

Sobre el catastro parcelario: su necesidad y funciones en el comercio jurídico y la urgencia de su conexión con el Registro de la Propiedad (1)

por

ROSA M.^a MONTORO RUEDA

Doctora en Derecho
Universidad de Murcia

SUMARIO

- I. SIGNIFICACIÓN IDEOLÓGICO-POLÍTICA DEL CATASTRO.
- II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA IDEA DEL CATASTRO. DIVERSOS ENSAYOS Y MODALIDADES.
- III. EL PROBLEMA DEL CATASTRO EN ESPAÑA:
 - 1. LA SITUACIÓN CREADA POR LA DESAMORTIZACIÓN.
 - 2. LA REFORMA TRIBUTARIA DE DON ALEJANDRO MON (1845):
 - A) *La creación de un impuesto único.*
 - B) *La creación del amillaramiento (1850).*
 - 3. EL PERFECCIONAMIENTO TÉCNICO DE LA CONTRIBUCIÓN RÚSTICA:
 - A) *El paso de la tributación por cupo a la tributación por cuota.*
 - B) *La separación de la tributación entre riqueza rústica y urbana.*
 - 4. LA MODERNA LEGISLACIÓN SOBRE EL CATASTRO PARCELARIO.
- IV. EL PROFESOR CANDIL CALVO Y LA DEFENSA DE LA NECESIDAD DEL CATASTRO PARCELARIO:
 - 1. LA SITUACIÓN JURÍDICA DE LA PROPIEDAD TERRITORIAL RÚSTICA:

(1) Notas sobre el pensamiento jurídico del Profesor F. CANDIL CALVO.

- A) *Los problemas.*
 - B) *La solución: Necesidad del catastro parcelario.*
- 2. LA INSTITUCIÓN DEL CATASTRO PARCELARIO:
 - A) *Noción.*
 - B) *Naturaleza y fines.*
- 3. LA LEY DEL CATASTRO DE 24 DE MARZO DE 1906. POSICIÓN CRÍTICA DE D. FRANCISCO CANDIL:
 - A) *Objeto y fin del catastro. Operaciones necesarias para llevarla a cabo.*
 - B) *Consideraciones críticas.*
- 4. PROPUESTAS DE DON FRANCISCO CANDIL RELATIVAS A LA CONFECCIÓN DEL CATASTRO PARCELARIO:
 - A) *Operaciones de carácter topográfico.*
 - B) *Operaciones de carácter pericial o económico.*
- V. OBJECIONES Y CRÍTICAS A LA TAREA DE CONFECCIÓN DEL CATASTRO PARCELARIO.
- VI. NECESIDAD DEL CATASTRO PARCELARIO: RAZONES QUE JUSTIFICAN SU CONFECCIÓN SEGÚN FRANCISCO CANDIL:
 - 1. RAZONES DE ORDEN JURÍDICO:
 - A) *Catastro y seguridad jurídica.*
 - B) *Catastro y justicia.*
 - 2. RAZONES DE ORDEN SOCIAL.
 - 3. OTRAS RAZONES.
- VII. SISTEMA A SEGUIR EN LA CONFECCIÓN DEL CATASTRO:
 - 1. CONSIDERACIONES DE DERECHO COMPARADO:
 - A) *El Acta Torrens.*
 - B) *El sistema de Derecho Hipotecario alemán.*
 - 2. POSICIÓN DE F. CANDIL.
- VIII. POSTERIOR EVOLUCIÓN DEL CATASTRO EN ESPAÑA DURANTE EL SIGLO XX.
- IX. ESPECIAL REFERENCIA AL CATASTRO Y SU COORDINACIÓN CON EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD: PROYECTO GEOBASE.

I. SIGNIFICACIÓN IDEOLÓGICO-POLÍTICA DEL CATASTRO

A primera vista podría parecer que el tema del catastro constituye una cuestión puramente técnica, fría y aséptica como pudiera serlo, por ejemplo, el tema del sistema métrico decimal. Sin embargo, frente a un presunto puro tecnicismo y asepia el catastro constituye un instrumento técnico-político que en los últimos siglos de la historia de España fue considerado por la ideología

liberal como la pieza clave para la transformación de la Sociedad y del Estado a través de un justo y equitativo reparto de la carga fiscal (2).

Por ello nada tiene de extraño que la sociedad española aparezca escindida, durante los siglos XIX y XX, en dos bloques ideológicos que, aparte de otras consideraciones, se caracterizan por su oposición o defensa en cuanto a la elaboración del catastro.

Se opone sistemáticamente al catastro la *oligarquía terrateniente y conservadora* partidaria, por lo general, del sistema político fiscal del amillaramiento que resulta favorable a sus intereses económicos.

Por el contrario, amparan la elaboración del catastro parcelario los seguidores de la ideología liberal defensores de la igualdad y la justicia en el reparto de las cargas tributarias, y los medianos y pequeños agricultores que con el sistema de cupo propio del amillaramiento soportaban una carga fiscal claramente injusta y desproporcionada (3).

A la vista del problema candente que constituyó el tema del catastro, especialmente desde la desamortización, segunda mitad del siglo XIX y principios del XX, nada tiene de extraño que un hombre de mentalidad abierta, progresista y liberal como don Francisco Candil, bajo las indicaciones y directrices de su maestro don Gumersindo de Azcárate, eligiese como tema de su tesis doctoral el tema de *La necesidad del catastro parcelario*.

Dicha tesis fue defendida el día 20 de junio de 1910 ante un tribunal compuesto por los siguientes profesores:

Presidente: Don Rafael Ureña.

Vocales: Don Gumersindo de Azcárate.

Don Felipe Clemente de Diego.

Don Leopoldo Palacios, y

Don Antonio Goicoechea.

La tesis obtuvo la calificación de sobresaliente. Por motivos muy especiales, el Premio Extraordinario de Doctorado se declaró desierto en dicho curso (4).

Esa dimensión ideológico-política que hemos atribuido a la institución del catastro se comprende mejor al estudiar el tema desde una perspectiva histórica.

(2) PRO RUIZ, Juan, *Estado, geometría y propiedad (Los orígenes del catastro en España, 1715-1941)*, Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria. Ministerio de Economía y Hacienda, Edita: Subdirección General de Estudios y Estadística, Madrid, 1992, pág. IX.

(3) *Ibíd.*, op. cit., págs. 175 y sigs., 192 y sigs. y 320 a 332.

(4) CANDIL CALVO, Francisco, *Necesidad del catastro parcelario*, Imprenta de Estanislao Maestre, Madrid, 1920.

II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA IDEA DEL CATASTRO. DIVERSOS ENSAYOS Y MODALIDADES

Los orígenes de la cartografía catastral no se conocen con exactitud. Se admite que el mapa catastral más antiguo del que se tiene noticia data del año 2500 a. de C. Se trata de una placa de barro cocido de 7 cm. de la época caldea que se encontró en la ciudad de Ga-Sur, al norte de Babilonia y que se conserva en la universidad de Harvard (EE.UU.) (5).

Se sabe que desde la antigüedad (Egipto, Grecia, Roma), el poder político estuvo muy interesado en el desarrollo y aplicación de la cartografía catastral con el fin de conocer con la mayor exactitud posible los recursos y la riqueza de su territorio, lo cual tiene una enorme importancia económica, política y fiscal, contribuyendo a modernizar la Hacienda del Estado.

1. Respecto de la *Antigüedad*, Candil nos proporciona abundantes noticias que no figuran en otras obras más modernas y especializadas.

Así, en relación con la Edad Antigua, F. Candil escribe: «En China, el Emperador Yao en el año 2238 (antes de J.C.), hizo una estadística que fue grabada en los monumentos públicos, donde se consignaba la riqueza, impuestos, etc., esto es, que comprendía datos que componían parte esencial de lo que constituiría el catastro.

Documentos históricos y estados gráficos que aun se conservan, permiten asegurar, sin ningún género de dudas, que las tierras del antiguo Egipto fueron catastradas, entre otros motivos, porque las inundaciones del Nilo borran los límites, y la confusión hubiera sido terrible sin la existencia de dichos datos.

Los registros de los babilonios y los de los fenicios, compulsados los unos por Boroso en tiempos de Alejandro el Grande y los otros por Sanchoniaton en el reinado de Salomón, parece que contenían, además de hechos religiosos e históricos, detalles e indicios de que en Asia oriental estuvieran catastradas las tierras en las épocas más remotas que registra la historia de la humanidad.

Herodoto confirma esta suposición, presentando la operación del catastro, como una práctica usual de la administración de los antiguos reyes de Persia.

Cuenta Herodoto, que habiendo impuesto el rey Darío una contribución de 400 talentos a las ciudades griegas del Asia Menor, que acababa de someter, se hicieron muchas reclamaciones, y entonces Alejandro mandó a su hermano Artafernes para que se midiesen las tierras nuevamente anexionadas y que consignase los datos para hacer equitativamente la distribución del impuesto; de este modo previno toda queja en el futuro. Además Alejandro se hacía acompañar

(5) BERNÉ VALERO, José Luis, y FEMENÍA RIBERA, Carmen, *Catastro de rústica*, Departamento de Ingeniería Cartográfica, Geodesia y Fotogrametría, Escuela Superior de Ingeniería Geodésica, Cartografía y Topografía, Editorial Universidad Politécnica de Valencia, Valencia, 2000, pág. 131.

en sus excursiones de los geómetras Dionetos y Betón para que midiesen las tierras conquistadas.

En Roma sabemos que la reforma de Servio Tulio relativa al censo se basaba en la riqueza, y parece lógico que en la investigación de la misma se hiciesen operaciones de este género. Refiere Sículo Fracco que en su tiempo, o sea en el reinado de Domiciano, existía el plano de las tierras, cuyo origen provenía de los fundadores de las colonias, o sea de los siglos II, III y IV, y además que los límites colocados por los Gracos y por Sila no se habían borrado aún.

Hubo agrimensores que se empleaban en medir, dibujar y clasificar las tierras.

Los terrenos de una colonia o municipio se dividían en cuadrados de 50, 200 y hasta 400 yugadas, siendo lo corriente que fuesen de 200, y cuando en un municipio quedaba algún sobrante que no llenaba la unidad de medida, se dejaba al dominio público.

El plano catastral del territorio se grababa en cobre y se depositaba en el *Tabularium* de la República o del Emperador. Uníase al plano una descripción que contenía todas las condiciones de la propiedad dada. Existían planos hechos por particulares, mas no tenían autoridad alguna; para conseguirla era necesario acudir al catastro oficial.

Es digno consignarse que Julio César, imitando el ejemplo de Alejandro, se hizo acompañar en su expedición por las Galias de tres geómetras griegos para que hicieran el catastro» (6).

2. En relación con la *Edad Media* indica don Francisco Candil que aquellos «no eran los tiempos más a propósito, como dice Lora, para emprender trabajos de la naturaleza del que nos ocupa. “Cuando se trata de una operación cuyo principal objeto es perfeccionar la Administración del Estado y llevar a la práctica ideas de justicia, lo primero es que exista el Estado a que ha de aplicarse, que se halle exento de luchas constantes que, avivando la pasión y excitando todos los odios, apenas el tiempo da bastante espacio para pelear”.

“Derribado el Imperio y trasformada la constitución de la propiedad, perecieron las instituciones censuales. Solo se encuentra algún rasgo del catastro descriptivo realizado por los árabes en la conquista de España y por los normandos en tiempo de Eduardo el Confesor...”, así se expresa Flora (7).

Después de lo dicho por estos señores —explica CANDIL— poco podemos nosotros añadir, por estar conformes en que la Edad Media o en buena parte de ella, los trabajos catastrales fueron poco numerosos, siendo las causas, a nuestro juicio: 1.º El cambio tan trascendental que sufrieron todos los órdenes, y por lo que a nosotros nos interesa, el régimen de la propiedad a la venida de los bárbaros. 2.º El incesante guerrear, que impidió a los pueblos ocuparse de otros asuntos que no fueran el adiestrarse y subvenir recursos para la lucha, siquiera

(6) CANDIL CALVO, Francisco, *op. cit.*, págs. 15 y 16.

(7) *Ibíd.*, pág. 17.

fuera asunto de tanta importancia como el que nos ocupa. 3.º El interés que tenían los propietarios privilegiados, que en esta época eran los más numerosos, para que no se hicieran reformas de este género, que suponían por lo menos la igualdad de todos ante el fisco, cosa que consideraban intolerable (8).

Sin embargo algo se hizo. Baste recordar a este efecto los inventarios que dijimos en otra ocasión existían, lo mismo en los conventos que en las casas señoriales, llamados Política (en tiempos de Don Pedro I se conoció el *libro Becerro o catastro de las Behetrias* —este dato es añadido nuestro—). Asimismo nuestras Cortes de Toledo en el siglo XV, mandaron hacer la primera operación de esta clase para la iguala de las provincias, y podemos citar también el catastro florentino de 1427 para la cobranza del diezmo (9).

La mayor parte de las operaciones hechas en el sentido que venimos tratando son defectuosas, apoyadas en datos falsos e incompletos, cosa que no tiene nada de extraño si tenemos en cuenta el escaso desarrollo de la estadística, así como también el de las operaciones topográficas y geodésicas, razón por la cual el catastro tenía carácter descriptivo y no gráfico» (10).

3. En la *Edad Moderna*, señala CANDIL, los estudios catastrales sufrieron un gran desarrollo debido, sobre todo, a la gran revolución que, entrada ya la modernidad, introdujo en el orden económico la *Escuela fisiocrática*. Dicha escuela sentó «el principio de que el universo está regido por leyes naturales, dedujo de esto un sistema completo filosófico, jurídico y económico. Supone que las citadas leyes se emplean providencialmente y que la autoridad social debe respetarlas; de aquí deduce la máxima de gobierno de *laissez faire y laissez passer*. En cuanto a la riqueza, depende principalmente de la agricultura, que tiene la virtud de conseguir cosas útiles y logra un producto líquido, cosa que no sucede en las demás industrias. No existiendo riqueza fuera de la tierra, en ella se fijaron preferentemente, y como consecuencia de ello entendieron la contribución única sobre la misma, y para su mejor persecución señalaron la necesidad imperiosa del catastro.

Los defensores de esta teoría, como Quesnay, marqués de Mirabeau, Mercier de la Riviere, Bondeau, Turgot, Schelettwein, Delfico, Florentino, Fabroni, etc., fueron los más fervientes propagandistas del catastro» (11).

(8) *Ibid.*, pág. 17.

(9) *Ibid.*, pág. 17.

(10) *Ibid.*, pág.17; véase también BERAUD, Francisco, y LEZÓN FERNÁNDEZ, Manuel, *Tratado de Derecho Inmobiliario*, Instituto Reus, Madrid, 1927, págs. 572 y sigs. En la España cristiana medieval, puntualiza L. BELTRÁN, «encontramos como forma general de tributación, los “servicios”, en Castilla o la “pecha”, en Aragón, cuyo reparto se hacía según el patrimonio. Fácilmente se comprende que en aquellos tiempos, los impuestos sobre el patrimonio habían de recaer preferentemente sobre la tierra, la forma de patrimonio más importante entonces», BELTRÁN, Lucas, *Hacienda pública*, Derecho fiscal, editorial Lex Nova, Valladolid, 1961, pág. 99.

(11) CANDIL CALVO, Francisco, *op. cit.*, págs. 17 y 18.

CANDIL nos proporciona una visión general de la elaboración del catastro en las principales naciones de Europa entre los siglos XVIII y XIX. En este sentido escribe, a título de ejemplo:

«*Alemania*.—En Wurtemberg, Baviera, Nassau y Baden se hicieron catastros en esta época; precediendo el deslinde parcelario en Prusia por los decretos de 25 de agosto de 1857 y 7 de mayo de 1858, se hicieron de forma análoga a la citada las operaciones catastrales.

Suiza.—Los cantones de Ginebra y de Vaud realizaron, por disposiciones de 1807, 1814 y 1841, su catastro, precediendo la delimitación parcelaria.

Austria, Hungría y Rusia.—En estos países el catastro no ofreció serias dificultades, por ser en general las propiedades muy extensas.

Italia.—En esta nación se le dio siempre importancia a estos trabajos; baste recordar que antes de la ley de 1 de marzo de 1886, modificada en el 87, 89, 94 y 97, que ordenó formar en Italia uno general, existían 22 catastros diferentes, siendo de notar que, no obstante el excesivo número, reunidos todos, quedaba sin catastrar media Italia.

Bélgica.—Se ejecutaron las operaciones catastrales parcelarias en 1802 y 1826.

Inglaterra.—Esta nación, aun necesitando un catastro, no tiene sino el perímetro del territorio de cada municipio; esto se explica porque allí, dada la poca división de la propiedad por una parte, y por otra, la debilidad del impuesto sobre la tierra, hacen que pueda pasar con un simple registro, como los que nosotros usamos.

Holanda.—Su catastro fue como el de Bélgica hasta 1831; su renovación se verificó en 1842; se hizo sin deslinde parcelario.

