

El Catastro parcelario y su sentido histórico

Juicio crítico expositivo de los sistemas usados en España para obtenerlo

I

INTRODUCCIÓN

Los caminos generalmente siguen los escritores para exponer sus ideas. Prefieren unos encabezar sus obras con la definición del asunto que van a exponer. Gustan otros de dar comienzo a sus trabajos, analizando en sus diversos aspectos la materia objeto de estudio y siguiendo un camino bordeado por rigurosa lógica para llegar al final, estableciendo la definición. Construyen los primeros, por síntesis pura, sujetando en todo momento sus ratiocinios a la verdad doctrinal establecida, cristalizada o sintetizada en la definición objeto de estudio. Presenta este método la ventaja de resumir en breves oraciones el resultado final de la serie de operaciones mentales llevadas a cabo en un ciclo analítico, dando a conocer al lector, *a priori*, el punto adonde se dirige. Los segundos, partiendo de ideas universales, van analizando las soluciones adecuadas para cada una de las necesidades o exigencias presentadas, polarizando en una sencilla fórmula que satisface todas aquéllas, llegando, por deducción, a establecer la definición. Este procedimiento tiene la ventaja de conducir al lector, paso a paso, hacia la verdad deducida. Es el método de

los desarrollos propio para colmar más adecuadamente las exigencias del espíritu investigador. Así, pues, nosotros, utilizaremos en lo posible este último, que consideramos más apropiado a nuestro modesto objeto, ya que desconocemos las dificultades que encierran las definiciones por exactas, claras y acertadas que sean.

II

EL CATASTRO : SENTIDO Y DESARROLLO HISTÓRICO EN GENERAL

La palabra Catastro se deriva, al parecer, del griego *Katastizo*, distinguir por puntos, y según otros del latín *Capitastum*, que significa cabida, capacidad. Pero bien tenga su origen en una u otra raíz, lo cierto es que a través de los siglos, de las fronteras y de las razas; esta palabra tuvo siempre en medio de los diversos estados políticos que la usaron un sentido sustancial y propio de *ubicación* de la propiedad inmueble. Tal es así, que aun por remotas que sean las civilizaciones, siempre encontramos en ellas descripciones más o menos detalladas sobre los principios que informan este sentido. Los conceptos cardinales de deslinde y mensuración se hallan prescritos en los libros sagrados de todas las religiones, por viejas que se nos presenten. Tanto en la antiquísima civilización egipcia como en la asiria y la caldea, hallamos pruebas documentales, a pesar de tantos siglos, que corroboran esta afirmación. Si de estas civilizaciones pasamos a la no menos venerable por su ancianidad de la India, encontraremos también en las leyes de Manú preciosos detalles a este objeto. No existe en las leyes escritas de ningún pueblo de la antigüedad una legislación tan detallada y completa como la que constituyen las leyes de la India, las célebres leyes de Manú que escribiera Manava-Dharma-Sastra. En el libro VIII dedica veintiún artículos a reglamentar los deslindes y amojonamientos de los términos municipales y de las propiedades por disposiciones más detalladas y más previsoras que ninguna otra legislación. Pero si hemos de consolidar aun nuestra tesis, séanos permitido pasar una suscinta revista sobre la clásica civilización de la Roma Augusta.

Sabida es la importancia que los romanos concedían al deslinde

y amojonamiento de las propiedades. El admirable pasaje de Siculus Flaccus es una prueba concluyente de este aserto. Y así vemos también la importancia conoedida al establecimiento de los *finis* o espacios que servían generalmente de límites a las propiedades rurales, sobre las cuales vagaba vigilante el dios Término, a cuya custodia consagraba la religión pagana los campos de las familias romanas.

Es difícil, al parecer, que lleguemos a obtener modernamente una organización territorial tan completa en este sentido, como la que alcanzó Roma en su época de culminante esplendor.

El precepto sobre límites estatuído en la ley de las XII tablas, que forma la base del derecho romano es, constructivamente hablando, tan completo, que al correr de los tiempos constituye en nuestros días el signo de más alto valor ideal sobre esta materia.

