

# Catastro jurídico y Registro de la propiedad en España.

## La invención burocrática de la necesidad de coordinación (1883-1961)\*

## Legal Cadastre and Land Registry in Spain. The bureaucratic invention of the need for coordination (1883-1961)

### RESUMEN

*Este estudio trata de dar una explicación desde la historia del derecho al viejo problema de la falta de coordinación entre el Catastro y el Registro en España. Aquí se abandona la interpretación de la ciencia jurídica, basada en la diversidad de naturaleza, objeto y fines estas instituciones, y se trata de superar la de una historia social o política, basada en factores materiales o presiones de la oligarquía terrateniente. Este trabajo pone de manifiesto que los principales artífices y gestores del Catastro y del Registro de la propiedad, fascinados primero por el modelo del Acta australiana Torrens y luego por el ejemplo del Registro del Código civil suizo, propusieron hasta la década de los años veinte del siglo XX la formación de un Catastro con efectos jurídicos que fusionaba incluso las dos instituciones. Los motivos para disociar las dos instituciones y plantear, en consecuencia, como única solución posible la «coordinación» consistieron no solo en la competencia corporativa entre varias burocracias técnicas y letradas (notarios, registradores, agrimensores, ingenieros), sino también en una muy distinta concepción que unos y otros tuvieron sobre el papel que el Estado debía tener en la*

\* Este trabajo se planteó como objetivo del proyecto PID2023-147905NB-I00 y es resultado de la actividad del Centro de Investigación de Derecho Registral de la UAM (CIDRE/UAM), del que el autor es su actual director.

*constitución de la propiedad contemporánea en España. En este sentido, mientras los técnicos del Catastro pensaron que la determinación de los titulares mediante un deslinde general basado en la posesión efectiva no resultaba problemática, para los funcionarios del Registro de propiedad esta determinación no era tan fácil, pues vulneraba los derechos de propiedad que, hoy podemos advertir, traían causa también de situaciones posesorias y tradicionales de dominio.*

### PALABRAS CLAVE

*Catastro, Registro de la propiedad, coordinación, burocracia, Derecho inmobiliario, Posesión.*

### ABSTRACT

*This study attempts to provide a legal history explanation of the old problem of the lack of coordination between the Cadastre and the Land Registry in Spain. It abandons the interpretation of legal science, based on the diversity of the nature, purpose and aims of these institutions, and attempts to go beyond that of a social or political history, based on material factors or pressures from the landed oligarchy. This work shows that the main architects and managers of the Cadastre and the Land Registry, fascinated first by the model of the Australian Torrens Act and then by the example of the Register of the Swiss Civil Code, proposed until the 1920s the formation of a Cadastre with legal effects which even merged the two institutions. The reasons for dissociating the two institutions and consequently proposing «coordination» as the only possible solution consisted not only in the corporate competition between various technical and legal bureaucracies (notaries, registrars, surveyors, engineers), but also in the very different conception that each had of the role that the State should play in the constitution of contemporary property in Spain. In this sense, while the technicians of the Cadastre thought that the determination of titleholders by means of a general demarcation based on effective possession was not problematic, for the officials of the Land Registry this determination was not so easy, as it violated property rights which, as we can realize today, were also be rooted on possessory and traditional real estate rights.*

### KEY WORDS

*Cadastre, Land Registry, coordination, bureaucracy, Land Law, Possession.*

**Recibido:** 22 de abril de 2024

**Aceptado:** 2 de mayo de 2024

**SUMARIO/SUMMARY:** I. Introducción. Historia y prehistoria de un constante desencuentro.—II. Catastro jurídico y modelo Torrens para una «reorganización» del Registro en el reformismo hipotecario finisecular.—III. La formación de ley del Catastro parcelario de 1906. Apatía registral en el contexto de reforma de la Ley Hipotecaria.—IV. De «consorcio» a «divorcio». Registradores y notarios en el desarrollo de la Ley del Catastro.—V. Progresos del Avance catastral, iniciativas parlamentarias y reactivación corporativa. El Proyecto Cambó y las propuestas de los registradores.—VI. De Australia a Suiza. La idea del Catastro jurídico en la

Dictadura de Primo de Rivera.—VII. Catastro en la Segunda República. Fotogrametría aérea, democratización institucional y Reforma agraria.—VIII. Fin de una prehistoria. Catastro y Registro en el Franquismo.—IX. Epílogo.—Bibliografía.

«cantant laudes, Termine sancte, tuas: 'tu populos urbesque et regna ingentia finis': omnis erit sine te litigiosus ager.»

(Ovidio, *Fasti*, II, 660)

«Ce qui caractérise le mieux le droit de propriété, c'est la possession paisible et avouée. Il faut que le cadastre se borne à constater cette possession. Mon code fera le reste; et à la seconde génération, il n'y aura plus de procès pour contestation de limites.»

(Carta de Napoleon a Mollien, ministre du Trésor, julio de 1807)

## I. INTRODUCCIÓN. HISTORIA Y PREHISTORIA DE UN CONSTANTE DESENCUENTRO

A principios de 1961, Rafael Chinchilla, director del Centro de Estudios Hipotecarios, puso fin a un artículo en la profesional *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario (RCDI)* con el siguiente balance:

«Difícilmente puede contemplarse una historia más pobre de objetivos logrados que la de la coordinación del Catastro y el Registro de la Propiedad en nuestra patria. Dos instituciones de vidas paralelas y de legítimo parentesco que, al cabo de un siglo, aún no llegaron a entenderse como exige la técnica y como impone un orden jurídico.»<sup>1</sup>

Ciertamente, la Ley Hipotecaria (LH) cumplía entonces el centenario, pero por lo que respecta a esta cuestión había poco que celebrar. La secular falta de sororidad entre las dos instituciones, que se habían calificado como hermanas

<sup>1</sup> CHINCHILLA RUEDA, R., «El Catastro y el Registro de la Propiedad», en *RCDI*, 392-393 (ene. 1961), p. 268. Este trabajo traía causa, como venía a reconocer el mismo autor, de una conferencia publicada como *Id.*, «Relaciones entre el Registro de la Propiedad y el Catastro Agrícola», en *Información jurídica*, (jul-ago 1957), pp. 285-ss. Poco antes en esa revista profesional había publicado, URIARTE BERASATEGUI, J., «Catastro y Registro de la Propiedad», *RCDI*, 344-345 (1957), pp. 17-42. La acumulación de trabajos venía propiciada en esta ocasión por una Orden de la Presidencia del Gobierno de 16 de febrero de 1956, (*BOE* del 9 de marzo) creando una comisión técnica a la que se encomendaba la misión de elaborar un anteproyecto de ley de coordinación entre las dos instituciones. La comisión, presidida por el subsecretario de Justicia, tenía una composición mixta, casi paritaria, que se evidenciaba en sus vicepresidencias, ocupadas por el director general de Registros y Notariado y por el director del Instituto Geográfico Nacional, y se confirmaba en la nómina de los vocales integrada por registradores, ingenieros del Instituto Geográfico, pero también un catedrático de Derecho civil, un notario o un abogado del Estado.

