocer los diferentes empleos. En esta línea, los datos contenidos en las *Respuestas Generales* son muy similares a los recogidos en el *Cuestionario de 1840*. En ambas fuentes se recogen los

⁸ Aunque las Respuestas Generales del Catastro de Ensenada no refieren a los cuarteles que había en la ciudad, hay información detallada al respecto: en los memoriales y en el Libro de lo real aparecen descritos y valorados, incluidos en las declaraciones y asientos de sus dueños, y entre los autos y diligencias se incluye un extensísimo y pormenorizado informe sobre la situación de los mismos y de las defensas de la ciudad, elaborado por el ingeniero Antonio Gaver. Dicho documento está transcrito y publicado en García Juan, 2016. Para los distintos documentos de nivel local y provincial del Catastro de Ensenada, véase, Camarero, 2002b: 194.

Tabla 4
Relación de las principales entidades presentes en las fuentes de estudio

Variable	Catastro 1751	Comprobac. 1761	Bastón 1770	Comprobac. 1771	1840
Localidad	Si		Si	No	Si
Medio físico	No		Si	No	
Población	Si				
Población activa	Si			No	Si
Tierras		Si			No
Aspectos religiosos	Si				

Fuente: Elaboración propia.

gremios presentes en la estructura socio-económica junto con el número de individuos que componen cada uno de ellos, aunque con diferente grado de precisión.

Al margen de las consideraciones generales marcadas anteriormente, nos centraremos en una de las entidades a la que más relevancia se le ha otorgado, la localidad, buscando modelizar todos los atributos posibles, y que describiremos con más detenimiento a continuación.

Datos, fiabilidad y cambios a lo largo del tiempo

Comparada la estructura, damos un paso más analizando el contenido de los datos aportados. Para ello, se han seleccionado y estudiado aquellos que más interés suscitan y que representan cada uno de los campos temáticos señalados en el epígrafe anterior.

Dos datos presentes en todas las fuentes han sido el nombre de la localidad y su descripción en cuanto a su vinculación administrativa y jurídica. Detrás de este hecho se esconde la necesidad de establecer con claridad y precisión un nomenclátor diacrónico hasta llegar a época reciente. Como ya se ha dicho, las preguntas se han formulado de diferente

manera y con desigual grado de profundidad en los diferentes interrogatorios, aunque la combinación de los resultados ofrece una respuesta que se puede normalizar. En el caso que nos ocupa, no ha habido ninguna discrepancia, y ello en gran medida entendemos que se debe al peso y relevancia de la localidad de estudio. La respuesta ha sido en todas ellas la Muy Noble y Muy Leal Ciudad de Ciudad Rodrigo. El estudio diacrónico sí que recoge el cambio en la función de la ciudad dentro de la provincia: el traslado de la sede de la intendencia y de la contaduría de rentas provinciales a Salamanca en 1789⁹.

Complementando la cuestión anterior, dos de las fuentes trabajadas permiten acercarnos al medio físico. En el Catastro de Ensenada esta cuestión no se refleja y ello, entendemos, obedece a la propia naturaleza de la fuente, que posee un carácter eminentemente fiscal, aunque en las otras dos fuentes sí está presente, con los mismos elementos básicos, pero con desigual grado de información.

⁹ En el propio archivo municipal se encuentra un documento que nos ha permitido establecer en 1789 la fecha de cambio de la ubicación de la intendencia, es decir, el momento en el que ésta pasa a la ciudad de Salamanca.

El siguiente elemento presente en todas las fuentes es la población. Se busca determinar el número total de personas residentes, así como la caracterización socio-económica de la ciudad. En cuanto a este grupo, las preguntas son dispares y con diferente grado de profundidad, aunque de nuevo destaca la facilidad para complementar información (tabla 5).

Resultados, conclusiones y líneas futuras

La presente investigación ha permitido, por un lado, probar la hipótesis de partida, a saber, que es posible establecer un modelo común para diferentes fuentes geohistóricas de tipología semejante. Además, y llevando a la práctica la conclusión alcanzada, nos ha permitido proceder a diseñar un prototipo, que, ya como una línea futura, se aplicará en otros espacios con la intención de verificar sus principios (fig. 10).

Ahondando en los puntos anteriores, a continuación, nos detendremos en analizar con mayor detenimiento ambos resultados.

Comenzando por la primera de las líneas, la posibilidad de un modelo común, como resultado de analizar las diferencias existentes entre las fuentes generales y la realidad de estas en un espacio concreto,

se ha comprobado que, pese a las particularidades de la localidad seleccionada, cumplen con unos mismos parámetros, lo cual apoya la tesis de poder llegar a un sistema universal.

Una vez comprobada esta línea, como un segundo resultado, se ha procedido a iniciar un proceso de diseño y modelado de una base de datos que permita cumplir con el objetivo de normalizar datos provenientes de diferentes fuentes. Para ello se ha efectuado un diseño conceptual partiendo del análisis tanto global como concreto de las fuentes para posteriormente comprobar su vinculación con el modelo ya creado para SIGECAH, donde se ha podido ver, como describimos a continuación, que sigue siendo un modelo válido sobre el que se puede ejecutar una nueva versión con una mayor funcionalidad.

Con respecto al análisis conceptual realizado, el primer resultado del estudio comparado de las tres fuentes analizadas nos ha permitido ver que:

- La estructura de las fuentes se mantiene prácticamente igual desde los preceptos más globales a su aplicación a un espacio concreto. Para dos de los tres casos, el formulario a contestar por las autoridades competentes es el mismo para todo el espacio. En el tercer ejemplo, el nivel de certidumbre

Tabla 5
Evolución de las variables de estudio

Variable	1751	1761	1770	1840
Población (vecinos)	943	943		1.186
Hornos de pan	13	13		8
Médicos	2	3	2	3
Número de conventos*	9	9	9	4

*Nota: se trata de tres conventos y una casa convento.

Fuente: Elaboración propia.

En relación con la correlación de la información, de igual modo, reseñar que, pese a la diferente naturaleza de las fuentes, estas mantienen unas temáticas similares, que permiten complementar y actualizar la información ensenadista de partida, a la par que rastrear la permanencia de los datos a lo largo de una escala temporal.

A partir de estas primeras conclusiones, entendemos que se puede dar un paso más, procediendo a diseñar el modelo físico, seleccionando una estructura relacional consistente en identificar las principales entidades, modelar sus atributos y establecer las relaciones entre ellas. Por la tipología de las fuentes empleadas, se determinó que no cabía la adaptación de SIGECAH, sino que se hacía necesario ampliar el modelo con un nuevo subsistema cuya finalidad era recoger una entidad nueva: la localidad. Hasta este momento, el modelo de datos SIGECAH está representado por dos entidades principales, bien y sujeto, así como por las relaciones existentes entre ambas.

Con este nuevo paso, la entidad localidad se suma a las ya existentes. No es nueva, esta entidad ya se empleaba como auxiliar para geocodificar cada uno de los registros de la tabla bien, y a la par se relacionaban con un individuo, recogido en la tabla sujeto catastral. En este momento de desarrollo, esta entidad adquiere un rango superior, y se modelan nuevos atributos extraídos del análisis conceptual llevado a cabo. Los atributos más destacados son: nombre, entidad jurídica, características geográficas, población, actividades económicas principales, número de viviendas. El atributo fuente la relaciona con una tabla ya existente en la que se recoge la fuente empleada, el período cronológico que cubre y el archivo. De esta forma, está garantizado el rastreo temporal de los datos y la integridad de

la información recogida, ya que se puede rastrear su origen.

Para terminar de completar la actualización definitiva restaría, una vez implementado el nuevo modelo de datos dentro del sistema SIGECAH, verificar su universalidad aplicándolo a otra localidad piloto aún por seleccionar, tarea que ahora estamos iniciando.

Bibliografía

- ARROYO ILERA, Fernando (1998): “Las relaciones geográficas y el conocimiento del territorio en tiempos de Felipe II”, en *Estudios Geográficos*, 231, pp. 169-200.
- CABO ALONSO, Ángel (1992): *Ciudad Rodrigo, 1750. Según las Respuestas Generales del Catastro de Ensenada*. Madrid, Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo y Tabapress.
- CAMARERO BULLÓN, Concepción (2002a): “El Catastro de Ensenada, 1745-1756: diez años de intenso trabajo y 80.000 volúmenes manuscritos”, en *CT Catastro*, 46, pp. 61-88. [Disponible en red: www.catastro.minhac.es] [Fecha de consulta: 28/01/2021].
- CAMARERO BULLÓN, Concepción (2002b): “Vasallos y pueblos castellanos ante una averiguación más allá de lo fiscal: el Catastro de Ensenada, 1749”, en Durán Boo, Ignacio y Camarero Bullón, Concepción: *El Catastro de Ensenada. Magna averiguación fiscal para alivio de los vasallos y mejor conocimiento de los reinos*. Madrid, Dirección General del Catastro.
- CAMARERO BULLÓN, Concepción (2004): “Informe del Consejo de Hacienda a Carlos III sobre el Catastro de Ensenada, 1779”, en *CT Catastro*, 51, pp. 67-110.
- CAMARERO BULLÓN, Concepción (2018): “Catastro, equidad fiscal y conocimiento del territorio: los catastros en la España del Siglo de las Luces”, en VVAA: *Sobre el territorio. Aspectos de la configuración histórica del espacio: fuentes para su estudio*,

- organización y conflictividad. Sevilla, Diputación de Sevilla, pp. 129-192.
- CAMARERO BULLÓN, Concepción, FERRER RODRÍGUEZ, Amparo y GÁMEZ NAVARRO, Juan (2001): “El proceso de elaboración del catastro de Ensenada en el Reino de Jaén”, en *CT Catastro*, 43, pp. 19-50. [Disponible en red: www.catastro.minhac.es] [Fecha de consulta: 28/01/2021].
- CAMARERO BULLÓN, Concepción y FIDALGO HIZANO, Concepción (2007): “Conocer el territorio y sus gentes: el Diccionario geográfico-histórico-estadístico de España y sus posesiones de ultramar de Pascual Madoz”, en *Biblioteca. Estudio e Investigación*, 22, pp. 9-32.
- DÍAZ LÓPEZ, Julián Pablo (2012): “Entre la descripción y la metodología novedosa: medio siglo en la historiografía del Catastro de Ensenada”, en *Nimbus: revista de climatología, meteorología y paisaje*, 29, pp. 201-216.
- FACI LACASTA, Pilar y CAMARERO BULLÓN, Concepción (2006): “La documentación del Catastro de Patiño en el Archivo Histórico Provincial de Lérida”, en *CT Catastro*, 57, pp. 97-162. [Disponible en red: www.catastro.minhac.es] [Fecha de consulta: 28/01/2021].
- FERNÁNDEZ PORTELA, Julio, GARCÍA JUAN, Laura y CAMARERO BULLÓN, Concepción (2016): “Las planimetrías urbanas levantadas por la Junta General de Estadística y el Diccionario de Madoz, fuentes complementarias para conocer las ciudades españolas a mediados del siglo XIX”, en García Marín, Ramón, Alonso Aarria, Francisco, Belmonte Serrato, Francisco (coord.): *XV Coloquio Ibérico de Geografía 2016. Retos y tendencias de la Geografía Ibérica: actas*. Murcia, Asociación Española de Geografía, pp. 535-544.
- GARCÍA JUAN, Laura (2016): “Informe sobre el estado de una plaza militar en la frontera portuguesa: la colaboración de Antonio Gaver en la catastración de Ciudad Rodrigo (1751)”, en *CT Catastro*, 87, pp. 35-56. [Disponible en red: www.catastro.minhac.es] [Fecha de consulta: 28/01/2021].
- GARCÍA JUAN, Laura (2019): “Ciudad Rodrigo: al servicio del rey para la defensa de la frontera portuguesa”, en Moreno Bueno, Tomás (coord.): *El Catastro de Ensenada. Magna Averiguación Fiscal para alivio de los vasallos y mejor conocimiento de los reinos (1749-1756)*. Ciudad Rodrigo, 1750. Madrid, Dirección General del Catastro, pp. 62-119.
- GARCÍA JUAN, Laura, ÁLVAREZ MIGUEL, Ángel, CAMARERO BULLÓN, Concepción y ESCALONA, Julio (2011): «Modelo de datos para la digitalización y gestión de fuentes catastrales geohistóricas textuales: aplicación al catastro de ensenada», en *CT Catastro*, 72, pp. 73-97. [Disponible en red: www.catastro.minhac.es] [Fecha de consulta: 28/01/2021].
- GARCÍA JUAN, Laura, RODRÍGUEZ VALLINA, Alejandro y AGUILAR CUESTA, Ángel Ignacio (2018): «¿Hacia una IDE para fuentes geohistóricas?», en *Mapping: revista de cartografía, sistemas de información geográfica y teledetección*, 191, pp. 38-47.
- GARCÍA ZARZA, Eugenio (1982): “Comentarios sobre el Libro del Departamento del Bastón”, en *Revista la Salina*, pp. 159-177. [Disponible en red: <http://www.dipsanet.es/documentacion/revistadeestudios/84-2-2.pdf>] [Fecha de consulta: 28/01/2021].
- MATILLA TASCÓN, Antonio (1947): *La Única contribución y el Catastro de la Ensenada*. Madrid, Ministerio de Hacienda.
- MORENO BUENO, Tomás (coord.) (2019): *El Catastro de Ensenada. Magna Averiguación Fiscal para alivio de los vasallos y mejor conocimiento de los reinos (1749-1756)*. Ciudad Rodrigo, 1750. Madrid, Dirección General del Catastro, 120 pp.
- MONLEÓN-GETINO, Antonio (2015): “El impacto del Big-data en la Sociedad de la Información”, en *Significado y utilidad Historia y Comunicación Social*, 20(2), pp. 427-445.
- MORALES, Guillermo, GARCÍA, Jacobo, ASIS, Agustín (2005): *PASCUAL Madoz (1805-1870). Un político transformador del territorio. Homenaje en el bicentenario de su nacimiento*. Madrid. Instituto Pascual Madoz del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente. Universidad Carlos III. 232 pp.
- MURO, José Ignacio, NADAL, Francesc y URTEAGA, Luis (1996): *Geografía, Estadística y*

- Catastro en España, 1856-1870*. Barcelona, Ediciones Serbal.
- RODRÍGUEZ CANCHO, Miguel (1981): “Interrogatorios del siglo XVIII. Estudio comparativo”, en *Norba. Revista de arte, geografía e historia*, 2, pp. 221-232. [Disponible en red: <http://dehesa.unex.es/handle/10662/1040>]. [Fecha de consulta: 28/01/2021].
- SÁNCHEZ DOMINGO, Rafael (2019): *La ciudad de Burgos ante el Consejo Real de Castilla. Recurso derivado del informe del intendente Bañuelos*. Burgos, Círculo Rojo, 314 pp.
- TOUZERY, Mireille (2007): *De l'estime au cadastre en europe. L'époque moderne*. Paris, Comité pour l'Histoire économique et financière.
- 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 red: www.catastro.minhac.es] [Fecha de consulta: 28/01/2021].
- VALLINA RODRÍGUEZ, Alejandro (2019): «La provincia de Salamanca en el siglo XVIII», en Moreno Bueno, Tomás (coord.): *El Catastro de Ensenada. Magna Averiguación Fiscal para alivio de los vasallos y mejor conocimiento de los reinos (1749-1756)*. Ciudad Rodrigo, 1750. Madrid, Dirección General del Catastro, pp. 48-61.
- VALLINA RODRÍGUEZ, Alejandro y KONYUSHIKHINA, Nadezda (2017): “Los interrogatorios de los Catastros españoles de la Edad Moderna: fuentes geohistóricas para conocer los paisajes y las sociedades”, en *CT Catastro*, 91, pp. 39-62. [Disponible en red: www.catastro.minhac.es] [Fecha de consulta: 28/01/2021].

La elaboración de la documentación fiscal en Manzanares (Ciudad Real): de Garay a Canga Argüelles (1817-1823)

Miguel Ángel Maeso Buenasmañanas¹

Indra

Resumen

En este artículo se analizan dos importantes documentos catastrales de Manzanares (Ciudad Real): el *Cuaderno General de la Riqueza* de 1820 y el *Cuaderno de la Contribución Territorial* de 1821. La elaboración de estos documentos formó parte de las reformas fiscales de Martín de Garay de 1817 y de Canga Argüelles de 1821 que pusieron en marcha, por primera vez en España, un impuesto directo sobre la renta.

En la primera parte se analizan las circunstancias políticas y económicas que propiciaron estas reformas fiscales y se describe la normativa que regulaba la elaboración de los cuadernos, ilustrándola con ejemplos reales obtenidos de la documentación conservada en Manzanares.

En la segunda, se explica el complejo proceso de elaboración de estos cuadernos en Manzanares, que pone de manifiesto las dificultades técnicas y políticas a las que tuvieron que enfrentarse las autoridades municipales y la enorme polémica que suscitó la creación de estos nuevos impuestos. A pesar de las dificultades, las autoridades municipales pudieron finalmente terminar de elaborar los cuadernos, aunque acumulando importantes retrasos, y proceder de forma efectiva al cobro de los nuevos tributos.

Palabras clave: Cuaderno General de Riqueza, Cuaderno de Contribución Territorial, Martín de Garay, Canga Argüelles, Manzanares, 1817-1823.

Abstract

This article analyzes two important cadastral documents of Manzanares (Ciudad Real): the General Wealth Notebook of 1820

¹ Gerente en Indra. miguelangel.maeso@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-0093-2898>.

and the Territorial Contribution Notebook of 1821. The preparation of these documents was part of the fiscal reforms of Martín de Garay in 1817 and Canga Argüelles in 1821, who launched, for the first time in Spain, a direct income tax.

In the first part, the political and economic circumstances that led to these fiscal reforms are analyzed and the regulations governing the preparation of the notebooks are described, illustrating it with real examples obtained from the documentation kept in Manzanares.

In the second, the complex process of elaboration of these notebooks in Manzanares is explained, which reveals the technical and political difficulties that the municipal authorities had to face and the enormous controversy that the creation of these new taxes raised. Despite the difficulties, the municipal authorities were finally able to finish preparing the notebooks, although accumulating significant delays, and proceeding effectively to collect the new taxes.

Key Words: *General Wealth Notebook, Territorial Contribution Notebook, Martín de Garay, Canga Argüelles, Manzanares, 1817-1823.*

Introducción

En el Archivo Municipal de Manzanares, población de la provincia de Ciudad Real, hemos localizado dos interesantes documentos catastrales que hasta ahora habían pasado completamente desapercibidos: el *Cuaderno General de la Riqueza* de 1820 y el *Cuaderno de la Contribución Territorial* de 1821². La elaboración de estos documentos formó parte de las reformas

² Debo agradecer especialmente a Jerónimo Romero-Nieva Lozano por haber puesto en mi conocimiento la existencia de los cuadernos de 1820 y 1821. Este artículo no hubiera sido posible sin su trabajo previo de organización y preservación de los escasos fondos que

fiscales de Martín de Garay de 1817 y de Canga Argüelles de 1821. La principal novedad de estas legislaciones fue que establecieron, por primera vez en España, un impuesto directo sobre la renta.

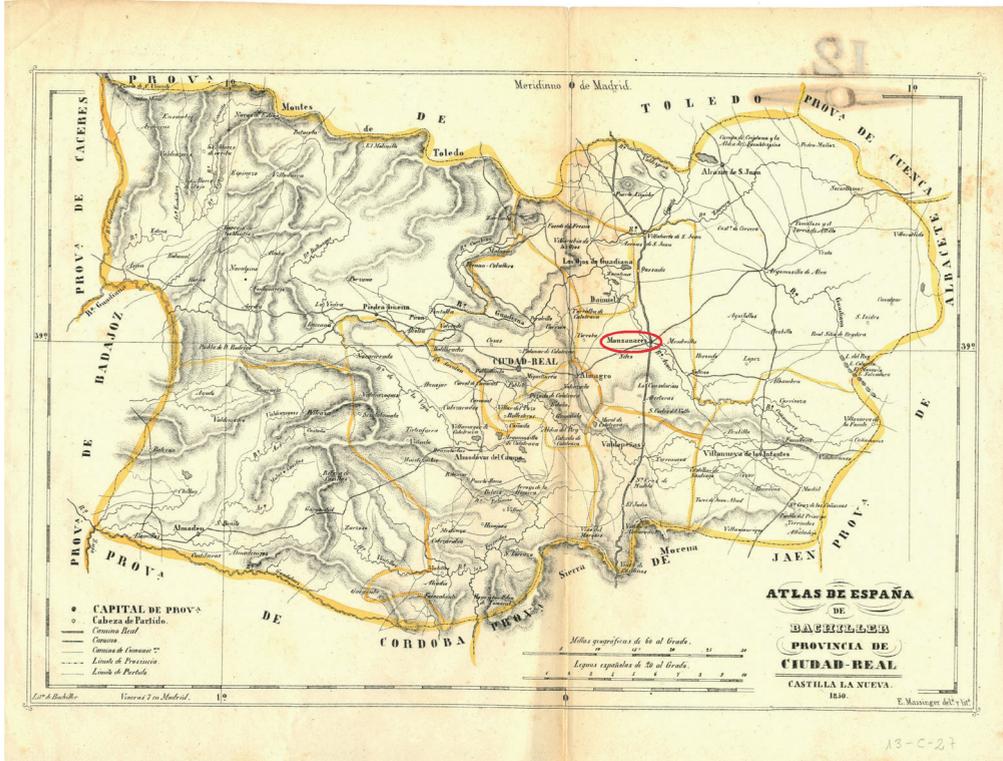
Hay varios factores que confieren a estos cuadernos una especial relevancia. En primer lugar, el tamaño y la complejidad de la economía de Manzanares permiten obtener conclusiones representativas sobre la sociedad de la época. Para hacernos una idea de la importancia de esta localidad, podemos hacer referencia a que en 1820 su población rondaría los 8.000 habitantes, las rentas netas recogidas en los Cuadernos Generales de Riqueza de ese mismo año ascendían a tres millones de reales o a que su término municipal tenía la notable extensión de unas 54.000 ha³. Pero quizá sea más útil hacer un análisis comparativo de estas magnitudes con otras poblaciones para entender la relevancia económica de esta localidad a principios del siglo XIX. Por ejemplo, la renta de Manzanares era superior a la de todos los pueblos de la provincia de Madrid, exceptuando obviamente la capital de España. Según los datos de 1819, el pueblo con mayor renta en esta provincia era Alcalá de Henares, con 2.666.666 reales frente a los tres millones de Manzanares⁴.

se conservan en el Archivo Municipal de Manzanares anteriores al siglo XX. (En adelante: AMM).

³ La extensión del término municipal se ha obtenido del Catastro de Ensenada, a partir de los resúmenes de las propiedades de eclesiásticos y seculares incluidos en los legajos, CE 538 y 706 (Archivo Histórico Provincial de Ciudad Real). Estos datos no coinciden en algunos casos con las respuestas al Interrogatorio de la letra A. Como ha estudiado C. Camarero, generalmente, el documento conocido como *Respuestas Generales* se elaboró antes de hacer la verificación de todo lo declarado y pretendía ser una primera aproximación a la realidad global de la localidad. El resultado final serán los datos incluidos en los libros oficiales del catastro (*Libros de lo real y de los cabezas de casa*), resultado de lo recogido en los memoriales y las correcciones incluidas por los peritos, una vez comprobado todo lo declarado (Camarero 2002).

⁴ Diario de Madrid del 11 de mayo de 1819.

Figura 1
 Mapa de la provincia de Ciudad Real de 1850



En general, el peso económico de los grandes pueblos manchegos era mucho más significativo que en la actualidad. No sólo Manzanares tenía más renta que cualquier otro pueblo de la provincia de Madrid, sino que, en la antigua provincia de La Mancha, había otros cinco pueblos que superaban los datos de renta y población de Manzanares⁵. Esta importancia de las poblaciones manchegas, desde el punto de vista económico, tenía una de sus causas en el tipo de pobla-

miento agrario concentrado típico de la zona. La provincia de La Mancha se caracterizaba, situación que aún perdura en la actualidad, por la existencia de grandes pueblos, muy distanciados geográficamente entre sí, lo que propiciaba que contasen con enormes términos municipales. En una época en la que la agricultura era la principal actividad económica, la existencia de estos términos municipales tan extensos, como era el caso de Manzanares con más de 54.000 ha, explica la envergadura de sus economías (fig. 1).

