

Algo más sobre “Catastro” y “Registro de la Propiedad” ⁽¹⁾

I.—ESTUDIO COMPARATIVO DE LA ANTIGUA Y LA NOVÍSIMA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA SOBRE «CATASTRO PARCELARIO». II.—CONSIDERACIONES ESPECIALES SOBRE UN CATASTRO PARCELARIO, RÁPIDO, SENCILLO Y ECONÓMICO. (2)

Prescindiendo de preceptos legales promulgados sobre la materia, con fecha más o menos remota, los cuales ofrecen un relativo valor histórico, y concretando mi modesto estudio a los promulgados en el vigésimo siglo en curso, fácilmente podemos considerar ya como antigua legislación catastral la contenida en la Ley de 23 de Marzo de 1906, parcialmente reformada por las de 29 de Diciembre de 1910 y 12 de Junio de 1911 y completada por los Reglamentos de 1913 y 1917 e Instrucción de 1915 y Reales órdenes posteriores, y comprender, bajo el calificativo de *Novísima legislación*, el Decreto-ley de 3 de Abril del corriente año y los Reglamentos, Instrucciones y demás preceptos complementarios que deberán dictarse para su mejor aplicación.

Ahora bien: estudiando en líneas generales todos estos preceptos y, en particular de la Ley fundamental de 23 de Marzo de 1906 y el novísimo Decreto-ley de 3 de Abril, fácilmente podemos señalar cuatro puntos fundamentales, a saber:

(1) Véase el número 8 de esta Revista, páginas 602 y siguientes.

(2) El confinamiento a que nos obligan los Reales decretos de 7 Mayo y 12 Diciembre de 1924 no permitiendo más licencias que *una sola vez al año* por causa de enfermedad, o de quince días para asuntos propios, me impide hacer un estudio más documentado, como lo haría si me fuera posible consutar en las deliciosas Bibliotecas ese inagotable filón de libros, revistas, folletos, etc., que no pueden estar a mi alcance en estas pequeñas aldeas apartadas del mundanal ruido.

Primero. Efecto del Catastro en el orden físico o topográfico-descriptivo.

Segundo. En el orden jurídico.

Tercero. En el orden económico.

Cuarto. En el rentístico o tributario.

Estos cuatro puntos fundamentales conviene examinarlos estableciendo la debida separación entre la Ley de 23 de Marzo y el novísimo Decreto-ley de 3 de Abril.

A.—EN LA LEGISLACIÓN ANTERIOR.

1.º La referida Ley de 23 de Marzo de 1906, por medio del llamado «Avance Catastral», no podía dar certidumbre al dominio ni garantizar la propiedad de los bienes inmuebles, no ya en su aspecto jurídico, misión elevada y compleja que cumple desarrollar a las leyes civiles e hipotecarias (cual indicado queda ya en artículos anteriores), mas ni siquiera en su aspecto físico o topográfico descriptivo, pues de una parte, el sistema de «masas de cultivo» establecido por la misma, aún reducido a los casos concretos que determinaba el art. 10 del Reglamento, es sabido que estaba desechado y desacreditado en el extranjero, y de otra parte, el sistema de las «declaraciones» y «relaciones juradas» establecido por el artículo 14 de dicho Reglamento, como base para dar a conocer concretamente (en relación con el art. 14 de la Ley) la extensión de los predios, sus linderos, calidad, contribución que satisficieran, etcétera, y sobre cuya base el perito agrícola debía proceder por polígonos a la confrontación de características, sin ser detestable en principio, lo era y en grado superlativo en la práctica, donde surgían las eternas corruptelas de los preceptos legales, encontrando un ambiente propicio en la falta de cultura, en la indocumentación, en la ignorancia supina y en la apatía general de los ciudadanos, que es la causa de las causas por la cual se puede fácilmente comprender cómo en España (lo mismo que en el extranjero) no basta que se promulguen leyes perfectas mientras haya ciudadanos que se ocupen y preocupen de ponerlas en vigor cooperando con los Órganos de la Administración, en vez de presentar una atonía y una resistencia pasiva destructora y anárquica.

Y así sucedía que estos procedimientos, siendo ya defectuosos e imperfectos *ab origen*, lo eran más en sus derivaciones y aplicaciones prácticas, pues ni las declaraciones juradas las extendían los propietarios muchas veces, ni eran exactas en su contenido, ni en los trazados de polígonos y confrontación de característica se procedía siempre en forma reglamentaria, sino, por el contrario, tales preceptos eran suplantados prácticamente por unos «croquis» que se levantaban a «ojo de buen cubero» por los Geómetras o peritos, a quienes «asesoraba» algún «práctico» de la localidad, frecuentemente analfabeto y ayuno de los más elementales conocimientos y noticias sobre el terreno que se examinaba (1).