desde hacía décadas, no invitaba entonces a optimismo alguno sobre la posibilidad de una mayor (o incluso primera) coordinación<sup>2</sup>. Como es sabido, la llamada coordinación entre el Catastro y el Registro de la propiedad es cuestión que solo viene solventándose en España en tiempos muy recientes<sup>3</sup>. Por esta razón, la que se introduce aquí no es su historia sino su prehistoria<sup>4</sup>. Para esta prehistoria podríamos seleccionar un periodo enmarcado, de un lado, por algunos antecedentes de reformismo hipotecario de finales del siglo XIX que concluyen en la ley de 23 de marzo 1906 y, de otro lado, en la conclusión del Catastro rústico que finalizaría con la década de los años cincuenta tras el impulso que le dio la dictadura desde 1941<sup>5</sup>.

Acerca de las relaciones entre Catastro y Registro en este trabajo enfrento una cuestión que versa sobre un aspecto aparentemente incontrovertible. Pues solo hay necesidad de plantearse la coordinación cuando se asume la naturali-

<sup>2</sup> La metáfora de este parentesco aparecía en el informe que la Junta de Catastro presidida por Echegaray elevó al Gobierno en 8 de abril de 1903 (*apud.* TORRES MUÑOZ, I., *Reorganización de servicios. Catastro general parcelario y mapa topográfico*, 2.ª ed., Madrid, Imp. Hijos de M. Hernández, 1903, p. 490). Como veremos en este trabajo esta recurrente imagen familiar siguió y sigue siendo fértil en elucubraciones sobre la naturaleza de su relación y el grado de su proximidad. Más recientemente, p.e., LÓPEZ MEDEL, J., *Propiedad inmobiliaria y seguridad jurídica*, Madrid, Centro de Estudios Registrales, 1995, p. 282. para quien se trata de instituciones «hermanas» pero «no gemelas», «convergentes, pero no yuxtapuestas».

<sup>3</sup> A pesar de sus constantes fracasos, la historia de la coordinación recibió cierto impulso en la Transición, pudiéndose considerar incluso un hito normativo como punto de inflexión: el Real Decreto 1030 de 3 de mayo de 1980 (*BOE* de 31 de mayo) de Coordinación del Catastro Topográfico Parcelario con el Registro de la Propiedad Inmobiliaria (sobre el que véase GARCÍA GARCÍA, J. M., *La coordinación entre Registro de la Propiedad y Catastro Topográfico Parcelario establecida en el Real Decreto de 3 de mayo de 1980 y en la Carta de México*, Madrid, Colegio de Registradores, 1982), que resulta significativo más por la voluntad política que manifestaba de progresar en la coordinación, que por sus nulos resultados. Más importante para esa coordinación fue el Decreto 13/1996 de 30 de diciembre sobre medidas fiscales, administrativas y de orden social que estableció la certificación catastral como requisito indispensable para la inmatriculación en el Registro de la propiedad. La Ley del Catastro 48/2002 de 23 de diciembre supuso un nuevo hito en la colaboración de esta institución con el Registro pues en su texto refundido RDL de 5 de marzo se recogían los pasos dados en disposiciones anteriores. En todo caso, el punto final de esta historia no está escrito, pues la doctrina civil aún está valorando los efectos que en esta materia ha introducido la fundamental ley 13/2015 de 24 junio reforma de la LH de 1946 y de ese texto refundido de la LC. Para JIMÉNEZ GALLEGU, C., *La nueva coordinación realidad-catastro-registro*, Valencia, Tirant, 2016, p. 6, esta última disposición «ha llevado a cabo la modificación quizás más importante de la ley hipotecaria desde 1946». Sobre el alcance de esta ley y la reconstrucción que se hace de la historia de su coordinación, véase, PUYAL SANZ, P., *El nuevo régimen de coordinación entre el catastro y el registro de la propiedad*, Valencia, Tirant, 2015; OLIVA IZQUIERDO, A. M., *La nueva coordinación registro-catastro*, Madrid, CORPME, 2016; FANDO POES, P., *Los efectos jurídicos de la identificación y descripción gráfica de fincas registrales: la base gráfica registral*, Valencia, Tirant, 2016.

<sup>4</sup> Hago buena la expresión que empleó en un conocido trabajo, MANNORI, L., «Per una 'preistoria' della funzione amministrativa. Cultura giuridica e attività dei pubblici apparati nell'era del tardo diritto comune», en *QF* 19 (1990), pp. 323-504.

<sup>5</sup> En este sentido, aunque excepcionalmente, el proceso de concentración parcelaria que se produjo a partir de principios de esa década propició la necesidad de construir nuevamente el espacio agrario español y facilitó de hecho la coordinación. Sobre esto se pronuncia HERRERO OVIEDO, M., *La inmatriculación por título público*, Madrid, Dykinson, 2007, cap. 5, (=La coordinación entre el Catastro y el Registro de la propiedad), p. 443.

dad de la existencia separada de esas dos instituciones y la imposibilidad de su integración en una sola. Por tanto, la pregunta que preliminarmente deberíamos suscitar sería la del por qué tener estas dos instituciones disociadas. Son varios los argumentos que, fundamentalmente, la doctrina jurídica de derecho privado suele utilizar cuando se ve inquietada o provocada por esta cuestión básica<sup>6</sup>.

En primer lugar, viene a sostenerse que la distinción tiene una base conceptual que remite a la naturaleza, función y fines diversos de las dos instituciones. Los Catastros son registros fiscales mientras que los Registros de la propiedad lo son jurídicos. Los primeros están concebidos para levantar un inventario de la riqueza con el fin de procurar un equitativo reparto de la carga contributiva entre los ciudadanos<sup>7</sup>. Son, en este sentido, herramientas administrativas del Estado para el normal desempeño de algunas de sus más importantes competencias de derecho público. Así pues, se trata de instrumentos de gobierno, en cuya construcción, manejo y conservación no estaría llamado el poder judicial porque estas operaciones catastrales, en principio, no deberían afectar las situaciones jurídicas y derechos obtenidos por esos ciudadanos, dado que, al fin y al cabo, solo reflejarían situaciones fácticas<sup>8</sup>. Es más, se establece la obligatoriedad de la

<sup>6</sup> El desafío suele provenir hoy de sectores técnicos externos al campo jurídico como, por ejemplo, el que supuso la iniciativa «*Cadastre 2014*» de la *Federation International des Geometres* (FIG), que resume uno de sus responsables, KAUFMANN, J., «Catastro 2014. Una visión del catastro futuro», en *CT, Catastro*, 45(2002), pp. 83-92.