Manzanares contaba además con una economía relativamente diversificada. Su ubicación estratégica permitía que otros sectores, como el comercio, el transporte o la

⁵ Censo de Floridablanca de 1787 y Nota de las cuotas de la Contribución General y de los equivalentes a los derechos suprimidos de puertas impuestos a cada provincia por las Cortes ordinarias en decreto de 6 de noviembre de 1820.

hostelería, tuviesen un importante peso en la economía local. Por Manzanares pasaba el Camino Real de Andalucía, la ruta que conectaba Extremadura con Valencia y era punto de cruce de importantes veredas utilizadas por el ganado trashumante, como la Cañada Real Soriana y la Cañada Real Conquense.

Otro factor que pone de manifiesto la importancia de estos cuadernos fiscales hallados en Manzanares es que apenas se han conservado documentos de este tipo en Castilla-La Mancha. En la provincia de Ciudad Real sólo tenemos constancia, gracias a las investigaciones de Miguel Ángel Bringas, de la existencia de documentación similar en el caso de la capital provincial y de Alcázar de San Juan (Bringas Gutiérrez, 2003 y 2008).

Por último, estos cuadernos han recibido poca atención por parte de los historiadores e incluso se ha dudado de que estas reformas fiscales se hubiesen llegado a poner realmente en funcionamiento. Esto es más acusado en el caso de los cuadernos de la Contribución Territorial de Canga-Argüelles, ya que hay muy pocos documentos de este tipo localizados y no conocemos estudios previos que hayan analizado en detalle esta fuente fiscal para una población concreta. Adicionalmente, es excepcional que para una misma localidad se hayan conservado y estudiado de forma conjunta cuadernos de estas dos relevantes legislaciones tributarias (tabla 1).

Hechas estas consideraciones sobre la importancia de estas fuentes, debemos explicar, aunque sea de forma introductoria, qué información concreta nos proporcionan. El cuaderno de 1820 recoge las rentas obtenidas por propiedades urbanas y por actividades agrícolas, ganaderas, industriales y comerciales de cada uno de los 2.187 contribuyentes de Manzanares. Con una simple agregación de los datos podemos tener una visión muy aproximada de la economía de la localidad y del

Tabla 1
Documentación fiscal de la legislación de Canga-Argüelles localizada

Archivo	Identificación
Archivo Diocesano de Santander	Civil, legajo 533
Archivo Histórico Municipal de Alcázar de San Juan	Signatura 99/27
Archivo Histórico Municipal de León	Legajo 655 y expediente 11
Archivo Histórico Municipal de Marbella	Caja 1079
Archivo Histórico Provincial de Ávila	Hacienda, legajos 340 al 350
Archivo Histórico Provincial de Cáceres	Sin legajo
Archivo Municipal de Archena	Caja 21. Documento 14
Archivo Municipal de Baena	Hacienda, legajo 368
Archivo Municipal de Bustarviejo	Signatura 160977/1
Archivo Municipal de Castilleja de la Cuesta	Legajo 74
Archivo Municipal de Encinasola y Escacena del Campo	Legajos 215 y 416
Archivo Municipal de Frías	Signatura 4364
Archivo Municipal de Hontoria de Valdearados	Signatura 5723
Archivo Municipal de Isla Cristina	Legajo 91
Archivo Municipal de Loeches	Signatura 96191/5
Archivo Municipal de Manzanares	Sin legajo
Archivo Municipal de Pedrosa de Duero	Signatura 3216
Archivo Municipal de Peral de Arlanza	Signatura 3699
Archivo Municipal de Santa Gadea del Cid	Signatura 98
Archivo Municipal de Santander	Caja 155
Archivo Municipal de Sotillo de la Ribera	Signatura 3979
Archivo Municipal de Talavera de la Reina	Hacienda, sin legajo
Archivo Municipal de Vera	Libro 2129

Fuente: Miguel Ángel Bringas Gutiérrez

peso de cada uno de sus sectores económicos. Los datos individualizados de los contribuyentes nos permiten obtener conclusiones sobre el reparto de la riqueza y las diferencias sociales. La organización de los contribuyentes por calles también posibilita vislumbrar cómo era el casco urbano y cómo se distribuía la riqueza espacialmente.

El cuaderno de 1821 nos proporciona información detallada sobre los 814 propietarios y arrendatarios de fincas rústicas: la extensión de sus propiedades, las superficies dedicadas a cada cultivo, las rentabilidades por unidad de superficie, etc. Toda esta información nos muestra una perfecta radiografía del sector agrícola, ya que podemos conocer la estructura y concentración de la propiedad, el perfil de los propietarios y arrendatarios, el tamaño de las fincas o el peso de cada cultivo, tanto en superficie cultivada como en renta generada. Esta última variable nos ha permitido obtener novedosas conclusiones sobre la importancia de algunas plantaciones, como la vid o el azafrán, con poca superficie cultivada, pero que gracias a su alta rentabilidad tenían ya un gran peso en la economía de la zona en fechas muy tempranas.

Llegados a este punto, en el que hemos puesto de relieve la importancia de estas fuentes y en el que hemos vislumbrado las interesantes conclusiones que podemos obtener, debemos destacar que la elaboración de los cuadernos de Manzanares formó parte de un enorme proceso de evaluación de la riqueza que afectó a toda España, similar al famoso Catastro de Ensenada del siglo anterior, este solo para Castilla (Camarero Bullón, 2002). Es el momento de preguntarnos por qué se emprendió esta ingente tarea de registrar toda la actividad económica de la nación, cuáles fueron los motivos que llevaron al gobierno de Fernando VII a acometer esta ambiciosa empresa.

Las causas de las reformas

Parafraseando al historiador Josep Fontana, el gobierno no tuvo más opción que hacer profundas reformas fiscales porque la monarquía absoluta estaba, valga la redundancia, en la más absoluta quiebra (Fontana Lázaro, 2002). Los datos de déficit y deuda calculados en 1817 por el propio Ministerio de Hacienda son muy ilustrativos sobre la desastrosa situación de las finanzas públicas. Se estimaban unos ingresos anuales de unos 597 millones de reales frente a unos gastos de 1.051 millones⁶. El total de la deuda pública ascendía a casi 12.000 millones de reales, equivalente a nada menos que 20 años de recaudación, y devengaba unos réditos de más de 195 millones, que suponían un tercio de los ingresos anuales⁷.

Esta situación de quiebra tenía su origen en los desequilibrios macroeconómicos que la economía española padecía desde mucho tiempo atrás. Desde el siglo XVI, la Hacienda Pública había tenido que hacer frente a unos gastos muy superiores a sus rentas ordinarias. Adicionalmente, una balanza de pagos muy negativa había provocado una constante salida de moneda (oro y plata) de España. Ambos problemas, déficit público y salida de moneda, se habían conseguido paliar con la entrada de metales preciosos provenientes de las colonias americanas.

Este delicado equilibrio saltó finalmente por los aires a partir de finales del siglo XVIII a consecuencia de los diferentes conflictos bélicos en los que se involucró España y que propiciaron un gran incremento de la deuda pública. La revolución francesa de 1789 y el posterior ascenso de Napoleón provocaron una situación de guerra permanente en Europa que arrastró a España a diferentes conflictos bélicos.

⁶ Real Decreto para el Establecimiento del Sistema General de Hacienda del 31 de mayo de 1817.

⁷ Memoria sobre el Sistema de Crédito Público del 30 de julio de 1817 de Martín de Garay.

La devastadora Guerra de la Independencia (1808-1814) contra los franceses y la lucha de las colonias americanas para conseguir su independencia de España (1808-1833) fueron la puntilla para la maltrecha Hacienda Pública. Este último conflicto supuso el fin de la llegada de oro y plata de América y el declive del lucrativo comercio con las colonias.

Existían otros problemas que también era imprescindible afrontar para solucionar la situación de la Hacienda. El sistema tributario vigente estaba formado por una enorme variedad de impuestos, casi todos indirectos, que provocaban un reparto muy desigual de la presión fiscal y requerían un proceso recaudatorio costoso y poco eficiente.

Ante esta situación de desplome de los ingresos, de enorme deuda acumulada y de ineficiencias del sistema tributario, el gobierno de Fernando VII se vio obligado a realizar una reforma fiscal que ideológicamente era contraria a los fundamentos absolutistas de su reinado.

La reforma fiscal del Martín de Garay de 1817

La reforma del ministro Martín de Garay creó un nuevo impuesto, denominado *Contribución General del Reino*, que tenía aspectos muy novedosos. En primer lugar, fue un intento de establecer en España una tributación directa en una época en la que la mayor parte de los impuestos eran de tipo indirecto sobre el consumo y el comercio internacional. En periodos anteriores ya se había intentado sin éxito establecer la tributación directa en España como en el caso del Catastro de Ensenada, a mediados del siglo XVIII, o con la Contribución Directa de la Constitución de Cádiz de 1812.

Otro aspecto novedoso de esta reforma era que, a diferencia de la fiscalidad existente hasta la fecha, nadie estaba exento de pagar

este nuevo impuesto. Sectores históricamente privilegiados, como la nobleza o la Iglesia, estaban obligados a tributar por la Contribución General. Mientras que el sistema fiscal en el pasado había gravado especialmente las rentas de la agricultura, la Contribución General se aplicaría sobre todo tipo de fuentes de riqueza: agricultura, ganadería, comercio, industria, salarios, propiedades urbanas, los réditos de los censos, etc. En definitiva, el objetivo de la reforma era que todos los contribuyentes pagasen proporcionalmente a su riqueza, que ninguna fuente de prosperidad de la nación quedara excluida de tributar.

Estas premisas de la reforma de Martín de Garay son especialmente sorprendentes teniendo en cuenta que se legisló en un periodo del reinado de Fernando VII en el que se había abolido la Constitución de 1812 y en el que el gobierno se regía por los más firmes principios absolutistas. Era paradójico que un rey absolutista, defensor de los privilegios tradicionales de la monarquía, de la nobleza y de la Iglesia, aprobase una reforma que uniformizaba las obligaciones fiscales de todos los españoles, independientemente de su origen y condición.

La Contribución General del Reino se reguló en el Real Decreto para el Establecimiento del Sistema General de Hacienda del 31 de mayo de 1817. Estableció un objetivo de recaudación de 250 millones de reales. El Ministerio de Hacienda era el responsable de repartir este importe entre las provincias. A continuación, el cupo asignado a la provincia era distribuido entre los pueblos por las juntas provinciales de contribución. Por último, los ayuntamientos, a través de las juntas locales, tenían que repartir la cuota asignada a la localidad entre los vecinos. Todos estos repartos debían hacerse de forma proporcional a la renta para que la carga fiscal fuera homogénea.

Para comprender mejor el mecanismo de reparto reproduciremos la cuota asignada a Manzanares en 1820. Desconocemos la

cantidad asignada a la provincia de La Mancha, pero sí sabemos que a Manzanares le correspondió una cuota de 238.333 reales. A esta cantidad se le agregó un 3% para cubrir los costes de elaboración de los Cuadernos Generales de Riqueza y, por orden de la Diputación Provincial, otros 11.560 reales para sufragar los gastos que ocasionaba el cuidado de los niños expósitos. Con estos dos suplementos, la cuota total que debía pagar Manzanares era de 257.043 reales.

A continuación, el Ayuntamiento calculaba el tipo impositivo que debía aplicarse a todos los vecinos dividiendo la cuota total asignada a la población entre la suma de todas las rentas obtenidas en Manzanares. En 1820 estas rentas ascendían a 2.999.749 reales, por tanto, el tipo impositivo calculado para Manzanares en ese año fue de un 8,57%.

Tipo impositivo (%) = Cuota asignada a Manzanares / Renta total

Tipo impositivo (%) = 257.043 reales / 2.999.749 reales = 8,57%

Para obtener la cuota a pagar por cada vecino se aplicaba directamente el tipo

Figura 2
Renta de Donato de Quesada

Donato de Quesada	
Por casa	3498
Por tienda	8855
Por vino	4060
Por aceite	2920
Por ganado	6768
Por Almaranudo	3882
Por dos coleros	450
Por el otro de colero	175
Por tirado y Buitas	2000
Por Banca de tiradas	2600
Por tienda p.° azafrañ	1084
Por hecas	600
Por patatas	650
Total	44572

Fuente: Cuaderno General de Riqueza de 1820.

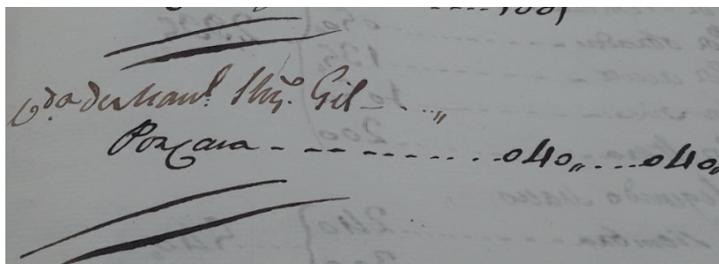
impositivo sobre su renta neta. Por ejemplo, el vecino más acaudalado de Manzanares, Donato de Quesada, tenía una renta neta de 44.592 reales, cuyo detalle puede verse en la figura 2, por lo que debía pagar un 8,57% de esta cantidad, que equivalía a 3.821 reales.

En cuanto a la forma de calcular el porcentaje de tributación, de forma proporcional para todos los vecinos, resulta como poco controvertida si se compara con los actuales impuestos sobre la renta, en los que se protege a las rentas más bajas con exenciones y se aplican mayores tipos impositivos a las más altas. El mismo porcentaje que debía pagar Donato de Quesada, la persona más acaudalada de Manzanares, se aplicaba al más humilde sirviente que podría cobrar apenas 200 reales anuales en concepto de soldada. Más injusto era todavía el caso de las viudas sin ingresos, pero con una casa en propiedad, que tenían que tributar por los 40 reales de renta que se asignaban a las viviendas más humildes (fig. 3). Aunque la casa fuera la vivienda habitual y no se obtuvieran ingresos por arrendamientos, la normativa establecía que se debían calcular unas rentas que en la práctica rondaban entre el 2% y el 3,5% del valor de la vivienda.

En otros países europeos, que años antes habían incluido en su sistema tributario los impuestos directos, sí que se habían arbitrado mecanismos para proteger a los más desfavorecidos. Por ejemplo, Willian Pitt introdujo en 1798 en Inglaterra un impuesto sobre la renta del 10% para financiar las guerras napoleónicas en el que se eximía a los que tuvieran rentas inferiores a 60 libras.

Aunque en la Contribución General se incluyeron algunas exenciones en el pago del impuesto, éstas no fueron inicialmente de protección a las rentas bajas. No sería hasta finales de 1818 cuando se introdujera la primera y única exención de carácter social. Según real orden del 26 de diciembre,

Figura 3
Renta de la viuda de Manuel Sánchez Gil



Su única renta es la asignada por su vivienda. Fuente: Cuaderno General de Riqueza de 1820.

los jornaleros quedaban exentos del pago de la Contribución General por los salarios recibidos. Esta medida afectaba a un porcentaje muy amplio de población ya que muchas familias o no tenían más ingresos que los obtenidos como jornaleros o completaban sus ingresos con este tipo de trabajos en momentos de mayor actividad agrícola.

Una vez descrito cómo se calculaban las cuotas de la Contribución General, vamos a explicar cómo se calculaba la renta de los contribuyentes. Las juntas de partido debían elaborar el modelo 1, que debía contener los precios medios en el último quinquenio de los principales productos obtenidos en la zona, y el modelo 2, en el que se incluía el porcentaje por producto que debía deducirse de los ingresos totales en concepto de capital anticipado. Veremos a continuación, en la figura 4, un cálculo de rentas publicado a modo de ejemplo en una circular del 18 de febrero de 1818. Manuel Díaz poseía 300 fanegas de tierra de secano, de las cuales 40 fanegas (casi 26 ha) las tenía sembradas de cebada. La cosecha de cebada que se le calculaba era de 240 fanegas. Es un poco confuso el hecho de que la fanega fuese tanto una unidad de superficie (6.440 m²) como de capacidad (55,5 litros). En el modelo 1 se establecía que el precio de la cebada era de 30 reales la fanega por

lo que el valor de la producción ascendía a 7.200 reales (30 reales*240 fanegas). Según el modelo 2, se debía deducir un cuarto como capital adelantado para los cereales, lo que equivale a 1.800 reales (7.200/4). El último paso era calcular la renta como la resta entre el valor de la producción menos los capitales anticipados, es decir, la renta de las 40 fanegas sembradas de cebada era de 5.400 reales (7.200-1.800).

Los ayuntamientos tenían la obligación de elaborar los Cuadernos Generales de Riqueza en los que se debían registrar las rentas de todos los contribuyentes. Los cuadernos debían mostrar, como vemos en la figura 4, para cada uno de los contribuyentes sus diferentes fuentes de ingresos, detallando el valor del bien, el importe de la producción, el capital anticipado y la renta neta. Los cuadernos de 1820 que se han conservado en Manzanares presentan algunas diferencias. Los vecinos aparecen organizados por calles y se incluyen sus rentas desglosadas por las diferentes actividades económicas que realizaban, pero sin hacer referencia al capital, el valor de la producción o los anticipos de capital (fig. 2). A pesar de estas diferencias en cuanto al formato, en su elaboración se siguió fielmente la normativa vigente como se explicará en detalle más adelante.

Los resultados de la reforma

Si se evalúa la reforma fiscal emprendida por Martín de Garay en relación a su gran propósito de estabilizar las cuentas públicas y reducir la deuda, debemos concluir que estuvo lejos de alcanzar sus objetivos. Aunque la Contribución General contribuyó a incrementar la recaudación (Cuenca Esteban, 1981: 205), la Hacienda Pública continuó sufriendo enormes déficits. Algunos autores incluso consideran que el malestar que causó la recaudación de este nuevo impuesto, constatado como tendremos ocasión de explicar en el caso de Manzanares, contribuyó decisivamente al triunfo de la revolución liberal de 1820, al propiciar entre el campesinado y las clases populares desconfianza y hartazgo con el gobierno absolutista de Fernando VII (Fontana Lázaro, 2002). El rechazo a la nueva legislación era compartido, aunque por motivos muy diferentes, por las clases privilegiadas, que hasta entonces habían contado con ventajosas exenciones tribu-

tarias, y que hicieron todo lo posible para desacreditar a Martín de Garay.

El nuevo impuesto también tenía problemas intrínsecos en su planteamiento. Quizá la más importante de estas causas internas fuera la complejidad, con los medios disponibles en la época, para calcular la renta neta de cada contribuyente. Por ejemplo, la elaboración del modelo 2 en el que se calculaba el capital adelantado, es decir, los costes que debían restarse a los ingresos para calcular la renta, provocó en muchos municipios retrasos en la elaboración de los cuadernos, ya que las juntas de partido no terminaban de entender cómo debían elaborar este documento (Fontana Lázaro, 2002: 355-359).

Adicionalmente, la existencia de hasta cuatro niveles diferentes de la administración involucrados en la elaboración de los cuadernos (juntas locales, de partido, provinciales y Ministerio de Hacienda) añadía complejidad, multiplicaba las comunicaciones, generaba retrasos y propiciaba interpretaciones contrapuestas de la nor-

Figura 4
Ejemplo de cálculo de la renta de propiedades agrícolas

Propiedades y sus productos totales en especie.		AGRICULTURA.			
		Valor de los capitales.	Productos totales.	Capital productivo anticipado.	Líquido para la contribución.
Fanegas de tierra de secano 300.	D. Manuel Diaz, vecino de esta villa, posee en ella 300 fanegas de tierra de secano 120 1. ^a calidad, 100 2. ^a 80 3. ^a	206.000			
	cuyo valor se considera en				
Trigo de primera clase 600 fanegas.	Las tuvo en el año último aplicadas en la forma siguiente: 120 sembradas de trigo de primera clase produjeron 600 fanegas, que al precio de tarifa importan 36.000 rs. Se bajan 9.000, cuarta parte como capital productivo anticipado, según la tarifa.		36.000.	9.000.	27.00
Cebada 240 fanegas.	Cuarenta sembradas de cebada produjeron 240 fanegas, que según tarifa valen 7.200 rs. Se bajan 1.800, cuarta parte por capital anticipado, según tarifa		7.200.	1.800.	5.40
		206.000.	43.200.	10.800.	32.40

Fuente: Circular del 18 de febrero de 1818.

mativa. Explicaremos cómo la equivocada interpretación de un oficio recibido en el Ayuntamiento de Manzanares provocó una elevada correspondencia entre diferentes organismos a cuenta de la tributación de los empleados públicos.

Hasta ahora hemos hablado de las causas internas que dificultaron el éxito de la legislación de Martín de Garay, pero seguramente fueron más importantes los condicionamientos externos y los problemas estructurales, que probablemente hubiesen hecho fracasar cualquier otro intento de reforma. La Contribución General coincidió en el tiempo con una grave crisis internacional del comercio que hundió los precios de las principales exportaciones españolas. La falta de moneda, por las salidas al exterior de oro y plata, y el menor valor de las exportaciones propiciaron un aumento del trueque que dificultaba enormemente el pago en efectivo de los impuestos. La mayor parte de la tierra no se explotaba adecuadamente ya que estaba en manos de dueños poco exigentes que no sacaban todo el provecho de sus propiedades, como la Iglesia y otras instituciones públicas, como los ayuntamientos, cofradías, organizaciones benéficas o educativas, etc. La solución a este problema tuvo que esperar hasta el reinado de Isabel II, cuando se inició el proceso desamortizador de venta de tierras que se alargaría durante buena parte del siglo XIX.

En cualquier caso, a pesar de los limitados logros de la reforma de Martín de Garay, no se debe poner en duda que llegara a aplicarse y el caso de Manzanares es un buen ejemplo que lo demuestra. Varios son los hechos que nos permiten hacer esta afirmación. La queja de uno de los vecinos, en la que hacía referencia a sus rentas calculadas en 1818, nos permite saber que en este año ya se elaboraron los cuadernos. Gracias a una respuesta del intendente Diego Miras Peralta en agosto de 1820, en relación a las dudas sobre la tributación de los empleados

públicos, sabemos que se había recaudado el año anterior alrededor de un 74% de la cantidad asignada a Manzanares, porcentaje superior a la media nacional. Por último, y quizá más importante, disponemos del Cuaderno General de la Riqueza de 1820 y del libro de cobros de este mismo año que nos permiten afirmar que en la elaboración de los mismos se respetaron las disposiciones legales vigentes.

La reforma fiscal de Canga Argüelles de 1820-1821

La reforma de Martín de Garay no sólo tuvo que enfrentarse a una complicada situación económica, sino que también tuvo que convivir con un periodo de gran inestabilidad política, con continuos levantamientos de los liberales en contra del régimen absolutista de Fernando VII. Estos pronunciamientos finalmente tuvieron éxito a principios de 1820, cuando las tropas acantonadas en Las Cabezas de San Juan (Sevilla) se sublevaron encabezadas por el coronel Rafael de Riego y proclamaron la Constitución de 1812. Ante el éxito de la sublevación, Fernando VII se vio obligado a jurar la Constitución el 10 de marzo, dando inicio a un periodo que ha pasado a la historia con el nombre de Trienio Liberal (1820-1823).

La vuelta a la legalidad constitucional ponía en entredicho las leyes aprobadas por los gobiernos absolutistas de Fernando VII. En el aspecto fiscal, ante la precaria situación de la Hacienda, las nuevas autoridades tuvieron que tomar rápidas decisiones. El 17 de marzo el intendente Pedro Nolasco Belaz, máxima autoridad política de la provincia de La Mancha, reenvió un decreto del Ministerio de Hacienda al Ayuntamiento de Manzanares en el que se le exigía que se continuase con el cobro de la Contribución General. En el decreto se argumentaba

que la Contribución General “reconoce los mismos principios que la (contribución) directa”, que había sido aprobado por las Cortes en el año 1813. Además, añadía que hasta que se reuniesen las Cortes de nuevo, era necesario “cubrir las cargas del Estado”, por lo que no debía paralizarse la recaudación de la Contribución General.

Los liberales eran conscientes de que si el nuevo régimen constitucional quería perdurar en el tiempo debían encontrar una solución para los problemas de la Hacienda Pública. La nuevas Cortes dedicaron mucha atención a este peliagudo asunto en los periodos de sesiones de 1820 y 1821. El nuevo ministro de Hacienda, José Canga Argüelles, consiguió finalmente que las Cortes aprobasen una nueva reforma fiscal. La nueva legislación fiscal fue continuista con la de Garay, ya que de nuevo la tributación se debía calcular en relación a la renta de los contribuyentes. Se pasó de un único impuesto, como era el caso de la Contribución General, a establecer tributos diferenciados para la agricultura (denominado Contribución Territorial), la industria y el comercio. Nos centraremos en describir el funcionamiento de la Contribución Territorial, ya que únicamente se ha conservado en el Archivo Municipal de Manzanares el cuaderno de reparto y cobranza de este tributo.