Como ya es sabido se ordenaba en aquella ley previsora, sabia y justa, que los campos pertenecientes a propietarios distintos, debían ser separados por un espacio libre de cinco pies—*finis quinque pedum*—, del que se tomaba la mitad de cada una de las propiedades contiguas.

Y como todas las fincas del suelo romano, dado el carácter religioso de estos preceptos estaban en virtud de sus imperativos, en estas condiciones, el deslinde y amojonamiento de las propiedades era permanente, y de ahí el valor inatacable que concedían en orden jurídico a los asientos efectuados en sus libros catastrales.

Desde antes de Justiniano, Roma formó su Catastro territorial, en el cual se describieron con el detalle posible para aquella época los campos y heredades de todos los ciudadanos romanos. Y dieron a las inscripciones de su Gran Libro Censuario tal valor legal, que ellas servían, no sólo para sentar el derecho de propiedad al suelo y distribuir equitativamente los impuestos, sino que todos los derechos civiles que aquella sociedad otorgaba a sus súbditos los definía, regulaba y clasificaba, por lo que aparecía descrito en las matrices de los libros catastrales.

Si examinamos con detenimiento los catastros llevados a cabo por diferentes generaciones en épocas diversas, observaremos cómo en todos ellos ha presidido el sentido formal de ubicación de la propiedad. Sólo este hecho explica la costumbre usual de recurrir y apelar en casos de duda a las descripciones de los Catastros

como medio de prueba, respetándose como verdaderos títulos justificativos del dominio, siquiera sea en cuanto a la posesión concierne. Determinada la situación relativa de cada propiedad, no sólo con relación a sus límitrofes, sino también con las restantes del término municipal en que se halla enclavada; deslindados y fijados sus linderos, determinados los derechos al suelo de cada propietario, es en sí el Catastro parcelario, por virtud de las operaciones de orden científico y legal efectuadas, la institución pública donde halla estado cierto, seguro e incommovible el derecho de propiedad al suelo. Pero si *grossomodo* hemos expuesto ya cuanto más principalmente concierne a esa característica cardinal de ubicación de los catastros en general, preciso es que consignemos también en una superficial reseña, siquiera sea a modo de índice, los intentos que en nuestra patria se han llevado a efecto para establecer tan importante obra.

III

BREVE RESEÑA DEL CATASTRO EN ESPAÑA

Sin remontarnos a una época innecesaria a nuestro objeto, suplicamos al lector nos siga en nuestro trabajo al reinado de Don Pedro I. de Castilla. Es esta época cuando el poder señorial de los encastillados feudales más se agita y cuando más revueltas andan las pasiones, que levantan el incendio de los odios entre las poderosas familias castellanas que comparten en el pleito que presenta la Casa de los Alburquerque, pretendiendo dividir las Behetrías, empeño que haya ruda oposición en toda la nobleza castellana, a cuyo frente se destaca en cruzada intransigente el inclito noble de Castilla D. Juan Rodríguez de Sandoval.

Contemplamos también en medio de este cuadro la incertidumbre jurídica en que se hallaban las Behetrías de las Merindades de Castilla. El *devisero*, esfumada de su propiedad, apenas sabe lo que ha de exigir al vasallo; los derechos de éste a merced de los caprichos de aquél, cuando no incrementados éstos con las bárbaras pretensiones de los sayones del Fisco; confundidos los derechos reales con los señoriales, y en continua lucha el pueblo contra

el Fisco, por la forma injusta de la exacción de los impuestos, se imponía hacer una descripción detallada de los derechos de todos, y a este efecto proclamaron las Cortes de Valladolid en octubre de 1351, la necesidad de hacer una pesquisa general por todos los pueblos de Castilia, formando así un libro, donde públicamente constasen los derechos de todos. Tal pesquisa se efectuó en los años de 1352 y 1353, consignándose todos los datos, en el que mereció a la posteridad el epíteto de famoso Libro Becerro o Catastro de las Behetrías. Y a partir de aquí vemos ya, en casi todos los conocidos, el sentido de ubicación que antes hemos proclamado. Viene en corroboración de este aserto el hecho valiosísimo de que este libro, «que anda por la cámara del Rey», como en su tiempo escribía López de Ayala, fuera declarado por la Audiencia de Valladolid, quien lo utilizó cinco siglos como «el código más exquisito» para juzgar en toda clase de derechos reales, señoriales, municipales y comunes.