Así es como sostenía Pazos (2) que «la base del Avance Catastral, en cuanto a la extensión y límites de las fincas, eran muchas veces sólo la deducción y el cálculo hecho, no sobre el terreno, sino en el Gabinete».

Y Martínez Santonja (3) insistiendo en las mismas ideas, decía : «El Avance Catastral se ha hecho mal... De todo ello resulta que no hay una cabida que coincide con la que consta en los títulos de propiedad ; que la partida suele estar también equivocada por error de los prácticos o porque tenga varias denominaciones aquel pasaje ; que lo que en el Registro de la Propiedad aparece unido, en el Catastro está separado, o viceversa», y así fué como... «este Catastro, que podía haber sido base de un vigoroso Registro de la Propiedad, no produjo por el momento otros efectos que encarecer y perturbar la titulación, obligando a los otorgantes a proveerse de una certificación Catastral en la capital de la provincia, cuya eficacia es casi siempre nula, ya que en la mayoría de los casos no coincide en el menor detalle con la descripción de las fincas en los títulos de propiedad» y en el Registro.

Y por ello, con gran razón, afirmaba en 1917 el maestro Morell y Terry (4) que «el Avance Catastral regía en contadas provincias,

(1) Así se ha dado el caso de omitirse fincas existentes en la realidad y otras veces incluirse en el Avance dos veces por radicar en dos términos.

(2) Diego Pazos. Memoria de la Asociación de Registradores, 1913.

(3) Registro y Catastro. Boletín de la Asociación de Registradores. Madrid, 25 Junio 1923.

(4) Comentarios a la Legislación hipotecaria. Tomo II, págs. 120 y siguientes.

conteniendo bastantes errores. Y aun en esas provincias y términos el Catastro y el Registro marchan separados y más bien se estorban que se ayudan, por las grandes diferencias que se observan entre las fincas inscritas».

Por ello, con gran conocimiento de la materia, pregunta el señor Pando y Armand (1): «¿Cómo será posible hermanar la pureza del Derecho que representan nuestros Registros hipotecarios con la Anarquía introducida en el mismo por los fantásticos registros del Avance Catastral...?», afirmando que «el malestar que existe en el campo como consecuencia de los errores del Avance y de la equivocada orientación seguida hasta hoy, es unánime».

De la certeza de todos estos extremos, podemos certificar todos los ciudadanos que, por ser terratenientes, o por nuestra profesión, hemos tocado de cerca las *exquisiteces* del llamado «Avance Catastral» y las laberínticas certificaciones expedidas por el servicio de conservación.

2.º EN EL ORDEN JURÍDICO

La base era la simple relación o declaración jurada del que se suponía propietario o poseedor según el art. 14 de la Ley y el 14 de su Reglamento, con la particularidad de que el 13 de éste establecía que «el nombre y domicilio de los propietarios o *poseedores* de las parcelas se anotará según manifestación de la Junta pericial o su representación, o *del propietario si asistiere*, o de persona que le conozca..., y cuando no llegue a conocerse el *nombre del poseedor* se anotará la parcela con la indicación «desconocido» o «sin dueño», según los casos.

Después de esto no podía sorprender gran cosa que el art. 80 del mismo Reglamento dijera: «se considerará como *propietario o usufructuario* a la persona que como tal figure *en las inscripciones del Catastro* y además: a) el administrador del condominio; b) el dueño del dominio útil; c) el administrador de fincas...; d) el poseedor o tenedor judicial de fincas litigiosas, etc.

Menos mal que hubo un espíritu profundo de entre los ilustres

(1) El fracaso del Avance Catastral. REVISTA CRÍTICA DE DERECHO INMOBILIARIO, número 1.

redactores que agregó: «esto se considera a los efectos del impuesto», y algún alma caritativa que agregó estos tres renglones al ara la presente, y especialmente el Código civil, la Ley Hipotecaria continuarán prestando sus servicios en la forma y organización actuales», pues de otro modo, después de aquellos preceptos sólo quedaba agregar la siguiente *Disposición final*:

«Quedan derogadas todas las leyes y preceptos que se opongan a la presente, y especialmente el Código civil, la ley Hipotecaria y la Notarial y sus correspondientes Reglamentos, Instrucciones, etcétera.