La Contribución Territorial se reguló a través del decreto de 14 de julio de 1821 y con la Instrucción Provisional para la Imposición y Cobranza de la Contribución Territorial de 17 de julio de 1821. Esta normativa estaba inspirada en la legislación previa de Martín de Garay, pero suponía también un claro intento de simplificar los aspectos más complejos de la Contribución General.

El objetivo de recaudación se estableció en 150 millones de reales y se realizó un reparto de cuotas entre provincias y poblaciones en base al importe de los diezmos cobrados por la Iglesia en el último

quinquenio. Esto representaba una ventaja respecto a legislaciones anteriores, ya que era información más objetiva y que no requería de la realización de grandes trabajos estadísticos previos. Según este criterio, la cuota asignada a la provincia de La Mancha fue de 3.116.542 reales⁸ y la correspondiente a Manzanares de 93.863 reales.

Para calcular el tipo impositivo de cada contribuyente, se realizaba la misma operación que en el caso de la Contribución General, se dividía la cuota asignada a la población entre el total de rentas, en este caso agrícolas, obtenidas en la localidad. En el caso de Manzanares, las rentas calculadas fueron de 1.022.544 reales, con lo que el tipo impositivo fue de un 9,18%. Este porcentaje era ligeramente superior al 8,57% calculado el año anterior en la Contribución General.

Las rentas objeto de tributación eran las generadas por fincas rústicas y en este aspecto la legislación de Canga Argüelles presenta notables novedades. En el artículo 3 del decreto de 14 de julio se establecía que se consideraría como renta de una finca rústica lo que el propietario hubiera percibido, en dinero o especie, en caso de estar arrendada. Esta disposición supone una notable simplificación respecto al cálculo de las rentas según la Contribución General, que requería que las juntas de partido elaborasen el modelo 1, con la media de precios de cada producto en el último quinquenio, y el modelo 2, con el porcentaje que representaban los costes anticipados. Ya hemos comentado anteriormente que la elaboración del modelo 2 generó muchas dudas en las juntas de partido y contribuyó a ralentizar todo el proceso recaudatorio. Adicionalmente, Canga Argüelles simplificaba el aparato burocrático, eliminando a las juntas de partido, dejando sólo en manos de diputaciones y ayuntamientos la recaudación de la Contribución Territorial.

⁸ Decreto de 6 de julio de 1821.

En la legislación de Canga Argüelles, al igual que en el caso de la Contribución General, no se establecieron exenciones para los contribuyentes con menores rentas, pero al menos se dio un trato favorable a las personas que trabajasen directamente la tierra a costa de los propietarios. Esto se reflejó en la forma de reparto de la contribución de una finca entre arrendador y arrendatario. El propietario debería pagar tres cuartas partes de la contribución y el arrendatario sólo un cuarto, cuando en los contratos de arrendamiento el reparto de la renta era porcentualmente más generoso con el arrendatario.

La instrucción del 17 de julio establecía la obligación de que los peritos nombrados por los ayuntamientos elaborasen un cuaderno en el que se registrasen todas las fincas del término municipal. La información que debía contener el documento se debería estructurar en cinco columnas que incluyesen el nombre del contribuyente, la finca o propiedad sujeta a la contribución, la renta anual calculada para la finca, la contribución que debía pagar y una última columna que se dejaría en blanco para reflejar posteriormente en ella los pagos realizados. El cuaderno elaborado en Manzanares siguió razonablemente estas instrucciones, como puede apreciarse en la figura 5, ya que únicamente echamos en falta la columna para registrar los pagos.

Esta nueva reforma del ministro Canga Argüelles tampoco dio los frutos esperados y el déficit desbocado continuó siendo la principal preocupación de los responsables de Hacienda. El final del Trienio Liberal en 1823 supuso la vuelta al poder de los absolutistas y el restablecimiento de la legislación fiscal previa a 1817, con la vuelta a la tributación indirecta como base del sistema fiscal. Habrá que esperar hasta la exitosa y duradera reforma fiscal de 1845 de Alejandro Mon, heredera en buena parte de los planteamientos de la legislación de Martín de Garay (Hernández Andreu,

2009), para que en España se asentase de forma definitiva la tributación directa.

La elaboración del Cuaderno General de Riqueza de 1820 en Manzanares

En el mismo legajo en el que se han conservado los cuadernos de 1820 hay un elevado número de cartas y circulares del propio Ayuntamiento, de vecinos y de la administración de Hacienda. Estos documentos son una excepcional fuente de información que permite conocer con cierto detalle el proceso de elaboración de los cuadernos en Manzanares.

Lo primero que debemos destacar es que la elaboración del cuaderno no estuvo exenta de dudas, polémicas y reclamaciones de todo tipo. Buen ejemplo de ello es el desconcierto que causó entre las autoridades manzanareñas un oficio recibido el 19 de julio de 1820, relativo a un decreto del 10 de mayo de ese mismo año. Desconocemos el contenido del oficio y del decreto, pero sí sabemos que llevó a los peritos a dudar sobre si la base imponible del impuesto debía calcularse “por capitales o por utilidades”. No deja de sorprender que tres años después de aprobada la Contribución General, los responsables de aplicarla en un pueblo como Manzanares todavía se cuestionasen uno de los conceptos básicos del nuevo impuesto, como era la tributación por renta o utilidades.

Otro efecto del oficio del 19 de julio fue que la Junta local de Manzanares consideró que los empleados públicos debían tributar por su sueldo en la Contribución General. De nuevo resulta llamativo que pudieran llegar a esta conclusión cuando en el decreto del 31 de mayo 1817 se especificaba claramente en el artículo 36 que sólo a los empleados públicos cuyo sueldo fuera superior a los 12.000 reales anuales se les debía aplicar un 4% de descuento en su nómina para el pago del nuevo impuesto. La Junta ordenó al alguacil mayor

Figura 5
Renta de Antonio Plaza, administrador de Correos

Sitio	250
Dos mil vidios	310
Encomienda de...	150
Cuarenta y cinco...	210
Por calor en los pastos	049
Una huerta en...	150
Cuanta parte de...	1200 or 1239 or 113.24.

No se le asigna ninguna renta y se indica su cargo que le exonera del pago del impuesto.
Fuente: Cuaderno General de Riqueza de 1820.

que requiriese a todos los organismos públicos de Manzanares que remitiesen a los peritos los sueldos y pensiones de sus empleados.

El administrador de la Encomienda remitió el 7 de agosto la información requerida sobre los sueldos pagados a sus empleados sin poner ningún tipo de objeción⁹. En el caso del administrador de Correos, respondió extrañado que en aplicación de la normativa vigente ya estaba descontando un 4% a aquellos empleados con un sueldo superior a los 12.000 reales anuales. El requerimiento a la administración de Hacienda fue respondido desde Ciudad Real por el intendente Diego Miras Peralta. Escribió una larga carta el 8 de agosto de cinco folios en la que mostraba su mayor indignación porque el Ayuntamiento de Manzanares pretendiese hacer tributar a los empleados de Hacienda en contra de lo que estipulaba la legislación vigente. En su escrito, lleno de reproches, aprovechaba para recordar al Ayuntamiento las

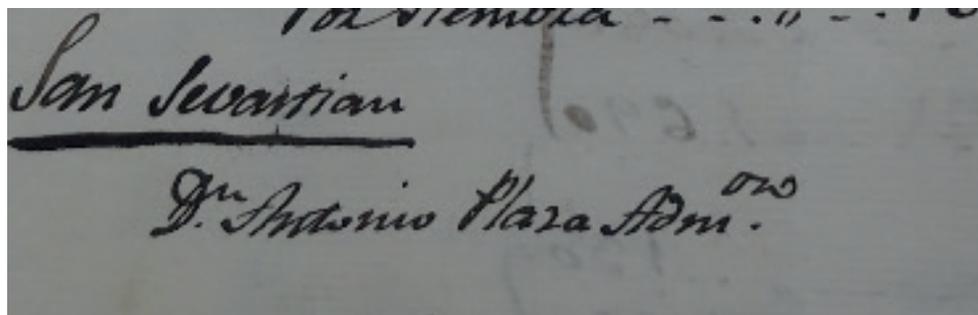
numerosas deudas que tenía por la cobranza de impuestos ya vencidos.

Ante esta diversidad de criterios, el Ayuntamiento de Manzanares decidió el 14 de agosto consultar a la Diputación Provincial, adjuntando todas las respuestas recibidas de los diferentes organismos. La Diputación Provincial contestó el 21 de agosto haciendo referencia a un oficio del día 17 en el que la Dirección General de la Hacienda Pública aclaraba expresamente al Ayuntamiento de Manzanares que la única tributación de los empleados públicos era el descuento de un 4% en aquellos salarios superiores a los 12.000 reales. No deja de sorprender la relativa celeridad para la época con la que los diferentes niveles de la administración intercambiaban mensajes, solicitaban aclaraciones o recibían instrucciones. En los cuadernos que se han conservado se observa que finalmente se respetó esta disposición, como puede observarse en la figura 6.

Los vecinos de Manzanares también presentaron numerosas reclamaciones durante la elaboración de los cuadernos. Se podrían clasificar estas reclamaciones en dos tipos

⁹ En 1820 Manzanares era la sede de una de las principales encomiendas de la Orden de Calatrava y el beneficiario de sus rentas era Fernando VII.

Figura 6
Propiedades agrícolas de Pedro Toribio Saldaña



Fuente: Cuaderno de la Contribución Territorial de 1821.

principales: técnicas o políticas. Mientras las primeras protestaban por el cálculo concreto de la renta de algún bien, las segundas eran mucho más generales y pretendían poner de manifiesto las injusticias del nuevo impuesto. Sin lugar a dudas, son mucho más interesantes las reclamaciones de tipo político que denotan la existencia de una opinión pública en Manzanares interesada en el devenir de los asuntos de estado. Se han conservado dos cartas firmadas por unos cuarenta vecinos en las que se hacía una crítica integral a los principios que estaban rigiendo la elaboración de los cuadernos, ya que consideraban que se estaba vulnerado la Constitución de 1812. En las cartas se invocaba el artículo 8 de la Constitución que obligaba a “todo español, sin distinción alguna, a contribuir en proporción de sus haberes para los gastos del Estado” y el artículo 339 que establecía que “las contribuciones se repartirán entre todos los españoles con proporción a sus facultades, sin excepción ni privilegio alguno”.

Se quejaban de que había exenciones injustificadas en el pago de los impuestos, como era el caso de empleados y jubilados de organismos públicos y también en el caso de los diezmos cobrados por la Encomienda y

el Arzobispado de Toledo. Denunciaban una ocultación de rentas por parte de los más acomodados por la “imposibilidad de ajustar a otros sus conocidas ventajas y utilidades”, en contraposición con la “facilidad con que al mero agricultor mediano se le ajusta la cuenta”. Criticaban que las rentas se calculasen por rendimientos pasados en lugar de presentes y que no se ajustasen a la situación real de cada vecino.

También ponían de manifiesto la injusticia que representaba que la Contribución se aplicase sin ningún tipo de exención para los vecinos con menores ingresos. Destacaban la situación de los criados, que tenían que tributar por la soldada que recibían por sus servicios cuando no les bastaba “para sostenerse un tercio del año y todos están empeñados”. En el caso de los jornaleros, a los que describen como “mal alimentados”, denunciaban que tenían que pagar por los reducidos ingresos que obtenían por las pequeñas plantaciones de azafranal que arrendaban y con las que intentaban mejorar su precaria situación. En el caso de agricultores y artesanos, les calificaban de “oprimidos” por “una sobrecarga que les imposibilita de continuar sus tareas y los hace menos útiles al Estado y sus familias”.

Si analizamos todos estos argumentos, podemos concluir que más que una queja contra el Ayuntamiento, ya que como veremos en todos los casos estaba cumpliendo con la legislación vigente, eran en realidad críticas dirigidas contra el nuevo gobierno constitucional, que no había corregido los defectos de la Contribución General aprobada por los gobiernos absolutistas.

En el caso de la exención de los empleados, ya hemos visto que sólo debían pagar los que tuvieran sueldos superiores a los 12.000 reales. Esta norma era especialmente injusta ya que este elevado límite hacía que en la práctica muy pocos tuviesen que tributar por ser un salario restringido a altos cargos. El mayor salario que conocemos en Manzanares de un empleado público, el del administrador de la Encomienda, ascendía a 11.000 reales y, por tanto, estaba exento de retención (Valor Bravo, 2013: 674). Para los empleados que superaran los 12.000 reales, la tributación era sólo de un 4%, porcentaje que era menos de la mitad del que tuvieron que pagar los manzanareños en 1820 y 1821 (8,57% y 9,18%).

Las quejas presentadas por el tratamiento fiscal de los diezmos tampoco tenían fundamento jurídico. La tributación de los diezmos dependía de quién fuese el beneficiario. Los diezmos cobrados por los eclesiásticos no tenían que pagar la Contribución General y, en su lugar, la Iglesia se comprometió a hacer un donativo a Hacienda de 30 millones de reales anuales durante un periodo de seis años. Sin embargo, los diezmos cobrados por laicos sí que estaban sujetos al pago de la Contribución General.

En Manzanares, los beneficiarios de los diezmos eran el Arzobispado de Toledo, por un tercio de la recaudación, y la Encomienda, por los dos tercios restantes. En el caso del Arzobispado es evidente que por ser una institución eclesiástica no estaba sujeta a la Contribución General. En el caso de la Encomienda, al estar administrada por la Corona y ser el beneficiario último el rey Fernando VII, se podría considerar que era un diezmo cobra-

do por un laico. Sin embargo, en una orden del 8 de septiembre de 1817 se estableció que las encomiendas de los infantes y las administradas por cuenta del rey debían tener el mismo tratamiento fiscal que los diezmos eclesiásticos y, por tanto, contribuir únicamente en el donativo de 30 millones de reales anuales que debía hacer la Iglesia.

Esto suponía en el corto plazo un grave perjuicio para los vecinos ya que en el reparto de la cuota asignada a la localidad no se tenían en cuenta los cuantiosos ingresos de la Encomienda y provocaba un aumento de la presión fiscal de los manzanareños. Por ejemplo, en el año 1816 la renta neta obtenida de la Encomienda de Manzanares ascendía a la importante cantidad de 465.636 reales (Valor Bravo, 2013: 526). Suponiendo que en 1820 la renta de la Encomienda fuera la misma que en 1816, si calculamos el efecto fiscal que hubiese tenido que estas rentas se incluyesen en el cuaderno de Manzanares, tendríamos que de los 257.043 reales que se tenían que pagar en la localidad, la Encomienda debería haber aportado 34.538 reales. Esto hubiese supuesto bajar la presión fiscal de los manzanareños en más de un 13%. También es cierto que, si la normativa se hubiese aplicado con todo rigor, en el medio plazo el hecho de incluir las rentas de la Encomienda hubiese tenido un efecto menor, ya que también habría supuesto un aumento de la cuota asignada a Manzanares al ser mayor la renta total de la población.

En cuanto a la queja sobre calcular las rentas con rendimientos pasados, debemos recordar que los precios utilizados era la media del último quinquenio y esto suponía un notable perjuicio en un periodo como éste que estuvo marcado por la deflación de los precios de los productos agrícolas. En cualquier caso, el Ayuntamiento, una vez más, se estaba ajustando a la legalidad. En el asunto del trato fiscal de sirvientes y jornaleros, de nuevo el Ayuntamiento no hacía más que aplicar la normativa vigente, que sólo contemplaba exenciones para los salarios de los jornaleros, pero no en otras rentas que pudiesen obtener

como, por ejemplo, por la explotación en régimen de arrendamiento de pequeñas parcelas.

Por todo ello, los responsables municipales se limitaron a responder que no se aceptaban las reclamaciones porque “el método que se observa en el reparto de contribución que se reclama, es conforme del sistema mandado”. Al menos, el Ayuntamiento accedió a reenviar los escritos a las autoridades provinciales por si consideraban oportuno elevarlos a instancias superiores.

Aunque hasta ahora hemos relatado sobre todo comunicaciones cuyo origen fueron dudas o reclamaciones surgidas en Manzanares, las autoridades provinciales mantuvieron también por iniciativa propia una constante correspondencia con el consistorio manzanareño para aclarar diversos temas. Este empeño de las autoridades por orientar a los ayuntamientos en la aplicación de la normativa tuvo éxito en el caso de Manzanares. Como hemos constatado, los Cuadernos Generales de Riqueza elaborados en Manzanares siguieron con bastante exactitud los criterios establecidos por la nueva legislación.

Los trabajos iniciados el 26 enero con la designación de los peritos, debieron finalizarse a principios de septiembre. Según establecía la normativa, una vez elaborados los cuadernos, debían exponerse de forma pública durante 15 días en el Ayuntamiento para que los vecinos pudieran consultarlos y presentar reclamaciones en caso de desacuerdo. En Manzanares, este periodo de queja se estableció entre el 4 y el 19 de septiembre de 1820. El plazo para resolver las reclamaciones era de 30 días a partir de la publicación de los cuadernos. Si se hubieran cumplido las fechas, se debería haber cerrado el proceso a principios de octubre. Sin embargo, el Ayuntamiento siguió recibiendo y atendiendo quejas durante todo el mes de octubre y noviembre.

Finalmente, el 29 de noviembre de 1820, los peritos firmaron solemnemente, ante los regidores municipales, que habían realizado los cuadernos “con arreglo a las relaciones y noticias que se les han comunicado y a las su-

periores órdenes que rigen”. Al día siguiente, los regidores se reunieron en la sala capitular de la casa consistorial para firmar ellos también el reparto realizado por los peritos. Lo que debiera haber sido en circunstancias normales un acto protocolario acabó desembocando en un serio conflicto. Hasta tres regidores se negaron a firmar los cuadernos, argumentando que no habían tenido tiempo para examinarlos ni, por tanto, comprobar si eran legítimas las quejas que los vecinos expresaban públicamente. La actitud de estos tres regidores, sumada a las quejas y reclamaciones presentadas durante la elaboración de los cuadernos, denota un fuerte rechazo en el seno de la sociedad manzanareña ante el nuevo tributo o, en el mejor de los casos, ante la forma en la que se habían repartido las cuotas del impuesto entre los vecinos. La sesión del día 30 se cerró sin lograr un consenso por lo que se decidió convocar una nueva reunión al día siguiente.

En la reunión del día 1 de diciembre se acordó finalmente entregar los cuadernos a los tres regidores que protestaron el día anterior y se les concedió un plazo de cuatro días para examinarlos. Para evitar más dilaciones se apercibió a los regidores disidentes de una multa de 50 ducados (550 reales) en el caso de que se pospusiera aún más la aprobación definitiva de los cuadernos. Desconocemos qué pasó finalmente, si los tres regidores, ante la amenaza de multa, se avinieron a aprobar los cuadernos en el plazo concedido. En cualquier caso, terminar los cuadernos en el mes de diciembre suponía un enorme retraso ya que, según la normativa, debían elaborarse en el primer cuatrimestre de cada año.

En el caso del cuaderno elaborado al año siguiente para la Contribución Territorial también se produjeron significativos retrasos. El cuaderno de 1821 no se terminó de elaborar por los peritos hasta el mes marzo de 1822. Tras haber pasado un periodo de 15 días para reclamaciones, fue enviado el 2 de abril a la Diputación Provincial. En este organismo debía abrirse un segundo periodo de reclamaciones de 15 días. Finalmente, el 4 de junio de 1822

fue devuelto por la Diputación al Ayuntamiento para que éste, una vez superadas todas las formalidades, empezase con el cobro de la Contribución Territorial. Teniendo en cuenta que según la normativa de la Contribución Territorial el año fiscal había empezado el 1 de julio de 1821 y terminaba el 30 de junio de 1822, se habían consumido nada menos que once meses en elaborar el cuaderno.

Aunque los cuadernos no estuviesen finalizados, los ayuntamientos hacían una recaudación a cuenta, suponemos que utilizando las cuotas de años anteriores. Aun así, en Manzanares de nuevo se observa un considerable retraso en la recaudación. Esta debía hacerse por cuatrimestres y en agosto de 1820 de los 79.444 reales que debían haberse ingresado en Hacienda correspondientes al primer cuatrimestre del año, quedaban aún pendientes por pagar 54.444 reales, es decir, la recaudación ascendía a poco más de un 31%. En esta misma fecha, también quedaban por pagar 62.271 reales de la Contribución General del año anterior. Suponiendo que la cuota para Manzanares de 1819 hubiese sido igual que la de 1820, la recaudación sólo habría llegado a un 74% de la cantidad exigida por Hacienda.

Todos estos retrasos, unidos a la pésima situación financiera de la Hacienda, llevaron a las autoridades a imponer multas, embargos y penas de prisión, conocidos con el nombre de apremios, con el objetivo de acelerar la recaudación. Fue también frecuente el recurso a los apremios militares, en los que se utilizaba al ejército para coaccionar a los contribuyentes y que, además, encarecía la factura fiscal ya que implicaba que los ayuntamientos debían asumir los gastos extraordinarios que implicasen el traslado de las tropas. El uso excesivo de los apremios, sobre todo los de tipo militar, tenía el efecto de hacer aun más impopular el nuevo sistema fiscal.

También tenemos constancia del uso de los apremios en Manzanares por las quejas enviadas a las Cortes. En la sesión de las Cortes del 2 de octubre de 1820 se leyó una queja de un

manzanareño contra el alcalde “por haberle puesto preso sin otra causa que la de negarse a pagar 60 reales que indebidamente se le quería exigir”¹⁰. Días después, en la sesión del 7 de octubre, se leyó otra exposición de varios labradores de Manzanares pidiendo el cese de los apremios realizados por el Ayuntamiento para exigirles el pago de los impuestos¹¹.

Conclusiones

Los documentos localizados en el Archivo Municipal de Manzanares son una prueba fehaciente de que las reformas fiscales de Martín de Garay y Canga Argüelles llegaron a ponerse en funcionamiento de forma efectiva. Se conservan en Manzanares los cuadernos de Garay de 1820 y el de Canga Argüelles de 1821. La queja de uno de los vecinos, en la que hacía referencia a sus rentas calculadas en 1818, nos permite saber que desde este año se había puesto en funcionamiento la recaudación de la Contribución General.

No sólo se elaboraban los cuadernos, sino que además se procedía de forma efectiva a su cobro. Se conserva el libro de cobros de 1820 y gracias a una respuesta del intendente Diego Miras Peralta en agosto de ese mismo año, en relación a las dudas sobre la tributación de los empleados públicos, sabemos que se había recaudado en 1819 alrededor de un 74% de la cantidad asignada a Manzanares, porcentaje superior a la media nacional.

Adicionalmente, tenemos constancia, gracias a la documentación conservada que incluye una voluminosa correspondencia del Ayuntamiento con las autoridades provinciales o numerosos escritos de los vecinos, que en la elaboración de los cuadernos se cumplió razonablemente con la normativa vigente.

Este relativo éxito en la aplicación de las reformas fiscales en Manzanares no debe

¹⁰ Periódico *El Universal* del 3 de octubre de 1820.

¹¹ Periódico *Misceláneo de comercio, política y literatura* del 8 de octubre de 1820.

hacernos pasar por alto que las autoridades municipales se tuvieron que enfrentar a numerosos problemas. Las dudas y preguntas del Ayuntamiento a instancias superiores de la administración denotan que, en 1820 tras tres años de vigencia de la Contribución General, todavía existía mucha incertidumbre sobre el funcionamiento del impuesto. Por otro lado, los escritos de los vecinos y los escrúpulos de algunos regidores a la hora de firmar los cuadernos translucen una situación de gran descontento y tensión en la localidad. En este sentido, es importante resaltar la existencia de una opinión pública en Manzanares, de ideología claramente liberal, que demandaba un sistema fiscal más progresivo, que eximiese a los más desfavorecidos, como jornaleros y sirvientes. Todos estos obstáculos provocaron que los cuadernos se finalizasen en Manzanares con casi un año de retraso, prácticamente solapándose con la elaboración de los documentos del siguiente año fiscal. El proceso de cobro tampoco fue sencillo ya que el Ayuntamiento tuvo que recurrir a los apremios, multas y penas de prisión.

Pasados dos siglos, estos documentos se han convertido una fuente de información de primera calidad para conocer cómo era la sociedad y la economía a principios del siglo XIX y, por este motivo, merecerían ser objeto de mayor atención por parte de los historiadores.