Francia.—Las operaciones de esta clase son antiquísimas, se remontan a la dinastía carlovingia. Generalmente recibieron el nombre de Perecuario; fueron modificadas por Carlos V, en 1359. Posteriormente Carlos VII quiso hacer un catastro para toda la Monarquía, pero solo tuvo efecto en el Languedoc. Más adelante, Francisco I en 1535, Colbert en 1664, algo que hizo su sucesor Cahmillard, es lo más importante que tenemos, hasta que en el año 89, según refiere Macarel, 73 Asambleas de la nobleza y 58 del estado llano, pidieron la formación del catastro. Disposiciones del 91, de la Asamblea constituyente y del 93 de la Convención, sirven de antecedentes a los decretos consulares de 1802 y 1803 en la época de Napoleón; no respondieron sus buenos deseos a las necesidades de entonces, tal vez por el procedimiento empleado para llevarlas a cabo, por lo cual se pensó en variar el carácter de estas operaciones por el de un catastro jurídico, y, por tanto, parcelario, más interesante y más racional; estas operaciones se hicieron con arreglo a lo dispuesto en “Le Recueil Methodique de 1811”, trabajo interesantísimo para estos asuntos; se terminaron las operaciones en 1850. Las de este catastro fueron las primeras que en Francia se

hicieron de índole parcelaria, siendo estas las que a nosotros más directamente nos interesan. Este catastro resultó defectuoso; prueba de ello la tenemos en las peticiones al Senado de los años 1856, 61, 63 y 65.

En 1866 se pidió “el establecimiento de un nuevo catastro que tuviese por objeto, no solamente la igual repartición del impuesto entre los contribuyentes, sino además el establecimiento del libro constitutivo de la propiedad territorial”. Esta petición fue rechazada impidiéndose así la realización de una empresa tan importante.

Últimamente, por ley de 17 de marzo de 1898, se ha emprendido la revisión del catastro; proposiciones posteriores otorgan a los departamentos la facultad de revisarlo, abonando el 20 por 100 de su costo; mas se espera que no den buen resultado estas tentativas» (12).

4. En relación con España, afirma CANDIL que los trabajos catastrales son antiquísimos, pudiéndose «afirmar que en antigüedad somos los primeros, y en resultados los últimos».

«Del primer trabajo de que tenemos noticia cierta, dice CANDIL, es de la época de los árabes.

LAFUENTE dice que “Alsamakben Melec fue el primero que hizo y envió al Califa una estadística de la población del reino y sus riquezas de todo género, con una descripción de las ciudades, sus costas y sus puertos”.

Desde esta época hasta los tiempos de Felipe II no se hizo nada en este sentido, cosa perfectamente explicada si se tiene en cuenta la situación de fraccionamiento territorial en Rey, Nobleza, Clero y Municipios, cosa que ocurría dentro de cada reino; por otra parte, estaba muy lejos de los pensamientos de la Edad Media buscar la justicia en los impuestos, pues conocido es el sentido y el alcance que se les daba» (13).

A efectos del desarrollo en España de la cartografía catastral tenemos que esperar hasta la Edad Moderna. «Felipe II, en 1575, dispuso que Pedro Esquivel, cronista de Carlos I y Catedrático de Matemáticas de Alcalá, recorriese la península y formase una exacta descripción de los pueblos de España». Y la elaboración, además, de un mapa cartográfico de España (14).

Con todo sería a partir de Felipe V cuando, con fines fundamentalmente fiscales (la mayor recaudación para la Hacienda Real), se elaboraron diversos catastros con el fin de asimilar al régimen fiscal de Castilla la tributación (Rentas Provinciales de Castilla) las contribuciones de los reinos y territorios que en la Guerra de Sucesión (1701-1714) habían luchado a favor del archiduque Don Carlos de Austria.

(12) *Ibíd.*, págs. 18 y 19.

(13) *Ibíd.*, págs. 19 y 20.

(14) *Ibíd.*, pág. 20.

Aunque pueda apreciarse en ello la intención de castigar políticamente a dichos territorios, el criterio que predomina es la idea típica de la Ilustración y del Despotismo Ilustrado de imponer un régimen político-administrativo uniforme a todos los territorios de la Corona. La uniformidad se ve como una exigencia de la idea de justicia, que implica igualdad, y una condición técnica que facilita, agiliza y hace más eficaz el ejercicio del poder.

Desde estos supuestos, y con el fin de modernizar y hacer más justo el sistema contributivo se realizaron los siguientes mapas catastrales con denominaciones diversas:

1. La única contribución en Aragón (1711) (15).
2. El catastro de Patiño en Cataluña (1715) (16).
3. El Equivalente Valenciano (1716) (17).
4. La talla general en el Reino de Mallorca (1717) (18).
5. El catastro de Ensenada, en Castilla (1749) (19).

CANDIL añade que «el marqués de la Ensenada, digno ministro de Fernando VI, hizo el catastro de las 22 provincias de Castilla; obra que consta de 150 volúmenes y costó al Tesoro más de 40 millones de reales.

Carlos III, nuestro gran rey, intentó hacer el catastro y se comenzaron los trabajos con gran acierto, mas no se llegó a feliz término por causas ajenas a la voluntad del monarca. El Consejo de Castilla hizo cuanto pudo a fin de que se hiciera un catastro, pero la invasión francesa paralizó los trabajos» (20).

Debe tenerse en cuenta que la característica común de estos catastros era la *imposición «por cupo»*. Esto significaba que la Hacienda Real fijaba una cantidad global a recaudar y cada una de las instituciones de los reinos la repartía en entidades territoriales menores, hasta llegar a cada vecino (21).

En 1785, con la Reforma del Conde de Llerena, se dio «un paso más moderno pero efectivo, en el sentido de implantar los impuestos sobre el producto

(15) PEIRÓ, Antonio, «La única contribución (1711)», en *El catastro en España 1714-1906*, vol. I, Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1988, págs. 75 y sigs.

(16) SEGURA I MÁS, Antoni, «El catastro de Patiño en Cataluña», en *El catastro en España...*, cit., págs. 31 y sigs.

(17) RUIZ TORRES, Pedro, «El Equivalente Valenciano», en *El catastro en España...*, cit., págs. 47 y sigs.

(18) RIERA VAYREDA, Francisco, «La talla general», en *El catastro en España...*, cit., págs. 61 y sigs.

(19) CALVO ALONSO, Carlos, «El catastro de Ensenada, proyecto de única contribución en la Corona de Castilla», en *El catastro en España...*, cit., págs. 89 y sigs.

(20) CANDIL CALVO, Francisco, *op. cit.*, pág. 20.

(21) BERNÉ VALERO, José Luis, y FEMENÍA RIBERA, Carmen, *op. cit.*, pág. 134. Una visión reducida y clara de la significación de las cartas catastrales de Aragón, Mallorca, Cataluña, Valencia y Castilla puede verse en la citada obra, págs. 134 a 138.

del suelo: se creó la contribución de frutos civiles (que se pagaba solamente en el reino de Castilla) para compensar las bajas de recaudación que produjeron las rentas provinciales, las desgravaciones de los artículos de primera necesidad que se habían decretado. El nuevo impuesto gravaba las rentas procedentes de arriendos de tierras, fincas, derechos reales, jurisdiccionales, con algunas excepciones» (22).

Con todo, y mientras que en Francia se había elaborado ya en 1790 un catastro parcelario de alta precisión mediante el sistema de triangulaciones geodésicas, que fue objeto de revisiones que lo hicieron más preciso desde el punto de vista técnico (23), España, pionera en los inicios de los trabajos catastrales, como ya ha indicado Candil, fue la última en obtener unos resultados fiables.

CANDIL ha descrito con fidelidad notarial el penoso calvario recorrido por nuestra Administración hasta la fijación legal y terminante, en 1906, de la necesidad urgente de confeccionar un catastro parcelario, lo cual no evitó que se tardase casi un siglo más en llevar a cabo dicha confección. Escribe CANDIL: «En 1822 las Cortes autorizan al ministro de la Gobernación para hacer el catastro; poco después don Ramón de Calatraba vuelve a intentar estos trabajos con el nombre de matrícula catastral; pero ninguno de estos llegó a tener resultados prácticos, tanto por la deficiencia, como por el poco tiempo invertido.

Hasta esta época, la evaluación se hacía del producto bruto, y desde aquí en adelante se evalúa el neto, siendo el primero que hizo esto el último citado, el señor Calatraba, por Real Decreto de 7 de febrero de 1841, expedido por la Regencia provisional del reino.

Don Mateo Manuel Ayllón intentó, en 1843, establecer la oficina de estadística y el catastro, lo que los anteriores no habían conseguido; nombró una Comisión presidida por don Celestino de la Peña; mas las pasiones políticas impidieron que llevase a buen término la obra» (24).

Debemos mencionar aquí la Reforma Tributaria de don Alejandro MON (1845), que sentaría las bases de nuestro actual sistema tributario.

«En 1846 (continúa CANDIL) se crea en el Ministerio de Hacienda, la Dirección central de Estadística, y en el Reglamento de 18 de diciembre del mismo año, se dan instrucciones sobre las evaluaciones.

En 1848, se crean Comisiones en las provincias para adquirir datos para la formación del catastro.

En 1856, se le da gran impulso a los trabajos, y cuando se creía un hecho su formación, en 1870 se cambia la unidad parcela, por la masa de cultivo, y se terminan los trabajos en las provincias de Córdoba, Jaén, Málaga, Sevilla y Cádiz.

(22) BELTRÁN, Lucas, *op. cit.*, pág. 101.

(23) BERNÉ VALERO, José Luis, y FEMENÍA RIBERA, Carmen, *op. cit.*, págs. 138 y 139.

(24) CANDIL CALVO, Francisco, *op. cit.*, pág. 20.

En 1874 nuevo cambio de rumbo, y el Instituto Geográfico y Estadístico se dedica al levantamiento del Mapa nacional, obra indudablemente meritísima, pero que no es el catastro, y que aun lo que pudiera utilizarse de ella tiene un plazo muy lejano (...) (25).

«Las disposiciones hasta 1889 tienen poca importancia. En esta época, el ministro de Hacienda, don Venancio González, quiso dar impulso a los trabajos, aunque sin fruto; igual suerte corrieron las disposiciones del conde de Xiquena, ministro de Fomento, y las de Don Santos Isasa, ministro del mismo ramo.

Don Juan Navarro Reverter, dictó en 24 de agosto de 1896, una ley en la que se ordena la formación del catastro por masas de cultivo y el Registro fiscal. En este proyecto, el plano del terreno está a cargo del Instituto Geográfico y Estadístico, y de la evaluación se ocupaban los ingenieros agrónomos y los peritos. La dirección estaba encomendada a una Comisión central de evaluación y catastro, siendo presidente de ella el ministro de Hacienda.

La ley de 27 de marzo de 1900, fue resultado de un proyecto presentado a las Cortes por el señor Fernández Villaverde en 17 de junio de 1899, sobre el establecimiento del Registro fiscal de la propiedad rústica y urbana y de los ganados, formando parte de él un catastro de cultivos.

Tiende este proyecto, a *cambiar la contribución de cupo fijo por la de cuota* y a hacer cesar a los Ayuntamientos en el conocimiento de los amillaramientos y repartos y reivindicar para la Hacienda estas funciones suyas, «de las que jamás debió privársele en beneficio del contribuyente y del Tesoro».

El plano (continúa CANDIL) será formado por el Instituto Geográfico y Estadístico, y los trabajos topográficos, agronómicos catastrales por los Municipios, Juntas y Sindicatos agrícolas.

La última disposición, que es la vigente en la materia, es la ley de 34 de marzo de 1906, debido a la iniciativa del entonces ministro de Hacienda, don Amós Salvador» (26).

El retraso y pérdida de tiempo en la confección del catastro parcelario es un problema que hay que cargar en la cuenta de la inestabilidad política de España durante el siglo XIX, en la estéril lucha de los partidos políticos, auténticos órganos parasitarios de la Nación en muchos casos, en los intereses de las clases burguesas, verdaderas beneficiarias de la desamortización, y en su preocupación exclusiva de buscar un asiento definitivo y sólido de su situación de privilegio cuya raíz y origen hay que buscar e investigar en la calamitosa situación en que quedó la propiedad rústica y urbana tras el injusto y chapucero proceso de desamortización llevado a cabo por el liberalismo moderado.

Para comprender la complejidad del problema en sus justos términos han de tenerse en cuenta los hechos que vamos a estudiar a continuación.

(25) *Ibíd.*, pág. 20.

(26) *Ibíd.*, págs 20 y 21.

III. EL PROBLEMA DEL CATASTRO EN ESPAÑA

1. LA SITUACIÓN CREADA POR LA DESAMORTIZACIÓN

Como vimos en el capítulo I, el proceso de desamortización llevado a cabo por el partido moderado, bajo el reinado de Isabel II, fue un rotundo fracaso. Desde el punto de vista económico, la desamortización no benefició ni al fisco, ni a los campesinos, sino a una parte de la aristocracia y a la burguesía adinerada, que se hizo mucho más rica especulando sin ningún escrúpulo. También se enriquecieron los intermediarios, compradores y negociantes. Desde el punto de vista jurídico la desamortización fue una chapuza política en la cual se violaron sistemáticamente las exigencias de justicia (fincas de gran valor se adquirieron por precios irrisorios) y de la seguridad jurídica. La desamortización creó una situación de angustiosa inseguridad. Hubo fraudes y amañes, ocultación y falsificación de las fincas y sus linderos, los títulos de la propiedad adquirida tuvieron un carácter dudoso y poco fiable en el mercado, etc... (27).

Todo ello hacía necesario y urgente, desde el punto de vista de la Hacienda y del mercado, la determinación y fijación de los nuevos títulos de la propiedad en un registro público que los dotase de certeza.

2. LA REFORMA TRIBUTARIA DE DON ALEJANDRO MON (1845)

A satisfacer esas exigencias de seguridad y certeza se encaminó en gran medida la Reforma tributaria de A. Mon, mediante el establecimiento de un único impuesto de contribución rústica y la creación de un nuevo registro público de la riqueza: *el amillaramiento*.

En este sentido, la Ley de Presupuestos de 23 de mayo de 1845 supuso, con todos sus defectos, el paso decisivo hacia un sistema tributario moderno, y constituye aún en sus principales supuestos, como hemos indicado, la piedra angular de nuestro sistema fiscal (28).

A) *La creación de un único impuesto*

Con el fin de simplificar y agilizar la función recaudatoria, la reforma estableció la creación, en virtud del Real Decreto de 23 de mayo de 1845, de un

(27) SÁNCHEZ AGESTA, Luis, *Historia del constitucionalismo español*, Editorial Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978, págs. 174 y 175.

(28) SEGURA i MÁS, Antoni, «La Reforma Tributaria de MON (1845) y los amillaramientos de la segunda mitad del siglo XIX», en *El catastro en España...*, cit., pág. 113.

único impuesto de contribución rústica y urbana, que se repartía por cupos y que gravaba la tierra, el cultivo y la ganadería (29).

En este impuesto refundió, como explica ÁLVAREZ DE CIENFUEGOS, «una serie de antiguas contribuciones que, tanto por la razón de la materia que gravaban como por la forma de establecer este gravamen, resultaban idénticas las más, y notablemente semejantes a él las otras» (30). «El fundamental significado de la creación de este tributo radica —escribe ÁLVAREZ DE CIENFUEGOS— aparte de los beneficios que reportaba a la Administración y a los contribuyentes por la simplificación que suponía, en constituir un gran avance científico, por ser un impuesto basado en principios racionales que refundía toda una serie de tributos que no poseían otra justificación que la histórica. Como antecedentes de la reforma hay que señalar —como ya hemos visto en CANDIL— la obra de los ministros de Carlos III, las disposiciones de las Cortes de Cádiz, los proyectos de Garay y de los Gobiernos liberales a favor del establecimiento de la llamada “Única contribución”» (31).

B) *La creación del amillaramiento (1850)*

Este supuso la elaboración de un nuevo sistema de información sobre la riqueza, consistente en un registro en el que los propios contribuyentes facilitaban a la Hacienda los datos técnicos de su riqueza.

El amillaramiento constituía un documento fiscal fundamental consistente en «un padrón o relación numerada por orden alfabético de los propietarios y usufructuarios de bienes inmuebles y ganadería, existentes en cada término municipal, en que se ha de expresar, en todo caso, separadamente y en conjunto, individuo por individuo, cada uno y todos los objetos de imposición que el dueño o usufructuario posea. El amillaramiento consta de tres partes: en la primera se incluirán los individuos cuyas propiedades no gocen de exención; en la segunda los que gocen de exención temporal, y en la tercera los que sean titulares de fincas totalmente exentas. Cada una de estas partes va acompañada de un resumen de los datos en ella comprendidos. (...) Su confección, conservación y renovación incumbe básicamente a órganos municipales, como

(29) *Ibíd.*, pág. 113. BERNÉ VALERO, José Luis, y FEMENÍA RIBERA, Carmen, *op. cit.*, pág. 139.