<sup>7</sup> La doctrina civilista española sigue utilizando hoy la clásica definición de FLORA, F., *Manuale di Scienza delle Finanze*, Livorno, Giusti, 1893, habitualmente en su trad., *Manual de Ciencia de la Hacienda*, Madrid, Victoriano Suárez, 1918, p. 515: «inventario general de la riqueza territorial obtenida mediante la descripción descriptiva y gráfica y la estimación de todos los inmuebles del Estado, según su división y las diferencias de cultivo para fines financieros y jurídicos», a pesar de que en esta definición las finalidades también «jurídicas» del Catastro desdican la interpretación más extendida de esa doctrina sobre su naturaleza y función (el énfasis es mío). Actualmente las funciones del Catastro rebasan con creces las pensadas por el italiano (administrativas, económicas o sociales), cfr. VAN DER MOLEN, P., «Utilización de los Catastros en los Estados miembros. El derecho de propiedad, el Registro y el Catastro en la Unión Europea» *CT, Catastro*, 45 (oct. 2002) pp. 63-70. Podemos seguir admitiendo la definición siempre que dotemos los significantes «riqueza» y «fines financieros y jurídicos» de otras dimensiones adicionales (p.e. medioambientales, de patrimonio histórico, liberalización de mercado financiero hipotecario, planificación territorial regional y desarrollo; política agrícola, protección del consumidor).

<sup>8</sup> Pero esta parte de la argumentación, basada en criterios de carácter natural o sustantivo para diferenciar el contenido de las dos instituciones (hechos en el Catastro, derechos en el Registro), aboca a no pocos problemas y tiene consecuencias contraproducentes para los partidarios de la separación entre estas dos instituciones. Porque, si se da por bueno ese principio, ello conduce a sostener la premisa de que no hay otra base física tabular que la realidad gráfica catastral, esto es, que materialmente «finca registral» y «parcela catastral» coinciden. Esta premisa abona la llamada «teoría del doble suministro» (sobre la que véase, GRAGERA IBÁÑEZ, G., «El principio del doble suministro y la coordinación entre el Catastro y el Registro Jurídico», en *Ponencias y comunicaciones presentadas al IX Congreso Internacional de Derecho Registral*, t. I, Madrid, 1993, pp. 323-340), según la cual el Catastro proporciona «hechos» al Registro, y, este, «derechos» al Catastro. Adviértase, entonces, que no habría motivos justificados para no fusionar las dos instituciones. Porque tampoco lo serían la necesidad actualizar el Catastro con cambios de titularidad que no provienen del Registro, o de inscribir en el Registro representaciones exactas aportadas por el particular pero que no provienen del Catastro, pues la fusión de los dos servicios satisfaría ambas necesidades. Crítica el principio de separación sustantiva y la teoría del doble

inscripción catastral asociada al deber ciudadano de contribuir a las cargas del Estado. Los Registros de la propiedad, por el contrario, son instituciones que tratan de dar publicidad precisamente a esas situaciones jurídicas, con el fin de garantizarlas para sus titulares, pero también para los terceros que entran en el tráfico jurídico sobre esos mismos bienes inscritos. La función de proporcionar seguridad jurídica preventiva en tráfico fundamentalmente de derecho privado obliga a que las inscripciones de los Registros de la propiedad estén bajo la salvaguarda de los tribunales, pero hacen también voluntaria a los particulares dicha inscripción.

A este tipo de argumentación, en ocasiones, se le añade otra que apunta a los objetos con los que trabajan una y otra institución. De manera que el Catastro operaría con «parcelas», mientras que el Registro se ocuparía de las vicisitudes de las «fincas»<sup>9</sup>. Otro argumento cercano a estos que acaban de esbozarse tiene que ver con la afición –no solo– de los juristas por las clasificaciones y los modelos que, lejos de describir una realidad, tanto en su generación como en su mantenimiento tienen sentido performativo. De manera que cabría identificar –al menos– dos modelos de relación entre Catastro y Registro. El primero, cen-

---

suministro, sin llegar a la consecuencia de la fusión, porque también niega la premisa de identidad fáctica de la base física, FANDOS, *op. cit.*, pp. 383-385.

<sup>9</sup> La doctrina civil suele acumular argumentos para sostener esta distinción (véase, p.e., los que reúne, HERRERO, *op. cit.*, n. 74). Sin embargo, no terminan de ser convincentes de cara a sostener la necesidad esencial de la separación de las instituciones y consecuentemente de la conveniencia de su coordinación. Pueden clasificarse los argumentos en tres tipos. 1) Los que aluden a la diversidad del carácter de la descripción con la que nos podemos encontrar en uno u otro caso, gráfica en el caso de los Catastros, hasta hace muy poco, solo literal, incluso con referencia a medidas de cabida antiguas, en el caso de los Registros, pero referidas ambas a una misma porción de terreno. En este sentido, resulta necesario recordar que la utilización de diversas unidades de cabida (métrico decimal frente a las tradicionales de trabajo, siembra o producción: jornales, fanegas, celemines, etc.) obedecen a una distinta e histórica concepción del espacio. Sobre esto, *vid.*, por todos, KULA, W., *Las medidas y los hombres*, cap. 6 «¿Como se media la tierra? (Medidas agrarias)», (1970), utilizo trad. castellana, Madrid, Siglo XXI, 1980; 2) Los que reproducen de alguna forma la hoy criticada, pero todavía mayoritaria, teoría del «doble suministro», de manera que la base física y fáctica del Catastro no podría reflejar sino una faceta superpuesta de titular aparente, esto es, un poseedor; mientras que el Registro con referencia a esa misma base fáctica, refleja –o incluso constituye en el caso de la hipoteca– la sustancia jurídica y titularidades de todos los derechos reales que pivotan sobre esa base, comenzando por la propiedad, y que no son aparentes a la vista del observador de la realidad extrarregistral. 3) Los que, recordando las distintas funciones o aplicaciones buscadas por estas instituciones, señalan que puede que existan fincas registrales que no se apoyan sobre una base física consistente en una porción de terreno, pues la finca registral es todo lo que abre folio real en el Registro, tenga esta base física o no. Sin duda alguna estos últimos argumentos son los más convincentes para asumir que Catastro y Registro son instituciones diferentes, pero habría más bien que considerar que esta distinción no es objetiva ni funcional, sino sencillamente histórica. Esto es, no tiene que ver con el desencuentro entre dos concepciones del espacio y de cómo representarlo, ni con la finalidad, aplicación o intereses buscados por unos departamentos, frente a los queridos por otros. El desencuentro más bien se da entre, de un lado, una mentalidad demasiado propietaria, como la que habían asumido topógrafos o ingenieros agrónomos; y, de otro lado, los miramientos hacia unas situaciones todavía tradicionales de dominio dividido que, aunque se querían verter en el modelo propietario, no podían dejar de ser reconocidas por la burocracia letrada de notarios y registradores.