Pero es lo cierto que sin consignarse expresamente en nuestra antigua Ley de 23 de Marzo tan absurda disposición, del estudio detenido de su articulado, y en especial de los artículos 1, 14, 28, 34, 35, 37 y 38, se veía claramente la perturbación manifiesta y errónea que se introducía en nuestro régimen jurídico-civil e inmobiliario.

Así como Novoa Seoane (2) decía con gran justeza ya en el año 1910 que «la perturbación que estas disposiciones pueden llevar a la propiedad privada, no obstante parecer inofensivas, es evidente.

Sin creer que la intención de la Ley fuera desconocer los derechos civiles y dominicales, ni crear un Registro Catastral con facultades de orden civil, ni suplantar a los Tribunales, Notarios y Registradores de la Propiedad en sus funciones regladas por otras leyes, ya se conocen trabajos de comentaristas que apuntan la idea del predominio de unos organismos sobre otros...», y es de extrañar que «ninguna de las eminencias que tienen asiento en las Cámaras haya levantado su voz para impedir que una *Ley de ingeniería* penetre en terreno confiado por las demás leyes a otros organismos técnicos en la materia y encargados de aplicar la ley en el derecho privado de la sociedad y de la familia».

En 1913 el eximio Pazos (3), ocupándose con gran detalle de esta materia, hacía constar con gran sentido que, siendo la base del Catastro en el orden jurídico la simple declaración del que se

(1) También en el art. 28 de ésta, en el 64 de su Reglamento y en el 133 de la Instrucción de 1915, se da cuenta el legislador de la existencia en nuestra Patria de los Registros de la Propiedad.

(2) *Tratado de la teoría y de la práctica del Instrumento público*.

(3) Memoria de la Asociación de Registradores, ya citada.

decía poseedor o propietario, «no era insólito ni extraño que aparecieran fincas omitidas en los polígonos y en los Registros Catastrales, que los arrendatarios aparecieran como dueños, o el marido y el tutor como propietarios de los bienes privativos de la mujer o de los pupilos menores o incapacitados...» y es que «la característica de la parcela en el orden jurídico es en muchas ocasiones un enjambre de derechos reales donde el nudo propietario convive con el usufructuario y con el acreedor hipotecario y con el subhipotecante y con el censualista y con el anotante y con el Estado...», y todo «eso no puede hacerse en contra o en competencia de un estado de derecho consagrado por un régimen de inscripción o Registro de la Propiedad».

Pero es lo cierto que los referidos preceptos y sus concordantes del Reglamento, al establecer como base del Avance las declaraciones (no identificadas ni legitimadas) de los propietarios o poseedores o arrendatarios de los inmuebles; al conceder a los diez años de aprobado el parcelario todo el valor legal y jurídico de un título real, a la inscripción de las cédulas catastrales; al exigir la ritualidad de acompañar con los títulos de propiedad el plano u hoja del Registro Catastral, que no coincidirá casi nunca con la descripción de las fincas en dichos títulos ni en la realidad muchas veces, y, sobre todo, al proclamar *«que el solo Avance Catastral produciría todos los efectos tributarios, jurídicos y administrativos, dentro del año siguiente al de su aprobación definitiva»*, introducían un verdadero cisma, una verdadera revolución anárquica y perturbadora del régimen jurídico-hipotecario estatuido y reglamentado en nuestra patria, con superior criterio, delicadeza y precisión, desde el año 1861 por Leyes tan fundamentales como las Hipotecaria, Notarial, Reglamentos e instrucciones complementarias, Código civil, Enjuiciamiento civil y demás concordantes.

Por ello, semejantes preceptos, combatidos unánimemente (1)

(1) El conde de Colombí, en notables intervenciones parlamentarias, expuso en las últimas Cortes lo absurdo de las teorías y prácticas del Avance Catastral.

Pazos, en la cada Memoria preguntaba: «¿Hay legislación ni el régimen en que esto ocurra?»

Morell y Terry llamaba la atención en su citada obra *sobre la trascendencia y gravedad* de estos preceptos, y en especial del artículo 37.

Castañeda y Agundez (véase núm. 3 de esta Revista), con gran exactitud

por la opinión docta, inadaptables a la realidad, de un marcado antagonismo en pugna con otros más fundamentales y sustantivos, estaban llamados a desaparecer, minados *ab origen* por su propia base, y por ello sin duda ya la Real orden de 22 de Mayo de 1923 proclamaba de una manera solemne y categórica que *era ya hora de aprovechar los frutos de una experiencia bastante adelantada para la persecución de los fines económicos y jurídicos del Catastro, combinándolo con un buen sistema de Registro de la Propiedad, cual el hipotecario que hoy tenemos.*

Tales son los argumentos más patentes y contundentes para demostrar que el Catastro no ha servido ni puede servir por sí solo para el fin jurídico, como atinadamente hace constar el Sr. Carazoni (1), coincidiendo con los especialistas en la materia.