Bibliografía

- BRINGAS GUTIÉRREZ, Miguel Ángel (2003): “Un catastro poco conocido: el apeo y valuación general de Martín de Garay, 1818-1820”, en *CT Catastro*, 47, pp. 143-157.
- BRINGAS GUTIÉRREZ, Miguel Ángel (2008): “Estructura documental de los Cuadernos Generales de Riqueza de Martín de Garay, 1818-1820”, en *CT Catastro*, 64, pp. 79-110.
- BRINGAS GUTIÉRREZ, Miguel Ángel (2017): “Valuación catastral de la propiedad urbana en una ciudad española. El apeo de casas y edificios de Logroño 1818-1820”, en *CT Catastro*, 91, pp. 83-114.
- BRINGAS GUTIÉRREZ, Miguel Ángel, Mazo Durango, del Íñigo, Mercapide Argüello, Guillermo y Aguilar Cuesta, Ángel Ignacio (2021): “El catastro, la estadística y Martín de Garay en la Comunidad de Madrid, 1817-1820”, *Estudios Geográficos*, 82 (290), e064, <https://doi.org/10.3989/estgeogr.202077.077>
- 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 (español) pp. 141-153 (inglés). [Disponible en red: www.catastro.minhac.es].
- CUENCA ESTEBAN, Javier (1981), “Ingresos netos del Estado español (1788-1820)”, en *Hacienda Pública Española*, 69, pp. 183-208.
- FONTANA LÁZARO, Josep (2002): *La quiebra de la monarquía absoluta (1814-1820)*. Barcelona, Editorial Crítica, 432 pp.
- HERNÁNDEZ ÁNDREU, Juan (2009): “Los orígenes de la fiscalidad española contemporánea”, en *Revista Empresa y Humanismo*, 12(1), pp. 63-88.
- MAESO BUENASMAÑANAS, Miguel Ángel (2020): “Historia de Manzanares”. [Disponible en red: <https://www.manzanareshistoria.es>]. [Fecha de consulta: 30/01/2021].
- MAESO BUENASMAÑANAS, Miguel Ángel (2020): “Manzanares hace 200 años: El trazado urbano según los Cuadernos Generales de Riqueza (1820)”. [Disponible en red: <https://www.manzanareshistoria.es/2020/03/el-manzanares-de-hace-dos-siglos-el.html>]. [Fecha de consulta: 30/01/2021].
- VALOR BRAVO, Diego (2013): *Las infantes-comendadores. Modelo de gestión del patrimonio de las Órdenes Militares*. Madrid, Universidad Rey Juan Carlos, 950 pp.

Los Sitios Reales como testigos de una época: aproximación holística a la arquitectura del Real Sitio de El Pardo a través de las diferentes escalas de su arquitectura

María Luisa Walliser Martín¹

Profesora visitante de la Universidad Rey Juan Carlos

Resumen

Con el traslado de la corte a Madrid realizado por Felipe II, comienza a regularizarse el desplazamiento del monarca y la corte a los Sitios Reales en el entorno de la capital con un doble objetivo: el disfrute de la naturaleza y de la caza y el refuerzo de la imagen del mismo y la representación de la corte como un espacio de poder y magnificencia. La normalización de esta rutina por Felipe V y la estabilización de un ritmo estacional por Carlos III hicieron que estos lugares se consolidaran y crecieran, conectando el territorio y generando una estrategia espacial en torno a los palacios. Su afición por la caza y la relación con la naturaleza a través de los recursos naturales y pro-

ductivos, favorecen la aparición de nuevas tipologías arquitectónicas interconectadas que articulan el territorio. El Real Sitio y monte de El Pardo representa un magnífico ejemplo de ello que ha llegado a nuestros días. Las diferentes campañas cartográficas y catastrales llevadas a cabo durante los siglos XVII y XIX permiten conocer y comprender no solo la dimensión física de esta ocupación, sino también la humana: la realidad material e inmaterial de estos lugares.

Palabras clave: Sitios Reales, El Pardo, Escala, Arquitectura, Contextualización, Territorio, Catastro

The Royal Sites as witnesses of an era: holistic approach to the architecture of the Royal Site of El Pardo through the different scales of its architecture

¹ Profesora visitante. luisa.walliser@urjc.es.
<https://orcid.org/0000-0001-7782-2684>.

Abstract

With the transfer of the court to Madrid by Felipe II, the movement of the court to the Royal Sites in the surroundings of the capital begins to be regularized with a double objective: the enjoyment of nature and hunting and the reinforcement of the image of the monarch and the representation of the court as a space of power and magnificence. The normalization of this routine by Felipe V and the stabilization of a seasonal rhythm by Carlos III made these places consolidate and grow, connecting the territory and generating a spatial strategy around the palaces. His fondness for hunting and his relationship with nature through natural and productive resources, favor the appearance of new interconnected architectural typologies that articulate the territory. The Royal Site and Mount of El Pardo represents a magnificent example of this that has survived to this day. The different cartographic and cadastral campaigns carried out during the 17th and 19th centuries allow us to know and understand not only the physical dimension of this occupation, but also the human one: the material and immaterial reality of these places.

Keywords: Royal Sites, El Pardo, Escalas, Architecture, Contextualization, Territory, Cadastre

Introducción, objetivos y metodología

Los Sitios Reales representan un testigo perfecto de épocas pasadas, ya que abarcan diferentes escalas, tanto en su configuración física como conceptual: desde la escala territorial, a la doméstica, pasando por la urbana y la arquitectónica. Cada una de estas escalas es producto y reflejo de la interrelación entre diferentes disciplinas: geografía, política, historia, arte y arquitectura, así como de los oficios y técnicas con las que se crearon; también lo son de sus usos, de las costum-

bres y de los anhelos y necesidades de la vida cotidiana de las personas que habitaron estos espacios en cada época. En este sentido, es imprescindible entender los Sitios Reales madrileños como un sistema, un engranaje perfecto, reflejo de la forma de vida de la corte de los sucesivos monarcas que los ocuparon (Hortal, 2020: 198)

El objetivo del presente trabajo es facilitar esta visión transversal y holística de los Reales Sitios madrileños y más concretamente del Real Sitio de El Pardo. En él se trata de mostrar tanto el patrimonio tangible como el patrimonio intangible a través del análisis de las diferentes escalas de la arquitectura y la ocupación del territorio, así como su función y uso acorde al modo de vida de la corte dentro de una sociedad y una época.

La aproximación a dichas escalas y ámbitos se realiza a través de la recopilación, revisión y estudio de las diferentes fuentes principalmente gráficas, cartográficas y planimétricas creadas en los siglos XVII y XVIII; así como de las fuentes escritas y autores más relevantes, poniéndolos en diálogo entre sí y referenciando la información al territorio.

Las principales fuentes gráficas utilizadas consisten en dos tipos de planos cuya factura dista algo menos de un siglo entre sí. Ambos están elaborados con diferente finalidad, sin embargo, aportan en cierto modo información similar respecto del estado y funcionamiento del Real Sitio de El Pardo en un momento preciso. El primer juego se trata de la documentación y planos generados para el aposentamiento de la jornada real de El Pardo en 1785, custodiados en el Archivo General de Palacio (AGP). El segundo grupo de documentos se refiere a los planos elaborados por la Junta General de Estadística como resultado del proyecto catastral que llevó a cabo a mediados del siglo XIX y que se custodian en el Instituto Geográfico Nacional (IGN). Como complemento a las fuentes principales, se utiliza además documentación gráfica, cartográfica y planimétrica conservada en la

Biblioteca Nacional, el Archivo Histórico Militar o la Biblioteca del Congreso de Washington: planos que van desde la representación del territorio con mayor o menor rigor, a los planos de arquitectura y otros elementos civiles. El acceso digital a estos últimos archivos ha facilitado en gran medida la investigación.

El análisis de la información, tanto gráfica como textual, contenida en dichas fuentes permitirá hacer una aproximación poliédrica a las diferentes escalas de la arquitectura, la ocupación del territorio y el modo de vida de la corte dentro de una sociedad y una época, tratando en cada una de ellas unas temáticas específicas de acuerdo con los datos obtenidos.

Así, cada escala aporta información sobre uno o varios ámbitos de conocimiento: la escala territorial aporta información sobre geografía, geología, flora y fauna, la explotación del territorio, las infraestructuras, incluso de política y poder, a través del estudio de los límites territoriales definidos por las pragmáticas dictadas por los diferentes monarcas. La escala urbana se centra en la configuración de los núcleos urbanos generados en torno a palacio, en su morfología y funcionamiento, que delata la expansión de la corte y la forma de vida y relación imperante entre el monarca y los cortesanos que vivían en él. La escala arquitectónica hace referencia a los edificios, tipologías y funcionamiento de estos, así como a su estética y construcción. La escala doméstica contempla el interior de los edificios y muestra, a través de su estudio, los usos y costumbres y la vida cotidiana. Aporta información sobre arte y artistas, de las “artes menores” o artes decorativas, de los gustos, de la moda. Pero también informa de las personas que conformaban la corte y habitaban esos espacios, de sus oficios y aficiones. En este sentido, la documentación conservada (textos, planos y cartografía) resultan imprescindibles para saber más de los individuos que habitaban estos lugares: quiénes eran, dónde vivían, qué posición y funciones

desempeñaban dentro del sistema de la corte, así como cuáles eran sus derechos, deberes y posiciones.

El texto se estructura en dos grandes bloques: en el primero se definen conceptos y elementos importantes del discurso y se pone en contexto la documentación gráfica seleccionada. Además, en esta primera fase se sientan las bases sobre las que se articulará este estudio. El segundo bloque consiste en un recorrido por las diferentes escalas de los Reales Sitios, de la escala más lejana (territorial), a la más cercana (doméstica), analizando las claves para su lectura. De la escala territorial se analizará, en primer lugar, la articulación del territorio a través de las jornadas reales. La segunda aproximación se centrará en la expansión territorial y organización del Real Sitio del Pardo entre los siglos XVII y XVIII, analizando las características, las circunstancias que provocan dicha expansión, la organización interna de su territorio, así como los elementos arquitectónicos rústicos y civiles que lo configuran. De la escala urbana se analizará el nacimiento y configuración del núcleo urbano de El Pardo, atendiendo a su trazado y funcionamiento con la inserción de nuevos espacios públicos y de servicio, así como la aparición de nuevas tipologías para dar servicio a un séquito cada vez más numeroso y exigente. En la escala arquitectónica se analizarán los principales elementos arquitectónicos. Y, por último, en la escala más cercana se abordará someramente el estudio de la escala doméstica a través del análisis de los individuos que residían en el Real Sitio de El Pardo.

Por último, resaltar la incorporación de imágenes a lo largo del texto con el objetivo de ilustrar y sintetizar el papel de la arquitectura de los Reales Sitios como articuladora de las diferentes escalas del paisaje. Algunas de estas imágenes están generadas a partir de la interpretación y manipulación de los documentos gráficos originales.

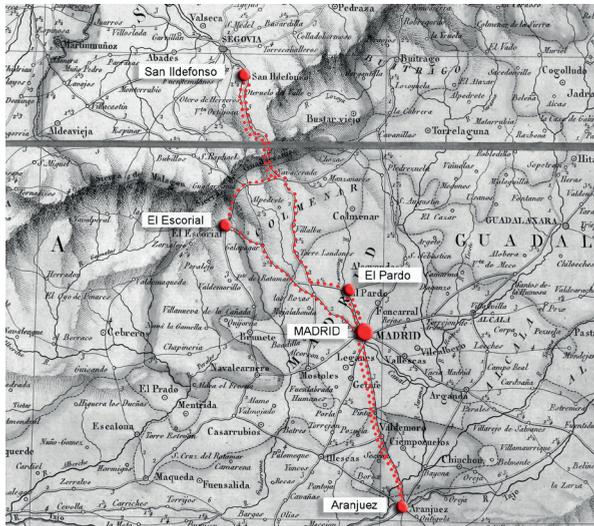
La itinerancia de la corte, las jornadas reales y sistema de Reales Sitios madrileños

Aunque la itinerancia de la corte era algo habitual desde el medievo, en el que la corte se ubicaba donde se encontraba el rey, será en 1561, con el establecimiento de la misma en Madrid con Felipe II, cuando cobren importancia los desplazamientos entre los cuatro Reales Sitios del momento cercanos a la capital (Sancho y Leiva, 2003: 87). Primero con la construcción de El Escorial y posteriormente con el desarrollo del resto: Aranjuez, El Pardo y Valsaín, primero, y San Ildefonso, después, construido en el siglo XVIII. A partir de entonces, lo que antes eran desplazamientos temporales para la realización de una actividad concreta, como la caza o alguna celebración, se convertirá en un movimiento estacional de la corte entre dichas localizaciones.

Durante el reinado de los Austrias, estos solían pasar nueve meses al año en Madrid, incluido el verano (López-Cordón Cortezo, 2016: 64), y solo tres fuera de la ciudad. Pero con la llegada de los Borbones, este esquema se invierte y Felipe V pasa a alojarse tan solo dos meses en la ciudad y el resto en el campo, en los Sitios Reales. Se inicia así la dinámica de las jornadas que heredará y consolidará su hijo Carlos III a su llegada a España desde Nápoles, convirtiéndola en una estricta rutina, por la que la corte se desplazaba a un Real Sitio en cada estación, llegando a pasar en Madrid tan sólo algo más de un mes y distribuyendo el resto del año entre: El Pardo (invierno), Aranjuez (primavera), La Granja de San Ildefonso (verano) y El Escorial (otoño) (Varas Teleña, 2016: 264-265) (fig. 1).

Dicho monarca inaugura el ciclo de los Sitios Reales el 15 de abril en Aranjuez y pasa su primera estancia en El Pardo el 7 de enero de 1761 (López-Cordón Cortezo, 2016: 66).

Figura 1
Localización de los Sitios Reales de jornada sobre la base del plano de Tomás López



Fuente: Elaboración propia.

A partir de este momento, y durante el resto de su reinado, esta jornada comenzaba con regularidad ese mismo día y terminaba inmediatamente antes del Domingo de Ramos (Fernán Núñez, 1898: 43). Las fechas de las jornadas en Aranjuez variaban más porque dependían de la Pascua. Allí pasaba el monarca hasta mediados de junio, cuando volvía a Madrid para pasar dos o tres semanas antes de trasladarse a San Ildefonso. Las jornadas en El Escorial y la Granja de San Ildefonso estaban relacionadas. En el viaje de ida hacia el palacio de verano, hacía en El Escorial una escala, generalmente de un día, para descansar. Pero era en el camino de vuelta a Madrid, cuando la estancia en el Escorial se prolongaba, generalmente, de finales de septiembre a principios de diciembre. En Madrid el rey pasaba, en el mejor de casos, un poco más de un mes desde su llegada de El Escorial en diciembre, hasta el 7 de enero, que reanudaba el ciclo estacional de las jornadas con su desplazamiento a El Pardo. Esta rutina la detalla Fernán Núñez, biógrafo del rey, en el tomo II de “Vida de Carlos III”².

Conociendo en detalle esta rutina, se puede entender la esencia y el funcionamiento de los Reales Sitios madrileños como un sistema, un engranaje perfecto en el que discurre la vida de la corte, y así contextualizar su patrimonio arquitectónico y cultural, evidenciando todo lo que este puede comunicar.

Las *jornadas reales*, como se denominaba al desplazamiento de la corte entre los di-

ferentes emplazamientos, surgen, por tanto, por un lado, como fruto del gusto de los monarcas por la naturaleza y su afición por la caza; por otro, como una herramienta de representación y poder de la corte. Estos movimientos de la corte definirán en gran medida la configuración espacial de los Reales Sitios, el territorio que ocupan, su urbanismo y su arquitectura. Pero también definirán el tiempo y el devenir de las personas que acompañaban al rey en las jornadas y que habitaban aquellos espacios.

La complejidad y el gasto (Sancho, 2016: 86) que suponía el desplazamiento regular de la corte entre los Reales Sitios y el alojamiento y manutención de la cada vez más extensa comitiva obliga a los monarcas a tener un férreo control sobre quién acompañaba a la corte. Este control se hace a través de los planes de aposentamiento. En este sentido, Carlos III, dará una especial importancia a la compañía de la familia real durante las jornadas y su integración en la vida de la corte, lo que tuvo gran importancia en la organización y desarrollo de las jornadas Reales, puesto que suponía cubrir las necesidades que los diferentes miembros de la misma generaban: personal de servicio y de alojamiento, lo que multiplicó enormemente el séquito que acompañaba a la real comitiva, aumentando en la misma medida el gasto que representaba para la corona.

Contextualización de la documentación gráfica seleccionada: un objeto, dos momentos, dos aproximaciones

En este punto se tratará de explicar, definir y contextualizar las dos fuentes principales de documentación gráfica seleccionadas: por un lado, los *planos de aposentamiento de las jornadas de 1785* y, por otro, los *planos topográfico-catastrales de los Rea-*

² Fernán-Núñez, biógrafo del rey, describe minuciosamente esta rutina en el tomo II de la *Vida de Carlos III*: “Pasaba en el Sitio de El Pardo desde el 7 de enero hasta el sábado de Ramos, que volvía a Madrid. Allí estaba diez días, y el miércoles, después de Pascua, por la mañana, a las siete, salía para Aranjuez, donde permanecía hasta últimos de junio, día más o menos. Pasaba en Madrid desde este día hasta el 17 o el 18 de julio, que marchaba a comer, cazar y dormir a El Escorial, y de allí, al día siguiente, al Sitio de San Ildefonso. Allí se detenía hasta el 7 o el 8 de octubre, que bajaba a El Escorial, de donde se restituía a Madrid entre el 30 de noviembre y el 2 de diciembre, y permanecía allí hasta el 7 de Enero siguiente...”, (p. 43).

les Sitios levantados por la Junta General de Estadística en la década de 1860. Se trata de dos conjuntos cartográficos que distan algo menos de una centuria entre sí, ideados y elaborados con diferentes finalidades: el primero, acomodar a la corte que acompañaba al rey en las jornadas y controlar el gasto de la corona en dichos desplazamientos; el segundo, inventariar los bienes de la corona con el fin de ajustar los derechos, deberes sobre éstas y servir de base para un futuro impuesto sobre los inmuebles, cuando, una vez terminada la catastración de todo el país se implantara el impuesto sobre los inmuebles (rústicos y urbanos). Dos conjuntos cartográficos diferentes que aportan información complementaria y de los que se puede extraer lecturas y conclusiones comunes.

El aposentamiento de Floridablanca de 1785

Como se ha apuntado, el desplazamiento de la comitiva real durante las jornadas obligaba al monarca a proporcionar alojamiento a todo aquel que le seguía. La organización de esta logística se hacía a través de los planes de aposentamiento. El especial interés de la documentación correspondiente a las jornadas de 1785, conservada en el Archivo General de Palacio y en la Real Biblioteca, radica en que, además de la relación de los cuartos ocupados por cada criado en las diferentes jornadas, existen documentos gráficos que permiten ubicar a estos en el espacio.

Se trata de varios conjuntos de planos datados hacia 1785, realizados tras dos Reales Órdenes del conde de Floridablanca, secretario del Despacho de Estado y secretario del Despacho interino de Gracia y Justicia, expedidas el 11 de enero de 1785 y dirigidas al mayordomo mayor y al caballero mayor, jefes superiores de la Real Casa y Real Caballeriza y Ballestería

respectivamente con el objetivo de que los criados del rey “que hacen las Jornadas en los Reales Sitios tengan los Alojamientos correspondientes a proporción del grado de cada uno, y evitar también las quejas de estos con motivo de la desigualdad, y aun tardanza con que se les aloja” (Fernández, 2016: 236).

Por esta razón, Carlos III manda al mayordomo mayor, el duque de Medinaceli y al caballero mayor, el marqués de Villena, que remitan al conde de Floridablanca una relación de todos los individuos que se alojan de su cuenta en los Reales Sitios; otra de los alojamientos propios de S.M. en cada Real Sitio; otra de los que se alquilan de su cuenta en cada uno de ellos, junto con la cantidad anual a la que ascendían los alquileres de estos, todo ello acompañado de un Plan topográfico de cada alojamiento, sin excepción alguna, indicando si es cuarto principal, bajo o guardilla y el sujeto que lo ocupa. El encargo comienza por El Pardo, al que le siguen el resto de Reales Sitios. El resultado son tres grandes conjuntos de planos de cada Real Sitio, en función de si representan el alojamiento de la Real Caballeriza, el de la Real Casa en los Sitios de El Pardo, Aranjuez y San Lorenzo, y el de la Real Casa en San Ildefonso.

Durante las jornadas reales, en el ramo de la Real Casa, el departamento que se encargaba de hacer el trabajo de alojar a cada uno de los criados de la real comitiva era el oficio de la furriera³. El resultado de este trabajo fue un conjunto de planos compuesto por portadas, planos topográficos, planos geométricos de las casas y sus cuartos, y la explicación de los planos.

Los planos topográficos, uno por cada Real Sitio, muestran el trazado urbano de

³ En 1785 el jefe de furriera era Francisco García de Echaburu. Ese año el encargado del aposentamiento durante las jornadas fue el ayuda Antonio Ortega y Samaniego, como sustituto de Gil de Castresana (Fernández, 2016: 237).

la población y llevan rotulado el nombre de las casas en las que se aposentan los criados. Las casas del rey se destacan en color encarnado. Las casas alquiladas también llevan rotulada la numeración en correspondencia con las plantas de los planos geométricos.

Los planos geométricos corresponden a todas las casas, tanto del rey como particulares, e incluyen, en algunos casos, además de las plantas, secciones y alzados. En cada uno de los planos aparecen una o varias plantas de edificios en las que se muestran los cuartos diferenciados por colores.

Los proyectos de obras afectan exclusivamente a las casas propias del rey y tienen como objetivo aumentar la capacidad de estas con el fin de reducir el gasto.

Las explicaciones de los planos geométricos contienen la relación completa de los criados de la real servidumbre, con mención a su cuerpo o familia, oficio al que pertenecen, número de sujetos y destino, nombre y apellidos, casa en la que se alojan, hacia donde tienen la vista las casas, número de entradas al cuarto con el color que le corresponde a los planos geométricos, número de piezas de que se compone, medidas, planta en la que se halla, y en su caso si cuenta con cocina, repostería, caballerizas o cocheras con su capacidad. En las casas alquiladas, además aparece el coste del alquiler y el número del plano geométrico. Algunos de los planos están firmados por Merlo. Se desconoce la autoría de los planos de El Pardo, ya que son los únicos que no tienen firma.

Una vez recibidos los planos por el conde de Floridablanca en 1787 se entrega la documentación a José Merlo para que la reconozca. Tras su estudio, Merlo trabaja en racionalizar el número de criados necesarios en cada Jornada y prepara la relación general de familia para cada Sitio que debía remitir a Floridablanca

para su corrección antes de pasar a la aprobación el rey.

Con la muerte de Carlos III, a finales de 1788, los trabajos de Merlo se ven trastocados, pues su hijo, Carlos IV, introduce importantes cambios en el desarrollo de las jornadas, eliminando El Pardo y ampliando a seis meses la estancia en Aranjuez.

El aposentamiento de El Pardo

El Pardo es el Real Sitio más pequeño y el que cuenta con menor número de casas para alojamiento. Allí el rey era el dueño de todo el suelo y de muchos de los principales edificios. Él era el responsable de dar permiso para construir casas, con la condición de que únicamente viviesen en ellas los dependientes del Real Sitio y de que el resto de las casas se alquilasen durante las jornadas. El objetivo era que el pueblo no creciera en exceso y provocase la destrucción de los bosques del entorno y, como consecuencia, la disminución de la caza que en ellos se encuentra.

De los planos de la Real Casa se conservan la portada, el plano topográfico⁴, 21 planos geométricos, entre los que se encuentran las plantas⁵ y alzado del Palacio Real⁶, las plantas de la Casa de Oficios,⁷ las plantas de la Casa de Retamar⁸, las de la parte del rey de la Casa de Infantes⁹ y las plantas del resto de las casas del rey y de la totalidad de las casas alquiladas. Además de 7 planos del proyecto de ampliación de la Casa de Oficios¹⁰ y Casa de Retamar¹¹ y de cons-

⁴ AGP. P00003219.

⁵ AGP. P00000679 y P00000674.

⁶ AGP. P00006999.

⁷ AGP. P00001577 (planta baja), P00001578 (planta principal), P00001579 (planta de guardillas).

⁸ AGP. P00000680.

⁹ AGP. P00000677 (planta de entresuelos y piso bajo), P00000676.