(30) «Entre ellas estaba la de Paja y Utensilios; la de Frutos Civiles; la de Cuarteles; la de Culto y Clero: Manda Pía forzosa; el catastro, Equivalente y Talla de la Corona de Aragón; Servicios de Navarra y Donativos de las Vascongadas». ÁLVAREZ DE CIENFUEGOS, José, *Hacienda pública*, 4.^a ed., editorial Prieto, Granada, 1958, págs. 214 y 215. Véase también BELTRÁN, Luis, *op. cit.*, págs. 100 y 101; SEGURA I MÁS, Antoni, «La Reforma Tributaria de Mon...», *cit.*, pág. 113.

(31) ÁLVAREZ DE CIENFUEGOS, José, *op. cit.*, pág. 215.

son las Juntas periciales, las Comisiones de evaluación en las capitales de provincia» (32).

Como recuerda A. SEGURA I MÁS, el amillaramiento contribuyó a proporcionar a la Hacienda y al público, en general, una doble información, general e individual:

«Entre la información de carácter general figura el año de confección del amillaramiento, el municipio a que se refiere, la composición del Ayuntamiento y de la Junta Pericial, la Cartilla Evaluatoria, las medidas de extensión agraria utilizadas, así como sus equivalencias, si hubiere lugar, y el Resumen del amillaramiento. Este último suele proporcionar: el total de la extensión de tierras de toda clase y calidad; el total de fincas rústicas y urbanas; el total de cabezas de ganado, con distinción de las especies y de la dedicación (uso agrícola o uso industrial); el total de propietarios de fincas rústicas (casas de labor), de fincas urbanas, de tierras y de ganadería. Para cada uno de estos epígrafes y sus subdivisiones según las clases y calidades, las especies y la dedicación, se da el Producto Total, las Bajas por Cultivo o Explotación (excepto en las tierras no cultivables y, en ocasiones, en la ganadería, ya que se consideran nulas) y el Producto Líquido Imponible resultante de la diferencia de los productos anteriores. El Resumen incluye también el total del Producto Líquido Imponible resultante, el cupo asignado al municipio y la cuota aplicada. Poco frecuente es la inclusión de un resumen de la distribución de los contribuyentes según los diferentes intervalos de contribución».

La información de carácter individual proporciona:

- El nombre y el primer apellido de los propietarios ordenados alfabéticamente. Se distingue, a veces, a los propietarios vecinos del municipio de los forasteros. De estos últimos, en ocasiones, se indica el lugar de residencia.
- Las parcelas que tiene cada propietario (a veces se da la ubicación dentro del término del municipio), de las que se especifica la extensión, calidad y clases de cultivo.
- Las cabezas de ganado y las casas de labor (o barracas, canteras, ladrillerías, etc.) de cada propietario. Según el tamaño del municipio, las fincas urbanas pueden aparecer o bien en un volumen (o volúmenes) aparte o en el mismo libro donde se expresa la riqueza rústica y ganadera. En todo caso, en 1893 se separó la contribución rústica de la urbana.

De aparición más irregular es la relación de colonos. Esta relación puede presentarse de dos formas: o bien después de cada propietario aparecen las parcelas que tenía arrendadas con el nombre del arrendatario, o bien al final de la

(32) *Ibíd.*, pág. 215; BELTRÁN, Lucas, *op. cit.*, pág. 113.

relación de propietarios se da la relación de los colonos, indicando las parcelas que cultiva cada uno de ellos y el nombre del propietario al que pertenecen (33).

El sistema de amillaramiento tenía dos graves inconvenientes:

El primero, que facilitaba enormemente el fraude y la ocultación de la riqueza (se calcula que en el primer amillaramiento se ocultó el 40 por 100 de la superficie conocida hasta entonces) (34). Ello es fácilmente explicable porque las tareas de confección de los amillaramientos recaían básicamente sobre los Ayuntamientos que estaban controlados por los mayores hacendados locales y provinciales. Esta situación favorecía la ocultación y el fraude mediante la desigual distribución del importe del impuesto (35).

El segundo gran inconveniente que tenía la técnica del amillaramiento consistía en la falta de homogeneidad de criterios métricos:

En cada municipio se utilizaban medidas de extensión agrarias distintas (36).

El régimen de tributación de la riqueza amillarada (inmuebles, cultivos y ganadería) tal como fue creado por MON era el de *cupo*. En la tributación por cupo, como hemos indicado, el «gobierno fijaba anualmente la cantidad o cupo que debía rendir (el primer año fue de 300 millones de reales) y lo distribuía entre las provincias, cada una de estas distribuía su cupo entre los pueblos, y cada uno de los pueblos distribuía el suyo entre sus propietarios, en proporción a sus inmuebles (rústicos y urbanos) y ganados, amillarados, situados en el término municipal» (37).

El sistema de contribución territorial creado por MON (1845) (que comprendía la riqueza inmueble, el cultivo y la ganadería) se ha mantenido en esencia hasta nuestros días.

3. EL PERFECCIONAMIENTO TÉCNICO DE LA CONTRIBUCIÓN RÚSTICA

Como hemos visto, el problema fundamental de la contribución rústica en la España de la segunda mitad del siglo XIX, lo constituía la ocultación de la riqueza y la desigualdad e injusticia de las cargas tributarias. En este sentido, escribe A. SEGURA I MÁS: «La ocultación y la desigual distribución del importe del impuesto entre los propietarios constituyó el principal problema del nuevo sistema de contribución territorial a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX. Sin embargo, como han señalado FERRER, SEGURA y SUAÚ, la magnitud y la

(33) SEGURA I MÁS, Antoni, «La reforma tributaria de Mon..., cit., pág. 215.

(34) ÁLVAREZ DE CIENFUEGOS, José, *op. cit.*, pág. 215.

(35) SEGURA I MÁS, Antoni, «La reforma tributaria de MON..., cit., págs. 113 a 116.

(36) *Ibíd.*, págs. 119 a 121.

(37) BELTRÁN, Lucas, *op. cit.*, pág. 102.

distribución del fraude se relacionaban directamente con las estructuras del poder local propias de cada municipio. Por lo que se refiere a la ocultación absoluta (declarar menos tierras de las que se tiene o la ausencia de determinados propietarios en la documentación) y a la ocultación relativa (declarar calidades y clases de tierras inferiores a las reales) se puede afirmar que los mecanismos de elaboración de los amillaramientos actuaban de manera contradictoria: el sistema de declaraciones favorecía la ocultación, el reparto del cupo, el carácter público de la relación de contribuyentes y la posibilidad de presentar reclamaciones actuaban, en algunos casos, en detrimento de la ocultación. Tal como ha señalado Joaquín AZAGRA ROS, en general se puede afirmar que es bastante claro que los amillaramientos son poco fiables..., pero pensamos no obstante, que debe haber diferencias regionales en cuanto a la fiabilidad. En zonas de latifundio, la posibilidad de fraude es infinitamente mayor, pero en otras, como la valenciana, donde la propiedad se halla más repartida, juegan mecanismos de defensa colectiva por parte de la comunidad rural, especialmente en los impuestos de cupo. Según J. L. HERNÁNDEZ MARCO y J. ROMERO GONZÁLEZ, cuando la propiedad de la tierra se halla suficientemente repartida: “...más que ocultaciones de bienes, se produciría, por un sentimiento colectivo de protección..., una infravaloración de los mismos, es decir, una ocultación de renta, pero por el carácter público del mismo, una ocultación homogénea”».

Y añade SEGURA I MÁS: «La ocultación absoluta y relativa no agotan, sin embargo, las posibilidades de fraude que posibilitan los amillaramientos. La evaluación de los gastos correspondientes a la explotación de las diferentes clases y calidades de tierra de cada municipio permite modificar el líquido imponible resultante de acuerdo con la magnitud estimada de dichos gastos. De manera general puede decirse que a una unidad de superficie de una determinada clase de tierra de calidad superior le corresponde un líquido imponible superior que a una de calidad inferior. Lo mismo puede constatarse de una misma calidad según las distintas clases de tierras. Hasta aquí nada que objetar. El fraude aparece cuando comprobamos que la calidad media de las tierras declaradas por los grandes propietarios siempre es muy inferior a la declarada por los pequeños propietarios y, en consecuencia, el porcentaje impositivo resulta ser inversamente proporcional a la cantidad de tierra poseída» (38).

La clave de toda esta problemática residía en la *ausencia de un catastro jurídico* con deslinde y amojonamiento previo de las parcelas (39).

A efectos de evitar los inconvenientes reseñados y crear las bases necesarias para la elaboración de un catastro jurídico parcelario, se orientaron la creación de distintas instituciones y una serie de disposiciones dictadas en la segunda mitad del siglo XIX. Entre ellas hay que destacar:

(38) SEGURA I MÁS, Antoni, «La reforma tributaria de MON...», cit., págs. 116 a 118.

(39) *Ibid.*, pág. 116.

1. La creación en 1856 de la *Comisión de Estadística General del Reino* presidida por Narváez, que en 1861 (Real Decreto de 21 de abril, desarrollado posteriormente mediante reglamento de 15 de agosto de 1865) se dividiría en dos *secciones*: la *Geográfica* y la *Estadística*. La comisión fracasó en sus tareas porque fueron muchas las disposiciones que se dictaron y pocos los trabajos que se llevaron a cabo.
2. La promulgación de una *Ley para la Medición del Territorio*, en 1859, cuya finalidad era la creación de un mapa topográfico nacional apoyado en triangulaciones geodésicas, sobre el cual se levantaría el plano parcelario. En el mismo año se creó la Escuela Práctica de Ayudantes para trabajos de medición del territorio.
3. En 1861 se promulgó la *Ley Hipotecaria* que una vez más decidió mantener separados el sistema jurídico y fiscal del catastro.
4. Durante el sexenio revolucionario y mediante *Ley de 1 de julio de 1869*, «se acordó la obligatoriedad de dar publicidad a la información contenida en los amillaramientos» y se dictaron las disposiciones complementarias para que los propietarios pudieran efectuar denuncias de posibles ocultaciones de otros propietarios, de inexactitudes en el cálculo del líquido imponible que se les había calculado o de posibles agravios comparativos con los estimados para otros propietarios.
5. En 1870, don José Echegaray, Ministro de Fomento, creó el *Instituto Geográfico*, cuyos trabajos fueron importantes desde el punto de vista geodésico pero pobres desde la perspectiva catastral.
6. En la *Ley de Presupuestos, de 21 de julio de 1876*, los conservadores obviaron el tema del catastro y autorizaron la formación de nuevos amillaramientos para sustituir a los de 1860, que todos reconocían ya como anticuados y poco fiables. Los liberales llegaron al poder con Sagasta en 1881 pero no se atrevieron a abordar el tema del levantamiento del catastro sino solo la reforma de los amillaramientos (40).
7. Por *Ley de 18 de junio de 1885 (Reglamento de 30 de septiembre)* se procedió a rectificar los amillaramientos refundiéndolos en un solo documento, junto con los apéndices. Se reúnen las declaraciones, los resultados de inspección ocular y el examen de los contratos, los datos del Registro de la Propiedad y las mediciones del Instituto Geográfico. Con el fin de evitar ocultaciones y agravios comparativos se dispone legislativamente que «*Serán expuestos los repartos al público, y los propietarios pueden reclamar, primero ante los Ayuntamientos y Comisiones de Evaluación y en alzada ante la Administración de Hacienda; pudiendo reclamar también de las cuotas contributivas, repartiéndose*

(40) PRO RUIZ, Juan, *op. cit.*, págs. 184 y sigs.

las diferencias que se produzcan, como consecuencia de la resolución, en el reparto del año siguiente». Sin embargo (observa SEGURA I MAS), el efecto de la mayoría de estas medidas sobre el objetivo perseguido, es decir, la reducción del fraude y de las ocultaciones, fue más bien escaso. No podía ser de otra manera, ya que el principal problema seguía sin resolverse: la ausencia de un catastro jurídico con deslinde y amojonamiento previo de las parcelas dejaba toda la responsabilidad en la confección de los amillaramientos y en la distribución y recaudación del impuesto a nivel municipal a las Juntas Periciales o a las Comisiones de Evaluación que, frecuentemente, eran meras correas de transmisión de los intereses de los mayores propietarios» (41).

A) *El paso de la tributación por cupo a la tributación por cuota*

En otro orden de cosas hay que observar que desde 1846 (Real Orden de 23 de diciembre) se adoptaron una serie de medidas que impulsaron gradualmente el tránsito de la tributación por cupo a la *tributación por cuota*. Este sistema supone que fijada la base imponible en la riqueza catastrada se señala un tanto por ciento por unidad de riqueza imponible. «Objeto de la imposición es la renta producida o que puede producirse por los terrenos cultivados o susceptibles de serlo; los edificios urbanos y sus solares; los productos de la ganadería y las rentas obtenidas de los gravámenes y cargas de naturaleza jurídica que sobre aquellos inmuebles recayesen como censos, foros, pensiones, etc.». El sistema de cuota supone pues, «la aplicación de un tipo de imposición fijado por la ley a la riqueza imponible con que las fincas aparecen en el catastro sin prejuzgar de antemano cuál ha de ser el producto total obtenido» (42).

Resumiendo, y según ÁLVAREZ DE CIENFUEGOS, mientras en el *sistema de cupo*, «La Ley determina previamente la cantidad que ha de rendir el impuesto, y esta suma se reparte entre los contribuyentes en proporción a la riqueza imponible» (sistema propio de los países con técnica fiscal atrasada que no han perfeccionado su aparato administrativo), en el *sistema de cuota* «la cantidad que debe satisfacer cada individuo se determina aplicando el tanto por ciento o tipo que se devenga con arreglo a la ley por cada unidad de la base a aquellas que previamente han sido fijadas para cada sujeto. El Tesoro no conoce, por lo tanto, hasta el fin del ejercicio, lo que ha de rendir el impuesto» (43).

(41) SEGURA I MAS, Antoni, «La reforma tributaria de MON...», cit., pág. 116.

(42) ÁLVAREZ DE CIENFUEGOS, José, *op. cit.*, págs. 213, 215 y 220.

(43) *Ibid.*, pág. 192.

El proceso paulatino mediante el cual se produce el tránsito de la tributación por cupo a la tributación por cuota aparece jalonado por las siguientes disposiciones:

1. «La Real Orden de 23 de diciembre de 1846 insinuó el tránsito al régimen de cuota, al dictar una serie de preceptos que venían a disponer que el gravamen no excedería del 12 por 100 del rendimiento de los inmuebles. Este tipo fue elevado por disposiciones posteriores hasta llegar en 1877 al 20 por 100».
2. «El Reglamento de 10 de diciembre de 1878 mandó revisar los amillaramientos, disponiendo que los Ayuntamientos extendieran y remitieran cédulas declaratorias de su riqueza».
3. «A consecuencia de esta disposición, la ley de 31 de diciembre de 1881 rompió por primera vez la unidad del tipo tributario, al fijar dos diferentes: el del 5 por 100 para las provincias y pueblos que hubiesen cumplido lo prescrito en el antes citado Reglamento (amillaramientos de la primera Sección) y el 21 por 100 para los restantes (amillaramientos de la segunda Sección). Estos tipos fueron modificados posteriormente muchas veces, pero continuaron siendo distintos hasta la Ley de reforma tributaria de 16 de diciembre de 1940» (44).

B) *La separación de la tributación entre riqueza rústica y urbana*

Hay que esperar hasta 1893 para que de mano de los liberales se dé un nuevo impulso a la renovación de la tributación rústica. Explica J. PRO RUIZ que: «Durante la estancia de Germán Gamazo al frente del ministerio, se aprobó un Decreto de 4 de febrero de 1893, en virtud del cual se separaban por primera vez los repartos de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria, por un lado, y Urbana, por otro. Esto representaba un paso importante en la racionalización de la Hacienda española, pues facilitaría un tratamiento diferencial de los problemas tributarios planteados por dos formas de riqueza claramente distintas, con sus propias implicaciones sociales y sus propios problemas técnicos de control cada una. El ministro esperaba con esta separación empezar a dividir el problema de la ocultación, para ir resolviendo primero sus partes más sencillas (riqueza urbana, para la que se creó un registro fiscal de edificios y solares), y avanzar después hacia la solución de las más complicadas (ganadería y, por último, rústica) (45).

(44) BELTRÁN, Lucas, *op. cit.*, pág. 103.

(45) PRO RUIZ, Juan, *op. cit.*, pág. 192.

El paso decisivo que consolidó el régimen de separación vino marcado por la Ley de Presupuestos «de 5 de agosto de 1893 y el Real Decreto de 24 de enero de 1894. Por ellos se separó la recaudación de la contribución sobre la riqueza rústica y pecuaria de la que gravaba la riqueza urbana» (46). Aun así, la contribución rústica seguiría siendo totalmente por cupo hasta 1911.