3.º EN EL ORDEN ECONÓMICO ; y 4.º EN EL TRIBUTARIO.

El antiguo Avance Catastral no podía ejercer saludable influencia sobre la prosperidad pública ni asentar sobre sólidas bases el crédito territorial, porque, coincidiendo exactamente con Pando Armand en su citado notable artículo, hay que convenir que «la finalidad esencial del avance, reparto equitativo del impuesto», quedó transformada en un afán inmoderado de inflar la base tributaria, intentando presentarla como obra capaz de salvar los agobios de nuestra Hacienda.

Y es el caso que, a mayor abundamiento, y a pesar de ese proceso tributario inflatorio, los hechos, con esa su característica fuer-

declara que «semejante absurda disposición (la del art. 34) es de un sabor anárquico tan grande que de haberse cumplido hubiera puesto en completa liquidación nuestro derecho de propiedad territorial, envolviendo a esta institución en el más lamentable estado de tinieblas y retroceso».

Novoa Seoane proponía (en su citada obra) como principio fundamental que «el concepto jurídico del Catastro ha de entenderse con sujeción a las leyes que regulan la adquisición, posesión y transmisión de la propiedad y sus efectos y en armonía con ellas».

Y la Asociación de Registradores, por medio de su Boletín, publicaba una colección de interesantes artículos sobre la materia.

(1) Boletín de la Asociación de Registradores, núm. 18. Madrid, Junio de 1923.

za probatoria inquebrantable, demostraban hasta la saciedad el evidente fracaso del Avance catastrófico-catastral.

Pues, de una parte, lejos de establecer la «perecuación tributaria» (cual cumplía a su primordial objeto), se demostraba, por el contrario, que del estudio comparativo de los diferentes líquidos imponibles promediados y asignados por hectárea a las diferentes provincias... surgía una injusticia, una desigualdad y una arbitrariedad inauditas (1).

Y así, el descontento y las protestas individuales y colectivas de los terratenientes y propietarios iban en aumento, presentándose a veces en forma clamorosa, cual sucedía en la famosa Asamblea de agricultores celebrada en Salamanca en el año 1923 y en otras provincias españolas, y en la prensa profesional y en los diarios se exteriorizaba el malestar reinante en artículos que llevaban un encabezamiento tan significativo como éste: *El Catastro, como aparece, será la ruina del Agricultor* (2), suscrito por el Secretario del Ayuntamiento de Mancera de Abajo.

Y así, el Real Decreto de 10 de Agosto de 1923, recogiendo algunas justas peticiones, hubo de introducir algunas plausibles reformas en defensa de la Agricultura.

De otra parte, para el Tesoro público también resultaba ruinoso el Avance, pues se observaba por los técnicos y por los no técnicos que desde el año 1906, que se inició la obra, marchaba a tan lento paso que se calculaban unos cincuenta años para su terminación, con la manifiesta injusticia de asignar a fincas análogas valoraciones tan diferentes cual fueran las oscilaciones de los precios en tan distintos períodos de tiempo.

Por eso, muy certeramente dice el Sr. Castañeda (3): «Diez y nueve años se lleva haciendo este moderno amillaramiento, pomposamente llamado Avance, bautizado con el calificativo elocuente de Agronómico Catastral. Y al final de esta larga jornada existen amillarados por este sistema diez y siete millones de hectáreas de los cincuenta que componen el solar hispano».

(1) Como gráfica confirmación de estas ideas puede verse detenidamente el interesante mapa de líquidos medios imponibles publicado con el notable estudio del Sr. Pando, en el núm. 1 de esta Revista.

(2) Publicado en *El Adelanto*, Salamanca, 15 Marzo 1923.

(3) Artículo citado, núm. 3 de esta Revista.

Y después añade: «A más de seis pesetas cuesta en la actualidad la hectárea amillarada por Avance». Y por ello Pando Armand pregunta aterrado «si se pueden gastar para este único fin trescientos millones de pesetas, a más de los cien millones que ya van derrochados».

Y así, atinadamente, concluye aquél diciendo que «el sistema de Avance, primero y parcelario después, que constituye el fundamento constructivo de la Ley de 1906 hubiera exigido a la Nación, para obtener el Catastro parcelario, un gasto de muy cerca de *setecientos millones de pesetas* y ochenta y cinco años para conseguir este fin».