¹⁰ AGP. P00001720, P0001580, P00001576, P00001491.

¹¹ AGP. P00000681.

Figura 2

Comparación de los planos urbanos generados en el aposentamiento para la jornada de El Pardo en 1785 (izquierda), con los planos generados por la Junta General de Estadística en la década de 1860 (derecha)



Izquierda: Plan topográfico del Real Sitio de El Pardo. Escala gráfica en pies castellanos. Autor: Sabatini. Fecha: 1785. Fuente. Archivo General de Palacio.

Derecha: Topografía Catastral de España. Provincia de Madrid. Partido Judicial de Colmenar Viejo. Ayuntamiento de El Pardo. Término de El Pardo. Parcelario Urbano. Escala: 1/500. Montaje de las hojas: 1B (Ref. 287477_IGN), 2B (Ref. 287478_IGN), 1C (Ref. 287479_IGN), 2C (Ref. 287480), 1D (Ref. 287481_IGN), D2 (Ref. 287482_IGN). Autor: Junta General de Estadística. Fecha: s/f, Fuente: Instituto Geográfico Nacional.

trucción de nuevas cocheras y caballerizas¹². Falta el primero, que correspondía al alzado de la Casa de Oficios. Cuenta también con un conjunto de 14 hojas con la explicación de los planos¹³.

Los planos correspondientes a la Real Caballeriza son 9; 6 planos geométricos correspondientes a la casa propia del Rey, entre los que se encuentran las Reales Caballerizas y Ballestería, la Casa de Labor¹⁴,

la Casa del Barrón¹⁵, las cuadras ubicadas en la Casa de Oficios dedicadas a los caballos de “Regalada de sus altezas” y a los “caballos sobresalientes”¹⁶, una casa frente a la Casa de Infantes y dos planos correspondientes a las casas alquiladas.

Respecto al número de personas que se alojaban en la jornada de 1785, Fernández hace una relación pormenorizada, así como de su distribución en las diferentes casas y edificios atendiendo a la información obtenida de la lectura de los planos.

¹² AGP. P00000678.

¹³ AGP. P00000682_01 al P00000682_01.

¹⁴ AGP. P00000670.

¹⁵ AGP. P00001560.

¹⁶ AGP. P00000669.

Este punto se volverá a tratar en las sucesivas escalas (2016: 240).

Como articulación con el siguiente apartado, la figura 2 muestra una comparación entre los planos urbanos generados en el aposentamiento para la jornada de El Pardo en 1785 (izquierda), con los planos generados por la Junta General de Estadística, en la década de 1860 (derecha).

Los planos de los Sitios Reales españoles formados por la Junta General de Estadística

El siglo de las XVIII es también el de la eclosión de los catastros en Europa. España se incorpora a este proceso en 1716 con el proceso catastral impulsado por Patiño en Cataluña. A este le seguirá en 1749 el catastro de Ensenada, que abarca todos los territorios de la Corona de Castilla. En lo esencial, con carácter similar al de Patiño, aunque recoge más información, y la metodología de trabajo utilizada es más compleja y refinada (Camarero, 2018).

Madrid es la única ciudad española que cuenta con tres catastros, levantados entre 1749 y 1876, uno textual y dos planimétricos: el catastro de Ensenada (1749), la Planimetría General de Madrid (1749) y la Planimetría catastral, o el parcelario urbano, de la villa de Madrid levantado por los geómetras de la Junta de Estadística (1861-1870) (Camarero, 2011: 29).

La información urbana que esta contiene se refiere a los edificios, tanto de vivienda, como industriales y comerciales (a excepción de los religiosos y los de la Corona). Recogen el nombre del propietario del inmueble, calle, barrio, dimensiones, dependencias, linderos, cargas hipotecarias y el valor de la renta, y en sí está en alquiler o lo ocupa el propietario (Marín y Camarero, 2011).

Sin embargo, los Reales Sitios, por sus características especiales, en muchas ocasiones

no han quedado recogidos en estos catastros históricos. En el caso del Catastro de Ensenada recoge todos, salvo los cinco de jornada y San Fernando, que estaba naciendo en ese momento. Tras varias consultas al rey por mano de Ensenada, se estableció que “quedarían totalmente exentos de averiguación los cinco Reales Sitios de jornada (El Retiro, El Pardo y su extensión el Soto de Viñuelas, San Ildefonso, Aranjuez, y El Escorial), todos los demás bienes deberían ser averiguados” (Camarero y Aguilar, 2019: 37).

La exclusión de los Reales Sitios de jornada del catastro del Siglo de las Luces nos priva de una información para ese momento, que, por otro lado, y de otra manera, se ocupaba de recabar la Corona, como demuestra el caso de los planes de aposentamiento de jornada. Si bien los datos recabados y la finalidad no son los mismos, sí que aportan información similar en algunos aspectos que nos ayudan a discernir cómo era la realidad física (arquitectónica) y social en determinado momento.

Durante la década de 1860 esto cambia con el desarrollo por parte de la Junta General de Estadística de un levantamiento catastral, base para dar cumplimiento a la Ley de deslinde del Patrimonio de la Corona, aprobada en 1865. Dicha ley ordena inventariar y cartografiar los Sitios Reales. La Junta General de Estadística desarrolla una amplia planimetría a través de sucesivas campañas de levantamiento, en las que se vieron implicados más de un centenar de geómetras. Se levantaron más de 60.000 hectáreas correspondientes a los Reales Sitios de Aranjuez, La Casa de Campo, el Real Sitio de La Florida, El Pardo-Viñuelas, San Lorenzo del Escorial, La Granja de San Ildefonso y el Real Bosque de Riofrío. Estos planos se encuentran en su mayoría en el Instituto Geográfico Nacional (IGN) y representan una fuente insustituible para conocer el estado del patrimonio de la Corona justo antes de la desamortización.

Se trata de unos mapas de concepción y diseño uniforme que abarcan diferentes escalas y documentan el estado de las propiedades

de la Corona en las provincias de Madrid y Segovia justo cuando acaba de producirse la definición jurídica de la Ley del 12 de mayo de 1865¹⁷ y se inicia el proceso de desamortización de una parte del Patrimonio Real. Dicha cartografía ilustra el paso del sistema cortesano al Estado Liberal moderno iniciado en el siglo XVIII y que en España culminará en la segunda parte del siglo XIX.

Existen referencias a esta cartografía tanto en la obra de Sancho (1995), como en la de Cantarero (2014). Por su parte, Urteaga y Camarero (2014) ofrecen una visión general de conjunto del Proyecto, de su desarrollo y de su final, de la cartografía conservada, de los autores que la llevaron a cabo, así como de las técnicas de levantamiento que utilizaron para hacerlo. Todo ello lo hacen a través de la revisión de los fondos que custodia el IGN, que es el heredero de la documentación generada por la Junta General de Estadística.

El deslinde del patrimonio de la Corona

Ya hemos contado en apartados anteriores el nacimiento (siglo XVI), consolidación (siglo XVII) y expansión (siglo XVIII) del sistema de Sitios Reales madrileños.

Durante el siglo XIX, a la vez que se producía un afianzamiento gradual del régimen constitucional, se realizan diversos intentos de hacer el inventario de los bienes patrimoniales del rey. Algunos promovidos desde la Corona para reforzar el sentido de propiedad tras el trienio liberal (Labrador, 2019), otros desde el Estado en sentido contrario.

Este proceso culminará con la aprobación en 1865 de la Ley deslinde del Patrimonio de la Corona¹⁸. Dicha Ley hace una distinción entre tres tipos de bienes: los que debían integrar el Patrimonio de Corona, que pasaban a ser de titularidad pública; los que, perteneciendo

al real patrimonio, se podían desamortizar, y finalmente los adquiridos por los reyes a título particular y hereditario, que forman parte del caudal privado del rey. El Patrimonio de la Corona se declaró indivisible, inalienable y exento de toda contribución y carga pública. Dentro de éste se citaban expresamente los Reales Sitios de El Retiro, la Casa de Campo, La Florida pertenecientes a Madrid y los Reales Sitios de jornada: el Pardo, San Ildefonso, Aranjuez y San Lorenzo, así como su biblioteca y pertenencias (Merlos, 1995: 284).

De las posesiones territoriales quedaban segregados los cuarteles destinados al aposento de las tropas, que pasaban a ser dominio del Estado.

Además, la Ley de deslinde ordenaba formar un inventario detallado y descriptivo de todos los bienes tanto muebles, como inmuebles. Como parte de este trabajo se ordena proceder al levantamiento de los planos topográficos de todas las fincas rústicas. Los ejemplares de estos planos debían depositarse en la secretaría de la Real Casa y en las secretarías del Congreso y el Senado para discutir posibles cuestiones que pudieran surgir entre la Real Casa y el Estado. Se formó una comisión mixta en la que estaban representadas ambas partes y que fue quién decidió los elementos que debía contener el catálogo de bienes inmuebles, resultando una averiguación catastral en toda regla. Los datos requeridos fueron los siguientes:

1. Situación, medida y linderos de todo el Real Sitio, palacio o establecimiento;
2. Los edificios que contiene, con expresión de la situación, clase, medida y número de plantas de cada uno;
3. Los terrenos pertenecientes al Real Patrimonio, con expresión de la situación, clase, medida, distribución y productos de cada uno;
4. Los edificios y terrenos particulares o de corporaciones o establecimientos públicos incluidos en las posesiones del Real Patrimonio.

¹⁷ <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1865/138/A00001-00001.pdf>.

¹⁸ Ver nota anterior.

En ese momento la Junta General de Estadística ya llevaba años trabajando en la realización de un catastro topográfico-parcelario de la provincia de Madrid, por lo que en 1865 ya tenía avanzado el trabajo, terminado el levantamiento de la Casa de Campo y la Florida y muy avanzados los del Pardo.

A pesar de la magnitud del encargo y los factores políticos en contra, tanto el Estado, a través de la Hacienda Pública, como la Casa Real tenían mucho interés en que estos se terminasen. La primera por identificar los bienes de la Corona susceptibles de ser desamortizados y, por tanto, de pasar a titularidad pública. La segunda, porque se identificasen los elementos pertenecientes a la Corona no susceptibles de desamortización, porque la propia Ley otorgaba una serie de derechos sobre ellos: como el uso y disfrute de los montes de arbolado y la disposición de sus cortas y aprovechamiento. Por otro lado, en los Reales Sitios de Aranjuez y San Ildefonso, se reservaba a la Casa Real el dominio útil de los solares que se dedicasen a la construcción de casas. Ambas medidas permitían a la Corona obtener unos ingresos extraordinarios que no le venían nada mal.

El proyecto catastral de la Junta General de Estadística

La Junta General de Estadística fue la primera institución española encargada de reunir la información estadística y cartográfica necesaria para la gobernación del país. La Ley de Medición del Territorio, aprobada en 1859, ponía bajo dependencia directa de ésta las operaciones geográficas que antes se ejecutaban en diferentes ministerios: la Carta Geográfica de España, el Mapa Geológico, los reconocimientos hidrológicos y forestales y la cartografía catastral. En 1860 el programa del servicio de estadística se decantó hacia la realización de un triple inventario: del territorio, de la población y de la riqueza, dando prioridad a la formación de un catastro geométrico que comenzaría por Madrid.

El planteamiento técnico del catastro se debe al ingeniero militar y cartógrafo Francisco Coello, jefe de la Dirección de operaciones topográfico-catastrales de la Junta de Estadística. Coello planteaba la fusión de la realización del catastro parcelario con el levantamiento de un mapa topográfico de España a gran escala, de modo que la planimetría catastral sirviera de base para formar la carta geográfica. La fusión de ambos levantamientos requería que las operaciones planimétricas y de nivelación se hiciesen simultáneamente.

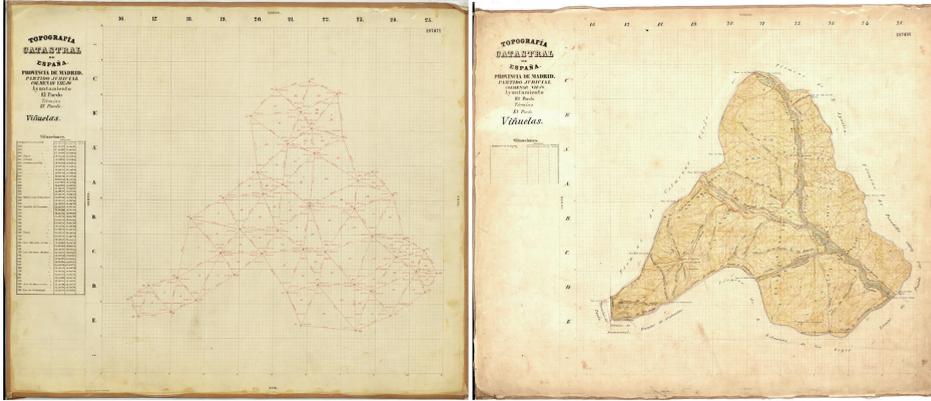
El plan de Coello una vez perfilado se consolidó en un modelo topográfico-catastral que incluía las siguientes operaciones, cada una de las cuales daría lugar a documentos cartográficos específicos:

1. Reconocimiento del perímetro del término, daría lugar a un croquis perimetral a escala 1:20.000, levantado por medición de ángulos y distancias.
2. Señalamiento de los límites de la propiedad. Para ello se procedía a dividir el término en polígonos o fracciones a escala 1:2.000 limitados por caminos o accidentes naturales del terreno.
3. Trabajos trigonométricos que generaba una red trigonométrica a escala 1:20.000 que podía tener una o varias hojas.
4. Levantamiento de detalle, que se concretaba en dos series de planos, uno con los polígonos de rústica a escala 1:2.000 y planos de las manzanas de urbana con los edificios a escala 1:500.
5. Trabajos de gabinete.
6. Por último, se llevaba a cabo la formación de listas de propietarios y cédulas catastrales.

La unidad territorial de levantamiento utilizada eran los términos municipales.

Los citados planos constituían las llamadas *minutas de campo*, que posteriormente se encajaban y dibujaban en gabinete y que daban lugar a la formación de tres series cartográficas: los planos de mayor escala, referidos a

Figura 3
Topografía Catastral de España. Provincia de Madrid



Partido Judicial de Colmenar Viejo. Ayuntamiento de El Pardo. Término de El Pardo. Hojas Miriamétricas. Viñuelas. Escala 1:20.000. Fuente: Instituto Geográfico Nacional. Fuente: Instituto Geográfico Nacional. Izquierda: Triangulación (Ref. 287472_IGN). Derecha: Plano de conjunto (Ref. 287486_IGN). Autor: Junta General de Estadística.

las poblaciones a escala 1:500. Estos planos contenían los pormenores de las propiedades urbanas, la toponimia, los edificios públicos, la numeración de las parcelas y las curvas de nivel cada 5 metros. En paralelo se formaban las denominadas hojas kilométricas, formadas por los planos de detalle de cada término municipal a escala 1:2.000, también con curvas de nivel cada 5 metros. En estas hojas se señalaban los vértices de la triangulación, los detalles del perímetro y el interior de las parcelas rústicas y urbanas, los detalles topográficos, los límites de pagos rurales, la clase de cultivos y la numeración de las parcelas. Por último, se dibujaban los planos de conjunto de los términos municipales a 1:20.000, con curvas de nivel cada 10 metros. Estas son las denominadas hojas miriamétricas y en ellas debían figurar los puntos de triangulación principal, los pueblos, barrios, casas aisladas y caseríos, los caminos públicos, la red hidrográfica y masas de cultivo de más de 10 hectáreas, así como cualquier accidente topográfico

considerado de importancia (Muro, Nadal y Urteaga, 1996).

En la figura 3 se muestra como ejemplo los documentos generados en dos de las fases mencionadas anteriormente en el desarrollo del levantamiento catastral de El Pardo, concretamente del Soto de Viñuelas: la triangulación y el perímetro del término.

Esta documentación era la que el levantamiento debía tener, según establecía el proyecto de Coello, ligado a la publicación de la Ley de Medición del Territorio. Los trabajos realizados en la primera etapa (de 1857 a 1859) respondían más a un catastro por masas de cultivo, no parcelario, y la información ni estaba completa, ni era uniforme ya que los trabajos de levantamiento no habían sido homogéneos y la diversidad de técnicas empleadas dio lugar a unos resultados parcialmente heterogéneos, incluso a la duplicidad de planos. La segunda etapa del trabajo ya dirigida por Coello se extiende de 1860 a 1870, con

una breve interrupción en 1866-1868 en que la Junta pone en marcha un *Avance catastral* (*levantamiento de perímetros*), infinitamente más simple técnicamente que el de Coello, al tiempo que colabora con los ayuntamientos de Almería, Granada, Soria, Cuenca, Huete, Valdeolivas, Toledo, Cartagena y Murcia en el levantamiento de sus planos urbanos (Camarero, Vidal, García y Fernández, 2015; Nieto, Ferrer, Camarero, García, 2017, y Camarero, 2014, Vidal y Camarero, 2013 y 2014).

El levantamiento de los Reales Sitios: el caso de El pardo

El levantamiento de los Reales Sitios se realiza entre 1861 y 1869. Los primeros Sitios en los que se llevó a cabo el levantamiento topográfico fueron en la Casa de Campo, La Florida y El Pardo, debido a la cercanía a la Escuela del Catastro¹⁹ (Urteaga, 2007), ya que se eligieron estas posesiones para que los estudiantes realizaran sus prácticas de topografía.

El desarrollo del levantamiento del Real Sitio de El Pardo fue algo accidentado. El deslinde y señalamiento del Real Sitio fue realizado en 1857 por la Comisión de Topografía Catastral por encargo de la Comisión de Estadística del Reino. Pero en 1861, la Junta de Estadística decide iniciar un levantamiento ordinario, llevando a cabo ese año los trabajos de triangulación, nivelación y poligonación. El levantamiento topográfico de detalle, que incluía los polígonos de rústica a escala 1:2.000 y los planos de urbana a 1:500 se realizó a lo largo de 1862 y 1863, en la realización de esta tarea participaron media docena de geómetras. Una vez terminada la fase de trabajo de campo, la sección de dibujo y litografía de la Junta se encargó del dibujo final de las hojas kilométricas y

del parcelario urbano. Este último trabajo no se puede datar al carecer de fecha tanto unos como otros. La figura 4 muestra cuatro hojas kilométricas (escala 1:2.000), correspondientes al núcleo urbano de El Pardo y su entorno.

En 1866 al efectuar la comprobación de las operaciones trigonométricas, se detectó un error grave en el cálculo de coordenadas que podía comprometer el resultado del conjunto del levantamiento, por lo que fue preciso efectuar de nuevo el cálculo de coordenadas. El geómetra Eduardo Aquino Spa fue el encargado de corregir el cálculo de coordenadas, para lo que determinó la situación del Palacio de El Pardo mediante triangulación inversa respecto al Observatorio de Madrid.

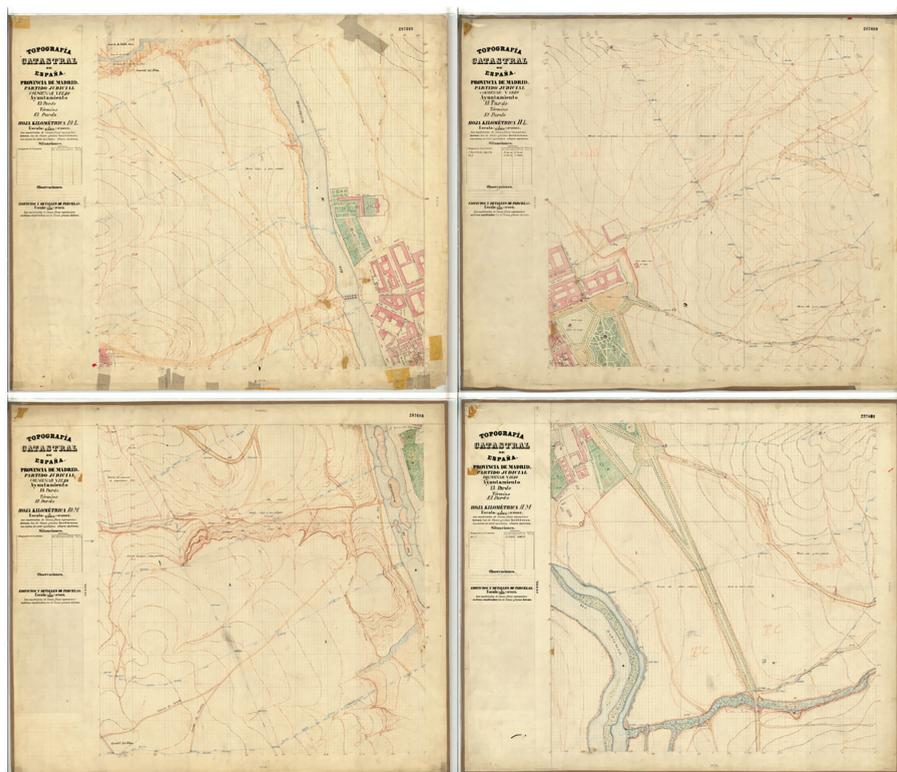
Debido al error descubierto en la determinación de las coordenadas, fue preciso rectificar y repetir de nuevo las hojas kilométricas que habían sido dibujadas con anterioridad²⁰. También fue preciso rectificar el cálculo de superficies y el perímetro del Real Sitio, lo que dilató la conclusión de los trabajos hasta 1867 (Urteaga y Camarero, 2014a: 16).

La documentación manuscrita que se conserva del levantamiento de El Pardo es muy rica, un total de 835 planos entre hojas de polígonos de rústica (escala 1:2.000), hojas de croquis perimetrales, itinerarios de nivelación y 24 planos de edificios. En gabinete se dibujaron a color un total de 258 hojas kilométricas y 10 hojas del parcelario urbano a 1:500. La información se completa con seis hojas

¹⁹ Escuela fue fundada en 1859 con el título de "Escuela Práctica de Ayudantes para la medición del Territorio" y cambió hasta tres veces de nombre hasta su desaparición en marzo de 1869 (Urteaga, 2011).

²⁰ De los planos del levantamiento de la Topografía Catastral de El Pardo conservados en el IGN, de las hojas kilométricas con las curvas de nivel, hay una serie de ellas marcadas con la palabra "Repetir" escrita en el centro. Dichos planos tienen su homólogo corregido en la misma serie. Las hojas son (la primera referencia del paréntesis es la de la hoja a repetir, la segunda, la de la hoja corregida): 11B (Ref.287741/ Ref. 287504), 17I (Ref.287742/287647), 5N (287744/287686), 12T (Ref.287747/287738), 13T (Ref.287748/287739), 13S (287735/287736).

Figura 4
Topografía Catastral de España. Término Municipal de El Pardo



Hojas Kilométricas correspondientes al núcleo urbano de El Pardo. Hoja nº 10L (Ref. 287668_IGN), Hoja nº 11L (Ref. 2876 69_IGN), Hoja nº 10M (Ref. 287680), Hoja nº 11M (Ref. 287681). Escala 1/2000. Fuente: Instituto Geográfico Nacional.

con la triangulación y cinco planos de conjunto a escala 1:20.000.

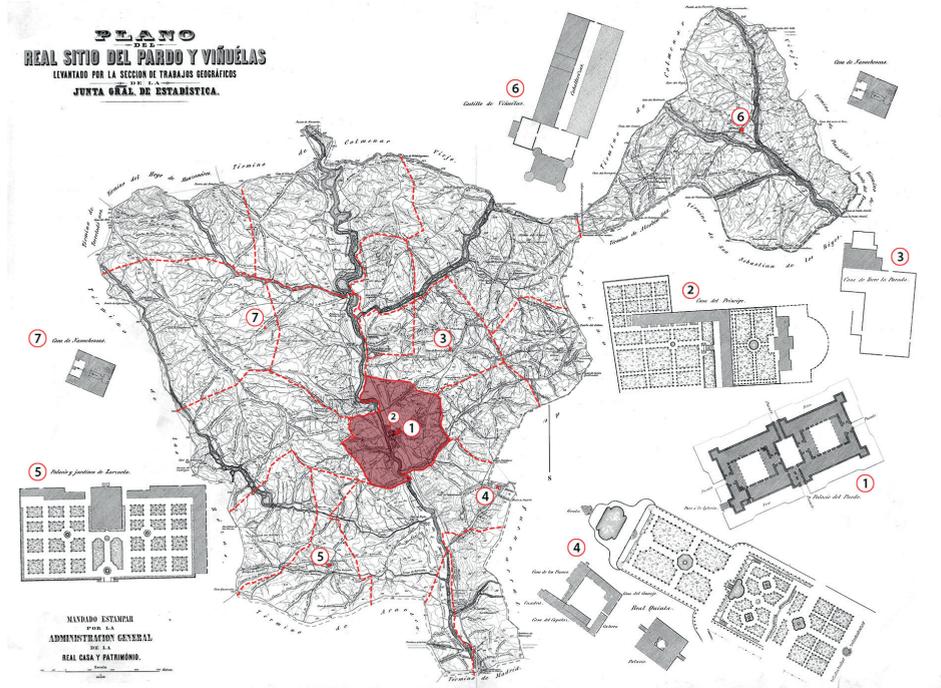
A partir de la cartografía manuscrita a escala 1:20.000 el dibujante Pedro Peñas realiza el Plano del Real Sitio del Pardo y Viñuelas a escala 1:40.000²¹, estampado mediante litografía en 1867. Este plano incluye en los laterales las plantas de los principales edificios de El Pardo a escala 1:1.000.