troeuropeo, se caracterizaría porque la representación gráfica de la porción de terreno que interesa al Catastro es la que sirve de soporte al Registro en una relación «uno a uno» (objeto-propiedad). Este modelo permite una coordinación absoluta y es el que se señala como la meta a alcanzar por instancias internacionales. El segundo modelo, en el que se incardinaría el sistema español, es el latino de la disociación de las dos instituciones<sup>10</sup>.

Resulta ocioso recordar en estas páginas que este tipo de argumentos, basados en la naturaleza y fines de las instituciones, es el propio de algunas disciplinas jurídicas preocupadas por forjar y reproducir herramientas conceptuales de dogmática jurídica, con el fin más o menos confesado de la legitimación del ordenamiento jurídico presente. Como es sabido, esta legitimación resiste hoy mal el escrutinio de la historiografía jurídica, que hace ya décadas ha demostrado las flaquezas de estas estrategias<sup>11</sup>. Aunque en el seno de esas disciplinas jurídicas se ha sido siempre consciente de la historicidad de los distintos modelos de relación entre Catastro y Registro, es preciso salir de la autodenominada ciencia jurídica para encontrar otras explicaciones alternativas, esto es, históricas, sobre la separación entre estas dos instituciones y, sobre todo, acerca de su imposible coordinación o avenencia<sup>12</sup>.

Fuera del ámbito de la doctrina jurídica la pregunta que ha interesado a otros juristas, historiadores y geógrafos no ha sido la del porqué de la separación, sino más bien otra, literalmente, «¿por qué no se hizo un Catastro en el siglo XIX?»<sup>13</sup>. Pueden traerse a colación aquí las razones que se han aportado para explicar este decalaje entre el establecimiento del Registro de la propie-

<sup>10</sup> A estos dos modelos cabría adjuntar otras situaciones, que son igualmente resultado de circunstancias históricas. Se trata de casos como el anglosajón donde no hay propiamente un Catastro sino un servicio topográfico que da soporte al Registro de la propiedad; o como el de las antiguas repúblicas socialistas, en las que su incorporación a economías de mercado ha propiciado mejoras en sus Catastros y, en algunos casos, creación *ex novo* de Registros de la propiedad, lo que tiene la ventaja de asegurar una coordinación desde un principio. Véase el resumen y clasificación para la Europa actual que hacen DURÁN BOO, I., y VELASCO MARTÍN-VARÉS, A., «La relación entre el Catastro y el Registro de la propiedad en los países de la unión europea» en *CT/Catastro*, 61 (2007), pp. 7-30, o posteriormente GARCÍA CRUZ, J. I., «La dualidad Registro-Catastro y su problemática coordinación tras la reforma de 2015 ¿pasos hacia una base gráfica unificada?» en *Boletín de la Asociación Española de Geografía*, 11 (2018), <https://doi.org/10.21138/bage.2488>.

<sup>11</sup> HESPANHA, A. M., *Cultura jurídica europea. Síntesis de un milenio*, Madrid, Tecnos, 2002.

<sup>12</sup> Aunque entre juristas se puede dar una explicación relativamente coherente a las pretensiones de que la LC de 1906 diera pie a la formación de un único Catastro con absorción de un hasta entonces muy mejorable Registro de la propiedad. En este sentido, ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, C., «El Catastro inmobiliario y el Registro de la Propiedad», en *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, 223 (1993), pp. 58-59, «no se pretendía que el Avance Catastral-Catastro Parcelario fuera un complemento del Registro de la Propiedad [...] sino un intento de cambiar de dirección. En efecto, si el Registro de la Propiedad desde la Ley de 8 de febrero de 1861 no había rendido los resultados deseados, ¿por qué no trasladar –se preguntaría el legislador de 1906– el Registro de la Propiedad al Catastro Parcelario donde las fincas tenían que estar obligatoriamente inscritas por preceptos de naturaleza tributaria?».

<sup>13</sup> VALLEJO POUSADA, R., «La estadística territorial española desde 1845 a 1900 ¿por qué no se hizo un catastro en el siglo XIX? *CT/Catastro*, 68 (2010), pp. 81-115.

dad y la formación del Catastro. Son explicaciones que apelan a factores materiales, intereses gremiales, dificultades técnicas o estrategias políticas, como a) la urgencia de la Hacienda pública en contar con algún instrumento para hacer visible un alto grado de ocultación fiscal, y procurar un reparto más equitativo del impuesto, aunque este instrumento no fuera propiamente un Catastro que pudiera enlazarse con el Registro; b) la prioridad que se dio al establecimiento del Registro de propiedad para garantizar las propiedades en el siglo XIX, aun sobre descripciones literales de los inmuebles garantidos, respecto de la confección del Catastro, necesariamente más lenta y costosa por sus dificultades técnicas; c) la resistencia siempre triunfante de una oligarquía terrateniente que logró entorpecer la marcha del proceso de elaboración de un Catastro, sea por vía de influencia en el Gobierno, el Parlamento o la prensa, sea por el dominio de los resortes a nivel local: no estamos hablando de otra cosa que caciquismo; d) la escasa dotación presupuestaria dedicada a las operaciones de levantamiento topográfico y catastral; e) las tensiones corporativas en el seno de la burocracia profesional española que, en el mejor de los casos, tenían que ver con la distinta visión sobre qué tipo de representación gráfica debía hacerse; y, en el peor, obedecían a la defensa de intereses ligados a la gestión del proceso de elaboración del Catastro, de su conservación y de su coordinación con el Registro<sup>14</sup>.