Indudablemente se equivocaban Senador Gómez en el año 1915 (1) y Barriobero y Herrán en 1916 (2) al presupuestar un costo de unos ochenta millones de pesetas, si bien uno y otro autor en sus interesantes obras apuntaban ideas muy plausibles sobre la confección del Catastro, indicando el primero de dichos publicistas la fórmula de imponer un tributo extraordinario de cinco pesetas por hectárea a toda la propiedad española, con prudentes rebajas para las grandes extensiones, donde serían menos costosos los trabajos de triangulación, y así, dice: «Se recaudarían fácilmente veinte millones de duros, pues no debe olvidarse que hay en España *veintidós millones de fincas de propiedad particular*.»

El segundo de dichos autores hace constar la idea o, mejor dicho, el hecho de que cuando se trató con el Estado de la cuestión del Avance las empresas y particulares que pretendieron prestar el servicio partían de la base de *cuatrocientos millones de pesetas para arriba*, según solicitudes y expedientes obrantes en los Ministerios de Fomento y Hacienda; así, dice: «Calculaban a nueve pesetas por hectárea, fundándose en que el Catastro de Túnez y Argelia costó al Gobierno francés a razón de 7,50 francos por hectárea.»

Pero bien queda demostrado que estas cifras, que parecían fantásticas en el año 1915, quedaron rebasadas con creces en la realidad, y así era como se desvirtuaban las esencias y elevados fines del Catastro parcelario.

(1) Véase *Castilla en escombros*, páginas 66 y siguientes.

(2) Véase *De Cánovas a Romanones*, páginas 78 y siguientes.

EN RESUMEN

1.º La Ley de 23 de Marzo de 1906 no cumplía con su fin más primordial y básico, cual era dar a conocer e identificar físicamente la propiedad inmueble.

2.º En el orden jurídico resultaba anárquica y perturbadora, traspasando los límites de su competencia e invadiendo la esfera de acción del Derecho civil y la legislación hipotecaria, sin facilitar fórmulas claras, sencillas y armónicas, sino contraproducentes.

3.º En el orden económico, para el contribuyente resultaba injusta, arbitraria y absurda en cuanto a la perecuación.

4.º En el orden rentístico resultaba ruinosa para el Tesoro en grado superlativo, por el costo disparatado de la confección del Avance y del Catastro.

Tal era el lamentable estado de cosas perfectamente expresado en estas palabras de la Exposición de Motivos del Decreto de 3 de Abril :

«Forzoso es reconocer el fracaso del sistema, que a su vicio original agregó los obstáculos de una reglamentación profusa, muchas veces inadaptable y con frecuencia en desacuerdo con los principios fundamentales de la Ley.»

B. NOVÍSIMO DECRETO DE 3 ABRIL 1925

Precedido de algunos trabajos científicos y de abundantes artículos periodísticos publicados en la Prensa diaria y en la Profesional, hizo su aparición en la *Gaceta* de 4 de Abril último el anhelado Decreto-ley sobre *Catastro parcelario*... jurídico.

En cuanto a su estructura, el referido Decreto aparece integrado por una breve pero interesante *Exposición* de motivos, a la que sigue la parte dispositiva, desarrollada en 66 artículos (1), distribuidos en XV capítulos, y terminando con diez adicionales, en su ma-

(1) La Ley de 23 Marzo 1906 constaba sólo de 50 artículos en VIII capítulos y un artículo transitorio.

yoría consagrados a regular el tránsito del antiguo al novísimo sistema catastral estatuido.

Examinando en conjunto el nuevo Decreto-lev, acaso lo más notable del mismo es, de una parte, dicha *Exposición* o *Preámbulo* que lo encabeza, y de otra, el artículo décimo adicional, que lo clausura; éste por la derogación expresa y categórica que hace de la pasada legislación catastral, y aquél por las esperanzas y orientaciones que atisba y señala para lo por venir, recogiendo en principio determinadas corrientes, que constituyen verdaderos postulados de la ciencia jurídico-hipotecaria en las altas esferas del pensamiento, y a la vez son provechosas enseñanzas de la realidad en aquellos países más cultos y adelantados que los practican, por medio de sus perfectos sistemas hipotecarios y de Registro.

Examinando *grosso modo* el articulado puede observarse que los artículos 1.º y 2.º reproducen casi literalmente el 1.º, 2.º y 3.º de la Ley de 23 de Marzo; Queda derogado (bien derogado) el artículo 4.º de ésta, que establecía los dos períodos de Avance Catastral, y Catastro parcelario, y en su lugar se va derechamente a la formación de éste sobre la base de los trabajos topográficos por medio del trazado de las líneas perimetrales dentro de las cuales se sitúan los polígonos topográficos, localizándose dentro de éstos las parcelas catastrales (*artículo 3.º*) en forma similar a la antigua Ley (*artículo 5.º* de la misma), si bien se prescinde con acierto del desacreditado sistema de «masas de cultivo».