Ya más adelante vuélvese otra vez a sentirse la necesidad de un Catastro más general. Es reinando Felipe II, cuando en el año 1775, por Cédula real de 7 de agosto se ordena hacer «una descripción e historia de todos los pueblos de estos reinos», a cuyo fin se encarga de tal trabajo al cronista de este Rey y profesor de la Universidad de Alcalá D. Pedro Esquivel, cuyo trabajo se conoce con el nombre de Catastro de Esquivel. Al hablar Jovellanos de esta obra, dice «que es bien difícil de decidir si será más glorioso para nosotros haberla logrado y poseído, que vergonzoso haberla perdido u olvidado».

Tal trabajo quedó incompleto hasta que reinando Fernando VI, el Marqués de la Ensenada, influído por las nuevas corrientes económicas, se decide a implantar el Catastro parcelario, describiéndose las propiedades en formularios hechos exprofeso. Este Catastro, base de los actuales amillaramientos, se conserva actualmente en el histórico Archivo de Simancas, donde ocupa, si mal no recordamos, dos salas de la planta principal de tan magnífico edificio. En la confección de este Catastro se tardó unos cuantos años, y costó cuarenta millones de reales.

Más perfecto que el anterior es el que efectuaba el Consejo Real de Castilla, cuya terminación frustró la invasión napoleónica.

En éste se describen una por una todas las propiedades pertenecientes a cada término municipal, el cultivo de la finca, su si-

tución por el pago o paraje, sus linderos, su forma y posición, los cargos que tiene, y sobre todo lo que le hace más progresivo y más perfecto que los anteriores es la fijación de la superficie en muchos casos asignada, «según resulta de la medida del geómetra-agrimensor», terminando la descripción de cada finca con la fórmula ritual de «cuya figura es la que está al margen», viéndose en éste el gráfico correspondiente.

Las Cortes de Cádiz, conocedoras de los defectos de que nuestro sistema tributivo adolecía, decretaron en 25 de junio de 1812 que se ejecutara un Catastro y Estadística de todo el Reino. También Cataluña, Aragón y Mallorca tienen sus catastros, como los anteriores, más o menos rudimentarios.

Pero cuando comenzó a sentirse con más rigor la necesidad imperiosa de dotar a la nación de esta obra fué en el año 1845, fecha en que el Ministro de Hacienda, Sr. Mon, implantó el sistema tributario vigente.

La revolución que produjo tan radical cambio de sistema, puede suponerse con sólo tener presente que redujo a uno solo los *trescientos impuestos* que por entonces se conservaban. Pero apenas implantado, a pesar de sus ventajas evidentes sobre el sistema anterior, no hubo más remedio que reconocer que no teniendo la base del Catastro parcelario, las injusticias cometidas en la repartición de las cuotas tributarias eran enormes, resultando la contribución territorial por este método tan onerosa, que a su paso, sin beneficios para la nación, agobia la producción, mata la riqueza, fomenta el caciquismo, e impide una científica organización de los Registros de la Propiedad.

En 3 de diciembre de 1852 se encomienda al Ministerio de la Guerra el levantamiento de los planos topográficos-catastrales de España, y en 5 de junio de 1859 se promulgó la ley para «la medición del territorio».