²¹ Se puede acceder al plano digitalizado a través de los fondos digitales de la Biblioteca Nacional: <http://bdh-rd.bne.es/viewer.vm?id=0000034791> [Último acceso: 02/07/2021].

En la figura 5 se ha hecho una modificación de la posición de las plantas de las arquitecturas para situarlas de acuerdo con su ubicación relativa al territorio, es decir, lo más cerca posible de su ubicación real en el plano. Se han numerado del 1 al 7: 1. Palacio de El Pardo, 2. Casita de Príncipe, 3. Torre de la Parada, 4. Quinta del Duque de Arco, 5. Palacio de la Zarzuela, 6. Palacio de Viñuelas. Además, se ha marcado sobre el propio plano la división de cuarteles y el núcleo originario (Monte Hueco, destacado con trama encarnada).

Figura 5

Localización de cuarteles, arquitecturas y monte hueco sobre el plano modificado del Real Sitio del Pardo y Viñuelas, levantado por la Sección de trabajos geográficos de la Junta Gral. de Estadística, realizado por Pedro Peñas



Localización del plano original: Biblioteca Nacional. Escala plano original: 1:40.000. Fecha: 1867. Fuente: Elaboración propia sobre el plano realizado por Pedro Peñas.

Escala territorial: los Reales Sitios madrileños y la articulación del territorio

Los Sitios Reales son mucho más que espacios palatinos, son el escenario en el que tiene lugar la vida del soberano y su corte y, como se ha mencionado anteriormente, contribuyen a la imagen del rey, de su monarquía.

“Los Sitios Reales en España permanecen siempre unidos a la arquitectura de los grandes palacios,

a los edificios consustanciales a los mismos, o a los bellos jardines. La planta del conjunto siempre queda determinada por la estructura del edificio palacial, obligando a plegarse a sus exigencias el mundo de alrededor, explicándonos a la perfección el sentido de la política absolutista”. (Tovar, 1988: 229).

Así comienza Tovar su alegato sobre el valor de lo rústico en los Sitios Reales, añadiendo que pocas veces se va más allá

de estos escenarios donde se desarrolla la vida cortesana y que disponen del control de los procesos económicos que les permiten transformar y embellecer estos sitios.

El origen de los Sitios Reales está, en general, vinculado al entorno natural, a sus accidentes y recursos, naturales o productivos de dicho entorno (Hortal, 2021:4): ríos, bosques de encina, pino o roble, caza o tierras fértiles, pero también ligados al paisaje, sus vistas y su disfrute. Muchos de ellos surgen a partir de pabellones de caza medievales, espacios de retiro espiritual o espacios productivos. Con Carlos V, estos espacios, utilizados puntualmente por el monarca para actividades concretas, pasan a convertirse en residencias palatinas, adecuadas para periodos más largos de tiempo.

El desplazamiento regular de la corte en las jornadas reales favoreció, por un lado, la creación de una red de comunicaciones e infraestructuras que conectaba las diferentes localizaciones permitiendo el abastecimiento y un desplazamiento más fácil, cómodo y seguro entre los diferentes Sitios, por otro, la consolidación, evolución y crecimiento de los cuatro principales Sitios Reales madrileños, ordenando y articulando el territorio en torno a estos.

De esta manera, esta concepción de espacios territoriales y urbanos, planificados partiendo de aspectos prácticos, pasan a adquirir una forma suntuaria que cumple el objetivo de impresionar y transmitir una imagen de poder y grandeza (Sancho y Leiva, 2003: 88), por lo que han pasado a formar parte de nuestro patrimonio como testigos cargados de interesantes significados culturales ligados a la realidad del poder y a la imagen bajo la monarquía absoluta.

A cada uno de estos palacios de jornada, se le fueron agregando terrenos de una extensión considerable para ser utilizados

como jardines, cotos de caza, bosques para leña o producciones agrícolas. Esta expansión llevada a cabo por los diferentes monarcas durante casi cinco siglos en los Sitios Reales se produce de forma particular en cada Sitio, pero a partir de unas pautas comunes a todos como veremos a continuación con el ejemplo concreto de El Pardo.

El valor de lo rústico

Es en este punto donde Tovar reivindica el valor y las características de lo que llama “ámbitos casi invisibles” refiriéndose al territorio articulado en torno a los Sitios Reales, a la periferia irradiada a partir de los núcleos palatinos, que arranca donde termina la trama urbana y comienza el campo.

Estos espacios, ya desde los siglos XVI y XVII (Labrador y Trápaga, 2017: 295) están pensados para cumplir funciones productivas y, sobre todo durante el XVIII, ligadas al desarrollo de lo agro, en una España básicamente rural, tanto desde el punto de vista económico, como demográfico. En ese contexto, se inicia el ensayo de un paisaje cultivado que se encuentra en los límites periféricos de la ciudad cortesana.

Si examinamos el emplazamiento de los Reales Sitios desde un encuadre global, Tovar (1988: 229) distingue tres elementos o invariantes: el primero es la residencia palaciega con sus jardines y sus zonas de servicio. Este conjunto tiene el máximo valor representativo para la imagen del monarca. En una segunda aproximación esta la ciudad, con su entramado de calles que ordenan la arquitectura y encuadran los monumentos, dirigiendo al palacio. El tercer nivel es el territorio, donde, según sus palabras “se prevé el saneamiento de colinas y llanuras cenagosas” y donde se ha de poner en marcha un sistema de canalización

como herramienta que permita experimentar con lo rústico creando modelos y controlando cualitativamente el diseño del entorno (paisaje).

Tovar quiere poner el énfasis en esta aproximación utilitaria a los Reales Sitios a través de los equipamientos territoriales poco estudiados y alejados de la faceta artística y representativa de los Reales Sitios. El reinado de Carlos III es cuando más claramente se ve esta planificación y trazado de la escala territorial. Aunque es Aranjuez donde este proyecto se lleva a cabo con mayor éxito gracias a las condiciones del lugar, el monarca traslada el mismo programa a la Casa de Campo y El Pardo que en ese momento se encuentra en su máxima expansión.

Aunque es Felipe II quien inicia esta relación entre representación y gobierno del rey absoluto en relación con la naturaleza a través del sistema de Reales Sitios, son Felipe V y Fernando VI los monarcas que dan un impulso definitivo a la modernización de los palacios campestres. Carlos III continuó con esta labor incorporando a la magnificencia de los Sitios Reales el ambiente natural circundante, conformando una plataforma de experimentación productiva. Planea, urbaniza y acondiciona el terreno en busca de la manera de intensificar el rendimiento agrícola, ganadero o industrial. Carlos III creó explotaciones modelo de gran lucidez en Aranjuez, y, en menor medida, en El Pardo, la Casa de Campo (Labrador, 2021:41) y otros lugares. Floridablanca está profundamente implicado en este proyecto.

Para la realización de estas operaciones, el monarca encomienda la tarea a sus ingenieros y arquitectos y, en una segunda fase, a especialistas de cada cultivo, creándose una pequeña población, con obligación de residencia agrupada por especialistas en los diferentes enclaves. En el Pardo dirigirán este proceso Saba-

tini, López Corona, Antonio Carlos de Borbón, Manuel Molina, Carlier, Marquet y Juan de Villanueva junto a algunos ingenieros extranjeros.

Destaca en esta empresa el inteligente aprovechamiento de los ríos y arroyos para el riego, cuya puesta en marcha corresponde a Carlos V y su hijo Felipe II. La construcción de acequias, presas, diques y puentes fue, desde el siglo XVI, ininterrumpida. Las tareas hidráulicas tienen una fuerte implicación en la puesta en marcha de programas de cultivos sirviéndose de los mejores adelantos técnicos de la época. El agua es un elemento fundamental que condiciona no solo la belleza, sino también la productividad de cada uno de los sectores.

El Real Sitio de El Pardo y su expansión territorial

El Real Sitio de El Pardo era la mayor de las posesiones reales y la más próxima a la corte, excluyendo las situadas en el propio término de Madrid (la Casa de Campo y la Real posesión de la Florida).

Nace como reserva cinegética establecida por los reyes de Castilla en el Monte de El Pardo, al norte de Madrid. En 1405 Enrique III manda construir una quinta de caza en medio del Monte de El Pardo, que fue ampliada por Enrique IV. En el reinado de Carlos I la quinta es demolida para ser sustituida por un palacio de jornada construido por el arquitecto Luis de Vega. Las operaciones realizadas desde entonces hasta el comienzo del reinado de Fernando VI se centran en el adecentamiento y adecuación del núcleo palatino para adecuarlo a las necesidades de los diferentes monarcas sin ampliar la extensión más allá del llamado "Monte Hueco", referido al entorno inmediato del palacio. (Hortal, 2021; Tovar, 1995; Sancho, 1995)

Sin embargo, Fernando VI trasladó las operaciones de mejora y ampliación

al territorio y decidió expandir el núcleo original mediante la adquisición de los terrenos anexos, incorporándolos como plena propiedad del patrimonio de la Corona. Crea así un “Soto Redondo” cercado, renunciando a los derechos regios de vedamiento de caza sobre posesiones ajenas que tantos problemas y gastos habían causado a la corona. Como resultado de esta operación, se fija un perímetro de casi 100 km, cercado en toda su longitud por una cerca de ladrillo a cal y canto de la que hoy aún se conservan restos. El carácter férreo de esta decisión quedó reforzado por el hecho de que la tapia que se comenzó en 1749 se concluyó antes de que estuvieran rematadas las ventas, que finalmente zanjó Carlos III en 1763.

Entre las posesiones adquiridas por Fernando VI se incluyeron las Batuecas, perteneciente al duque de Huéscar, y Viñuelas, que pertenecía a la marquesa de Mejorada y de Hinojares. A estos terrenos, Carlos III añadió la Moraleja, comprada a los descendientes del duque de Béjar en 1779. Tanto Viñuelas como la Moraleja fueron enajenadas en virtud de la Ley de 1869 sobre el Patrimonio de la Corona²².

Elementos para construcción del paisaje

Carlos III, además de la adquisición de estos terrenos y la finalización de la tapia comenzada por su hermano, llevó a cabo muchas otras operaciones en el Monte, muchas de las cuales tenían que ver con el uso cinegético. Entre ellas, destacan: la creación de casas de guardas, puertas, caminos de comunicación entre los diferentes cuarteles y edificaciones, y puentes, como el desaparecido

puente de la Trofa, junto a la Zarzuela, o la reedificación de la Casa de Navachescas o la construcción de unas nuevas caballerizas en Viñuelas. Todo este proceso queda ilustrado en el plano realizado por Francisco Martín del Horcajo (fig. 6) a principios del siglo XIX²³.

Aunque este plano es considerado el más antiguo, en el Archivo General de Palacio se conservan varios bocetos a mano alzada datados en el siglo XVIII, en los que aparecen grafiados tanto los cuarteles como las edificaciones principales de El Pardo. Los dibujos de animales y de diferentes tipos de árboles en el esquema aportan información sobre las especies que existen en cada zona del Monte²⁴.

Del programa constructivo general del reinado de Carlos III, sobresale el núcleo urbano con sus monumentos y casas comunes y servicios públicos del que hablaremos más adelante.

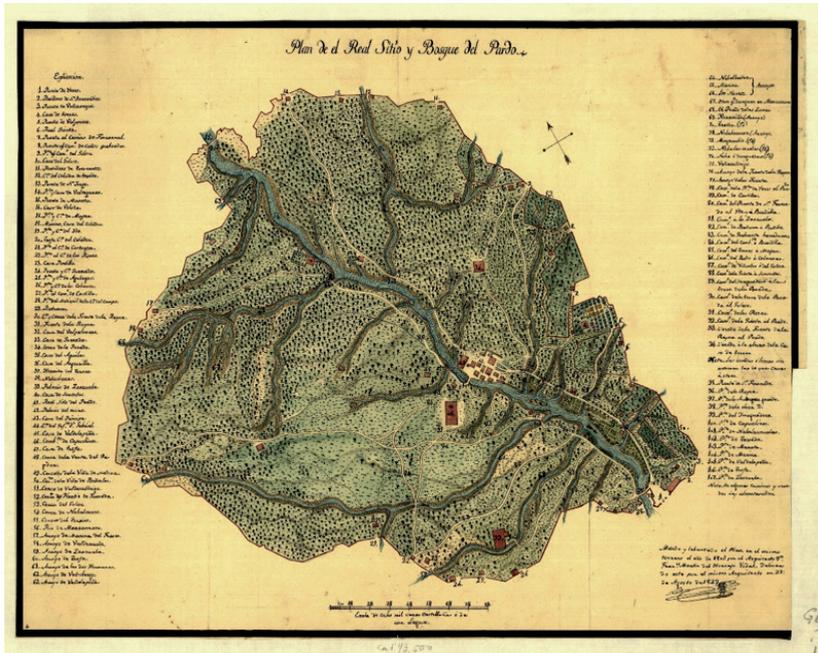
Del territorio destaca la nueva infraestructura: caminos, puentes, saneamiento de cada zona, riegos, programa en el que destacan obras civiles, como el camino de Castilla o el puente del Arroyo de Valdeculebra, ambos dirigidos por Molina, o el puente de los Capuchinos, trazado por Sabatini, o el de Tejada de Marcos de Vierma. Los puentes de la Zarzuela y arroyo de Troya también serán construidos como pasos de comunicación mayores por el mismo arquitecto.

²³ Anotación en la esquina inferior derecha del *Plan de el real Real Sitio y Bosque del Pardo* realizado por Franco Martín del Horcajo: “Medido y levantado el Plan en el mismo terreno el año 1805 por el Arquitecto Dn Francisco Martín del Horcajo Vidal. Delineado este por el mismo arquitecto en 21 de Agosto del 1823”.

²⁴ Tovar Virginia. *El Real Sitio de El Pardo*. Madrid: Patrimonio Nacional, 1995, 267. Representación de la Dehesa Vieja o Monte Hueco, río Manzanares y arroyos principales del Real Sitio de El Pardo. Siglo XVIII. Ref. P00001202, P00001203, P00001199. Archivo General de Palacio (AGP).

²² 1860-12-18 Declaración de la extinción del Patrimonio de la Corona, los de la Real Casa, y disponiendo su enajenación.

Figura 6
Plan de El Real Sitio y bosque del Pardo



Autor: Francisco Martín del Horcajo Vidal. Fecha: 1823 Fuente: Library of Congress. Accesible desde [https://www.loc.gov/item/2004632066/].

La importante red de caminos está fundamentada en dos objetivos: el primero es establecer una comunicación viaria dentro del núcleo, aislado con la construcción de su propia cerca. El segundo objetivo es establecer caminos de comunicación con cada núcleo adyacente y, desde cada uno de ellos, con la ciudad y el Palacio Real. Proyectos como el camino Pardo-Madrid o el entramado de caminos que unirán el palacio con los diferentes núcleos son también obras de gran importancia.

La obra de infraestructura general fue muy compleja, tanto por la planificación del suelo, como por la conducción del agua a cada sector donde hay jardines y huertas. Destacan las intervenciones del

ingeniero Janeli y Boules Saritre en el aprovechamiento de las aguas. La labor de Sabatini en materia de puentes y el alcantarillado fue también muy destacado, como también el papel de Francisco Carlier y de Jaime Marquet este último con intervenciones muy importantes en materia arquitectónica.

A modo de resumen, la tabla 1 muestra el tipo y número de elementos arquitectónicos y civiles marcados en el plano de Martín de Horcajo y de los que se habla a lo largo del texto. En general, se pueden dividir en cuatro categorías: las edificaciones (marcados en la tabla en naranja), los elementos de cierre (en marrón), los de comunicación (en verde) y los relacionados con el agua (azul).

Tabla 1

Resumen y número de elementos del Plan de El Real Sitio y bosque de El Pardo (Figura 5)

Resumen del nº de elementos que aparecen en el plano de Martín del Horcajo	
Tipo de elemento	Nº elementos
Sitio	1
Edificio singular	8
Ermita/convento	2
Casa	22
Puerta	19
Cerca	9
Camino	17
Vereda	2
Río	1
Arroyo	21
Fuente	1
Puente	14

La arquitectura rústica

En la construcción del territorio de El Pardo, con sus peculiaridades botánicas y geológicas, se encuentra también el reflejo de un paisaje arquitecturizado, ordenado y diferenciado, y un complejo arquitectónico rústico al que también se transfieren los criterios de regularidad, decoro y orden, en su mayoría con un planteamiento preestablecido.

El proceso arquitectónico rústico se entremezcla con el monumental por las especiales condiciones de cada uno de los cuarteles, en la mayoría de los cuales existe un edificio de carácter palacial, bien reformado de uno antiguo, bien construido de nuevo. En líneas generales, el urbanismo del territorio se organiza en torno a esta Casa Real, que, a su vez, genera una arquitectura de servicio que se adscribe a la propia vivienda y un sector rústico complementario y ligeramente distanciado ya se trate de jardines o huertas. Un claro ejemplo de esta organización rústico-monumental es la Quinta del duque de Arcos, incorporada al Real Sitio de El Pardo en 1745, tras donársela Ma-

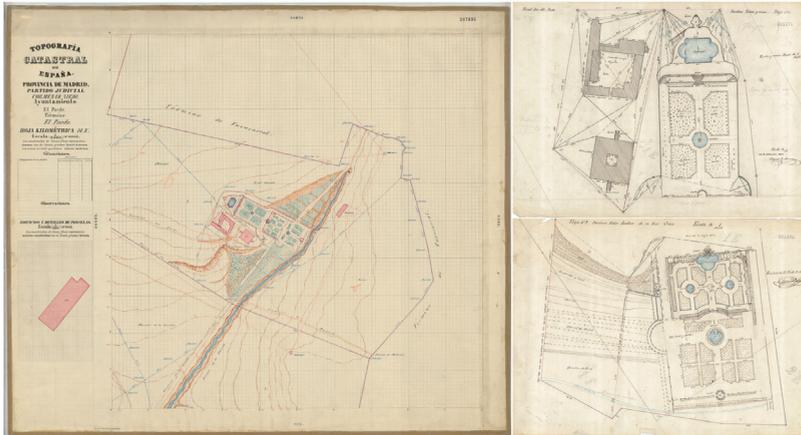
ría Ama Enríquez de Cárdenas, viuda del duque de Arcos, a Felipe V y a su esposa, Isabel de Farnesio (fig. 7).

La dehesa de Viñuelas se incorpora a la Corona en 1751, por parte de la marquesa de Mejorada y de la Breña. Fue el cazadero preferido por el rey, afamado coto de gamos, venados, liebres, jabalíes, conejos y volatería (Tovar, 1995: 349). Será un núcleo modélico en su urbanismo, sobre todo en el prado de los Venados. La construcción de su nuevo palacio, una obra de gran renovación estilística y el equipamiento de su entorno, con su cazadero, sus huertas y sus jardines, fue un enclave rural, símbolo también de una nueva organización territorial del rey Carlos III.

En 1753 se nombra al coronel Henri Stillinguert como intendente de la posesión real para que se ponga al mando de la reestructuración de ésta, tanto en la dirección de la fábrica del nuevo palacio, como en la composición de los prados, los sudaderos, las caballerizas y cocheras, casas de guardas, etc. Obras que, en ocasiones, como esta de gran escala, quedan en manos de varios

Figura 7

Topografía Catastral de la quinta del Duque de Arcos en El Pardo. Composición de planos



Izquierda: Hoja kilométrica 14N (Ref. 287695_IGN). Escala: 1/2000. Derecha: Hoja Nº 1 (Ref. 821171_IGN) y Nº 2 (821172_IGN) del Parcelario Rústico y jardines de la Real Quinta en la que aparece el jardín inferior. Escala: 1/500. La Hoja Nº 1 aparece fechada el 20 de septiembre de 1862 y firmada por Olegario Alvarez en la esquina inferior derecha.

arquitectos: Antonio Carlos de Borbón, Molina, Sabatini o Villanueva.

En conclusión, se puede entender estos conjuntos rústicos como obras que se benefician tanto del estilo como del espíritu de la época. En la planificación el terreno domina un principio de regularidad tanto a nivel de suelo, como de construcción. En cuanto al tratamiento de los jardines predomina el gusto francés y la geometría, se utiliza el banqueo de plataformas cultivadas, la disposición en retícula, radial o en paralelo. Los límites se cierran de manera irregular siguiendo la disposición del terreno. Los terrenos se cierran con un muro de cerramiento exterior. Domina la perspectiva. La planta de cada enclave es rígidamente formal, como la planta de un jardín cortesano adaptada a la función productiva y al firme llano o escalonado.

Hay una transferencia del urbanismo culto y la arquitectura monumental a la arquitectura doméstica. En la concepción

de este tipo de construcciones rústicas, prevalece la regularidad y la geometría. Se trata, en muchos casos, de obras diseñadas y construidas por los mejores arquitectos de la corte, por lo que no podemos considerar estas obras meramente como patrimonio vernáculo tradicional. En cualquiera de las casas, dependencias, cuadras, caballerizas, gallineros, se evidencia la búsqueda del decoro constructivo mediante la precisión, proporción y ritmos. El repertorio está basado en formas elementales derivadas de las funciones técnicas a desarrollar, con una traza perfectamente estudiada, tanto a nivel formal y funcional, como ambiental. No se ha mencionado la Torre de la Parada, el Palacio de la Zarzuela, las Batuecas y otras construcciones reseñables que entrarían en este apartado.

Por otro lado, en El Pardo, en algunos núcleos existe un pabellón regio que se integra en el conjunto rústico, que, si bien explica la vinculación de la persona

del rey con esa hacienda, muestra también una jerarquización arquitectónica (Tovar, 1988). En ocasiones se ciñe a una simple dependencia para la visión y el disfrute de plantaciones o ganados. En esta arquitectura destaca la planta sobre el alzado, por lo que domina la horizontalidad. El patio, en ocasiones doble o triple, actúa como distribuidor de funciones a nivel doméstico y de producción. Se organiza en células en las que se integran las viviendas y construcciones auxiliares.

En su conjunto, es una arquitectura elaborada con criterios de racionalidad en el diseño, con un alto grado de iluminación natural, orientación bien cuidada y, en cuya tipología, Marquet, Sabatini, Villanueva y otros arquitectos coinciden, tanto en el funcionamiento y método organizativo, como en la definición de los elementos y estética acorde al estilo austero de la época.

La escala urbana: la construcción de la ciudad en torno al Palacio

Entre los siglos XVI y XVIII los programas urbano-arquitectónicos de los Reales Sitios representan un salto cualitativo importante: tanto desde el punto de vista técnico y constructivo, como desde el punto de vista artístico, superando el lenguaje de la tradición y generando nuevas expresiones sociales como reflejo de un ceremonial que abarca tanto al ámbito público como privado (Tovar, 1988: 229).

La constitución de los núcleos urbanos, en torno a las dependencias palatinas en la mayoría de los Sitios Reales, no ocurre hasta el reinado de Carlos III, excepto en Aranjuez, que es Fernando VI quién, de la mano de Bonavía, constituye en 1749 el primer trazado urbano (Gómez y Atienza, 2014), para alojar a servidores y cortesanos que acompañaban al monarca en los

desplazamientos. Esto supone un punto de inflexión y cambio de planteamiento en el desarrollo de las jornadas reales ya que, desde su nacimiento con Felipe II, hasta el reinado de Felipe V, no se admitía el alojamiento en los Sitios Reales más que a las personas que estrictamente estaban al servicio del monarca. De hecho, para Felipe V, los desplazamientos al campo representaban un aliciente, debido a su estado de salud, y por el aislamiento que le aportaban.