Si los argumentos de la doctrina jurídica conducen al ensimismamiento, las razones de los historiadores en este tema corren el riesgo de abocarnos a concluir la irrelevancia estructurante del derecho en la conformación de prácticas sociales. Para evitar ambos peligros el historiador del derecho, que aspire a resaltar la especificidad y fortaleza de una dimensión jurídica para dar respuesta a aquella pregunta básica sobre la histórica separación entre estas instituciones y su secular dificultad de avenencia, debe atender, además de los señalados por otros historiadores, a más factores. De entre ellos, hay dos que considero fundamentales: (a) el primero tiene que ver con las disputas corporativas de

<sup>14</sup> Los que acaban de enunciarse esquemáticamente son elementos de un contexto que fueron desarrollados en obra de referencia para una historia del Catastro en España PRO. J., *Estado Geometría y Propiedad. Los orígenes del Catastro en España (1715-1941)*, Madrid, Ministerio de Hacienda, 1992. Contamos más recientemente con otro estudio que examina esta etiología para dar una respuesta a la pregunta formulada en texto y en nota anterior, con análisis de dos casos en Cataluña, a cargo de COROMINAS, E., *Inequidad, fraude y conservadurismo. La tributación agraria y el catastro parcelario en la España del siglo XX*, Barcelona, Universidad Autónoma, 2014 (tesis). Otros especialistas también se han interesado por este tema. Es introductorio para lo que aquí interesa, MORENO BUENO, T., «Breve crónica de un siglo de Catastro en España (1906-2002)», *CT/Catastro*, 63 (2008), pp. 31-59. Abordan capítulo sobre historia de la coordinación entre Catastro y Registro, BERNÉ VALERO J. L.; FEMENIA RIBERA, C. y BENÍTEZ AGUADO, *Catastro en España*, Valencia, Universidad Politécnica, 2008, pp. 393-501. Una historia económica no ha dejado tampoco de ocuparse de la materia, VALLEJO POUSSADA, *op. cit.* En este último caso además resulta muy sugerente la apuesta metodológica que pide cambiar la perspectiva de las historias de la formación del Catastro como un empeño estatal obstaculizado por falta de medios y por la resistencia de una oligarquía territorial. De manera que, en algunos momentos esta oligarquía podría estar interesada en la realización del Catastro parcelario, *vid.* además ID., «La demanda de Catastro durante la Restauración y el Catastro por masas de cultivo de 1895», en *CT, Catastro*, 42 (2001), pp. 35-56.



distintos colectivos de profesionales y burócratas (geómetras, topógrafos, ingenieros agrónomos, de montes, notarios, registradores) por (re)tener un papel protagonista en la formación y conservación del Catastro y en la gestión de los derechos que accedían al Registro de la propiedad<sup>15</sup>. Conviene, en todo caso, advertir que, para resaltar esa especificidad de la dimensión jurídica, sobre este factor no solo hay que poner de manifiesto esos intereses materiales o gremiales sino, sobre todo, examinar los argumentos exquisitamente técnicos o jurídicos que emplearon estos colectivos y los momentos en que se utilizaron<sup>16</sup>. Porque si estos argumentos, en un principio, pudieron servir de cobertura –más o menos disimulada– a las interesadas propuestas sobre el modelo de Catastro que había que implantar en España, a fuerza de reproducirse e interiorizarse terminaron conformando representaciones estructurantes y disciplinantes del grupo dentro de un campo jurídico<sup>17</sup>. (b) El segundo factor tiene que ver con el despliegue de una intervención estatal en políticas de transformación (o incluso de nueva

<sup>15</sup> Este tipo de disputas es seña distintiva de la burocracia profesional española a caballo entre las dos centurias, sobre lo que debe verse VILLACORTA BAÑOS, F., *Profesionales y burócratas. Estado y poder corporativo en la España del siglo xx, 1890-1923*, Madrid, Siglo XXI, 1989. Sin embargo, este autor no incorpora el asunto de la creación del Catastro, porque no se refiere a topógrafos ni ingenieros agrónomos, pero tampoco repara en ello al examinar los motivos de roce entre las clases letradas de notarios y registradores.

<sup>16</sup> Conviene poner un ejemplo de cómo el análisis que propongo puede ir un poco más lejos de una constatación de los intereses materiales en juego y de la enunciación de las opiniones que entonces circularon sobre el tipo de relación que habría de articularse entre Catastro y Registro. PRO, *op. cit.* pp. 307-308, concluye sobre las opiniones encontradas en el seno de la comisión encargada en 1928 de proponer medidas para el enlace entre Catastro y Registro: «la polémica no tiene un gran interés doctrinal, pues se trataba de la reproducción entre los juristas del tipo de conflictos corporativos que habían aparecido en la Comisión del Catastro de 1924». Esta afirmación, sin embargo, no solo parte de error tanto en la composición de la comisión (integrada no solo por «notarios y registradores» sino por cualificados ingenieros y topógrafos), como en la adscripción profesional de quien debatía fuera de ella (pues, aunque lo hicieran en la misma RCDI, J. González era registrador y P. Castañeda, topógrafo). El problema consiste en dejar de explicar por qué los argumentos a favor de la adopción de un Catastro unificado con el Registro podían en el siglo XIX ser sostenidos indistintamente por notarios, registradores y otros juristas, pero también por topógrafos, mientras que en el XX este discurso quedó solo asociado –en España– a técnicos externos al campo jurídico.

<sup>17</sup> Para mi análisis aquí se reconocerán algunas herramientas metodológicas como las que ya hace décadas proporcionaba BOURDIEU, P., «La force du droit. Éléments pour un sociologie du champ juridique», *Acts de la Recherche en sciences sociales*, 64 (1986), pp. 3-19, que utilizo, sin embargo, por su traducción, «La fuerza del derecho. Elementos para una sociología del campo jurídico», ID, *Poder, derecho y clases sociales*, Bilbao, Desclée de Brouwer, 2.ª ed., 2000, pp. 165-223. En otro orden de cosas, pero referido a la materia que aquí nos ocupa, no se pueden entender las dificultades que tuvo el proceso de creación de un sistema de registro inmobiliario en Inglaterra sin considerar la oposición desplegada por los *solicitors*. Sobre la mayor incidencia o no de este factor en ese proceso es conocida la polémica entre ANDERSON, S., *Lawyers and the Making of English Land Law, 1832-1940*, Oxford, Clarendon Press, 1992 y OFFER, A., *Property and Politics, 1870-1914: Land Ownership, Law, Ideology and Urban Development in England*, Cambridge, Cambridge University Press 1981. Comparte preocupación por atender los intereses de determinada élite burocrática en la conformación de un régimen de publicidad inmobiliaria, y señaladamente de los agrimensores CACCIAVILLANI, P. A., *Celebrar lo imposible. El Código Civil en el régimen jurídico de la propiedad: Córdoba entre fines del siglo XIX y comienzo del XX*, Frankfurt, Max Planck Institut, 2021.