4. LA MODERNA LEGISLACIÓN SOBRE EL CATASTRO PARCELARIO

Esta legislación se inicia con las siguientes disposiciones:

- 1.º *El Real Decreto de 5 de agosto de 1865.*
- 2.º *La Ley de Presupuestos de 24 de agosto de 1896*, que intentó elaborar un catastro por masa de cultivo, con el fin de hacer desaparecer el ya anticuado e injusto sistema del amillaramiento.
- 3.º *La Ley de Raimundo Fernández Villaverde, de 27 de marzo de 1900*, que dispuso la formación del catastro por masas de cultivo y clases de terreno de las cuartillas evaluatorias de la riqueza rústica y pecuaria (47).
- 4.º La disposición definitiva sobre el catastro fue la *Ley de 23 de marzo de 1906*, dictada por el Ministro de Hacienda Amós Salvador, que ordenaba la creación del catastro parcelario con el fin de hacer posible el tránsito de la tributación del régimen de cupo al régimen de cuota. El reglamento de desarrollo se dictaría en 1913 pero por *Ley de 29 de diciembre de 1910* se dispuso que los pueblos que tuviesen aprobado el avance catastral de la riqueza rústica, pasaran a tributar por cuota, quedando eliminados del cupo y del consiguiente reparto (48).

La creación del catastro parcelario, y con ello la posibilidad de pasar de la tributación por cupo a la tributación por cuota, abría un nuevo horizonte a la investigación científica que el profesor CANDIL CALVO, bajo el consejo y las directrices de don Gumersindo DE AZCÁRATE, exploró e investigó para la elaboración de su tesis doctoral (49).

(46) BELTRÁN, Lucas, *op. cit.*, pág. 103; ÁLVAREZ DE CIENFUEGOS, José, *op. cit.*, pág. 215.

(47) BERNÉ VALERO, José Luis, y FEMENÍA RIBERA, Carmen, *op. cit.*, págs. 140 a 145; SEGURA I MÁS, Antoni, «La reforma tributaria de Mon...», *cit.*, págs. 115 y 116; PRO RUIZ, Juan, *op. cit.*, pág. 176.

(48) BELTRÁN, Lucas, *op. cit.*, págs. 103 y 104.

(49) CANDIL CALVO, Francisco, *op. cit.*

IV. EL PROFESOR CANDIL CALVO Y LA DEFENSA DE LA NECESIDAD DEL CATASTRO PARCELARIO

1. LA SITUACIÓN JURÍDICA DE LA PROPIEDAD TERRITORIAL RÚSTICA

A) *Los problemas*

Las reflexiones de CANDIL parten de la situación jurídica de la propiedad rústica en la época en que compuso y defendió su tesis doctoral, 1910, con el título de la *Necesidad del catastro parcelario* y bajo la vigencia de las ya mencionadas leyes de 27 de marzo de 1900 y de 24 de marzo de 1906 que ordenaban la confección de un catastro parcelario sobre supuestos que CANDIL estima erróneos e insuficientes (50).

A juicio de don Francisco CANDIL, la situación de la propiedad rústica a principios del siglo XX en España era insegura e injusta, con todos los riesgos e inconvenientes que la inseguridad y la injusticia comportan.

Desde el punto de vista de la *seguridad jurídica*, el entonces vigente régimen de amillaramiento, basado exclusivamente en las declaraciones de los propietarios o en los términos que las partes fijan en los contratos, testamentos y demás documentos que sirven de soporte y causa al tráfico jurídico, dotaba a la propiedad de un carácter elástico, gaseoso incluso en algún momento, que permitía, según las circunstancias y la conveniencia o interés de sus titulares, que la propiedad se estirara y creciera, en algunos momentos, se contrajera y redujera en otros, o en alguna ocasión incluso desapareciese, volatilizándose. Esa elasticidad de la propiedad generaba ante todo inseguridad jurídica puesto que como indicaba ROMERO GIRÓN, «la única prueba de la existencia de una finca se funda sobre la simple palabra de quien se apellida dueño de ella, consignada en documento redactado por dos o más personas a quienes ligó el mismo interés sin intervención de los límites, a los cuales pudiera perjudicar la manera de designar y describir el inmueble, cuyas indicaciones usuales y corrientes son tan vagas y caprichosas, que para fijar el emplazamiento de una finca se ha de acudir al medio inseguro de establecer su asiento con relación a las demás parcelas contiguas» (51).

Como observa CANDIL, esa situación de inseguridad era fuente de múltiples males puesto que daba «lugar a infinidad de pleitos de difícil prueba y muy costosos, toda vez que se presta a infinidad de falsedades y errores de que se pueden valer los adquirentes de mala fe. Numerosísimos son también los casos

(50) *Ibid.*, págs. 21 y 22.

(51) ROMERO Y GIRÓN, Vicente, Discurso leído siendo Ministro de Gracia y Justicia en la solemne apertura de los tribunales celebrada el 15 de septiembre de 1883, pág. 42, cit., por CANDIL CALVO, F., *op. cit.*, págs. 36.

de fincas que disminuyen o desaparecen totalmente y otros que aumentan de extensión» (52).

La existencia de un Notariado oficial y la creación del Registro de la Propiedad no habían contribuido a sacar a la propiedad de la situación de incertidumbre en que estaba sumida toda vez que —explica CANDIL— un altísimo porcentaje (entre el 75 y el 90 por 100) de los negocios jurídicos inmobiliarios (ventas, permutas, testamentos, etc.) se harían en documento privado que luego no se elevan a instrumento público (53).

Desde el punto de vista de la *justicia* nos encontramos ante todo, con que el impuesto que grava la propiedad es injusto y arbitrario, toda vez que para que el impuesto sea justo ha de basarse en la propiedad real que se posee y no en la declarada, que no posee ninguna garantía de veracidad y que facilita la ocultación (54).

La arbitrariedad e injusticia del régimen tributario del amillaramiento radica en que la fijación de la cuantía del impuesto se hace de espaldas a la realidad. Recordemos que los momentos fundamentales de la tributación por cupo son los siguientes:

1. El Gobierno fija de antemano y de forma global la cantidad que se ha de ingresar en concepto de contribución territorial.
2. Esa cantidad global se distribuye proporcionalmente entre provincias, dentro de cada provincia entre los municipios que la integran, y dentro de cada municipio entre las personas cuya propiedad radica en el mismo.
3. Como la extensión y calidad de cada finca no es real sino convencional (no se corresponde con los datos reales de la finca sino con la declaración hecha por el propietario, sin ninguna garantía de veracidad) el resultado efectivo es injusto porque quien más ha ocultado en su declaración tributa menos y quien ha sido veraz al declarar soporta una carga tributaria superior a la que en justicia le correspondería.

Así las cosas, CANDIL concluye sus reflexiones sobre el tema que nos ocupa denunciando los defectos e injusticias del sistema vigente en aquel momento (el amillaramiento) en los siguientes términos: «Si tenemos en cuenta que la base del sistema español son los amillaramientos, en cuyo estudio no hemos de detenernos por estar en la conciencia de todos lo absurdo del sistema, y si recordamos lo elevadísimo del tipo señalado a esta contribución, no tenemos más remedio que condenar el procedimiento seguido; pero si añadimos a esto

(52) *Ibíd.*, pág. 37. Véanse también las págs. 35 a 37, 41 y 51.

(53) *Ibíd.*, págs. 51 y 52.

(54) *Ibíd.*, págs. 31 y sigs.

que la cantidad exorbitante que el Estado obtiene por estos medios es pagada solamente por un escaso número de propietarios, que siguiendo los dictados de su recta conciencia hicieron una verdadera declaración que sirvió de base a los amillaramientos y que existe una cantidad grandísima también de personas que tributan poco o nada, en vista de estos datos el mal adquiere proporciones alarmantes» (55).

B) *La solución: Necesidad del catastro parcelario*

Ante el estado de cosas descrito, CANDIL entiende que la solución a los problemas de la inseguridad de la propiedad y la injusticia tributaria ha de comenzar por la rigurosa confección de un *catastro parcelario, como registro público y obligatorio en donde conste con exactitud la extensión y las cualidades relevantes desde el punto de vista agrícola de cada finca rústica*. Piensa CANDIL que el catastro parcelario (por las múltiples funciones y tareas que permite realizar) es el *instrumento adecuado e indispensable* para acometer la reforma y mejora de la desastrosa situación en que se encuentra la propiedad rústica en España (56).

2. LA INSTITUCIÓN DEL CATASTRO PARCELARIO

A) *Noción*

La idea del catastro, cuyo origen y ensayos de realización, como se ha indicado, son muy antiguos (57), no es otra cosa, explica CANDIL, que «la aplicación de la estadística al territorio» (58). Siguiendo a Federico FLORA (59), entiende CANDIL el catastro como el «Inventario general de la riqueza territorial obtenido por medio del cálculo descrito y figurativo, y la estimación de todos

(55) *Ibid.*, pág. 33. Véase también la pág. 35. CANDIL fundamenta y enriquece sus reflexiones ofreciendo un cuadro con los datos de la ocultación entre los meses de septiembre de 1885 a marzo de 1906. Los datos ofrecidos corresponden a Andalucía (con excepción de Huelva y Almería) y a las provincias de Madrid, Albacete y Toledo. *Ibid.*, págs. 33 y 34.

(56) *Ibid.*, págs. 35 y sigs., 41 y 45, 54 y sigs., 63 y sigs.

(57) *Ibid.*, págs. 15 y sigs.

Véase el interesante artículo de A. M. R., «Catastro», en *Enciclopedia italiana di Scienza, Lettere ed Arti*, Tomo IX, Ed. Instituto della Enciclopedia Italiana fondata da Giovanni Treccani, Roma, 1951, págs. 437 y sigs.

(58) CANDIL CALVO, Francisco, *op. cit.*, págs. 8 y sigs.

(59) FLORA, Federico, *Ciencia de la Hacienda*, Tomo II, trad. esp. de Vicente Gay, ed. V. Suárez, Madrid 1907, pág. 53.

los inmuebles del Estado, según sus divisiones y las diferencias de cultivo, con fines financieros y jurídicos» (60).

Desde estos supuestos concibe CANDIL el *catastro parcelario* como aquel inventario que toma como unidad la *parcela mixta*. Esta consiste en el producto de combinar dos magnitudes: de un lado, «la porción de terreno perteneciente a una sola persona»; de otro lado, «la extensión de terreno que ofrece un cultivo igual». Partiendo de esos supuestos, CANDIL define la parcela mixta como «la extensión de terreno perteneciente a una sola persona que presente un cultivo igual» (61).

B) *Naturaleza y fines*

El catastro constituye para CANDIL un *registro público y obligatorio* en donde *deben constar, con exactitud*:

1. La superficie y mapa de cada finca con sus lindes y límites.
2. El tipo o tipos de cultivo (cereales, olivo, vid, etc...).
3. La evaluación de la renta (productividad) de cada parcela (62).

El catastro así concebido sirve, ante todo, a una doble finalidad jurídica y fiscal, a la que aludía F. FLORA.

La *finalidad específicamente jurídica* es la de permitir y hacer posible la fijación y el asentamiento firme del derecho de propiedad.

La *finalidad fiscal* es la de contribuir a la mejor realización de la justicia impositiva (justicia distributiva) al permitir o hacer posible que el impuesto territorial se fundamente, no en la declaración parcial e interesada del propietario, carente de toda garantía de veracidad, sino en datos objetivos, susceptibles de verificación empírica (extensión o superficie de la finca, tipo de cultivo y rentabilidad de la misma) datos todos que deben constar en el catastro (63).

(60) CANDIL CALVO, Francisco, *op. cit.*, pág. 15.

Otros conceptos de catastro:

— GASCÓN Y MARÍN, José, *Tratado de Derecho Administrativo. Principios y Legislación española*, Tomo II, 8.^a ed. revisada, C. Bermejo, Impresor, Madrid, 1945, págs. 234 y 235.

— ÁLVAREZ DE CENFUEGOS, José, *op. cit.*

— NUSSBAUM, Arthur, *Derecho Hipotecario alemán* (con una introducción de los principios generales del Registro Inmobiliario), trad. esp. de la 2.^a edición alemana y prólogo de W. ROCES, preliminar de R. ATARD. Biblioteca de la Revista de Derecho Privado, Madrid, 1929.

(61) CANDIL CALVO Francisco, *op. cit.*, pág. 11.

(62) *Ibíd.*, págs. 11 a 14.

(63) *Ibíd.*, págs. 9, 11 y 13.

3. LA LEY DEL CATASTRO DE 24 DE MARZO DE 1906. POSICIÓN CRÍTICA DE DON FRANCISCO CANDIL

A) *Objeto y fin del catastro. Operaciones necesarias para llevarlo a cabo*

El artículo 1.º de la citada ley dice: «el catastro parcelario de España tendrá por objeto la determinación y representación de la propiedad territorial en sus diversos aspectos, con el fin de lograr que sirva eficazmente para todas las aplicaciones económico-sociales y jurídicas, con especialidad para el equitativo reparto del impuesto territorial y cuanto sea posible para la movilización del valor de la propiedad».

«El artículo 4.º divide las operaciones catastrales en dos grupos: el primero, denominado Avance Catastral; el segundo, de conservación y rectificación progresiva del Avance Catastral hasta la obtención del catastro parcelario» (64).

B) *Consideraciones críticas*

Respecto del objeto y fin de la ley, escribe CANDIL: «Vemos que su intención es hacer un catastro parcelario, con aplicaciones de todo género; pero hemos de declarar sinceramente que en nuestro humilde sentir no producirá nunca un catastro parcelario, pues adolece de defectos capitalísimos, que solo nos explicamos que pasara sin rectificaciones en ambas Cámaras por las circunstancias apremiantes en que hubo de presentarse».

En relación con las operaciones catastrales previstas en la ley en su artículo 3.º entiende CANDIL que «si el primer grupo de operaciones comenzara (...) por el deslinde parcelario, no tendríamos nada que reprocharle; pero no lo cree conveniente y se conforma con una relación jurada de la cabida, linderos, cultivo, etc., hechas por los dueños de las parcelas, cuyos datos se hacen constar (art. 6.º) literalmente en el primer periodo y gráficamente en el segundo. Las garantías que ofrece esta operación, de tal manera realizada (65), son insuficientes, pues la declaración de los propietarios por no ofrecer garantías ha sido una de las causas para que se pidiese esta reforma» (la creación del catastro parcelario).

Piensa CANDIL, continuando sus consideraciones críticas, que la «labor oficial en esta materia ha sido puramente mecánica; se ha reducido a ir colocando dentro de cada polígono los dibujos aproximados de las parcelas, según la declaración de los propietarios». Y añade: «Más extraño todavía es el procedimiento que emplean para llegar a convertir estas primeras operaciones en

(64) *Ibíd.*, págs. 21 y 22.

(65) *Ibíd.*, pág. 21.

catastro parcelario. Supone que por reunir estos datos en una oficina que llama de conservación del catastro por hacer algunas agrupaciones en libros, por hacer las rectificaciones que procedan, por el transcurso del tiempo, en una palabra, lo que en un principio no fue sino catastro de cultivo, con dibujo parcelario, se convierta en un catastro del que puedan sacarse aplicaciones jurídicas y sociales, como dice el artículo 1.º citado, esto es, en un catastro parcelario».

F. CANDIL concluye diciendo: «Nosotros quisiéramos que se realizara el milagro de que sin deslinde parcelario general y obligatorio pudiera llegarse a la movilización de la propiedad de que también nos habla la ley; pero desgraciadamente los milagros son poco corrientes en materia de Hacienda» (66).

4. PROPUESTAS DE DON FRANCISCO CANDIL, RELATIVAS A LA CONFECCIÓN DEL CATASTRO PARCELARIO

La confección del catastro parcelario, tal y como lo concibe don Francisco CANDIL, implica una serie de complejas y costosas operaciones de carácter topográfico que son las más importantes desde el punto de vista jurídico y pericial.

A) *Operaciones de carácter topográfico*

Estas operaciones, que son las más importantes desde el punto de vista jurídico, comprenden un conjunto de tareas cuya clasificación toma CANDIL de TORRES MUÑOZ (67), y que son las siguientes:

- «1.º Deslinde del término municipal.
- 2.º División del mismo en secciones.
- 3.º Deslinde en parcelas.
- 4.º Triangulación.
- 5.º Levantamiento del plano» (68).

De estas cinco operaciones subraya CANDIL que las más importantes son la primera y la tercera. La primera, el deslinde de los términos municipales, indicando CANDIL que «es cuestión de grandísima importancia para nuestra vida administrativa, en la cual no han puesto nunca nuestros gobernantes la atención que necesitaba. Buena prueba de ello la tenemos en las considerables extensiones de terreno que no se sabe a qué jurisdicción municipal pertenecen, algunas de

(66) *Ibíd.*, pág. 22.