El artículo 4.º sigue, sin embargo, definiendo éstas, y además contiene la novedad de definir la «subparcela rústica» los «montes» y «la parcela catastral urbana».

Por el artículo 5.º se crea para la unificación de los trabajos el «Instituto Geográfico y Catastral» y la «Junta Superior del Catastro» para conocer en primera instancia de las reclamaciones que se formulen, ocupándose especialmente de su composición y atribuciones los artículos 64 y 65.

Entre los elementos constitutivos de la misma, aparte otros, se destacan como técnicos un Registrador de la Propiedad y un Notario (designado con acierto por Real orden posterior), los cuales *pueden y deben realizar* una positiva labor práctica, procediendo de acuerdo con los Colegios Notariales y con la Asociación de Registradores, llevando al futuro Reglamento algo más práctico y fac-

tible en el orden jurídico-catastral que los manifiestos errores que se destacan en los artículos 10 y 11 del Decreto.

El artículo 10 contiene algo notable y pausable, cual es introducir la acertada novedad del «deslinde de fincas» ordenando el señalamiento de las líneas, de separación de las parcelas por medio de cercas, mojones o estacadas «lo más permanentes posibles».

De sentido común es que el Ingeniero o perito que ha de levantar el plano de una finca o parcela, lo primero que necesita es conocerla, identificarla, «destacarla físicamente» del resto que la circunda, y para obtener este destacamiento lo más primordial y elemental es el trazado de líneas o cercas o hitos perfectamente divisables.

La antigua Ley olvidó detalle tan sencillo como interesante, si bien regló los deslindes de términos municipales. El nuevo Decreto recoge esto de la antigua Ley y además se ocupa con acierto del «Deslinde de las fincas radicantes en cada término, en la forma expuesta» (1).

Por consiguiente, en el nuevo Decreto desaparecen los «croquis levantados a ojo» y las «declaraciones» del antiguo Avance, y en su lugar se establecen por el referido artículo 10 las «Actas de deslinde» y seguidamente el deslinde real y efectivo de las parcelas por medio de cercas, hitos o mojones.

Dicho artículo 10, por lo demás, resulta censurable y censurado quedó detenidamente en mi anterior artículo (2) porque «esas actas de deslinde»: 1.º no deben archivarse en los Ayuntamientos; 2.º ni extenderse por los mismos propietarios colindantes; 3.º ni menos autorizarse por otro vecino propietario, aunque sea miembro de la Junta pericial; entre otras varias razones, porque es muchísimo más perfecto, legal y viable que si existe en España desde el año 1862 una Ley Notarial que en su artículo 1.º estatuye que «El Notario es el funcionario público autorizado para dar fe con arreglo a las leyes de los contratos y de los demás actos extrajudiciales», sean estos funcionarios públicos depositarios de la

(1) Lástima grande que nadie se haya acordado de la gran conveniencia de señalar las parcelas con números colocados sobre el hito más visible para su más perfecta indentificación y para su confrontación con los títulos inscritos en los Registros de la Propiedad y con las certificaciones del Catastro.

(2) Publicado en el número 8 de esta Revista.

«fe» los que extiendan y autenticquen dichas actas de deslinde, incorporándolas a su respectivo protocolo y expidiendo ellos (y no los Secretarios de los Ayuntamientos) a los interesados las correspondientes copias.

Estas, *de no existir asiento contradictorio, se inscribirán en los Registros de la Propiedad, con la equitativa reducción de Aranceles e impuestos en beneficio de la pequeña propiedad* y en sustitución de los dilatorios, caros y absurdos expedientes posesorios y de dominio, en los cuales toda la pesada mole formularia de «resulíandose» y «considerándose» de la resolución judicial que los finiquita se apoya sobre la base de las declaraciones testificales de dos vecinos más o menos propietarios del término municipal, llevando en todo caso por «marchamo» la incierta fórmula de «sin perjuicio de tercero de mejor derecho».

El artículo 11 introduce una peligrosa y equivocada doctrina al conceder «plenos efectos jurídicos al plano parcelario y a las actas de deslinde».

La necesidad de reformar y perfeccionar tal materia en el próximo Reglamento Catastral ha quedado ampliamente expuesta en mi anterior artículo, ya citado (inserto en el número 8 de esta Revista), el cual doy por reproducido en este lugar, remitiéndome en especial a los Proyectos de reforma que en el mismo quedan consignados.