constitución) de la propiedad que, a finales del ochocientos, no podía mantenerse ni sobre el paradigma de la gran transformación moderna del individualismo posesivo, ni tampoco sobre los grandes proyectos arbitrados por la voracidad de las Monarquías dieciochescas para procurar el aumento de sus recursos fiscales<sup>18</sup>. En efecto, sobre esto último resulta banal recordar la dimensión revolucionaria y constituyente que, más allá de su utilidad fiscal, puede tener la formación de Catastros como herramientas de poder en la determinación y legibilidad del espacio político<sup>19</sup>, y en la invención o producción del territorio como función del Estado<sup>20</sup>. Pero algo parecido, sobre este papel constituyente de nueva propiedad a partir (o al margen) de las situaciones de dominio y posesorias tradicionales, puede afirmarse respecto de las instituciones de publicidad inmobiliaria, hasta el punto de que más que a procurar la garantía de una propiedad preexistente, nacida de la codificación liberal y/o gestada a través de medidas normativas, jurisprudenciales o gubernativas, la registración inmobiliaria coadyuvaría con estas otras herramientas también a dicha gestación<sup>21</sup>. En algunas ocasiones, lo que es evidente en contextos coloniales, la formación del Catastro respecto de una determinada extensión territorial y el establecimiento o reforma de la registración de derechos de dicho espacio coinciden en el tiempo porque también obedecen a una misma política de ocupación del territorio. Entonces, la existencia disociada o única de las dos instituciones no suele ser problemática, ni tampoco dificultosa, en su caso, la coordinación. Los problemas acontecen cuando la formación del Catastro y la registración de derechos siguen ritmos diversos, porque, más allá de las razones que señalan juristas e historiadores, obedecen a propósitos de fondo muy distintos sobre esta función constituyente de espacio y propiedad. De manera que cuando la registración sirve para reciclar antiguas situaciones dominicales plurales sobre una misma cosa en derechos de propiedad «nuevos» absolutos e individuales, puede resultar problemático –y no solo por su coste– plantear una generalizada purga de

<sup>18</sup> Para este paradigma, su crisis y crítica, conviene recordar algunas lecturas clásicas, MACPHERSON, C. B., *La teoría política del individualismo posesivo. De Hoobes a Locke*, (Oxford, 1962), trad. Barcelona, Fontanella, 1970; POLANYI, K., *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*, (Nueva York, 1944), trad. Madrid, La Piqueta, 1989, RODOTÀ, S., *El terrible derecho. Estudios sobre la propiedad privada*, Madrid, Civitas, 1986.

<sup>19</sup> Sobre el concepto de legibilidad, esto es, de hacer legible para el Estado un espacio y una población a través de mecanismos de ordenación y normalización, que catalogan y simplifican, como un Catastro o un Censo, véase SCOTT, J. C., *Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, New Haven, Yale University Press, 1998 (hay trad. castellana, México, FCE, 2021, por donde cito) con párrafo introductorio especialmente sugerente a nuestro propósito: «un mapa catastral creado por el Estado para designar a los propietarios sujetos de impuestos no nada más describe un sistema de tenencia de la tierra, sino que crea tal sistema en virtud de dar a sus categorías rango de ley», p. 19. Y más pertinente aquí, por referida a la experiencia española de creación del Catastro, véase la reflexión con la termina la síntesis de PRO, J., «Les conditions historiques de production du Cadastre en Espagne, 1800-2000», Bourillon, F.; Clergeot, P., y Vivier, N. (dirs.), *De l'estime au cadastre en Europe. Les systèmes cadastraux aux XIXe et XXe siècles*, Paris, 2008, esp. pp. 365-368.

<sup>20</sup> ALLIÈS, P., *L'invention du territoire*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 1980, esp. pp. 10-25.

<sup>21</sup> SCOTT, *op. cit.* p. 58.

esas antiguas situaciones dominicales mediante deslindes contradictorios sobre el terreno para formar un «Catastro jurídico».

Esta última expresión que también intitula este trabajo, o la de «Catastro jurídico probatorio» o, sencillamente, «Catastro probatorio» debe ser aclarada en este momento. Porque, cuando se adicionaban estos adjetivos a la voz Catastro, la expresión resultante se consideró como sinónimo de Registro de la propiedad. Ese es el sentido que esta expresión tuvo especialmente entre profesionales ajenos al campo jurídico y a partir de la incorporación de la lectura de autores franceses e italianos ubicados en una experiencia de publicidad inmobiliaria de transcripción de títulos y no de registración de derechos. La sinonimia llegó al punto de que la consecución del primero (el «Catastro jurídico» o «Catastro probatorio») haría inútil el segundo (el Registro de la propiedad). Sin embargo, sí que existe un matiz importante que diferencia estas expresiones tomadas como equivalentes. Porque lo primero supone la idea (tan rupturista como ingenua) de que con el deslinde general contradictorio podría realizarse un reinicio, o, mejor dicho, una comprobación de todas las titularidades, mientras que para lo segundo esa idea de deslinde general no solo era abominable sino también insuficiente (porque no discriminaba otras situaciones jurídicas que no eran apreciables por el mero deslinde). Esto se comprendió bien desde el campo jurídico que, en principio, pudo convenir con la idea del «Catastro jurídico» siempre y cuando que con esta expresión se estuviera significando un Registro de la propiedad acompañado (del servicio) de una base gráfica subordinada dependiente.

Pero la historia de la fusión o integración de Catastro y Registro, o, a la postre, de su inevitable coordinación, se vio mediatizada, entorpecida e incluso imposibilitada además por los siguientes fenómenos que tienen una dimensión histórico-jurídica, pero que me parece que no han merecido suficiente interés para historiadores o especialistas de derecho privado. Estos otros fenómenos, esquemáticamente enunciados, son los siguientes: a) el interés en acelerar una tendencia inscribitoria en el Registro de la propiedad, en unos momentos en que el porcentaje de fincas inscritas era más que mejorable, y ante la preocupación de detectarse una corriente desinscribitoria en las primeras décadas del siglo xx. La huida del Registro tenía especial incidencia respecto de una pequeña propiedad, muy presente en el norte de la Península, y venía motivada, entre otras razones, por los costes asociados a la titulación e inscripción; b) la posibilidad de que la posesión accediera, incluso en algún momento calificada como derecho real, al Registro de la propiedad. Esta posibilidad, permitida con carácter supletorio en el texto de 1861, se ensanchó y generalizó hasta el punto, de que el Registro de la propiedad se había convertido en un Registro de posesiones. Esta situación, aunque trató de limitarse en 1909, se mantuvo hasta la reforma de la LH de 1944; c) la problemática reducción de un histórico legado de situaciones reales a los moldes de una propiedad contemporánea que, si ya complicaba de por sí la labor calificadora del registrador, la hacía imposible para quienes sobre el terreno levantaban un Catastro; d) el hecho de que surgieran todo tipo de voces que apostaron entonces por unas reformas que implicaban cam-