(67) TORRES MUÑOZ, Isidro, *Reorganización de servicios. Catastro general parcelario y mapa topográfico*, Madrid, 1902, págs. 34 a 150.

(68) CANDIL CALVO, Francisco, *op. cit.*, pág. 12.

las cuales son conocidas con el nombre de *reyerías*; los términos municipales que tienen en su seno terrenos que no confinan en ningún punto con ellos; otros que los tienen enclavados en distinta provincia; y hasta hay término, como Puente del Arzobispo, en la provincia de Toledo y Torrevieja, en Alicante, cuya jurisdicción está limitada al casco de la población, mientras que en Carmona y Écija, de la de Sevilla, alcanzan 92 y 97.000 hectáreas, respectivamente» (69).

Añade CANDIL en relación con la tercera operación que: «La cuestión que requiere más precisión dentro de este grupo de operaciones es la relativa al deslinde de parcelas, pues en ella descansan las aplicaciones jurídicas del catastro» (70).

El deslinde de parcelas plantea algunos problemas. El primero es «si el deslinde ha de ser previo, general y obligatorio, o por el contrario, debe dejarse en libertad a los particulares. Los partidarios del segundo, creen que sería una vulneración del derecho de libertad asignarle carácter obligatorio a esta operación, sin tener en cuenta, que la armonía social sería imposible si el derecho particular no se sacrificara, como sucede a cada paso, en pro del derecho y de la colectividad» (71).

CANDIL desecha la posibilidad de que el deslinde se deje al arbitrio de los particulares, entre otros motivos por razones de orden tanto teórico como práctico.

En el plano teórico, CANDIL hace suya la opinión de BONJEAN: «Yo respeto la libertad individual; pero yo no coloco en el número de las libertades, la que consiste en no hacer nada y en vegetar en un estadio rutinario y lleno de defectos» (72).

En el orden práctico entiende CANDIL que «si tenemos en cuenta el procedimiento judicial que habrá de seguirse en todo caso, según prescriben nuestras leyes civiles, procedimiento costoso y largo, nos inclinamos a creer que la iniciativa particular haría poco en esta materia» (73).

Por estas razones piensa CANDIL «que el deslinde parcelario debe ser general y obligatorio, opinión que sostienen, entre otros, ROMERO GIRÓN, SAAVEDRA y FLORA, sosteniendo el primero «que antes de emprender la obra del catastro, como asiento firme del derecho de propiedad, se debe obligar a todos los propietarios a un apeo y deslinde judicial de sus fincas». Opinando el segundo «que no es posible hacer una parcelación sin que preceda el deslinde de la propiedad...»; añade más tarde, que «si no hay un deslinde previo, oficial, acordado entre los propietarios, ya por mutua voluntad o por oposición de la ley, todo catastro parcelario es inútil». FLORA, tercero y último de los citados,

(69) *Ibid.*, pág. 12.

(70) *Ibid.*, pág. 12.

(71) *Ibid.*, págs. 12 y 13.

(72) BONJEAN, Louis Bernard, *Revision et conservation du cadastre*, París, 1874.

(73) CANDIL CALVO, Francisco, *op. cit.*, pág. 13.

cree que debe individualizarse la parcela antes de describirla, o sea de medirla y figurarla en los mapas, procediendo a la delimitación, con lo cual se reconocen los límites de la propiedad privada. Opinamos, finalmente —concluye diciendo CANDIL— como los autores antes citados» (74).

B) *Operaciones de carácter pericial o económico*

Estas últimas comprenden las tareas de calificación y clasificación de terrenos, así como las de determinación del producto líquido y evaluación de la renta de cada parcela (75).

(74) *Ibíd.*, pág. 13.

(75) A este respecto escribe CANDIL: «Las operaciones periciales o económicas comprenden la clasificación y determinación del producto líquido y valuación. Fácilmente se comprende la diferencia entre las topográficas y estas, pues mientras aquellas se fundan en la verdad matemática, estas dependen en gran parte de la apreciación de las personas encargadas de llevarlas a cabo. Estas tienen un carácter enteramente fiscal en oposición a las anteriores que lo tenían jurídico.

La valuación puede hacerse investigando directamente la productividad de cada parcela, o bien tomando un tipo en cada clase de cultivo, y refiriendo a él las demás que presenten el mismo. Este procedimiento se llama de *clase*. Es el más corriente, y comienza determinando la calidad de los diferentes terrenos, agrupándolos en bosques, prados, olivares, etc. Esto se denomina *calificación* y se hace en cada municipio, y dentro del mismo se verifica una nueva división, según la calidad dentro de cada clase, llamándose a esto *clasificación*, siendo de gran importancia para las operaciones antes dichas la elección de la parcela tipo que les ha de servir de fundamento.

El acto que tiene más interés, sobre todo si —añade CANDIL— ha de ser antecedente necesario para la imposición territorial, es la valuación de la renta de cada parcela, para lo cual se siguen dos procedimientos: uno que se suele llamar *analítico*, que consiste en obtener el producto bruto medio, considerando un largo periodo de tiempo o bien *sinécticamente*, teniendo en cuenta los contratos de arrendamiento y compraventa de cierto número de años. Para conocer el producto líquido, es preciso, deducir de aquel los gastos hechos para obtenerle. Es curiosa la enumeración de gastos que, según GASPARÍN, deben tenerse en cuenta en una mediana explotación agrícola, que son:

- 1.º Gastos de dirección.
- 2.º Alimentación del personal.
- 3.º *Idem* del ganado de labor.
- 4.º *Idem* del dedicado a la granjería.
- 5.º Desperfectos en el material.
- 6.º Simientes.
- 7.º Abonos.
- 8.º Jornales eventuales.
- 9.º Renta.
- 10.º Intereses, amortización, seguros y contribuciones». *Ibíd.*, págs. 13 y 14.

V. OBJECIONES Y CRÍTICAS A LA TAREA DE CONFECCIÓN DEL CATASTRO PARCELARIO

La empresa de confección del catastro parcelario encontró, desde un principio, reticencias y críticas cuyas razones fundamentales eran:

De un lado, la resistencia al cambio de quienes se aprovechaban de las situaciones injustas y abusivas surgidas del régimen de amillaramiento y la tributación por cupo, al cual pretendía desplazar el sistema del catastro parcelario y la consiguiente tributación por cuota.

De otro lado, se invocaban razones de orden técnico y económico: la complejidad del proceso de elaboración del catastro y el elevado coste de las operaciones necesarias para la confección del mismo.

Desde el punto de vista técnico-objetivo los principales argumentos que se esgrimían en contra de la confección del catastro eran, según CANDIL (76), los siguientes:

a) El excesivo *tiempo* que requiere la mencionada tarea y el riesgo de que cuando concluyan las operaciones primeramente realizadas sean defectuosas o mixtas porque la realidad haya cambiado (77).

b) El *gasto* seguramente cuantioso que exigirá la coronación de tal empresa (78).

En relación con el costo de la empresa aparece el problema añadido de quién (el Estado o los particulares) han de correr con el gasto.

CANDIL analiza las diferentes posibilidades existentes terminando con una conclusión bastante realista y práctica. Escribe CANDIL que nuestra legislación ha seguido la idea de que los gastos de confección del catastro han de ser satisfechos por los particulares, por los propietarios, «como puede deducirse de la citada ley de 1906, en la que se dispone que el Estado adelantará el dinero con la facultad de reintegrarse de los propietarios».

Es interesante, observa CANDIL: «el procedimiento propuesto por Otto KÖBNER para el pago de los gastos del catastro. Para hacer estos equitativos, cree que lo mejor sería repartir el costo proporcionalmente entre las diferentes clases

(76) CANDIL (*ibíd.*, págs. 239 y sigs.) sigue al respecto a COSSA, Luigi, *Premiers éléments de la Science des Finances*, trad. francesa de la edición italiana de Bonnet, París, 1909, págs. 122 y 123.

(77) CANDIL CALVO, Francisco, *op. cit.*, pág. 23.

(78) Escribe CANDIL: «baste recordar a este efecto que el catastro austríaco de 1817-60 costó 92 millones; el italiano, de 1886, 220 millones, y que el francés de 1808-50, 153 millones. Por lo que a España se refiere, recordaremos que el catastro de Ensenada costó 40 millones; posteriormente hemos gastado inútilmente por el comienzo de planes, que luego hemos abandonado, 87.730.800 pesetas; últimamente, por la ley de 24 de marzo de 1906, se concedieron 1.200.000 pesetas para estas operaciones, cantidad que se ha incluido en el siguiente presupuesto». *Ibíd.*, pág. 23.

de cultivo y asignar las cantidades que le correspondiera a cada provincia y municipio, los cuales se encargarían a su vez de determinar la parte correspondiente a cada propietario según la clase de cultivo; así, se diría tanto por olivar, viña, etc.»).

En cualquier caso, la conclusión realista y práctica de CANDIL es «que el Estado debe pagar los gastos de estas operaciones, pues exigir a los propietarios un tanto por ciento de ellos es aumentar su resistencia, que no es poca, para esta reforma» (79).

c) Las *inexactitudes* procedentes de la arbitrariedad de los peritos debidas a los diversos momentos en que aparecen hechas las evaluaciones.

A este respecto opina CANDIL que «realmente, tratándose de personas, la igualdad de criterios es imposible; mas este defecto se aminora, aunque no destruye, estableciendo el mayor número de escalas posibles en las calificaciones y clasificaciones, dejando reducida la opinión de los peritos a sus más estrechos límites; ocurre aquí lo mismo que con los impuestos, que se cobran mediante escalas graduales, y los comprendidos en una, tributan lo mismo por distinta cantidad» (80).

d) El *injusto privilegio* de que gozan los *propietarios* de inmuebles cuya renta aumenta *por mejoras posteriores* no debidas a la actuación de dichos propietarios.

A este respecto explica CANDIL que «esta desigualdad tiene que resultar siempre en materia de impuestos, existiendo multitud de personas que, recibiendo la acción social beneficiosa para sus propiedades, aumentan estas de valor desmesuradamente sin trabajo alguno por parte del dueño». Este mal, que en principio es inevitable, piensa CANDIL que puede «aminorarse haciendo las operaciones de valuación en el catastro parcelario que son las más económicas» (81).

VI. NECESIDAD DEL CATASTRO PARCELARIO: RAZONES QUE JUSTIFICAN SU CONFECCIÓN SEGÚN DON FRANCISCO CANDIL

A pesar de los problemas, de las dificultades que presenta la confección del catastro parcelario, CANDIL estima necesaria, imprescindible, la elaboración de un buen catastro parcelario que responda a los principios y exigencias ya citadas. Se trata, nos dice, de una necesidad perentoria cuyos beneficios se reflejarán ampliamente en los órdenes jurídicos, social y económico, compensando con creces todos los inconvenientes y dificultades que su confección suponen y prestando un gran servicio a las exigencias de la justicia y de la seguridad jurídica.

(79) *Ibíd.*, pág. 24.

(80) *Ibíd.*, pág. 24.

(81) *Ibíd.*, págs. 24 y 25.

Las razones esgrimidas por CANDIL para justificar la necesidad del catastro parcelario pueden sintetizarse así:

1. RAZONES DE ORDEN JURÍDICO

En el ámbito de lo estrictamente jurídico el catastro constituye una exigencia de la seguridad jurídica y de la justicia.

A) *Catastro y seguridad jurídica*

En este orden de consideraciones argumenta CANDIL que la elaboración del catastro parcelario es una condición indispensable para:

En primer lugar, conocer con exactitud la situación real de la parcelación del suelo rústico y sus problemas para poder así arbitrar las medidas que contribuyan a corregir sus defectos, permitiendo en cada caso, el conocimiento preciso de la superficie exacta de cada finca (latifundio, minifundio...), su ubicación y límites, así como su productividad (82).

En segundo lugar, conseguir una perfecta fijación y un firme asentamiento del *derecho de propiedad*, haciendo del catastro el título y la prueba concluyente de tal derecho (83). Se trata, dice CANDIL, de la «necesidad sentida de poder comprobar la existencia de una finca, de distinguirla con la misma facilidad que se distingue una persona de otra persona, que una vez la finca en tal estado pueda mediante documento fehaciente hacerse constar a todo el mundo quién es su dueño, como se hace constar respecto de los muebles, con la sola tenencia material» (84).

B) *Catastro y justicia*

Desde el punto de vista de la justicia, el catastro constituye el supuesto necesario para la correcta administración de la *justicia distributiva* mediante el establecimiento de un sistema tributario justo. En este sentido, y a efectos del establecimiento de impuestos justos, el catastro permite conocer con certeza los datos objetivos relevantes de cada finca en relación con la tributación (superficie, tipos de cultivo, productividad de la finca, etc...) evitando la ocultación de

(82) *Ibid.*, págs. 38 y sigs., 41 y 55.

(83) *Ibid.*, págs. 6, 27, 36, 41, 45, 51, 55 y 63.

(84) *Ibid.*, pág. 41.

la riqueza y permitiendo la configuración de un sistema impositivo que grave exclusivamente la riqueza real, tanto en su cuantía como en su calidad. Para CANDIL resulta meridianamente claro que para la justa recaudación del impuesto sobre la tierra «no cabe más procedimiento que el catastro» (85).

2. RAZONES DE ORDEN SOCIAL

Tanto en el tratamiento de este tema, como en los demás estudiados por CANDIL, este muestra siempre una gran sensibilidad social. Dichas cuestiones no son más, a su vez, que aspectos y contenidos diferentes del genéricamente denominado «problema social» o «cuestión social». CANDIL se ocupa de todas estas cuestiones con una depurada técnica y sensibilidad social buscando siempre las soluciones más rápidas, sencillas y justas.

En relación con la propiedad rústica y la virtualidad que para ella puede tener el catastro parcelario, CANDIL denuncia *el problema de la usura* que de forma manifiesta, unas veces, y oculta, otras, lastraba y ahogaba la vida de la agricultura. En este sentido indica CANDIL: «la usura se ceba despiadadamente en nuestros préstamos, y no es lo malo que se pacte interés, sino que lo grave es que no se pacte, pues en este caso lo —usurario— que suele hacerse es que declare el deudor mayor cantidad que la recibida» y añade a continuación: «Más desconsolador aún resulta el cuadro de las fincas vendidas a retro, pues se observa que en la mayoría de los casos la venta se consuma adquiriéndolas los supuestos compradores por una cantidad inferior a su valor» (86).

La solución para levantar y romper la losa que oprime y asfixia a la agricultura la ve CANDIL en la articulación de un *sistema de crédito territorial y agrícola*, transparente (no oculto) y oficial, que contribuya a insuflar vida, fuerza y agilidad al campo (87). En apoyo de su tesis, CANDIL cita a Joaquín COSTA cuando afirmaba: «Más que de tratados de comercio, mucho más que de instrucción primaria, muchísimo más que de población rural, tiene hambre y sed de crédito la agricultura española. Necesita recobrar su independencia y su libertad de acción, liberando las tierras que labra de la enorme deuda hipotecaria, cuyos intereses absorben la mayor parte del producto» (88).

CANDIL, partiendo del supuesto de que el crédito es «la confianza que inspira una persona de que cumplirá fielmente sus compromisos» y de que esa confianza descansa en la garantía real o personal que avala el cumplimiento de

(85) *Ibíd.*, págs. 5, 27, 31, 32, 33, 35 y 63.

(86) *Ibíd.*, pág. 57.

(87) *Ibíd.*, págs. 6, 27, 56 y sigs.

(88) COSTA, Joaquín, *Reorganización del Notariado, del Registro de la Propiedad y de la Administración de Justicia*, Madrid, 1890-1893. Introducción citada por CANDIL CALVO, Francisco, *op. cit.*, pág. 56.

las obligaciones contenidas (89), entiende que el sistema de créditos territorial y agrícola con el que ha de combatir la lacra de la misma ha de tener dos características fundamentales:

En primer lugar, el crédito agrícola «tiene que ser módico, con bajo interés y a largo plazo, pues lo contrario, por los eventuales rendimientos de la misma (esto es, de la agricultura) conduciría a la ruina del prestatario» (90).

En segundo lugar, entiende CANDIL, siguiendo a PHILIPPOVICH, que el crédito debe tener como finalidad alguno de los siguientes objetivos:

- 1.º La adquisición de la propiedad de la tierra (*crédito territorial*).
- 2.º El desarrollo y perfeccionamiento de los sistemas de cultivo y explotación (*crédito de mejoras*); y
- 3.º El aseguramiento del capital de explotación (*crédito de explotación*) (91).

Explica CANDIL que la garantía del crédito, que es independiente del empleo que se haga del mismo, se divide en real y personal, subdividiéndose el crédito real en mobiliario e inmobiliario o hipotecario (92).

Añade CANDIL que entre los efectos benéficos del crédito para la agricultura ha de destacarse el de «modificar las condiciones de producción, por colocar al productor en el caso de vender sus productos en la mejor época, alcanzando así más precio» (93).