Más tarde, en el año 1865, se publicó el Reglamento para la formación del Catastro, el cual se llevó a cabo en toda la provincia de Madrid, constituyendo una obra modelo en su género, siendo de lamentar que a tan meritísimo trabajo no se le haya dado otra aplicación que el abandono y el olvido. En la actualidad está recogido en los Archivos del Instituto Geográfico. Este Catastro parcelario es el único de todos los que ha hecho el Estado en el siglo anterior y en lo que llevamos de éste que merezca el nombre de

tal. Ocioso parece añadir que de haberse continuado su ejecución, interrumpida en el año 1870 al crearse el Instituto Geográfico, al presente tendría España, no sólo un excelente Catastro, sino también un completísimo mapa, y lo que aún es más importante regularizada su situación económica y organizados también en forma racional sus Registros de la Propiedad.

En 14 de agosto de 1895 se comienza, por vía de ensayo, en la provincia de Granada, los desdichados trabajos agronómico-catastrales (?) por masas de cultivos. Persistiendo en el error se promulga la ley de 25 de agosto de 1896, con arreglo a la cual había de hacerse los trabajos catastrales, ¡cómo no!, por masas de cultivos. Y se vió lo que se tenía que ver. Que no llegando las masas al repartimiento individual, no servían para nada. Pero como había alguien interesado en continuar con tan absurdo sistema, se promulgó en 27 de marzo de 1900 la ley de Catastro y Registro fiscales, que, en verdad, sólo este último nombre merece, y aun parcialmente si a sus resultados hemos de atenernos.

En 1 de octubre de 1902 se creó una Junta bajo la presidencia de Echegaray, para proponer las bases para una ley de Catastro parcelario, la cual presentó su trabajo, que hizo suyo siendo Presidente del Consejo el Sr. Maura, y que, con pocas variantes, constituye la vigente ley de Catastro promulgada en 25 de marzo de 1906, reformada en la parte tributaria por la de 29 de octubre de 1910.

En el año 1917 se reorganizaron los trabajos catastrales de España, dejando vigente la ley de 1906, si bien barrenada totalmente en algunos de sus preceptos por absurdos e irrealizables, fracasados definitivamente en la práctica.

Pero como los errores fundamentales quedaban en pie, los clamores del pueblo contra los trabajos que a todos perjudicaban sin beneficiar a nadie, llegaron a tener eco en las Cortes de 1923, donde el Conde de Colombí expuso, en forma magistral, lo absurdo de todo cuanto se hacía, y la necesidad de cambiar de rumbo, enfocando el problema con tino, justicia y ponderación, acometiendo de una vez y para siempre la confección del Catastro parcelario en nuestra patria.

Barridos del escenario político los turnantes del viejo régimen, el Directorio militar decretó en 26 de febrero del fenecido año, la constitución de una Comisión para proponer las normas necesarias

para llegar en España al Catastro parcelario, y fruto de su trabajo es el dictamen de decreto-ley elevado al Directorio, y que ya conocemos por la Prensa.

IV

FUENTES DE DOCTRINA

Partiendo del principio de que la gobernación de los pueblos no debe racionalmente proponerse otro fin que el de asegurar e incrementar su bienestar por todos los medios posibles, es natural que el Estado, como persona jurídica que representa y desenvuelve la vida social, necesite tener como condición, *sine qua non*, para su normal existencia, la seguridad de que todos los que emplea para conseguir ese fin superior que los resume todos, alcanzan el resultado propuesto. La ciencia política, impotente de por sí para producir tan elevado fin, ha de valerse en su privativa función de otras ciencias que la ayuden, focos luminosos que, arrancándola de las tinieblas, presenten a los hombres de gobierno ese conjunto de hechos sociales que en torno suyo se producen en la vida cotidiana y les enseñen el camino que han de seguir en la resolución de múltiples cuestiones que, colmando las exigencias y necesidades de sus gobernados, conducen a la sociedad por la anchurera vía del progreso, a la rápida y certera posesión del objeto apetecido.