El núcleo de El Pardo, sin embargo, no surgirá hasta el reinado de Carlos III, en parte debido al aumento de la comitiva que acompañaba al monarca en los diferentes desplazamientos, teniendo que alojar tanto a esta como a su servicio. Este aumento de la corte ocurre ya con Felipe V, pero, a diferencia del anterior, el primer Borbón opta por alojar al servicio más directo en el propio palacio y en la Casa de Oficios y releva al resto a construcciones más pobres y precarias construidas sin un orden concreto alrededor de la Casa de Oficios las más importantes y en torno al camino a Madrid las más humildes. Reflejo de esta situación es la descripción que hace Ponz del estado del núcleo de El Pardo a la llegada de Carlos III. Esta situación queda ilustrada en el plano de Novello, datado en torno a 1740 y único documento gráfico sobre el estado anterior a 1760²⁵.

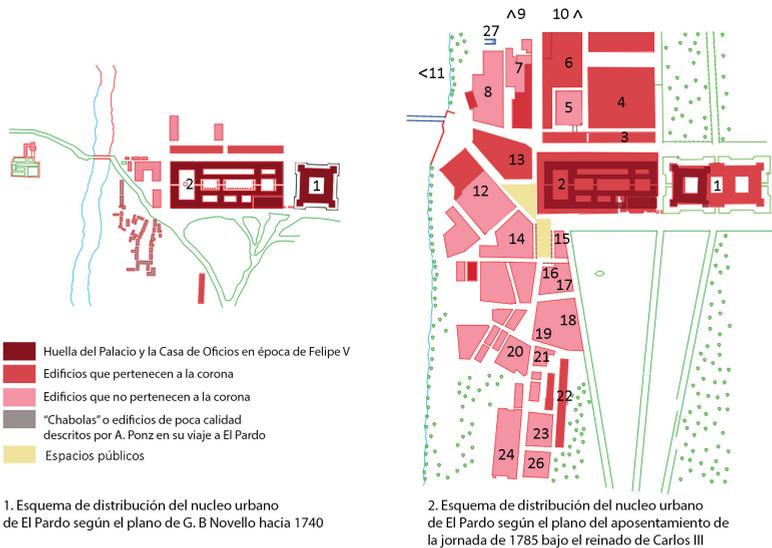
La figura 8 muestra una síntesis de la evolución del Real Sitio de El Pardo comparando la edificación existente en el plano de Novello (en torno a 1740) con la que se muestra en el plano geométrico del aposentamiento de las jornadas de 1785, realizado por Sabatini.

Como se muestra en la figura de la izquierda, al sur de los dos edificios principales: Palacio y Casa de Oficios, se muestra una serie de pequeños edificios dispersos sin ningún orden. A la espalda, aparece un

²⁵ G.B. Novello, *Plano del Palacio de El Pardo y sus alrededores*, c. 1740 Biblioteca Nazionale Marciana, Venecia.

Figura 8

Esquema comparativo de la evolución del núcleo urbano de El Pardo durante el siglo XVIII



La imagen de la izquierda se corresponde con el plano de Novello (datado aproximadamente en 1740) durante el reinado de Felipe V. La imagen de la derecha se corresponde con la situación mostrada en el plan de asentamiento de 1785 bajo el reinado de Carlos III en la etapa de máximo esplendor de El Pardo.

Fuente: Elaboración propia.

único edificio de dimensiones alargadas, que se correspondería con el alojamiento de la guardia. Con la llegada de Carlos III, estos pequeños edificios residenciales son sustituidos por un núcleo urbano ordenado en torno a una plaza que da a la fachada sur de la Casa de Oficios en la parte más próxima al río.

Así, en torno a palacio, surge un entramado de calles, espacios públicos (plazas, paseos, fuentes, etc.), sobre la que se ordena el nuevo programa arquitectónico. Esta ordenación se apoya en dos ejes: el eje norte-sur que coincide con el camino de Madrid, y un eje menor, este-oeste, paralelo a la fachada principal de palacio y a la Casa de Oficios y que conecta con el río.

Los edificios singulares, los que dan servicio a la familia real y los que pertenecen a la corona se agrupan en el torno del palacio, a la espalda y oeste de la Casa de Oficios. Mientras la arquitectura residencial más modesta y el resto de los equipamientos se expanden hacia el sur, entre el camino de Madrid y el río.

En esta nueva ordenación surgen nuevas tipologías que dan respuesta tanto a las necesidades de una corte cada vez más amplia y compleja, pero que también pasa temporadas cada vez más largas en estos emplazamientos estacionales, como a la preocupación del monarca por el decoro y bienestar de la corte. De estas tipologías se hablará en el siguiente punto.

Gracias a la información aportada en los planes de asentamiento ya mencionados y los trabajos de diferentes autores (Sancho, 1995 y 2016; Tovar, 1995; Ortega, 2016, Fernández, 2016) se ha podido hacer una aproximación a la distribución de usos en la trama urbana de El Pardo de Carlos III.

La enumeración de los usos que, a continuación se hace, se corresponde con la numeración de la figura 8: 1. Palacio Real, 2. Casa de Oficios, 3. Casa de Retamar, 4. Reales Caballerizas, 5. Teatro Coliseo, 6. Cuartel de Guardias de Corps, 7. Cocheras del Rey, 8. Hospital del Sitio, 9. Casa del Gallo, 10. Casa de Campo del Príncipe, 11. Casa de Campo del Infante Gabriel, 12. Casa de Infantes, 13. Cocheras del Rey, 14. Casa de la Provisión o Casa de Abastos, 15. Casa de Veeduría y Contaduría, 16. Cuartel de Inválidos, 17. Tahona de Boca del Rey, 18. Casa de Postas, 19. Cuartel de Fusileros, 20. Parador, 21. Cuartel de Voluntarios, 22. Cuartel de Guardias españolas y walonas, 23. Leñeras del Real Sitio, 24. Casa de los perros, 25. Tahona del Sitio, 26. Puente de los Capuchinos, 27. Fuente pública del Sitio²⁶.

Con la muerte de Carlos III en 1788, El Pardo cae en desuso, pues su hijo Carlos IV prescinde de este en las jornadas, trasladando parte de los bienes muebles y obras de arte que lo decoraban al Escorial. Esto provoca un deterioro del Sitio y que obras, como la Casa de Infantes, queden inacabadas. No obstante, su morfología se mantendrá casi intacta hasta principios del siglo XX, aunque con algunos cambios de uso (como la instauración de los asilos de mendicidad y orfandad de Madrid en la ballenería y el cuartel de guardias de corps). El aspecto actual del pueblo se debe a los planes de remodelación de Diego Méndez

y Ramón Andrada, a mediados del siglo XX (Sancho, 1995: 237; Cantarero, 2014).

Si revisamos la figura 2 del presente trabajo en la que se muestran en paralelo los planos urbanos de las jornadas de 1785 y el levantado por la Junta General de Estadística en la década de 1860, vemos que la morfología general del pueblo no ha cambiado sustancialmente, pero la información que cada uno de los planos aporta es diferente. El primer plano aporta información sobre la geometría, poco precisa, del sitio y el uso y la propiedad de los edificios y casas que aparecen. Sin embargo, no aporta información fiable en cuanto a medidas o características volumétricas de los edificios (alturas). Por el contrario, en el plano de la Junta General de Estadística se aprecian las triangulaciones de las calles, con los vértices y la definición geométrica de cada manzana, así como las alturas.

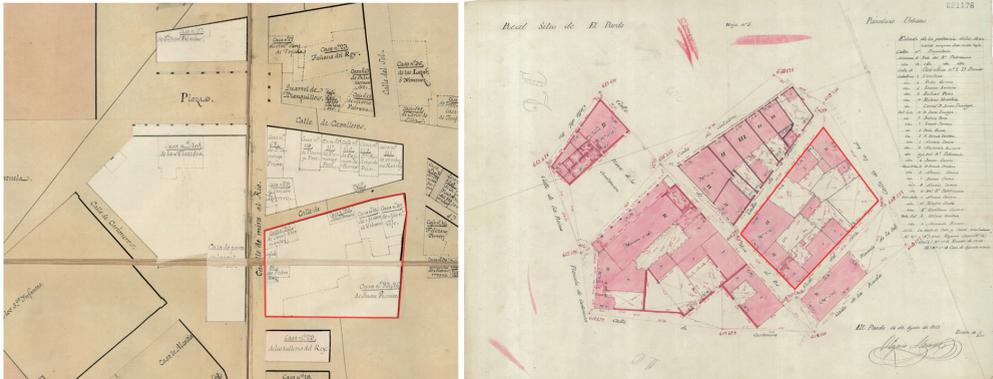
La escala arquitectónica: tipologías y usos

Como se ha anticipado, con la creación del pueblo y el aumento de la población surgen nuevas necesidades que cubrir, pues to que las estancias son más prolongadas. Así, además de los edificios pertenecientes a la Corona, entre los que se encuentran las residencias para el monarca y su familia, edificios de servicio, como la Casa de Oficios, cuarteles para los cuerpos de guardia, caballerizas, cocheras, etc., surgen otro tipo de edificios civiles y dotacionales destinados a cubrir necesidades que tienen que ver con el avituallamiento, la salud e higiene, la educación o el ocio y divertimento.

Así, las edificaciones quedan distribuidas en cuatro grupos: el primero abarcaría lo que podríamos denominar arquitectura monumental o representativa, íntimamente ligada a la vida de la familia real, un segundo grupo de arquitecturas civiles y militares que dan

²⁶ Distribución basada en la producción gráfica elaborada para la exposición "Una corte para el Rey. Carlos III y los Sitios Reales" (2016), el *Plano del pueblo de El Pardo con numeración de edificios* de Javier Ortega Vidal y María Luisa Walliser. Puede verse en Sancho, 2016: 129.

Figura 9
Comparación de la manzana correspondiente a la Casa de Abastos de El Pardo en las dos planimetrías utilizadas



Izquierda: Fragmento del Plan topográfico del Real Sitio de El Pardo (Ref. P00003219_AGP). En él se han iluminado las parcelas que aparecen en la imagen de la derecha y se ha silueteado en rojo la parcela que se corresponde con la FIGURA 9, más adelante en el texto. Derecha: Hoja 5ª Parcelario Urbano del levantamiento catastral realizado por la Junta General de Estadística. Firmado y fechado "Olegario Alvares, El Pardo 14 de agosto de 1863". Escala 1/500. Fuente: Instituto Geográfico Nacional.

servicio también al rey, el tercero englobaría edificios de servicio dirigidos a los cortesanos, y el cuarto encuadraría la arquitectura residencial más modesta.

El primer segmento es el que ha sido más ampliamente estudiado desde el punto de vista arquitectónico por multitud de autores.

El núcleo palatino original lo componen el Palacio Real, estudiado por Sancho (2002) y Martínez (1983 y 1991) y la Casa de Oficios.

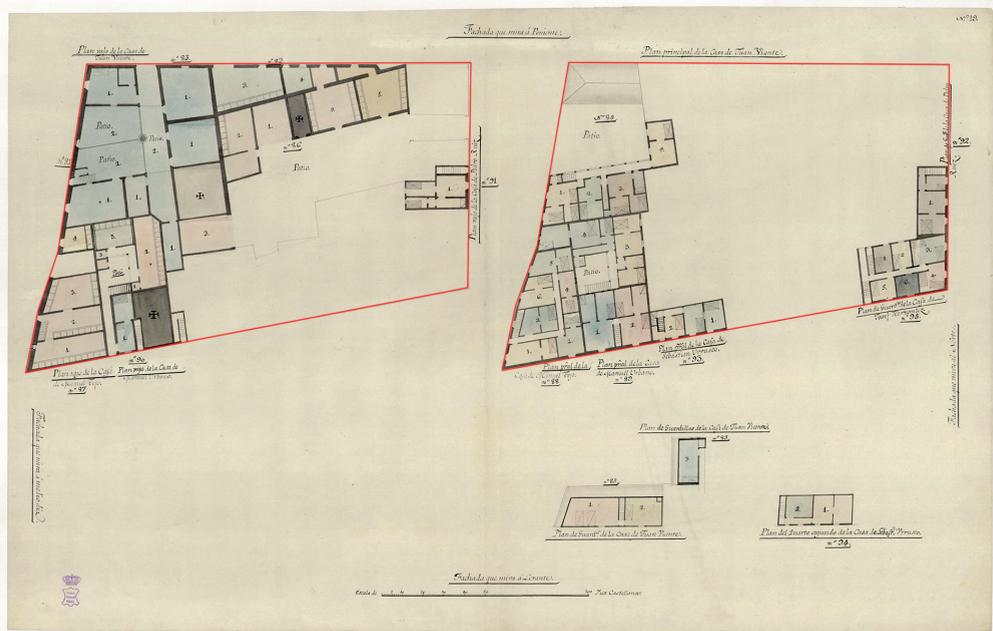
Ambos fueron construidos de nueva planta en 1547 por Carlos V y su arquitecto Luis de la Vega y han ido experimentando sucesivas ampliaciones llevadas a cabo por los diferentes monarcas para adaptarlos a las necesidades de la corte, hasta llegar a ocupar el doble de su superficie original bajo el reinado de Carlos III.

El primero de estos grandes cambios lo lleva a cabo Felipe V y su arquitecto Carlier. Es en ese momento cuando también se orde-

na construir la nueva capilla, diseñada por el mismo arquitecto, para sustituir a la capilla que albergaba en el interior del palacio y que por razones de espacio se tiene que eliminar. La segunda gran reforma la llevará a cabo Carlos III y su arquitecto Francisco Sabatini, con la ampliación del palacio al doble de su tamaño, duplicándolo por el eje 1772-1773 (Sancho, 1995 y 2002).

Este conjunto original se expande con la construcción de la Casita del Príncipe, de estilo neoclásico, diseñada para el príncipe Carlos por Juan de Villanueva. La construcción se hace en dos fases: la primera entre 1772 y 1776 y una segunda de 1784-1785. Los jardines y el amueblamiento se hacen en 1788 (Sancho, 2008). Por último, se construye la Casa de Infantes en 1770 para alojar a las familias de los señores Infantes don Gabriel, don Antonio Pascual y don Francisco Javier. El arquitecto es Manuel Corona.

Figura 10
Plano nº 19 del Plan de aposentamiento de la jornada de 1785 en El Pardo



Casas alquiladas para empleados del rey: Casa de Juan Vicente, Casa de Manuel Tejo, Casa de Manuel Urbano, Casa de Pedro Ruiz, Casa de Sebastián Urrusco y Casa de José Hernández. Plantas.

Fuente: Archivo General de Palacio. Ref: P00001588_AGP.

En el plano se ha resaltado en rojo la parcela que también aparece en la FIGURA 8. Nótese que la orientación del plano está girada 180° respecto de la primera.

El segundo grupo de edificios de servicio lo constituyen la casa de Retamar, construida por Felipe V para el servicio de las Reales Caballerizas (ya aparece en el plano de Novello), el Cuartel de Guardias españolas y wallonas y posteriormente el Cuartel de Guardias de Corps y Ballestería, ambos levantados hacia 1760 por Manuel Corona. Por último, las Cocheras Reales que ocuparon al menos dos edificios en la calle Colmenar, según Sancho (1995: 244) debieron construirse en tiempos de Felipe V por Francisco Carlier.

El tercer grupo de edificaciones es el formado por aquellas derivadas en gran medida de las nuevas necesidades de la población, de ahí que en el nuevo núcleo surjan tipologías.

Entre ellas están: la Casa de Abastos, que, además de para su función principal de almacén y venta de víveres, albergaba una escuela. Fue construida por López Corona a comienzos de 1770 y desapareció en la reforma de Andrada (hacia 1960). En la figura 9 se muestra la comparación de la manzana de la Casa de Abastos en las dos cartografías utilizadas para la investigación. El levantamiento de la derecha, además de la información sobre los individuos, no aporta información geométrica y dimensional. La Casa del Coliseo, construida entre 1769 y 1771 por Juan Tami en base al diseño de Jaime Marquet, como los teatros similares que se estaban construyendo en Aranjuez y El Escorial, contaba con vi-

viendas adjuntas para los “dependientes” que rodeaban la sala en forma de herradura en su perímetro, como se puede ver en el plano num. 13 del aposentamiento de la jornada de 1785, conservado en el Archivo General de Palacio (ref. P00000675_AGP). Por desgracia, no se conserva ninguna documentación de la sala central de teatro. El edificio fue cerrado en época de Carlos III y derribado a principios del siglo XIX. Se crea también un hospital y una casa del juego de bochas entre otros. Además, existe un parador construido por Manuel Molina entre 1769-70 para albergar a los viajeros y residentes temporales.

El último grupo de edificaciones se refiere a la arquitectura residencial y casas alquiladas del rey: pequeñas edificaciones de una o dos alturas más guardilla, con una distribución interior heterogénea, marcada por los diferentes colores, muchas veces entorno a un patio (fig. 10). La planta baja se utiliza habitualmente para caballerizas y la planta alta es en la que se encuentran las piezas de dormir. En algunos casos aparecen habitaciones marcadas en el plano con una cruz negra, lo que significaba que eran habitaciones reservadas al rey. La numeración de las casas y piezas, los colores y los toponímicos permiten localizar en las hojas de relación del aposentamiento a los individuos que allí habitaban, su nombre y oficio.

La escala doméstica y la vida en la corte

Si la arquitectura responde a las necesidades de la corte, la escala doméstica está más relacionada con la imagen del monarca, tanto a la imagen pública, regida por la etiqueta asumida en cada época, como a la personal, más ligada a las costumbres, gustos y carácter más humano del rey.

Del carácter de Carlos III habla en su obra Fernán-Nuñez²⁷. Le describe como una per-

sona sencilla, benévola y cercana a sus súbditos y con gran pasión por la caza y la naturaleza, pero a la vez culta y mecenas de las artes y las ciencias. Esta doble imagen majestuosa y mundana se ve reflejada en las pinturas que decoraban las paredes de los palacios, algunas de las cuales se encuentran actualmente en el Museo del Prado²⁸. Las pinturas reflejan el pueblo, sus diversiones, vestidos y costumbres. También está representada la etiqueta que marca la imagen pública y oficial del monarca, extremadamente cuidada, como el ceremonial de la Comida del rey, quizás el acto más representativo e importante dentro de la rutina de la vida en la corte y en el que se mostraba el poder y la magnificencia del monarca.

Por último, mencionar la decoración interior de los palacios y demás edificios representativos. Los interiores se hacen eco del estilo de cada momento (Sancho y Leiva, 2003): pasando de un estilo castellano en su origen, a las influencias flamencas y, posteriormente, a las francesas por influencia de Versalles para cambiar a un estilo italianizante con la llegada de Carlos III desde Nápoles. Cada monarca se rodeó de los artistas más influyentes del momento para construir una imagen acorde a los ideales de la corona, que transmitiese grandeza y solvencia. Esto se materializa en frescos y pinturas, que, con el tiempo, son sustituidas por tapices. También las temáticas cambian: de retratos de personajes ilustres o escenas mitológicas y batallas, pasan a representar escenas de la vida cotidiana.

El mobiliario y objetos decorativos son producto en su gran mayoría de las reales fábricas, creadas no sólo para abastecer y cubrir las necesidades prácticas y suntuarias de los palacios, sino con la idea de generar una industria competitiva y conocida más allá de las fronteras

²⁷ Mengs, Anton Rafael. *Carlos III*. Hacia 1765. Óleo sobre lienzo. Museo del Prado y Goya y Lucientes, Francisco de. *Carlos III, cazador*. Hacia 1786. Museo del Prado.

²⁷ Vid. nota 1.

españolas: cristal, cerámica, tapices o el trabajo en madera. Las obras que dedica Sancho al Palacio de El Pardo (2002) y la Casita del Príncipe de El Pardo (1989), el catálogo de la exposición “Majestad y ornato en los escenarios del rey ilustrado” (Benito, Jordán de Urries y Sancho, 2016) nos permite hacernos una idea del alcance, profundidad y riqueza de los temas encuadrados en esta que hemos denominado, escala doméstica. Por otro lado, la localización de artesanos y artistas en los aposentamientos de las jornadas, así como la existencia de un edificio destinado a los talleres del rey también son un signo del papel que estos oficios tenían en la corte.

Conclusiones

Tal y como se ha mostrado a lo largo de este trabajo, la lectura e interpretación de los Reales Sitios madrileños, más concretamente del Real Sitio de El Pardo, a través de las diferentes escalas de su arquitectura, permite una visión poliédrica y holística de éste. Esta forma de aproximación otorga una más profunda y rica visión, tanto de su patrimonio material, como de su origen y funcionamiento como respuesta a las necesidades y etiqueta de cada monarca y de cada época. La interpretación de la documentación gráfica y su diálogo con la documentación escrita permiten elaborar un discurso más riguroso y completo, abriendo la posibilidad de lecturas más profundas por el cruce de información entre las escalas y las diferentes fuentes documentales. El análisis paralelo de las dos fuentes principales utilizadas –la documentación y planos generados para el aposentamiento de la jornada real de El Pardo en 1785 y la cartografía catastral levantada por la Junta General de Estadística (1861-1866)– aporta información complementaria que permite conocer y entender el objeto de estudio en mayor profundidad.