A renglón seguido, subraya CANDIL la *conexión* existente entre el mencionado *sistema de créditos agrícolas* y la confección del *catastro parcelario* toda vez que, para CANDIL, las mencionadas operaciones crediticias (sistema de créditos) solo pueden articularse de forma sencilla, ágil y segura sobre la base de los datos del catastro parcelario como institución que ofrece certidumbre y garantía.

La fijación y firme asentamiento de la *propiedad* (que como hemos visto, es una de las funciones esenciales del catastro) traerá como consecuencia, observa CANDIL, facilitar y agilizar «el desarrollo del crédito» (94). En este sentido, indica CANDIL CALVO: «lo que nosotros tratamos de demostrar es la influencia del catastro parcelario en esta materia; para lo cual, solo tendremos que recordar que, significando el crédito confianza, esta será mayor cuanto mayor sea la garantía que se ofrezca, y que esta nace en el crédito real de la cosa, y sobre todo en la certidumbre de la misma, y que esta certidumbre nace

(89) CANDIL CALVO, Francisco, *op. cit.*, págs. 58, 59 y 60.

(90) *Ibid.*, págs. 58 y 59.

(91) *Ibid.*, pág. 59.

(92) *Ibid.*, pág. 59.

(93) *Ibid.*, pág. 59.

(94) *Ibid.*, págs. 55 y 56.

del conocimiento del título cuando este es verdadero, esto es, cuando rige una organización a base del catastro» (95).

3. OTRAS RAZONES

La confección del catastro parcelario permitirá, a su vez, según CANDIL, llevar a cabo dos tareas necesarias en el orden económico y jurídico:

- De un lado, realizar la *necesaria reforma del Notariado y del Registro de la Propiedad*, cuya situación en España es tristísima. Escribe CANDIL, acogiéndose al testimonio de Joaquín COSTA: «El Notariado oficial queda reducido a la nada en las pequeñas poblaciones, pues en ellas la labor la realizan los partidores, contadores, cedulistas, etc.; recuérdese si no las opiniones» ... (entre otros del notario de Quintana), «Don Ángel ARCE RODRÍGUEZ —quien— dice: “más afortunados cuatro ignorantes que llevan fama de contadores, saben atraerse todas las testamentarias de los pueblos...”, “porque es de advertir que los tales contadorcillos de los pueblos con su gramática parda dan quince y raya al más sabio en lo de burlar las leyes, y con su socarronería van derechos a su efecto”» (96). Más adelante añade CANDIL: «En cuanto al Registro de la Propiedad, creado para hacer públicos los títulos y documentos relativos a actos y contratos sobre inmuebles, no ha sido su resultado satisfactorio. Sin entrar a examinar los preceptos de nuestra Ley Hipotecaria, podemos afirmar que no ha logrado su objeto de asentar sobre firmes bases el derecho de propiedad y el crédito territorial. Muchas enmiendas y adiciones se han llevado a cabo con posterioridad al 61, mas ninguna ha logrado sacar a la propiedad de su estado de incertidumbre, cuya calidad y extensión sigue siendo desconocida; la pequeña propiedad sigue abandonada en manos de usureros despiadados que se aprovechan del abandono en que se encuentra para aniquilarla» (97).
- De otro lado, posibilitar la *movilización de la propiedad*, agilizando el tráfico jurídico e introduciendo en el mismo las notas de exactitud, rapidez y baratura (98), lejos ya de la penosa situación denunciada por Joaquín COSTA (99).

(95) *Ibíd.*, pág. 60. Véase también la pág. 63.

(96) Cit. por J. COSTA, *op. cit.*, págs. 13 y 14. CANDIL CALVO, Francisco, *op. cit.*, pág. 51.

(97) *Ibíd.*, págs. 51 y 52. Véanse también las págs. 6, 35, 54, 55 y 63.

(98) *Ibíd.*, págs. 55 y 63.

(99) Escribía J. COSTA: «En la actualidad, el que trata de adquirir una finca rústica o urbana o prestar dinero sobre ella, ha de principiar por informarse de lo que llamaríamos su estado civil, en el Registro de la propiedad, sacrificando a esto una primera partida de tiempo y de dinero. Resueltos a celebrar el contrato con todas las garantías públicas, los contrayentes

VII. SISTEMA A SEGUIR EN LA CONFECCIÓN DEL CATASTRO

1. CONSIDERACIONES DE DERECHO COMPARADO

Al hilo del problema (auténtica ficción jurídica) de la movilización de la propiedad inmueble (esto es, de la equiparación de «la propiedad territorial a los bienes muebles», con el fin de agilizar la contratación y, en general, el tráfico jurídico) (100) CANDIL, desde la perspectiva del Derecho Comparado, repasa los diferentes sistemas empleados en Inglaterra y en algunos Estados alemanes a partir del siglo XVIII (101), deteniéndose (por razón de la sencillez y seguridad que implican) en el estudio de los sistemas constituidos por el *Acta Torrens* y el entonces recién instaurado *sistema de Derecho hipotecario alemán*, caracterizado por su alto grado de perfección técnica, su sencillez y su seguridad (102).

A) *El Acta Torrens*

Se trata de un sistema peculiar establecido en las colonias inglesas de Australia ideado por Sir Roberto Ricardo Torrens, y en el que se trasluce el espíritu práctico de los pueblos sajones y que significó un gran progreso y no escasas enseñanzas sobre la organización jurídica de la propiedad (103).

El Acta Torrens vino a sustituir el anterior sistema de contratación vigente en Australia que, como explica F. CANDIL: «se verificaba por medio de los *deeds*, actas o instrumentos, en los que se hacían constar las convenciones entre partes, y como era natural, a cada traslación de dominio seguía la entrega de todos los *deeds* relativos a la propiedad enajenada».

Dicho sistema «tenía graves problemas —como aclara CANDIL— porque confiaba los derechos sobre la propiedad a un simple documento, que ponía a

han de comparecer ante Notario, pagándole un derecho nada módico conforme a Arancel. El acto ha de autorizarse en papel sellado; primera contribución directa que le impone el Estado. Inmediatamente el documento ha de presentarse en la oficina liquidadora de impuesto de derechos reales y transmisión de bienes; segunda contribución y cuarto pago. Estampada la nota correspondiente por el liquidador, hay que llevar la escritura al Registro de la propiedad para su inscripción, lo cual representa nuevos viajes y nuevo desembolso. Todavía con esto la seguridad de la adquisición no es absoluta. Todavía hay que constituir un seguro contra pleitos que pueden surgir sobre mejor derecho, linderos, medianerías, servidumbres, reclamaciones de evicción, segunda venta inscrita antes que la primera, etc.; es decir, contra nuevos tributos de papel sellado, notarios, letrados, procuradores, escribanos y demás agregados de la curia», *op. cit.*, pág. 4. Cit. por CANDIL CALVO, Francisco, *op. cit.*, págs. 52 y 53.

(100) CANDIL CALVO, Francisco, *op. cit.*, págs., 41 y 42.

(101) *Ibid.*, págs. 42 y sigs.

(102) Sobre la génesis, desarrollo y principios fundamentales de dicho sistema, véase NUSSBAUM, Arthur, *op. cit.*

(103) CANDIL CALVO, Francisco, *op. cit.*, pág. 44.

merced de los particulares. En 1841 se creó un Registro para los *deeds*, estableciéndose que sería nulo todo contrato que no contuviese su duplicado o resumen en el antes dicho Registro. Este sistema mejoró en parte la situación, pero no la resolvió favorablemente de una manera total; es cierto —como aclara CANDIL— que se podía conocer el verdadero estado jurídico de una finca, pero era a costa de un trabajo ímprobo, después de hacer una verdadera liquidación jurídica, teniendo que revolver infinidad de *deeds*, acerca de los cuales podía existir duda de si estaban en vigor; era largo, costoso y molesto este procedimiento» (104).

Ante esta situación, que originó innumerables y justificadas protestas, el entonces Registrador de *deeds* sir Roberto Ricardo Torrens ideó el sistema de «aplicar a la contratación sobre inmuebles el sistema seguido en la colonia para contratar sobre naves. Para llevar a cabo su plan, se hizo nombrar diputado por Adelaida, consiguiendo después de ruda campaña que la opinión se pusiese de su parte, y entonces presentó a las Cámaras de la colonia su Proyecto, consistente en la sustitución del antiguo régimen de los *deeds* por un título único constituido por la inscripción en un libro llevado al efecto. Las Cámaras lo aprobaron con el nombre de Bill del Real Property Act, sancionado por el Gobernador general en 27 de enero de 1858, sufriendo después algunas modificaciones» (105).

El nuevo sistema constituyó un gran éxito y el mismo se extendió a «Ennsand, Nueva Gales del Sur, colonias de Victoria, Tasmania, Nueva Zelanda, Australia del Oeste, islas Fiji, Canadá, islas Vancouver, Estado de Jawa, provincia de Ontorio, Toronto, Condado de York, Túnez, la colonia inglesa de Straits Settlements y el Brasil» (106).

Como indica SÁNCHEZ ROMÁN, el fundamento del sistema radicaba en el principio de que «no es aceptable un sistema constitutivo de la propiedad inmueble y de los derechos reales que no esté basado en el principio de que los documentos registrados han de tener, no solo prioridad sobre el no registrado, sino la inatacabilidad del título inscrito» (107).

La organización del sistema del Acta Torrens consistía «en un Registro general, donde además de los libros del nuevo sistema persisten los antiguos, porque es preciso advertir que la implantación del Acta Torrens no fue general. Al frente de esta oficina se encuentra un Jefe que es el Registrador general, el cual tiene numerosas atribuciones, entre otras, admitir o negar la solicitud para la inscripción, pedir los antecedentes necesarios, exigir la comparecencia de los interesados en la inscripción, etc.» (108).

(104) *Ibíd.*, pág., 44.

(105) *Ibíd.*, pág. 44.

(106) GALLARDO Y MARTÍNEZ, Antonio, *La movilización de la propiedad y el Acta Torrens*, Barcelona, 1897, págs. 55 a 57, cit. por CANDIL CALVO, Francisco, *op. cit.*, pág. 45.

(107) SÁNCHEZ ROMÁN, Felipe, *Estudios de Derecho Civil*, Madrid, 1891, T. III, pág. 883, cit. por CANDIL CALVO, Francisco, *op. cit.*, pág. 45.

(108) CANDIL CALVO, Francisco, *op. cit.*, pág. 45.

En dicho registro, «la matrícula o inscripción es distinta para los adquirentes de bienes del Estado que para la adquisición entre particulares».

Aclara CANDIL que con el sistema que nos ocupa, «los contratos se verifican con una sencillez extraordinaria, pudiendo celebrarse ante Notario o autoridad que pueda recibir declaración, y en el caso que esto no sea posible, basta la presencia de un testigo, que después sea averado por alguna de las personas ante quienes puede válidamente contratarse.

En cuanto a la forma, los contratantes tienen completa libertad» (109).

Los *caracteres del sistema del Acta Torrens*, según SÁNCHEZ ROMÁN, son los siguientes:

- «1.º Ser potestativa la inscripción con la sola excepción de los adquirentes de terrenos de la Corona con posterioridad a la creación del Registro.
- 2.º El Registro puede ser único o metropolitano, aunque para la mejor uniformidad de movimientos recomienda el mismo TORRENS la conveniencia del único.
- 3.º La inscripción no es sino reproducción del título.
- 4.º El libramiento de nuevo título tiene lugar en cada traslación de dominio, salvo el caso que se haga notar esta operación en el primitivo o en los contratos que dividan la finca, que se hace un nuevo título para cada nueva división.
- 5.º Inatacabilidad del título si el poseedor no ha procedido con dolo» (110).

Observa CANDIL que el mencionado sistema «ha sido objeto de grandes censuras. Se ha dicho que toda inscripción viene a ser un reconocimiento absoluto e indiscutible del derecho objeto de la misma, sean los que fueran los vicios de que después resultare adolecer; que tiende solamente a fundamentar el derecho de propiedad y que los demás principios quedan desatendidos; que el título desprovisto de inscripción no tiene valor entre los contratantes, mas esto —argumenta CANDIL— es inexacto. TORRENS no se propuso otra cosa que regular la contratación con arreglo a los principios de derecho, librarla de formalidades enojosas que la dificultan y reducirla a su mayor sencillez, y por tanto no puede dar a la inscripción el valor que hacen suponer, pues él mismo distingue los efectos del contrato entre los contratantes y los que produce respecto al objeto de la convención. La falta de inscripción hace que deje de producir efectos la convención para la finca y con terceras personas, pero no entre los mismos contratantes» (111).

CANDIL pondera las *ventajas* (seguridad, claridad, sencillez, rapidez, economía...) *del sistema Torrens*, invocando la opinión de múltiples autores entre

(109) *Ibíd.*, págs. 45 y 47.

(110) *Ibíd.*, pág. 48.

(111) *Ibíd.*, pág. 48.

los que destacan C. GIDE, G. SCHMOLLER y SÁNCHEZ ROMÁN, entre otros. A este respecto escribe que C. GUIDE distingue que «uno de los modos de democratizar la propiedad es colocarla en el comercio, hacerla enajenable como cualquier mercancía... esto se ha conseguido, lo mismo que hacer desaparecer la desigualdad de gasto que supone para el pequeño y grande propietario una enajenación con el sistema inventado por TORRENS, que es la aplicación a la tierra, del sistema de estado civil que rige a las personas; y como allí se hace constar el nacimiento, casamiento, muerte, etc., aquí cada inmueble tiene su historia sobre la página de sus registros. Los certificados que recibe el propietario son lo mismo que llevar la tierra en el bolsillo».

SCHMOLLER, al hablar de la política agraria actual, dice: «que la tendencia es conceder al propietario facultad absoluta para enajenar, gravar, etc., esto es, la movilización de la propiedad».

Por su parte, SÁNCHEZ ROMÁN subraya las ventajas del sistema al decir: «el establecer la seguridad en vez de la inseguridad; reducir los gastos de libras a chelines y los plazos de años y meses a días, según frase de TORRENS; el sustituir la brevedad y la claridad al formulismo oscuro y a la palabrería; el simplificar en un grado tal las transacciones que cualquiera puede ser agente de sus propios negocios; el poner un obstáculo a toda categoría de fraudes; el devolver su verdadero valor y colocar en condiciones de movilidad y utilidad a multitud de fincas y terrenos despreciados a consecuencia de títulos defectuosos, y por último, reducir en una proporción grandísima, hasta hacerlos casi imposibles, los litigios y procesos por el dominio de la propiedad territorial, haciendo desaparecer las causas perennes que los engendran» (112).

B) *El sistema del Derecho Hipotecario alemán*

Las bases de dicho sistema, explica CANDIL, son dos libros: el *Flurbuch* o libro catastral y el *Grundbuch* o registro del derecho de propiedad. «Uno y otro —indica CANDIL— están en correspondencia, de manera que las páginas se corresponden exactamente; toda variación en un libro se traduce en el otro; el libro catastral está a cargo de la administración y el registro a cargo de la justicia; el fundamento del sistema está en que no publica actos ni contratos, sino las fincas mismas. Las transmisiones de dominio y constitución de derechos reales se emplean, no como en España mediante escritura y presentación de esta en el Registro, sino ante un mismo funcionario. Los contratos celebrados privadamente o ante Notario no producen acción real hasta su inscripción, esta tiene un valor absoluto; a esa inscripción presta la ley fe absoluta e incondi-

(112) *Ibíd.*, págs. 50 y 51.

cional, no es una prueba de la verdad sujeta como toda prueba a contradicción: es la verdad misma.

Lo que el *Grundbuch* dice, eso es el derecho; y para que se realice pone la ley al servicio del propietario o del acreedor inscrito la fuerza social, sin tolerar oposición ni oír excepciones de ninguna clase» (113).

Agrega CANDIL que: «Contra el Estado puede en último término dirigir su acción el perjudicado, por un acto inscrito en el Registro. La enajenación no es válida si no se lleva a cabo la investidura (*Anflassung*), consistiendo en la declaración hecha por el propietario que aparece inscrito, de que consiente en que se inscriba a nombre del nuevo adquirente, afirmando este que solicita que se inscriba a su nombre. (...) este sistema quisimos copiar en nuestra patria (...)» (114).

Respecto del sistema hipotecario alemán concluye CANDIL diciendo: «Son tales las garantías, la sencillez y baratura de las operaciones, que no se explican cómo puedan despreciarlas los propietarios, prefiriendo valerse de algún subterfugio legal, cuando no de la buena fe, en vez de encomendarse a Notarios y Registradores» (115).

2. POSICIÓN DE F. CANDIL

CANDIL es *abiertamente partidario del sistema alemán* por razón de «las garantías, la sencillez y la baratura de las operaciones» (116) y, sobre todo y especialmente, porque tiene como base y fundamento el *Catastro parcelario* en el que ve la piedra angular para la reforma de nuestra organización de los Registros y del Notariado entonces vigente (117).