bios esenciales en el modelo de publicidad inmobiliaria española y que propugnaban soluciones como la inscripción obligatoria, la adopción del modelo Torrens o, como veremos, la integración de Catastro y Registro a la manera del Código civil suizo. El predicamento que en algunos círculos adquirieron estas propuestas y la fascinación por las bases gráficas de estas experiencias de legislación comparada condicionaron la actividad legiferante. Es por el contexto que dibujan todos estos elementos, que estuvieron presentes hasta al menos la reforma de la LH en 1944, por lo que creo que existe una solución de continuidad a mediados del siglo XX en esta historia de la coordinación entre Catastro y Registro de la propiedad<sup>22</sup>.

## II. CATASTRO JURÍDICO Y MODELO TORRENS PARA UNA «REORGANIZACIÓN» DEL REGISTRO EN EL REFORMISMO HIPOTECARIO FINISECULAR

Durante las dos últimas décadas del siglo XIX la construcción del sistema de publicidad inmobiliaria basado en el registro de la propiedad convivió con cierto consenso sobre la necesidad del levantamiento de un Catastro, que tenía como modelo y referencia la experiencia alemana y de algunos cantones suizos, con la finalidad de mejorar el crédito territorial a través de la movilización que proporcionaba la emisión de unos títulos, que dieron en llamarse «reales», contruidos a partir de la identificación gráfica de las fincas. De manera que la consecución del Catastro, que se planteaba como cosa de no poco tiempo, debía serlo con aplicaciones jurídicas y no meramente fiscales, elaborado a partir de un deslinde general de las propiedades, lo que además debía forzar una «reorganización del Registro», según advertía el ministro de Justicia Vicente Romero Girón en 1883<sup>23</sup>. Precisamente la «reorganización del Registro

<sup>22</sup> A los fenómenos señalados en el texto habría que añadir el de la no inscripción durante todo este periodo, y aún durante la cronología que excede la atención de este trabajo, de los bienes públicos y algunos de las corporaciones religiosas (templos) que fueron asimilados a estos. Esta circunstancia, sobre todo respecto de bienes cuyo carácter público no resulta notorio (como es el caso de los montes), también fue fuente de complicaciones, que han sido menos señaladas a los efectos que aquí interesan, por ejemplo, las resultantes de las usurpaciones, o «roturaciones arbitrarias» de los particulares. Sobre la historia de la inscripción de estos bienes, véase, SERNA, M., «Anotaciones histórico-jurídicas sobre la inscripción de la propiedad al servicio del tráfico jurídico», Varela, J. (coord.), *Propiedad e Historia del Derecho*, Madrid, CORPME, 2005, pp., 223-261.

<sup>23</sup> ROMERO GIRÓN, V., *Discurso leído por el Excmo. Sr. D. Vicente Romero Girón, ministro de Gracia y Justicia en la solemne apertura de tribunales en 15 de septiembre de 1883*, Madrid, Imprenta del ministerio de Gracia y Justicia, 1883, rotunda e inequívocamente, pp. 41-46. El discurso aparecía apenas un año después de la obra de un topógrafo que también apostaba por un modelo de Catastro jurídico, MODET Y RIGLÓS, A., *Ensayo sobre el establecimiento y la conservación del catastro en España*, Barcelona, Imp. Antonio Pérez Dubrull, 1882, pp. 207-ss, que en esta cuestión sobre el reconocimiento de las aplicaciones jurídicas probatorias de la propiedad del Catastro reconocía hacerse eco de las tesis de ROBERNIER, F. *De la preuve du droit de propriété en fait d'immeubles, ou nécessité et moyens d'organiser selon le même principe l'abornement invariable et le terrier perpétuel des possessions foncières*, Paris, Alais P. Veirun, 1843. Pero véase también, sintéticamente, la propuesta contenida en la conferencia pronunciada en la Sociedad

de la propiedad» daba título a la conocida obra del famoso publicista Joaquín Costa de 1890<sup>24</sup>. El jurista aragonés levantaba acta de los males que afectaban al notariado y a la vida de los registros en la España finisecular a partir de informes remitidos por los registradores de la propiedad<sup>25</sup>. Costa denunciaba algunas prácticas que iban en detrimento de la Hacienda, pero también del notariado, del que formaba parte. Una de ellas consistía en procurar la inscripción en el Registro, bien a efectos de lograr su inmatriculación, bien para reanudar el tracto sucesivo a través del recurso al expediente posesorio y a la alta y baja en los amillaramientos, esto es, en los Registros fiscales municipales<sup>26</sup>. Esta práctica era tanto más habitual porque el sistema no solo había amparado, sino que promocionaba la conexión entre estas dos instituciones gracias al franco reconocimiento del fenómeno posesorio en los libros del Registro de la propiedad. Pero esta práctica y el carácter literal de las descripciones de ambos Registros hacía posible el extendido fraude de alterar el nombre, cabida, los linderos, etc., en el amillaramiento, precisamente para que la finca, que era objeto de expediente de información posesoria a partir del certificado emitido sobre ese Registro fiscal, no correspondiera con la que ya aparecía inscrita en Registro de la propiedad. De esta manera, a través del expediente posesorio

---

Geográfica de Madrid por el ingeniero de minas SÁNCHEZ Y MASSIÁ, J., «El Catastro en España», *Boletín de la Sociedad Geográfica de Madrid*, 39 (jul-dic 1890), pp. 147-180, en la que se advierte la que opinión que compartirían los juristas hasta las primeras décadas del siglo xx, según la cual, para la formación del Catastro, este y el Registro de la propiedad debían ser instituciones complementarias (pp. 148-149), y luego en la conservación del Catastro «como este es también uno de los objetos del registro, se ve que una institución y otra se complementan de tal modo, que es necesario unir las bajo una sola mano; de manera que los conservadores del Catastro sean dependientes de los encargados del Registro, o que los registradores traduzcan en sus libros los resultados que aquellos apunten y dibujen en los suyos.», p.158.

<sup>24</sup> COSTA, J., *Reorganización del Notariado, del Registro de la propiedad y de la Administración de justicia* (1890). Madrid, Biblioteca Joaquín Costa, 1917.