Bibliografía

- BENITO GARCÍA, Pilar, JORDÁN DE URRIES, Javier y SANCHO, José Luis (2016): *Carlos III. Magestad y Ornato en los escenarios del rey ilustrado*. Madrid, Patrimonio Nacional, 392 pp.
- CAMARERO BULLÓN, Concepción (2011): “Planimetría catastral de Madrid, Villa y Corte, de los siglos XVIII y XIX”, en Montaner García, M. Carme (coord.): *Cartografía i agrimensura a Catalunya i Balears al segle XIX*. Barcelona, Institut Cartogràfic de Catalunya, pp. 29-46. [Disponible en red: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=503358>]. [Fecha de consulta: 30/06/2021].
- CAMARERO BULLÓN, Concepción (2014): “El levantamiento de la planimetría urbana de Cartagena, 1867-1871”, en Olcina Cantos, Jorge y Rico Amorós, Antonio. Alicante, Universidad de Alicante, pp. 981-1.001. [Disponible en red: https://www.researchgate.net/publication/278964455_El_levantamiento_de_la_planimetria_urbana_de_Cartagena_1867-1871] [Fecha de consulta: 30/06/2021].
- CAMARERO BULLÓN, Concepción (2018): “Catastro, equidad fiscal y conocimiento del territorio: los catastros en la España del Siglo de las Luces”, en VVAA: *Sobre el territorio. Aspectos de la configuración histórica del espacio: Fuentes para su estudio, organización y conflictividad*. Sevilla, Diputación provincial, pp. 129-192.
- CAMARERO BULLÓN, Concepción y AGUILAR CUESTA, Ángel Ignacio y GARCÍA JUAN, Laura (2018): “El vecindario y el censo de Ensenada: el final de una época y el inicio de otra en los recuentos poblacionales”, en *CT Catastro*, 93, pp. 31-64.
- CAMARERO BULLÓN, Concepción y AGUILAR CUESTA, Ángel Ignacio (2019): “Catastro, Sitios Reales, bienes y rentas del rey en el siglo XVIII”, en *Espacio, Tiempo y Forma. Serie VI, Geografía*, 12, pp. 31-62.
- CAMARERO BULLÓN, Concepción, FERRER RODRÍGUEZ, Amparo y NIETO CALMAESTRA, José Antonio (2014): *La Planimetría Urbana de Granada levantada por la Junta general de estadística (1867-1868): un proyecto inacabado*. Madrid, Instituto Geográfico Nacional. [Disponible en

- red: <https://www.ign.es/web/ign/portal/libros-digitales/planimetria-urbana-granada> [Fecha de consulta: 30/06/2021].
- CAMARERO BULLÓN, Concepción, Vidal Domínguez, M^a Jesús, García Juan, Laura y Fernández Portela, Julio (2015): *Los levantamientos topográfico-parcelarios de la Junta General de Estadística en el municipio de Soria (1867-1869)*. Madrid, Instituto Geográfico Nacional. [Disponible en red: <https://www.ign.es/web/ign/portal/libros-digitales/levantamientos-soria>]. [Fecha de consulta: 30/06/2021].
- CANTARERO GARCÍA, Guadalupe (2014): *La arquitectura residencial en El Real Sitio de El Pardo (1885-1965): Orígenes, tipos y configuración del trazado urbano*. Tesis doctoral defendida en la ETS de Arquitectura (UPM)). Retrieved from <http://oa.upm.es/25660/>
- FERNÁN NUÑEZ, conde de (Carlos Gutiérrez de los Ríos) (1898): *Vida de Carlos III*. Tomo II. Alicante, Biblioteca Virtual Cervantes. Madrid, Biblioteca Nacional. [Disponible en red: <http://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmc416v1>] [Fecha de consulta: 02/07/2021]
- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Javier (2016): “Floridablanca y el Aposentamiento de La Corte: José Merlo y los planos de 1785 para alojamiento de la Real Comitiva en Los Reales Sitios”, Sancho, José Luis y Ortega Vidal, Javier: *Una Corte Para El Rey: Carlos III Y Los Sitios Reales*. Madrid, Comunidad de Madrid, Dirección General de Patrimonio Cultural, pp. 236-243.
- GÓMEZ, Julio y ATIENZA, Javier M. (2014): *La ciudad histórica de Aranjuez. Una lectura arquitectónica*. Madrid, Doce Calles, 315 pp.
- HORTAL MUÑOZ, José Eloy (2020): “Los Sitios Reales como elementos clave de las monarquías europeas de la Edad Moderna: una aproximación”, en *Studia Historica. Historia Moderna*, 42(2), pp. 197-217-
- HORTAL MUÑOZ, José Eloy (2021): “Los Sitios Reales castellanos en el contexto de la evolución de la Monarquía Hispana de los Habsburgo: el caso de El Pardo”, en Borreguero Beltrán, Cristina et alii (coord.): *A la sombra de las catedrales: cultura, poder y guerra en la Edad Moderna*. Burgos, Universidad de Burgos, pp. 1.300-1.416.
- LABRADOR ARROYO, Félix y Trápaga Monchet, Koldo (2017): “La configuración del espacio y la explotación forestal de un enclave singular el Real Sitio del Soto de Roma durante la dinastía Habsburgo”, en *Studia histórica. Historia Moderna*, 39(2), pp. 293-327.
- LABRADOR ARROYO, Félix (2019): “Extracto general comprensivo” del real patrimonio de 1825, en *CT Catastro*, 96, pp. 43-70
- LABRADOR ARROYO, Félix (2021): “Gestión y producción de las huertas de la Casa de Campo en el siglo XVII”, en Labrador Arroyo, Félix y Pajarin Domínguez, Jorge (coord.): “*Las legumbres del rey*”: mesa y alimentación en la Corte (siglos XVI-XIX). Madrid, Dykinson, pp. 15-42.
- LÓPEZ-CORDÓN CORTEZO, María Victoria (2016). “Servir y seguir al rey. Sequitos, desplazamientos y alojamientos en las “Jornadas”, en Sancho, José Luis y Ortega Vidal, Javier (coord.): *Una Corte Para El Rey: Carlos III y los Sitios Reales*. Madrid, Comunidad de Madrid, Dirección General de Patrimonio Cultural, pp. 64-81.
- MARÍN PERELLÓN, Francisco y Camarero Bullón, Concepción (2011) (edit.): *La planimetría de Madrid en el siglo XXI: levantamientos topográficos del Instituto Geográfico Nacional*. Madrid, Ministerio de Fomento. [Disponible en red: <https://www.ign.es/web/ign/portal/libros-digitales/planimetria-siglo-xix>] [Fecha de consulta: 30/06/2021].
- MERLOS ROMERO, M^a Magdalena (1995): “El patrimonio inmueble de Aranjuez. Su evolución en el siglo XIX”, en *Espacio, Tiempo y Forma, Serie VII, H^a del Arte*, 8, pp. 273-304.
- MURO, José Ignacio, NADAL, Francesc y URTEAGA, Luis (1996): *Geografía, estadística y catastro en España, 1856-1870*. Barcelona, El Serbal.
- NIETO CALMAESTRA, José Antonio, FERRER RODRÍGUEZ, Amparo, CAMARERO BULLÓN, Concepción y GARCÍA JUAN, Laura (2017): *Los levantamientos topográfico-parcelarios de la Junta General de Estadística en el municipio de Almería (1867-1868)*. Madrid, Instituto Geográfico Nacional. [Disponible en red: <https://www.ign.es/web/ign/portal/libros-digitales/>

- levantamientos-almeria] [Fecha de consulta: 30/06/2021].
- ORTEGA VIDAL, Javier (2016): “Secuencias de espacio en un tiempo. Madrid y los Sitios Reales (1760-1790)”, en Sancho, José Luis y Ortega Vidal, Javier (coord.): *Una Corte Para El Rey: Carlos III y los Sitios Reales*. Madrid, Comunidad de Madrid, Dirección General de Patrimonio Cultural, pp. 187-233.
- SANCHO, José Luis (1995): *La arquitectura de los sitios reales: catálogo histórico de los palacios, jardines y patronatos reales del Patrimonio Nacional*. Madrid, Patrimonio Nacional.
- SANCHO, José Luis (2002): *El Palacio de Carlos III en el Pardo*. Madrid, Fundación de Apoyo a la Historia del Arte Hispánico.
- SANCHO, José Luis (2008): *La Casita del Príncipe de El Pardo*. Madrid, Patrimonio Nacional y Fundación ACS.
- SANCHO, José Luis (2016): “Carlos III. “De monte en monte”. Cinco poblaciones para una corte cosmopolita”, en Sancho, José Luis y Ortega Vidal, Javier (coord.): *Una Corte Para El Rey: Carlos III y los Sitios Reales*. Madrid, Comunidad de Madrid, Dirección General de Patrimonio Cultural, pp. 84-187.
- SANCHO, José Luis y LEIVA, Gloria (2003): “¿Dónde está el rey? El ritmo estacional de la corte española y la decoración de los Sitios Reales (1650-1700)”, en Checa Cremades, Fernando (dir.): *Cortes del Barroco. De Bernini y Velázquez a Luca Giordano*. Madrid, Patrimonio Nacional y AC/ Acción Cultural, pp. 85-98.
- TOVAR MARTÍN, Virginia (1988): “Consideración al valor de lo “rústico” en los Sitios Reales (Reinado de Carlos III)”, en *Fragmentos*, 12-14, pp. 219-238.
- TOVAR MARTÍN, Virginia (1991-1992): “La Casa de Oficios: casa de caballeros, de oficiales y criados en el Real Sitio de El Pardo”, en *Anales de historia del arte*, 3, pp. 185-206.
- TOVAR MARTÍN, Virginia (1995): *El Real Sitio De El Pardo*. Madrid, Patrimonio Nacional, pp. 227.
- URTEAGA, Luis (2011): “El profesorado de la Escuela del Catastro (1859-1869)”, en *CT Catastro*, 71, pp. 29-53.
- URTEAGA, Luis y CAMARERO BULLÓN, Concepción (2014a): “Los planos de los Sitios Reales Españoles formados por la Junta General de Estadística (1861-1869)”, *Scripta Nova.Revista Electrónica De Geografía Y Ciencias Sociales*, 2014, vol. XVIII, num. 482. [Disponible en red: <http://hdl.handle.net/2445/113090>] [Fecha de consulta: 30/06/2021].
- URTEAGA, Luis y CAMARERO BULLÓN, Concepción (2014b): “Planimetría del Real Sitio de San Ildefonso de la Junta General de Estadística, 1868-1869”, en *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, 77, pp. 319-334.
- URTEAGA, Luis y CAMARERO BULLÓN, Concepción (2014c): “Geómetras en el paraíso: el levantamiento topográfico del Real sitio de Riofrio (1868-1869)”, en *Anales de Geografía de la Universidad Complutense de Madrid*, 34(1), pp. 179-195.
- VARAS TELEÑA, Noé: “Calendario de las jornadas a los Sitios Reales en el reinado de Carlos III” en, Sancho, José Luis y Ortega Vidal, Javier (coord.): *Una Corte para el Rey. Carlos III y los Sitios Reales*. Madrid, Comunidad de Madrid, Dirección General de Patrimonio Cultural, pp. 264-265.
- VIDAL DOMÍNGUEZ, M^a Jesús y CAMARERO BULLÓN, Concepción (2013): “Planimetría de la ciudad de Cuenca de la Junta General de Estadística (1867-1868)”, en *CT Catastro*, 78, pp. 83-125.
- VIDAL DOMÍNGUEZ, M^a Jesús y CAMARERO BULLÓN, Concepción (2014): “Los levantamientos topográfico-parcelarios de la Junta General de Estadística en Cuenca, Huete y Valdeolivias (1867-1869)”, en *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, 77, op. 319-344. DOI: 10.2436/20.3002.01.65.

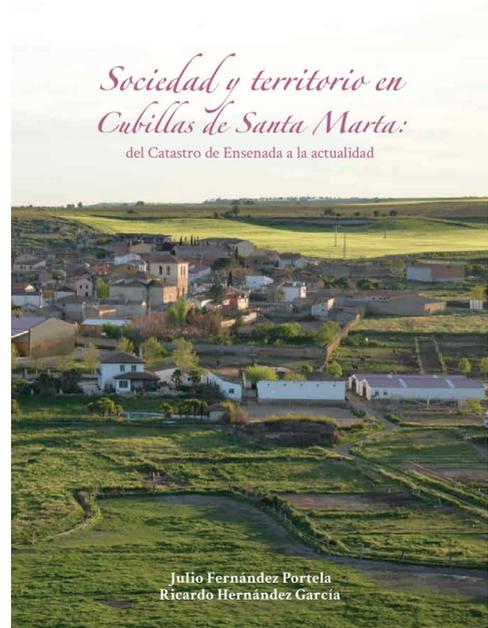
RESEÑAS

Sociedad y territorio en Cubillas de Santa Marta: del Catastro de Ensenada a la actualidad

Fernández Portela, Julio y Hernández García, Ricardo (2021): *Sociedad y territorio en Cubillas de Santa Marta: del Catastro de Ensenada a la actualidad*. Valladolid, Ayuntamiento de Cubillas de Santa Marta, 259 págs.
ISBN: 978-84-09-28428-3

No es inusual experimentar cierta sensación agri dulce al tener frente a nosotros una obra que recoge el resultado de una profunda y exhaustiva investigación local. La constatación de que aún hay investigadores que dedican su esfuerzo a desentrañar y sistematizar el conocimiento de un lugar concreto es alentadora, en tanto en cuanto ese trabajo implica aportar valor a escenarios esenciales que son frecuentemente borrados o minusvalorados de los estudios centrados en contextos más globales. Sin embargo, precisamente por encontrarnos ante los resultados de la investigación sobre una localidad concreta, como es Cubillas de Santa Marta (Valladolid), no podemos evitar pensar, con cierta amargura, en que un gran trabajo como el que tenemos entre nuestras manos tendrá una difusión inferior a la merecida.

Aunque las investigaciones locales no deben tener necesariamente una vocación que vaya más allá del ámbito que tratan, en el caso de la obra reseñada no es así. El estudio de esta localidad vallisoletana cons-



tituye un modelo claro para comprender en profundidad un espacio, un paisaje y un escenario humano que traspasa ampliamente los límites de su término municipal. Todas las grandes cuestiones que en los dos últimos siglos y medio han determinado el porvenir de las tierras castellanas y de España están concentradas aquí. Por extensión, el conocimiento detallado de estos entornos concretos implica necesariamente una comprensión más amplia de las grandes dinámicas globales que antes mencionábamos.

Conscientes de ello, los autores prestan especial atención a dos elementos tan fundamentales como determinantes: su geografía y su historia reciente. Así, nos

presentan en primer lugar los elementos que han modelado el paisaje y han configurado la actividad agraria y económica que allí se ha venido desarrollando hasta nuestros días, ocupando el Canal de Castilla una posición predilecta en su trabajo. Posteriormente, los autores nos sumergen en un detallado estudio demográfico, el cual es extensible a la inmensa mayoría de los municipios castellanos: poblaciones relativamente pequeñas y sostenidas en el tiempo, que alcanzaron su pico hacia la mitad del siglo XX y sufrieron una rápida disminución a partir de entonces debido al éxodo rural.

Una vez delimitado el escenario, los autores investigan las raíces del municipio fijando su punto de partida a mediados del siglo XVIII. Esta elección no es fortuita: fue en este momento cuando se elaboró uno de los recursos más interesantes y potentes que disponemos para conocer la sociedad y la economía del momento: el Catastro de Ensenada. Los autores utilizan esta fuente en profundidad y con una gran pericia, demostrando el gran conocimiento que atesoran de una documentación que, si bien es conocida y frecuentemente citada en sus rasgos generales, lo es mucho menos en sus particularidades y en su extraordinaria profundidad.

Los autores continúan su recorrido histórico analizando otra de las fuentes fundamentales para obtener información muy valiosa y desagregada de la población: el Diccionario Geográfico-Estadístico-Histórico de España y sus posesiones de ultramar, publicado casi un siglo después de la realización de la magna averiguación fiscal de Ensenada.

Habiendo presentado estas dos grandes instantáneas sociales y económicas del siglo XVIII y XIX, los autores analizan el impacto

que tuvo la plaga de filoxera en la economía de la región, así como las transformaciones sociales que conllevó el cambio de una actividad agraria de corte tradicional a una agricultura mecanizada. Los autores desgranar en profundidad los cambios en el paisaje y en la población utilizando para ello abundante documentación, siendo reseñable el análisis de los cambios que implicó la concentración parcelaria de la década de los 50 del siglo XX, así como su impacto en los viñedos.

Y es precisamente este cultivo el que protagoniza la segunda mitad de esta obra. No podía ser de otro modo: alrededor del viñedo se ha desarrollado una intensa actividad vitivinícola que ha terminado por constituirse como uno de los motores económicos más poderosos de la localidad y de la región. Los autores profundizan con maestría en las características de esta actividad y nos muestran una radiografía completa de la explotación de este recurso y de su impacto en la economía y en la vida del municipio. Sustentan además su investigación de forma sólida con una abrumadora cantidad de datos, bien condensados a través de un nutrido número de gráficos y tablas.

No podemos dejar de reseñar, del mismo modo, la abundancia de material gráfico y el acierto de incluir en sus anexos la transcripción completa de las Respuestas Generales del Catastro de Ensenada y de los Libros de Hacienda y de Cabezas de Casa, lo cual supone una ayuda de gran valor, tal y como los autores señalan, para todas aquellas personas que no estén habituadas a tratar con documentación antigua.

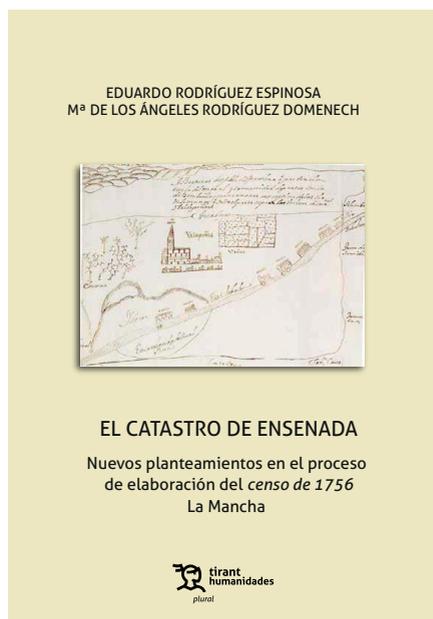
Ana Luna San Eugenio
Universidad Autónoma de Madrid
ana.luna@uam.es

El Catastro de Ensenada. Nuevos planteamientos en el proceso de elaboración del Censo de 1756. La Mancha

Rodríguez Espinosa, Eduardo y
Rodríguez Domenech, M^a Ángeles
(2021): *El Catastro de Ensenada. Nuevos
planteamientos en el proceso de elaboración
del Censo de 1756. La Mancha*. Valencia,
Tirant lo Blanch, 400 pp.
ISBN 978-84-1378-022-1

Del Catastro de Ensenada pueden decirse muchas cosas, la más sobresaliente, que es mucho más que un catastro. Y eso es algo excepcional y muy importante, que pone de manifiesto claramente la obra que aquí reseñamos: la enorme cantidad de información que la real Hacienda acopió sobre las tierras y los vasallos castellanos superaba con mucho la que podía y debía esperarse de un catastro. El resultado esa magna pesquisa fueron algo más 80.000 gruesos libros y legajos manuscritos, que han sido de gran utilidad a la Administración y a los ciudadanos en muy diferentes momentos y situaciones. Hoy lo son también para los investigadores de muy diferentes ramas del saber, pues constituyen una fuente geohistórica de primer orden.

La Administración borbónica fue consciente muy pronto de esa riqueza de información y de su posible utilidad más allá de su finalidad fiscal. Así, sin haber concluido la elaboración de la documentación catastral, la Real Junta de Única Contribución, institución máxima responsable del catastro, ordenó a los responsables provinciales extraer los datos demográficos y bastantes referidos a la Iglesia y elaborar dos documentos no previstos en la Instrucción y Real Decreto catastrales: un Vecindario y un Censo, este último denominado *Censo de edificios, individuos y centros religiosos*,



conocido como *Censo de Ensenada*, mandado elaborar en 1756. Este censo, en lo referente a la antigua provincia de la Mancha, es el objeto del libro que aquí reseñamos. El Vecindario se realizó poco después, en la segunda mitad de 1759 y principios del 60¹.

Los autores de la obra, Eduardo Rodríguez Espinosa y M^a Ángeles Rodríguez Domenech, son grandes estudiosos y excelentes conocedores del Catastro de Ensenada, sobre el que tienen diferentes e interesantes publicaciones referidas a la intendencia de La Mancha. Al proceso de realización del Censo de Ensenada en la misma, a la documentación resultante y al análisis de los datos del mismo está dedicado este libro

¹ El panorama general de los censos y vecindarios del siglo XVIII en que se inserta el Censo de Ensenada, puede verse en: Camarero Bullón, C., Aguilar Cuesta, A.I. y García Juan, L. (2018): «El Vecindario y el *Censo de Ensenada*: final de una época e inicio de otra en los recuentos poblacionales», en *CT Catastro*, 93, pp. 31-63. [Disponible en red: www.catastro.minhac.es].

que es, sin duda, el fruto de muchas horas de minucioso y concienzudo trabajo.

El gran activo de La Mancha en lo referente al Censo de Ensenada es que se ha conservado toda la documentación intermedia entre el documento de las normas para la elaboración del Censo establecidas y comunicadas por la Real Junta a los contadores e intendentes provinciales y el documento final enviado a Madrid con los datos de la toda la intendencia estructurados según lo ordenado. Hasta donde hoy se sabe, este es un hecho excepcional, pues dicha documentación no parece haberse conservado para ninguna de las restantes intendencias.

Con un trabajo digno de scriptorium benedictino y su gran conocimiento del modus operandi de los hombres del catastro, los autores han conseguido secuenciar los pasos para la elaboración del Censo y la documentación intermedia generada, reconstruyendo todo el proceso de la forma siguiente: primero se confeccionó un Borrador o Punteo en el que los oficiales de la contaduría fueron anotando los datos de los Libros de cabezas de casa y/o de los Memoriales de todos y cada uno de los pueblos, familia a familia e individuo a individuo; a continuación elaboraron un Extracto o Resulta, en el que pusieron en limpio los datos del Borrador de cada pueblo; como tercer paso, con los datos de cada localidad (los Extractos) confeccionaron una tabla con todos los pueblos y ciudades de la provincia, en la que resumieron esos documentos de ámbito local siguiendo los ítems establecidos por la Real Junta para la elaboración del Censo. Finalmente, con estos datos, así agregados y sistematizados, confeccionaron el Resumen Provincial, que es el documento que se remitió a Madrid, al Palacio del Buen Retiro, sede de la Junta, y hoy se conserva en el Archivo General de Simancas. Dicho documento fue publicado, junto con los de las otras 21 provincias castellanas por el Centro de Gestión Catastral

y Cooperación Tributaria en el libro titulado precisamente Censo de Ensenada, 1756, dentro de la colección Alcabala del Viento².

Reconstruido el proceso, a partir del estudio de todo ese conjunto documental y los datos en él contenidos, los autores alcanzan una serie de conclusiones referidas a al propio documento y a la población manchega del momento, entre las que se resaltamos:

1/ A pesar de su nombre, el Censo de 1756, no es -y en ello corroboran y coinciden con las conclusiones a las que por otra vía había llegado C. Camarero- un censo de población sensu stricto, sino un documento paracatastral, pues está hecho con información acopiada en la averiguación fiscal, y metacatastral, pues con él se perseguía manejar información de gran utilidad para la negociación política de la Corona con la Santa Sede. Por ello, reúne y sistematiza información eclesiástica muy relevante, que se completa con la contenida en los Libros de lo real del Catastro que recogen los bienes y rentas en manos del estamento eclesiástico. Al socaire de la recogida y sistematización de esa información, en el Censo se incluye una importante cantidad de datos de carácter demográfico, que es lo que ha dado lugar a su denominación, aunque lo fundamental del mismo es la información relativa a la Iglesia y la población que giraba en su entorno.

² La colección Alcabala del Viento, publicada por el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, antecedente de la Dirección General de Catastro, entre 1990 y 1997 tiene dos series, una numérica, en la que se publicaron las Respuestas generales de 76 localidades, precedidas de un estudio a cargo de eminentes profesores e investigadores, y una alfabética, dedicada a estudios más monográficos de gran alcance. Dos de ellos son el dedicado al Censo de 1756, con estudio del prof. P. Carasa (1993) y el dedicado al Vecindario de 1759, con estudio de C. Camarero y J. Campos y prólogo de A. Domínguez Ortiz (1991). La colección fue un proyecto editorial avanzado a su tiempo y un auténtico referente en todo lo relacionado con catastro histórico y fuentes geohistóricas de carácter catastral y paracatastral.

2/ Los datos incluidos en el documento final que conforma el Censo son muy fiables y muy exactos, pues, tras extraer y comparar los datos obtenidos pueblo a pueblo a partir de los memoriales y de los Libros de cabezas de casa del catastro, tal cual hicieron los oficiales de la contaduría, los autores han constatado que el desfase es solo del 0,4%, derivado de algunos errores menores de cálculo o de la interpretación incorrecta de algún número manuscrito.

3/ El análisis de la estructura de la población manchega a partir del Censo lleva a los autores a constatar que era la propia de sociedades poco desarrolladas, con alta fecundidad y una esperanza de vida muy baja, en consonancia con el sistema demográfico de la sociedad rural tradicional del interior castellano de la época. Así, la población de menos de 18 años representaba el 38,4%. Asimismo, documentan y analizan que, dentro de la provincia de La Mancha, el partido de Calatrava era el más poblado, mientras que el de Alcaraz era el de menor peso demográfico.

4/ Relevante es la constatación de que la proporción de población eclesiástica de la provincia de La Mancha era inferior a la media de la Corona de Castilla, hecho que los autores consideran debido a que en la misma no había ni importantes ciudades con sus correspondientes catedrales, canónigos, prebendados, etc., caso, por ejemplo, de Toledo o Sevilla, ni grandes monasterios y conventos que, sin embargo, sí se daban en la Castilla al norte del Duero.

5/ Por otro lado, la distribución del clero era muy desigual en la provincia, presentando una mayor concentración en las zonas de mayor riqueza agrícola y en las poblaciones de gran tamaño, de forma que, concluyen los autores, la Iglesia era eminentemente urbana, aunque la sociedad era rural, lo que daba lugar a un hecho cuando menos sorprendente: la desatención pasto-

ral de los pueblos era una realidad, pues la mayor parte de las parroquias manchegas presentaba escasez de clero secular en comparación con la media de la época, por la concentración del mismo en las ciudades y pueblos grandes, donde las posibilidades de patronos, legados y limosnas eran mucho mayores que en los pequeños pueblos.

Es de interesante constare que en la obra se reproducen los Extractos o Resultados de todos y cada uno de los pueblos de la provincia, atendiendo, probablemente, al gran interés, dificultades de localización dentro de la documentación catastral y fácil deterioro de estos documentos. Sin duda, esto ha supuesto un importante esfuerzo para los autores, para la editorial -Tirant lo Blanch- y la inestimable colaboración del Archivo histórico provincial de Ciudad Real, donde se conserva todo el conjunto documental. Los lectores y los investigadores debemos felicitarnos de que así se haya hecho, pues nos permite visualizar y trabajar, si así lo deseáramos, con ese extraordinario conjunto documental, que constituye un magnífico complemento para un gran trabajo de investigación. El libro se completa con un prólogo salido de la pluma de C. Camarero, gran experta en el Catastro de Ensenada, y un epílogo de T. Moreno, un “hombre del catastro de hoy”. Y si el trabajo de investigación es excelente, la edición no le va a la zaga, pues está cuidada hasta el último detalle y, seguro que no ha sido tarea fácil, dada la cantidad de cuadros estadísticos, mapas e imágenes que contiene la obra y que la enriquecen enormemente.

Laura García Juan
 Universidad Autónoma de Madrid
 laura.garciaj@uam.es
 ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8450-9909>