A mayor abundamiento sí haré constar que el citado artículo 11 tiene sus puntos de contacto y sus íntimas analogías con el absurdo y censurado artículo de la antigua Ley de 23 de Marzo y además desvirtúa, se halla en pugna y trunca las sanas doctrinas que sobre el aspecto jurídico catastral se inician en los artículos adicionales 1.º y 2.º y, sobre todo, en la atinadísima Exposición de motivos del Decreto al proclamar la necesidad de *poner en relación constante de avenencia el Catastro y el Registro de la Propiedad*, si bien dictándose separadamente *las medidas legislativas que tiendan a facilitar la inscripción en el Registro de la Propiedad*, a fin de que *exista la menor desproporción posible entre la propiedad catastrada y la propiedad inscrita*.

Con lo cual los nuevos legisladores no hacen mas que seguir las sanas doctrinas del Derecho inmobiliario «constituyente» ya contenidas en las bases 7.ª y 8.ª del notable Proyecto que redactó la

Comisión presidida por el Sr. Echeagaray, y el cual, acogido favorablemente por el Sr. Maura, con pequeñas variantes, se tradujo en la Ley de 23 de Marzo de 1906.

Los artículos 13 y 14 desarrollan bajo el capítulo V la interesante materia de la rectificación de amillaramiento en aquellos términos municipales donde no esté aprobado el Avance, con un sabor marcadamente tributario.

Los artículos 15 al 19 desarrollan con alguna mayor perfección y detalle la materia referente a los *trabajos topográficos*, que constituyen la primera fase del Catastro parcelario, sobre la base de triangulaciones geodésicas y topográficas de términos municipales y levantamiento de los planos perimetrales de los mismos y de sus polígonos, con las divisiones parcelarias de las fincas comprendidas dentro de ellos.

EN EL ORDEN ECONÓMICO Y TRIBUTARIO

Ya queda indicado que el nuevo Decreto prescinde, con acierto, del antiguo período llamado de «Avance» y va derechamente a la formación del «Catastro parcelario».

La referida innovación es acaso la de mayor trascendencia, pues, a juzgar por los técnicos (1). *Por la Ley de 1906 el Catastral parcelario, cuesta setecientos millones de pesetas (Avance y Catastro) y ochenta y cinco años de trabajos. Y por el nuevo Decreto costará trescientos millones de pesetas y treinta y cinco años de trabajos.*

En honor a la verdad, y aun en el supuesto de que los referidos técnicos no se equivoquen al hacer estos cálculos, debemos reconocer que tal resultado de tiempo y de dispendios para llegar el Estado a conocer las existencias de su riqueza inmueble rústica y urbana es harto costoso y duradero, estando el procedimiento muy lejos del *desideratum* sobre la materia.

Mas, como hay algo de cierto en las notables teorías de la relatividad (sin conocer a fondo las de Einstein), forzoso es reconocer las ventajas del nuevo Decreto sobre la Ley de 1906.

(1) Véase el citado artículo del Sr. Castañeda y Agünder en el número 3 de esta Revista.

Reglado lo referente a los trabajos topográficos que constituyen la primera fase del Catastro, el nuevo Decreto se ocupa detenidamente de los evaluatorios, que constituyen la segunda fase, estableciendo, como la antigua Ley, la separación debida entre la riqueza rústica y la urbana, e introduciendo plausibles preceptos sobre la riqueza forestal en el capítulo VIII, y, en general, respetando el derecho agraviado de los propietarios y reglamentando cumplidamente la materia de reclamaciones con espíritu recto y justiciero, y lo mismo la de «exenciones tributarias» absolutas, permanentes, temporales y parciales (arts. 41 al 47).

Los artículos 55 al 63 se dedican a la «Conservación del Catastro», última fase del mismo, reproduciendo esencialmente preceptos fundamentales de la antigua Ley, e insistiendo en la necesidad de que se organicen las Oficinas de Conservación Catastral en estrecha relación con el Registro de la Propiedad.