Entiende CANDIL, defendiendo la necesidad del catastro parcelario, y siguiendo al respecto a ROMERO GIRÓN, que: «el catastro, en el estado actual y consideradas las necesidades de la propiedad y del crédito agrícola, debe elevarse del humilde papel hasta ahora desempeñado como simple instrumento del fisco o como obra meramente topográfica destinada a representar las divisiones del territorio, a una misión más trascendente, más fecunda, más simpática, a las poblaciones rurales, convirtiéndose en verdadero supremo título probatorio de la propiedad territorial, y siendo al propio tiempo fiel espejo de la misma» (118).

(113) *Ibid.*, pág. 52.

(114) *Ibid.*, pág. 52.

(115) *Ibid.*, pág. 52.

(116) *Ibid.*, pág. 52.

(117) *Ibid.*, págs. 54 y 55.

(118) ROMERO GIRÓN, Vicente, *Discurso...*, cit. por CANDIL CALVO, F., *op. cit.*, pág. 54.

VIII. POSTERIOR EVOLUCIÓN DEL CATASTRO EN ESPAÑA DURANTE EL SIGLO XX

A pesar de la indudable importancia social, política, económica y jurídica del catastro, don Francisco CANDIL, leída su tesis doctoral sobre la *Necesidad del catastro parcelario* (Madrid, 1910), no volvió a ocuparse del tema. Obtenido el título de Doctor en Derecho, fue pensionado por la *Junta para la Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas* para cursar en el extranjero. Estudió en Francia, Alemania e Italia, y centró sus reflexiones e investigaciones científicas en otros temas de los que más adelante nos ocuparemos.

Sin embargo, nos parece oportuno, como complemento del tema del catastro parcelario, señalar los principales hitos del proceso de la confección del mismo que se prolongó hasta finales del siglo XX. La *confección del catastro parcelario* fue el resultado de un *lento y tedioso proceso* consecuencia (aparte de la propia naturaleza y complejidad de la institución) de la accidentada vida política y económica de España durante ese periodo de su historia (como explicamos en su momento), así como de otros obstáculos tales como la aparición de opiniones científicas y políticas contrarias al mismo. Todavía, en 1958, reconocía don José ÁLVAREZ DE CIENFUEGOS que el «catastro, cuyas ventajas nadie negaba, en otros tiempos, cuenta hoy con gran número de detractores» (119).

Un mero repaso de las *normas fundamentales* que, *a partir de 1906*, se ocuparon de regular la confección del catastro pone de relieve los obstáculos y la falta de acuerdo y de decisión de los gobiernos en la confección del mismo.

Así tenemos:

El Reglamento para el desarrollo de la Ley de 1906, que se dictó el 23 de octubre de 1913.

Entre 1910 y 1917 se iniciaron los trabajos catastrales, pero a partir de 1917 estos se encontraron con la oposición de parte de los terratenientes.

En 1923 el Gobierno de Primo de Rivera hizo suyas las críticas de los detractores del avance catastral y estableció una ley que sustituiría el avance catastral por un catastro jurídico. Al no prosperar esta disposición se retornó a la idea del catastro topográfico parcelario (Ley de 3 de abril de 1925 y Reglamento de 30 de mayo de 1928) (120).

El Gobierno de la República derogó la legislación de la Dictadura (Ley de 6 de agosto de 1932) y retornó al régimen jurídico de la Ley de 23 de marzo de

(119) ÁLVAREZ DE CIENFUEGOS, José, *op. cit.*, pág. 212.

(120) BERNÉ VALERO, José Luis, y FEMENÍA RIBERA, Carmen, *op. cit.*, págs. 149, 155 y 156.

1906 que volvió a entrar en vigor, permitiendo la fotografía aérea en sustitución del croquis a mano alzada (121).

A su vez, el Instituto Geográfico y Catastral continuó haciendo el Mapa Nacional Parcelario.

La Ley de 1933 fue derogada por otra Ley de 1934, que permitía al Ministerio de Hacienda abrir un concurso para la realización de fotografías aéreas y continuar la realización del avance catastral. Al mismo tiempo, el Decreto de 31 de agosto de 1934 dispuso la formación de un Registro Fiscal de la propiedad rústica, por masas de cultivo, a base de fotografías obtenidas desde avión (122). Dicho decreto disponía además que los términos municipales (incluidos en el Registro Fiscal) seguirían tributando por cupo, pero la Orden de 17 de diciembre de 1941 dispuso que podrían pasar a tributar en régimen de catastro, completando su caracterización parcelaria.

Hasta la Ley de 17 de diciembre de 1940 persistió el doble régimen tributario de la riqueza rústica: la riqueza catastrada tributaba por cuota y la amillarada y la comprendida en el Registro Fiscal por cupo, con tipos impositivos distintos. La mencionada Ley transformó el sistema. Unificó el tipo impositivo en el 17,50 por 100 y dispuso que para el ejercicio de 1941 se elevarían los líquidos imponibles en diferente proporción según se tratase de amillaramientos de la primera o segunda sección, avances catastrales y registros fiscales, pero conservando siempre el mismo tipo impositivo (123). Ello supuso ya, en la práctica, la sustitución del sistema de cupo por el de cuota.

De lo visto se deduce que hasta la mitad del siglo XX se vivió prácticamente en la fase o periodo del avance catastral. No obstante los datos del avance catastral sirvieron de base para pasar a la tributación por cuota y, de este modo, llegar a un reparto más equitativo de la contribución territorial (124).

De otro lado, la Orden Ministerial de 16 de diciembre de 1941, que supuso un retorno al sistema catastral de 1906, dividía los trabajos catastrales en dos grupos: Por una parte, los de conservación de los avances catastrales y parcelarios ya existentes, así como la continuación de los trabajos de ejecución del catastro topográfico parcelario por el Instituto Geográfico Nacional; por otra parte, la formación de nuevos catastros parcelarios por fotografías aéreas encargadas por el Ministerio de Hacienda (125).

También puede citarse por su trascendencia «la Orden del 24 de noviembre de 1953, de la Presidencia del Gobierno, de donde dependía el Instituto Geográ-

(121) La fotografía aérea para el trabajo catastral empezó a utilizarse en 1923, creándose en 1927 la Compañía Española de Trabajos Fotoprétricos Aéreos (CETFA). BERNÉ VALERO, José Luis, y FEMENÍA RIBERA, Carmen, *op. cit.*, pág. 164.

(122) *Ibid.*, págs. 163 y 164; BELTRÁN, Luis, *op. cit.*, pág. 104.

(123) BELTRÁN, Lucas, *op. cit.*, págs. 104 y 106.

(124) *Ibid.*, pág. 105.

(125) BERNÉ VALERO, José Luis, y FEMENÍA RIBERA, Carmen, *op. cit.*, pág. 166.

fico y Catastral que pasa la Conservación catastral del Instituto a la Sección de catastro de Hacienda, decisión que prácticamente anuló la conservación. Dispuso que, luego, más tarde, se anularía».

«A partir de esta época y ya hasta la Reforma Tributaria de Fernández Ordóñez en 1978, prácticamente no hubo grandes cambios en el ámbito topográfico, no obstante sí que fue rica en órdenes, decretos e instrucciones sobre revisiones de base imponibles, alteraciones, exenciones, conservación catastral (y) empleo de fotografías aéreas» (126).

En la década de los ochenta y los noventa se produjeron algunas modificaciones en conexión con la reforma tributaria de Fernández Ordóñez. «La reforma tributaria de Fernández Ordóñez de 1978 traspasó a las entidades locales la recaudación de este impuesto, con la consiguiente creación de los Consorcios de Gestión e Inspección de las Contribuciones Territoriales, a través de las cuales el Ministerio de Hacienda mantendría las competencias sobre el catastro de rústica, según el decreto de 1979. El Consorcio funcionaba con financiación al 50 por 100 por parte de Hacienda y 50 por 100 por parte de los Ayuntamientos. Posteriormente pasó a llamarse *Centro de Gestión y Cooperación Tributaria* (Real Decreto 1279/1985) y en 1987 el Ministerio de Hacienda crea el *Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria*, que así funcionó hasta el 1 de octubre de 1993 como Organismo Autónomo, y en la actualidad es una Dirección General directamente dependiente de la Secretaría de Estado de Hacienda (según el Decreto 1725/1993)» (127).

La aplicación de las nuevas tecnologías a la confección del catastro, especialmente a partir de la integración de España en la Comunidad Europea, ha permitido y, al mismo tiempo obligado, a acelerar el proceso de confección, corrección y actualización del catastro. En este sentido debe destacarse que con el establecimiento del *Sistema de Información Geográfica de Parcelas Agrícolas* (SIGPAC) —en virtud del Reglamento (CEE) 3508/92— se vinieron a satisfacer muchas de las finalidades fundamentales que pretendía el catastro, teniendo para la Agricultura y para la Hacienda, entre otras, las siguientes *ventajas*:

- La total seguridad de la corrección de los datos (entre ellos su exacta extensión) gracias a la identificación visual de la misma.
- La posibilidad de obtener sobre el papel, croquis exactos de las parcelas y su explotación.
- Simplificación, rapidez y economía (reducción de gastos) en la tramitación de expedientes y, junto con ello, adelanto en el cobro de las ayudas.
- Y por último, disminución de la posibilidad de errores y, con ello, de eventuales sanciones.

(126) *Ibíd.*, pág. 173.

(127) *Ibíd.*, pág. 173.

IX. ESPECIAL REFERENCIA AL CATASTRO Y SU COORDINACIÓN CON EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD: PROYECTO GEOBASE

La regulación del catastro en España por Ley de 23 de marzo de 1906 tiene por objeto la determinación de las fincas rústicas mediante su descripción gráfica, así como su evaluación económica. El fin primordial de dicha Ley es, según su artículo 1, de carácter fiscal y tiene como objeto obtener el equitativo reparto del impuesto territorial.

Sus *finés auxiliares* son de diversa índole:

- Económica, pues el catastro constituye un instrumento para la política de desarrollo económico de un país en sus aspectos agrícola, forestal, minero, hidráulico, urbanístico y de la producción en general.
- Administrativa. El catastro suministra estadísticas que sirven para la formación del Mapa Nacional Topográfico Parcelario.
- Social. El catastro proporciona información útil en cuanto a la política inmobiliaria social a seguir, agraria, colonización, regadíos, latifundismo, vivienda, etc.
- *Jurídico-civil*, ya que el catastro puede suministrar al Registro de la Propiedad los datos reales, exactos de la finca, constitutiva de la unidad física en torno a la cual gira aquel.

Es en este último aspecto donde entran en juego las relaciones entre Registro y Catastro.

Puesto que la función primordial del Registro Inmobiliario es la publicidad jurídica, Registro y Catastro son instituciones diferentes: el catastro persigue la representación gráfica, la individualización física de las fincas. El Registro, en cambio, pretende la concreción jurídica de los inmuebles, la determinación de los derechos que sobre los mismos recaen (derechos reales).

Sin embargo, ambas instituciones tienen un elemento común esencial que es la finca. Desde el punto de vista jurídico, la finca es una unidad de dominio y delimitarla gráficamente supone delimitar propiedades. Las líneas que delimitan la finca en el plano catastral señalan un dominio puesto que los linderos no son solo un dato físico o estadístico, sino también jurídico, pues determinan el espacio físico sobre el que recae el dominio.

Ahora bien, no son instituciones equiparables. El Registro de la Propiedad declara la titularidad inmobiliaria de una finca, mientras que el catastro se limita a suministrar una exacta descripción física de las fincas que constituye la base del Registro de la Propiedad. La cédula catastral, como ha declarado reiteradamente el Tribunal Supremo (sentencias de 19 de octubre de 1954, 4 de noviembre de 1961, 29 de septiembre de 1966, 2 de marzo de 1996...) no puede tener el valor jurídico y legal de un título real. Las inscripciones catastrales por

sí mismas no poseen una significación definidora de la situación jurídica de las fincas, sin perjuicio de que la inclusión en el catastro constituya un indicio de que el objeto inscrito puede pertenecer a quien figura en aquel como titular, siendo en este sentido un principio de prueba.

Al ser el Catastro la institución que suministra sustancia física al Registro, y al ser muy conveniente, por otro lado, la exactitud de los datos jurídicos que llegan al catastro, resulta indispensable la coordinación entre ambas instituciones.

La Ley de 1906 inició, sin éxito, este proceso. Hubo otro intento de coordinación que también fracasó en virtud del Real Decreto 1030/80, de 3 de mayo.

El tercer intento vino dado por el Real Decreto 430/90, de 30 de marzo, que introdujo el artículo 398 del Reglamento Hipotecario que, entre otras cosas, dispone la utilización por los Registros de la cartografía catastral oficial con el fin de identificar las fincas. Este nuevo impulso a la coordinación entre Registro y catastro fue continuado por el Real Decreto 1867/98 que ahondaba en el mismo sentido.

El artículo 9.1, párrafos 2,3 y 4 de la Ley Hipotecaria (introducidos por la Disposición Adicional 28.^a de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre) prevé la posibilidad de completar la identificación de la finca mediante la incorporación al título inscribible de una base gráfica o mediante su definición topográfica con arreglo a un sistema de coordenadas geográficas referidas a las redes nacionales geodésicas. En caso de que se utilizasen la base gráfica catastral o urbanística y el plano topográfico, deberán acompañarse al título en ejemplar duplicado. Uno de los ejemplares se archivará en el Registro, sin perjuicio de su incorporación a soportes informáticos, lo que se hará constar por nota al margen del asiento correspondiente.

En este proceso evolutivo hay que destacar por último la obligación establecida por la Ley 13/96 de que conste la referencia catastral en las escrituras o documentos de trascendencia real relativos al dominio y demás derechos reales sobre inmuebles, en los contratos de arrendamiento y en general en los documentos en que se pongan de manifiesto cualesquiera alteraciones de orden físico, económico o jurídico, con la única excepción de los documentos de cancelación de los derechos reales de garantía.

El Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, de 5 de marzo de 2004, dedica los artículos 38 a 49 a la regulación de la constancia documental de la referencia catastral con mayor rigor y amplitud. El artículo 36.3 impone a Notarios y Registradores la obligación de remitir a la Gerencia o Subgerencia del catastro en cuyo ámbito radique el inmueble y dentro de los primeros veinte días de cada mes (hoy estos datos se remiten a través del Colegio de Registradores), información relativa a los documentos por ellos autorizados o que hayan generado una inscripción registral en el mes anterior, en los que consten hechos, actos o negocios susceptibles de inscripción en el catastro inmobiliario.

Hay que destacar que tanto la constatación de la referencia catastral como el empleo de la certificación catastral vienen impuestos por el artículo 298 del Reglamento Hipotecario para la inscripción de excesos de cabida que superen la quinta parte de la cabida inscrita.

Este anhelo de incorporar las bases gráficas del catastro al Registro es, desde hace pocos años (hablamos del siglo XXI), una realidad que proporcionará a la información registral, en un futuro no muy lejano, un gran valor añadido y ningún coste. Nos estamos refiriendo al proyecto Geobase presentado por el Colegio de Registradores de España a principios del año 2001 y que está en funcionamiento en algunas capitales españolas desde hace pocos años, si bien hay que decir que el proceso es lento por lo que es de suponer que los resultados definitivos tardarán en verse todavía. Téngase en cuenta que la tarea afecta a todas las fincas registradas de España por lo que se trata de un proceso que requiere tiempo y esfuerzo.

Pero veamos en qué consiste Geobase someramente.

Los redactores de la Ley Hipotecaria de 8 de febrero de 1861 (puesto que la vigente no es más que un texto refundido de 1946) «concibieron un sistema de seguridad jurídica inmobiliaria basado en la finca como unidad de organización. Teniendo en cuenta la época de su promulgación (mediados del siglo XIX) y los medios con los que se podía contar, no tuvieron otro remedio que acudir a una descripción literaria para la identificación de las fincas que, si bien hasta ahora ha dado sus frutos, hoy, y con la aparición de las nuevas tecnologías (fundamentalmente informáticas), se manifiesta como un sistema insuficiente y de difícil ajuste con la realidad física.

Una identificación clara y perfecta de las fincas es el complemento ideal para que el Registro de la Propiedad publique, con todas las garantías de la legislación hipotecaria, cuál es la situación jurídica de las mismas. Este sistema de bases gráficas, denominado Geobase, se apoya en tres principios sencillos y fundamentales: las fincas lindan con fincas, ocupan un lugar geográfico determinado y tienen una forma geométrica característica, lo que hará posible identificar de forma exacta las fincas registrales con las existentes en la realidad extrarregistral, permitiendo ofrecer a los Registros una publicidad exacta en sus características físicas. Este sistema se convertirá por su fiabilidad en un instrumento imprescindible de garantía de todas las situaciones jurídicas inmobiliarias» (128).