Este fin transcendental se llena cumplidamente con el Catastro parcelario en cuanto a los hechos relacionados con el territorio se refiere. El Catastro parcelario, parte la más importante de la Estadística, ofrece a la ciencia política datos de suprema valía revelando la división del suelo según su apropiación por el hombre, poniendo de manifiesto la importancia y desarrollo que alcanzan los productos que en la tierra se producen, tan necesarios para la vida del hombre, y consolidando la propiedad territorial, «firmísimo y eterno estímulo de la actividad humana, al par que inagotable manantial de producción», y mostrando sus datos las crecientes necesidades de los modernos Estados, sus errores y sus imperfecciones, es la guía más fiel de que los estadistas se pueden valer para asesorarse en sus resoluciones, evitando constantes conflictos, dan-

do sus veraces estadísticas cabal idea de los medios de vida que la riqueza matriz de todas las demás otorga a las naciones. Es, en fin, expresión inequívoca de su estado moral y material en un momento dado.

Pero ha de tenerse también presente que la propiedad inmobiliaria, como parte integrante y constitutiva del suelo nacional, del territorio de la Patria, es elemento primordial y esencial de soberanía e independencia, y, por tanto, el Estado ha de aparecer como copartícipe en el dominio de esa propiedad individual o particular, y de ahí el que tenga como una de sus cardinales funciones el intervenir, poniendo de manifiesto esa propiedad, ya que a todos los ciudadanos interesa conocer, puesto que afecta a lo que constituye la base de su vida e independencia. Es decir: que la propiedad territorial, a pesar de ser individual, tiene un carácter eminentemente social, y de ahí la consideración de su exacto conocimiento para toda clase de aplicaciones civiles, y de ahí también el que interesando a todos los asociados su conocimiento, sea el Estado, como superior representación social, el llamado a planear, dirigir y llevar a cabo la consecución de este importantísimo objeto o, lo que es igual, de hacer el Catastro parcelario del territorio nacional.

Y es evidente que sólo con ese conocimiento exacto de las realidades en que se desenvuelve la riqueza territorial, los impuestos y gravámenes que sobre ella pesen o hayan de establecerse, podrán tener el signo característico de equidad y justicia.

En otro aspecto, sin el Catastro parcelario, es decir, sin la determinación física o geométrica de cada inmueble, no es posible el establecimiento de un Registro hipotecario que reuna garantías de precisión y exactitud. El Catastro parcelario es la base gráfica, incombible en que debe basarse la propiedad raíz; sin él los derechos inscritos poco o nada denotan, ya que siempre recaerían sobre cosa indeterminada, desconocida, cuya existencia sólo el Catastro parcelario puede en todo momento garantizar. El Catastro y el Registro de la propiedad se deben complementar y ambos deben tender a un mismo fin, aunque para alcanzarlo se dirijan por distintas vías. El Catastro parcelario da el contenido físico de la finca situándola en la posición exacta que con relación a las demás, guarda dentro del polígono topográfico, y, por tanto, dentro del término municipal. El Catastro debe ser al aspecto material del inmueble, lo

que el asiento del Registro es a su aspecto jurídico. El Catastro que ha de merecer el nombre de tal, ha de demostrar la existencia física individualizada por la extensión y los límites. El Registro ha de probar el dominio y demás derechos reales a la propiedad inherente.

Hemos visto ya por la reseña hecha anteriormente, el amplísimo campo en que ha de desarrollarse la institución del Catastro parcelario. Y es evidente que para alcanzar tan altos objetivos los principios en que ha de fundamentarse han de ser de un valor ético indiscutible y sus medios de orden racional o rango científico, para que la obra, aposentada en tan recios cimientos, resulte eternamente incombustible.

De acuerdo con lo bosquejado anteriormente, en cuyos principios comulgamos ardorosamente, definimos nosotros el Catastro parcelario diciendo que *es la institución oficial que da fe de la existencia individual de la propiedad inmueble que determina por procedimientos científicos relacionándola constante e individualmente con el último poseedor, constituyendo la catalogación viva de todas las propiedades en que se halla dividido el territorio nacional.*

Conforme a estos sanos principios expondremos en lo que sigue los distintos sistemas empleados en nuestra patria para llevar a cabo esta obra, y en su consecuencia, ver si cumplieron con los principios doctrinales que, por definición son substantivos a tan beneficiosa institución.

P. DE CASTAÑEDA Y AGUNDEZ

(Continuará.)