El Decreto termina con los capítulos XIV y XV, dedicados al estudio de la «Junta Superior del Catastro» y a la «Organización de Servicios», y con diez artículos adicionales dedicados a regular el tránsito del antiguo al nuevo sistema, y destacándose de ellos el 1.º y 2.º artículos, en los que el Gobierno insiste de nuevo en la necesidad de estudiar las disposiciones precisas para *implantar la coordinación del Catastro y Registro de la Propiedad (1), de manera que... se llegue lo antes posible a la creación de títulos con verdadera eficacia de reales, mediante la purificación de los derechos, como base del crédito de la propiedad territorial y movilización del mismo.*

Y a mayor abundamiento, y percatándose el legislador, el gobernante, de la trascendental importancia que tiene para la confección de un Catastro (topográfico y tributario) la existencia desde el año 1963 de un Registro de la Propiedad (o Catastro jurídico), proclama y estatuye categóricamente en el referido artículo 1.º adicional, que *«los Registradores de la Propiedad facilitarán a los funcionarios autorizados del Instituto Geográfico y Catastral los datos y antecedentes que éstos les pidan con relación a los libros hipotecarios.»*

(1) Ello constituye artículo de primera necesidad para los propietarios, y para el mismo Estado tutelar de los derechos de aquéllos.

Detalle de gran importancia: si se tiene en cuenta que el Registro de la Propiedad es, en cuanto a éste, algo así como el Registro civil en cuanto al estado y condición de los ciudadanos de un país; es la única Oficina en la que, de manera fehaciente, se da a conocer el estado jurídico de los inmuebles y el estado físico sobre la base de su descripción ideográfica, y acaso por este olvido y a la vez por el prurito de subplantar o crear un Registro físico y tributario, en pugna con ese Registro de la Propiedad, es por lo que fracasó ruidosamente la tan debatida Ley del Catastro del año 1906.

En resumen :

Primero. En el nuevo Decreto sobre el Catastro parcelario impera el carácter identificatorio o topográfico descriptivo de la propiedad (1) y el evaluatorio fiscal o financiero, cual corresponde a una buena Ley catastral, desenvolviendo uno y otro aspecto con una notable mayor perfección sobre la Ley de 1906, aun cuando bien se echa de ver que ella ha servido de norma o pauta.

Segundo. En el orden económico el nuevo Decreto representa también una mayor perfección sobre la Ley de 1906, porque el mismo tiende cual es debido y dicta los preceptos normativos correspondientes para ello, al elevado fin de establecer la debida proporcionalidad entre la riqueza y el tributo, haciendo que éste no absorba todas las energías productoras de la tierra y de la propiedad inmueble sino en aquella medida justa y equitativa y a la par indispensable para que el Estado pueda atender a la realización de sus múltiples fines, quedando de esta manera desenvuelto y cumplido el principio fundamental de la perecuación tributaria, que es uno de los ejes fundamentales de toda Ley fiscal.

(1) Puede observarse como una notable innovación, la del art. 64 del Real Decreto al determinar que entre los vocales de la «Junta superior del Catastro» figurará «un jefe de Servicio de Aviación, especializado en levantamientos topográficos desde el aire».

¡Lástima grande que la aerofotografía, lo mismo que la planimetría, sirvan para poco, tratándose de fincas rústicas, y para nada en las urbanas, cuya identificación rápida, absoluta y económica se conseguiría con dos números inalterables el de la casa y el de la calle, inscribiéndose obligatoriamente en los Registros de la Propiedad.

Tercero. En el orden financiero, el nuevo Decreto, al prescindir de los dos períodos de Avance Catastral y Catastro parcelario, preconizado por los legisladores del año 1906, y al establecer derechamente la unificación de los mismos, caminando en derecho hacia la formación del Catastro parcelario, da un paso gigantesco, que se traduce en una considerable economía de gastos en beneficio del Tesoro público, ya calculados y expuestos por los técnicos, y en una considerable reducción de tiempo en beneficio mismo de la institución y de los propietarios que han de ser los primeros favorecidos por la reforma.

Y acaso éste sea de entre todas las innovaciones que introduce el Real Decreto que tengo el honor de estudiar la de mayor importancia teórica y práctica, por las positivas ventajas que de ella han de derivarse en todos los aspectos de la vida económica individual y social.

Cuarto. Por último, en el orden jurídico son dignas de especial mención y cumplido elogio las sanas orientaciones que se matizan en la documentada Exposición de motivos y en los artículos adicionales 1.º y 2.º del referido Real Decreto, si bien en parte ellas quedan desvirtuadas por los artículos 10 y 11 ya comentados, y cuya urgente reforma y derogación se impone.

Ello, no obstante, y a pesar de las indudables ventajas que el referido Decreto representa sobre la legislación anterior, cabe preguntar si es posible pensar en la confección de un Catastro parcelario mucho más rápido, más sencillo y más económico que el antiguo Avance Catastral y que el Novísimo Catastro parcelario, pero la materia es compleja y delicada y las consideraciones sobre la misma serán objeto de un próximo artículo.

JOSÉ M.^a DEL RÍO Y PÉREZ.

Abogado Registrador de la Propiedad