Geobase utiliza *tecnología española*. La representación gráfica de las fincas registrales parte de la *cartografía parcelaria digitalizada* con que cuenta España, que no es otra que la *que suministra la Dirección General del Catastro*, gracias al convenio pactado con el Colegio de Registradores. Esta cartografía es fundamental para obtener la información que permite identificar las fincas

(128) «Proyecto Geobase. El Registro de la Propiedad en imágenes», en *Registradores de España*, enero-marzo de 2001, núm. 5, págs. 12 y 13.

registrales, a la vez que posibilita el intercambio de información con el catastro para el cumplimiento que persiguen dicha institución y el Registro de la Propiedad (129).

Para conseguir la finalidad señalada contamos con el asesoramiento y formación del Servicio de Cartografía de la Universidad Autónoma de Madrid. Existe un convenio entre el Registro de la Propiedad y la Universidad Autónoma que persigue la creación del Sistema de Información Geográfica en el Registro de la Propiedad. Con este sistema se pretende conectar las bases gráficas catastrales con los datos alfanuméricos que constan en el Registro de la Propiedad (la referencia catastral).

Geobase permite que los datos cartográficos sean tratados con una técnica informática (SIG) que consigue la visualización del territorio, asociando al mismo toda información relevante, ya sea gráfica o alfanumérica. Para ello el Colegio de Registradores cuenta con los servicios del programa informático llamado *Dyna-map*. Se trata de un programa informático de última generación en el tratamiento de la cartografía que permite la incorporación al Registro de la Propiedad de las bases gráficas de cada finca y toda la información referente a ella.

Las posibilidades de obtención de información sobre las fincas inscritas en el Registro que permite Geobase son ilimitadas. De este modo se puede conseguir una información gráfica veraz y exacta sobre las fincas registrales.

Una vez dada una información teórica del significado del proyecto Geobase, veamos simplificada cómo funciona en la *práctica* (130).

Geobase permite ver en la pantalla del ordenador tres imágenes diferentes referentes de una concreta finca previamente elegida: se trata de la fotografía catastral, la ortofoto (fotografía aérea) y el plano (callejero).

El primer paso es seleccionar la finca que queremos dibujar y pintar con el fin de comprobar si la fotografía catastral coincide con los datos que constan en el Registro de la Propiedad en cuanto a ubicación, linderos y superficie. Para ello se consulta el *Dig Reg*, que no es otra cosa que el Registro digitalizado mediante el escaneo de los libros del Registro. Al seleccionar la finca esta aparece pintada de color azul (damos por sentado que la finca no ha sido dibujada previamente). El paso siguiente consiste en comprobar que la ubicación y linderos de la finca según el catastro coinciden con los datos registrales. En caso de que no sea así no seguiremos el proceso.

(129) *Ibíd.*, pág. 13.

(130) Esta información sobre cómo opera Geobase, desde el punto de vista técnico, la adquirí en los meses de 2007 que estuve trabajando en el Registro de la Propiedad, número 9 de Murcia, donde su titular me hizo responsable de acudir todos los días al Servicio Geobase para aprender su funcionamiento, lo cual hice muy gustosamente, pues me ha ayudado a complementar este trabajo. He de decir que por aquellas fechas los resultados del sistema no estaban tan avanzados como se profetizaba desde las páginas del número de la revista *Registradores de España* antes citado.

A continuación se ajustan los linderos de la finca con las fincas que la rodean (colindantes) o calles, ramblas..., de forma que no se produzca una superposición o «invasión» de una finca con su colindante. Esta operación resulta más difícil en el caso de fincas rústicas, debido a que suelen tener una forma geométrica mucho más irregular que las fincas urbanas.

El paso siguiente es comprobar la superficie. Geobase ofrece la superficie exacta según catastro que nunca coincide con la superficie que consta en el Registro. Hay que calcular la cuantía de la diferencia entre Catastro y Registro de forma que si dicha diferencia en la superficie, según Registro, supera un margen de error del 10 por 100 respecto a la superficie según catastro, la finca se pintará de color rojo y no se continuará el proceso; en caso contrario, se pinta de color verde.

El color verde indica que el dibujo realizado de la finca puede pasar al Registro de la Propiedad para que el registrador la valide pintándola de color amarillo. Solo entonces el Registro de la Propiedad podrá ofrecer al legítimamente interesado, junto con los datos registrales escritos que se entregan habitualmente, una imagen gráfica de la finca perfectamente ubicada geográficamente.

En los casos de propiedad horizontal hay que dibujar el solar donde está la matriz y ver el número de subfincas.

Los datos obtenidos mediante este proceso se pasan a una página excel.

De este modo, Geobase complementa al Registro de la Propiedad aportando una información gráfica de las fincas, rústicas y urbanas y haciendo realidad el viejo anhelo de unir Registro y Catastro para lograr una identificación de la realidad registral con la extrarregistral.

Se cumple así con una misión cuya importancia fue subrayada por CANDIL a principios del pasado siglo cuando elaboró su tesis doctoral sobre la *Necesidad del catastro parcelario*.

CONCLUSIONES

- I. La situación de la propiedad territorial en España en el siglo XIX no se sostiene: ocultación de la riqueza y consiguiente fraude en la tributación; desigualdad e injusticia que supone el régimen de tributación por cupo; inseguridad de la propiedad como consecuencia de la desamortización y el régimen de amillaramiento.
- II. La Ley de 23 de marzo de 1906, que ordena la creación del catastro parcelario con el fin de hacer posible el tránsito de la tributación por cupo a la tributación por cuota, abre un nuevo horizonte a la investigación científica que el Profesor CANDIL exploró e investigó bajo la dirección de su maestro, Gumersindo DE AZCÁRATE.

- III. La solución definitiva a los problemas apuntados la ve el Profesor CANDIL en la confección del catastro parcelario como registro público y obligatorio en donde conste la extensión y las cualidades relevantes desde el punto de vista agrícola de cada finca rústica. Así el catastro parcelario se concibe como un inventario general de la riqueza territorial que toma como unidad la parcela mixta.
- IV. A pesar de las observaciones y críticas de todo tipo, F. CANDIL defendió la necesidad de confeccionar en España un catastro parcelario por razones de diversa índole: exigencias de la seguridad jurídica y de la justicia; acabar con el grave problema de la usura que gravaba la agricultura; hacer posible la necesaria reforma del Notariado y del Registro de la Propiedad y posibilitar la movilización de la mencionada propiedad.
- V. CANDIL se decantó por el sistema de Derecho Hipotecario alemán frente al otro modelo entonces posible: el Acta Torrens, sistema propio de los pueblos sajones.
- VI. Hay que atribuirle a CANDIL el mérito de haber sabido ver, ya a principios del siglo XX, la posibilidad y necesidad de conectar dos realidades diferentes pero complementarias: Catastro y Registro de la Propiedad.
En este sentido hay que hacer mención especial, por una parte, del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, de 5 de marzo de 2004, su reglamento de desarrollo y ciertos artículos del Reglamento Hipotecario que se ocupan de coordinar Catastro y Registro, y, por otra parte, de Geobase.
Geobase, proyecto que utiliza tecnologías de última generación, permite la incorporación de las bases gráficas del catastro al Registro, proporcionando a la información registral un gran valor añadido y ningún coste. El proceso está en marcha pero requiere tiempo y esfuerzo por lo que los resultados definitivos tardarán en verse todavía.
- VII. Insistiendo en la cuestión de la conexión entre el Catastro y el Registro de la Propiedad y de su importancia, aun actualmente, hay que destacar el extenso estudio sobre el tema que está publicando don Carlos MARÍN CALERO en sucesivos números de la *Revista Jurídica del Notariado* (131).

Se trata de un estudio que promete cuajar en una obra completa y rigurosa sobre el problema en cuestión.

(131) La primera parte del estudio ha sido publicada en el número 73 correspondiente al primer trimestre de 2010, págs. 409 a 545. La segunda parte aparece en el número 74 correspondiente a los meses de abril, mayo y junio del mismo año, págs. 23 a 190. La tercera y última parte está pendiente de publicación.

Con todo, los trabajos llevados a cabo en relación con la coordinación del Catastro y el Registro de la Propiedad no están exentos de inconvenientes e incertidumbres. En este sentido escribe Carlos MARÍN CALERO en la primera parte de su estudio lo siguiente:

«Esa coordinación amplia de que hablo, dirigida a la mejor identificación de la propiedad inmueble, es una aspiración largamente sentida y propugnada por la doctrina jurídica española, aunque solo sea para impedir los casos, pocos pero muy graves, en que las escrituras y tras ellas las inscripciones carecen de sustrato real alguno; de modo que, titulando fincas imaginarias, han propiciado graves estafas.

Como he dicho, la más reciente tentativa legal en tal sentido viene del año 1996, que supuso un serio intento de coordinación entre Registro de la Propiedad y Catastro, pasando por la coordinación con las escrituras.

Formalmente, literalmente incluso, ese impulso inicial de 1996, después de varios trasposos de una a otra norma, se mantiene en el actual texto refundido de la Ley del Catastro, pero, en mi opinión y con su redacción actual, ya no está tan claro como lo estaba en aquellas normas que la finalidad última continúe siendo la de conseguir la coordinación entre instituciones.

En realidad, la vigente Ley del Catastro no proclama como un objetivo propio, menos aún básico, la coordinación del catastro con las escrituras y las inscripciones. Al menos, la exposición de motivos de la Ley del Catastro no lo menciona expresamente. Comienza por celebrar “la paulatina incorporación de la información gráfica y de la identificación catastral de las fincas tanto a las actuaciones notariales como al Registro de la Propiedad”, pero no dice qué utilidad se sigue de esa incorporación; menos aún, la utilidad que reporta a los ciudadanos. Un poco más de luz —tampoco demasiada— añade esa exposición de motivos cuando conceptúa al catastro “como lo que realmente es, un registro administrativo puesto al servicio de los principios constitucionales ya citados (principios de generalidad y justicia tributaria, según el grandilocuente calificativo que para ellos utiliza la propia exposición de motivos) y, por ende, del conjunto de las Administraciones Públicas, fedatarios y *ciudadanos*”; y señala el objetivo concreto de la ley de conseguir “la *actualización* de las titularidades catastrales mediante la *cooperación* de las notarías y de los registros de la propiedad”.

En realidad y como veremos en su momento, ese particularísimo objetivo de actualizar las titularidades catastrales, de los que cabe vincular a la cooperación, es el único que ha despertado el constante interés de los responsables del catastro, al menos en sus demandas de colaboración a las instancias notariales» (132).

(132) MARÍN CALERO, Carlos, «Coordinación del catastro con el Registro de la Propiedad y con las escrituras públicas, y de todos ellos con la realidad», en *Revista Jurídica del Notariado*, núm. 73, págs. 423 y 424.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ DE CIENFUEGOS, José: *Hacienda Pública*, 4.^a ed., Edit. Prieto, Granada, 1958.
- A. M. R.: «Catastro», en *Enciclopedia Italiana di Scienza, Lettere ed Arti*, T. IX, Ed. Istituto della Enciclopedia Italiana fondata da Giovanni Treccani, Roma, 1951.
- BELTRÁN, Lucas: *Hacienda Pública, Derecho fiscal*, edit. Lex Nova, Valladolid, 1961.
- BERAUD, Francisco, y LEZÓN FERNÁNDEZ, Manuel: *Tratado de Derecho Inmobiliario*, Instituto Reus, Madrid, 1927.
- BERNÉ VALERO, José Luis, y FEMENÍA RIBERA, Carmen: *Catastro de rústica*, Departamento de Ingeniería Cartográfica, Geodesia y Fotogrametría, Escuela Superior de Ingeniería Geodésica, Cartografía y Topografía, Editorial Universidad Politécnica de Valencia. Valencia, 2000.
- BONJEAN, Louis Bernard: *Revision et conservation du cadastre*, París, 1874.
- CALVO ALONSO, Carlos: «El catastro de Ensenada, proyecto de única contribución en la Corona de Castilla», en *El catastro en España, 1714-1906*, vol. I, Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1988.
- CANDIL CALVO, Francisco: *Necesidad del catastro parcelario*, Imprenta de Estanislao Maestre, Madrid, 1920.
- COSSA, Luigi: *Premiers elements de la Science des Finances*, traducción francesa de la edición italiana de Bonnet, París, 1909.
- COSTA, Joaquín: *Reorganización del Notariado, del Registro de la Propiedad y de la Administración de Justicia*, Madrid, 1890-1893.
- FLORA, Federico: *Ciencia de la Hacienda*, T. II, trad. esp. de Vicente GAY, Edit. V. Suárez, Madrid, 1907.
- GALLARDO Y MARTÍNEZ, Antonio: *La movilización de la propiedad y el Acta Torrens*, Barcelona, 1897.
- GASCÓN Y MARÍN, José: *Tratado de Derecho Administrativo. Principios y Legislación española*, T. II, 8.^a ed. revisada, C. Bermejo, Impresor, Madrid, 1945.
- MARÍN CALERO, Carlos: «Coordinación del Catastro con el Registro de la Propiedad y con las escrituras públicas, y de todos ellos con la realidad», en *Revista Jurídica del Notariado*, núms. 73 (págs. 409 a 545), 74 (págs. 23 a 190) y 75 (pendiente de publicación).
- NUSSBAUM, Arthur: *Derecho Hipotecario alemán* (con una introducción de los principios generales del Registro Inmobiliario), trad. esp. de la 2.^a ed. alemana y prólogo de W. ROCES, preliminar de R. ATARD. Biblioteca de la Revista de Derecho Privado, Madrid, 1929.
- PEIRÓ, Antonio: «La única contribución (1711)», en *El catastro en España, 1714-1906*.
- PRO RUIZ, Juan: *Estado, geometría y propiedad (Los orígenes del catastro en España, 1715-1941)*, Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria. Ministerio de Economía y Hacienda. Edita Subdirección General de Estudios y Estadística, Madrid, 1992.
- RIERA VAYREDA, Francisco: «La Talla General», en *El catastro en España, 1714-1906*.
- ROMERO Y GIRÓN, Vicente: Discurso leído siendo Ministro de Gracia y Justicia en la Solemne Apertura de los Tribunales celebrada el 15 de septiembre de 1883.
- RUIZ TORRES, Pedro: «El Equivalente Valenciano», en *El catastro en España, 1714-1906*.
- SÁNCHEZ AGESTA, Luis: *Historia del constitucionalismo español*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978.
- SÁNCHEZ ROMÁN, Felipe: *Estudios de Derecho Civil*, Madrid, 1891, T. III.

SEGURA I MÁS, Antoni: «El catastro de Patiño en Cataluña», en *El catastro en España, 1714-1906*; «La Reforma Tributaria de Mon (1845) y los amillaramientos de la segunda mitad del siglo XX», en *El catastro en España, 1714-1906*.

TORRES MUÑOZ, Isidro, *Reorganización de servicios. Catastro general parcelario y mapa topográfico*, Madrid, 1902.

RESUMEN

CATASTRO REGISTRO DE LA PROPIEDAD

Este estudio aborda la institución del catastro inmobiliario desde sus orígenes, en la Antigüedad, hasta su situación actual. En ese enorme intervalo de tiempo se analiza como al poder político siempre le ha interesado conocer la realidad de la riqueza territorial de su Estado en orden, primeramente, al establecimiento de impuestos que graven esa riqueza, tanto urbana como rústica. La confección del catastro en España sigue un proceso evolutivo lento y defectuoso, con intentos frustrados. Para la confección del actual catastro español es definitiva y muy importante la Ley de 23 de marzo de 1906 y su reglamento de desarrollo, objeto de estudio por el Profesor Candil Calvo, quien ideó un sistema catastral basado en el Derecho alemán. Además F. Candil vio, ya a principios del siglo XX, la necesidad de coordinar el catastro con el Registro de la Propiedad. Sin embargo, las ideas de Candil, expuestas en su trabajo, «Necesidad del catastro parcelario», tuvieron que esperar casi un siglo para hacerse realidad. Actualmente, mientras que la necesidad de confeccionar un catastro inmobiliario es una realidad, la coordinación de la institución catastral con el Registro de la Propiedad sigue en fase de elaboración.

ABSTRACT

CADASTRE PROPERTY REGISTRY

This study addresses the institution of the real-estate cadastre from its origins in antiquity to its present-day situation. There is an analysis of how, over that enormous interval of time, those in political power have always been interested in knowing the state's real wealth in terms of land, first and foremost in order to tax that wealth, be it urban or rural. The evolutionary process whereby the cadastre was put together in Spain was a slow and defective one, with frustrated attempts. The Act of 23 March 1906 and the regulation implementing the act were definitive and very important for the creation of the current Spanish cadastre. The regulation was the subject of study by Professor Candil Calvo, who came up with a cadastre system based on German law. In addition, as far back as the early 20th century, F. Candil saw that the cadastre needed to be coordinated with the property registry. However, Candil's ideas, laid out in his paper, «Necesidad del catastro parcelario», had to wait nearly a century to come true. At the present time, while the need to put together a real-estate cadastre is a reality, coordination between the institution of the cadastre and the property registry is still in the assembly phase.

(Trabajo recibido el 26-1-2011 y aceptado para su publicación el 15-9-2011)