<sup>25</sup> La obra de Costa se nutría de los resultados de la encuesta girada por Alonso Martínez y de la que resultarían los volúmenes Dirección General de los Registros Civil y de la Propiedad y del Notariado, *Memorias y estados formados por los registradores de la propiedad en cumplimiento de lo prevenido en el Real Decreto de 31 de agosto de 1886*, Madrid, Ministerio de Gracia y Justicia, 1889-1890.

<sup>26</sup> El amillaramiento como sistema estadístico para el reparto del cupo de un impuesto territorial a nivel local fue introducido en 1850 y estaría vigente en España hasta después de la Guerra Civil. Para calcular la cuota que correspondía a cada titular en este cupo se tenían en cuenta, de un lado, las propias declaraciones de los propietarios (relaciones de riqueza) literales y habitualmente expresadas en unidades de medida de cabida tradicionales (p. e. fanegas) de los bienes de los que eran titulares en ese municipio; y, de otro lado, una valoración de la producción, rentabilidad y gastos medios por hectárea de cultivo, elaborada por una comisión de estadística (cartillas de evaluación). De manera que por amillaramiento se entendió en este tiempo el padrón elaborado a partir de esas relaciones, esto es, según el reglamento de 30 de junio de 1885, artículo 47: «la relación numerada y por orden alfabético de primeros apellidos, de todos los dueños o usufructuarios de bienes inmuebles y ganadería...que haya en cada distrito municipal, en cuya relación 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». Sobre este sistema, véase también, SEGURA I MÁS, A., «La reforma tributaria de Mon (1845) y los amillaramientos de la segunda mitad del siglo XIX» Canet Rives, I./Id (coord.), *El Catastro en España. De los catastros del siglo XVIII a los Amillaramientos de la segunda mitad del siglo XIX*, vol. I, Madrid, CGCCT, 1988, pp. 113-132.

podía reanudarse en el Registro un tracto interrumpido, que hubiera sido imposible si se hubiera detectado que se trataba de la misma finca. Este abuso, obviamente daba pie a un cúmulo de dobles inmatriculaciones<sup>27</sup>. Ante estos y otros problemas Costa proponía una serie de reformas, entre las que figuraba la inscripción obligatoria y la importación del sistema hipotecario alemán y del australiano del acta Torrens, este último «con ciertas adaptaciones» ante la falta de un Catastro parcelario<sup>28</sup>.

Porque el acta australiana causaba furor en las últimas décadas del siglo XIX, y aparecía como buena alternativa al sistema alemán para una perfecta identificación gráfica de la finca como soporte del Registro<sup>29</sup>. Reducido a sus elementos esenciales, el sistema destacaba por hacer posible una extrema y muy barata movilización de la propiedad inmueble, a través de la construcción de un «título

<sup>27</sup> Sobre esta práctica, MARTÍNEZ PÉREZ, F., *Posesión, dominio y Registro. Constitución de la propiedad contemporánea en España (1861-1944)*, Madrid, Dykinson, 2020. pp. 159-160.

<sup>28</sup> Las adaptaciones que COSTA, *op. cit.* 261-264, proponía eran: 1) rehacer los amillaramientos, numerando los predios rústicos tomando el modelo de los urbanos, y refiriéndolos a accidentes topográficos ciertos y permanentes como vías de comunicación; 2) «admitir en el amillaramiento planos auténticos de fincas presentados espontáneamente por los dueños y comprobados por el respectivo Juzgado, y sobre esa base expedir, previas las informaciones de rúbrica, títulos con plano asegurados por el Estado y con duplicado archivado en un Registro general instalado en Madrid. De este modo, los hacendados acaudalados podrían disfrutar desde luego las ventajas del catastro más perfecto, [...] dando a su titulación la misma solidez que tiene en Australia y a su crédito la misma latitud y flexibilidad que goza en Alemania; y los demás terratenientes obtendrían desde luego también las grandes facilidades, prontitud, sencillez y baratura, que a la contratación proporción a el sistema de títulos reales de propiedad o de posesión, y quedarían en aptitud de dotarlos de aquel último grado de perfección, acogiendo al seguro oficial siempre que quieran, sin tener que contar unos con otros, a medida que las necesidades o la conveniencia de cada cual se lo aconseje o imponga; 3) «admitir que una población pueda, independientemente de las demás, catastrar su término, o una o más partidas de él, a expensas de la Hacienda municipal, bajo la inspección del Instituto geográfico, para que todos sus terratenientes puedan disfrutar por igual los beneficios del nuevo régimen de títulos reales de propiedad».

<sup>29</sup> El predicamento del acta Torrens en España debe mucho a la recepción de los trabajos de GUYOT, Y., «La propriété foncière et le système Torrens», *Journal des économistes*, 15 de octubre de 1882 y de GIDE, C., «Étude sur l'Act Torrens», en *Bulletin de la Société de législation comparée*, 15, (1886), pp. 288-330. Sin embargo, la formulación del acta Torrens como modelo de publicidad inmobiliaria es algo que tiene que ver con lo que se ha denominado felizmente como el «efecto Besson», esto es, a que como tal modelo fuera considerado en una obra de gran impacto en el comparatismo registral del continente, BESSON, E., *Les livres fonciers et la réforme hypothécaire; étude historique et critique sur la publicité des transmissions immobilières en France et à l'étranger, depuis les origines jusqu'à nos jours*, París, Delamotte, 1891. En este libro se elevaba este método a verdadera panacea en un momento de finales de siglo en el que puede apreciarse una generalizada preocupación por la reforma de los sistemas de publicidad inmobiliaria. Se acuña la expresión «efecto Besson» en obra que se ocupa de unas experiencias de publicidad inmobiliaria destinadas a construir espacio organizado sobre nueva propiedad para ámbitos coloniales. FIOCCHI, E., «Dans cette diversité, des principes d'unité»: *intrecci transnazionali nei sistema di pubblicità immobiliare tra Otto e Novecento*, Roma, Historia et ius, 2023 (p. 36). Sobre el aprovechamiento del sistema en los reductos coloniales españoles entre siglo XIX y XX, véase, MARTÍNEZ PÉREZ, F., «Torrens a la española. Constitución y Registro de la propiedad colonial en África (1894-1949)» que es ponencia presentada al III Congreso de la Sociedad Española de Historia del Derecho, Laguna 3-4 de junio de 2023 (en prensa), y donde en parte resumo una investigación de más calado: MARTÍNEZ PÉREZ, F., *Historia del Registro de la propiedad colonial en Guinea (1888-1948)*, (pendiente de publicación).

real» que incorporaba el derecho sobre la finca y en el que debían añadirse cuantas vicisitudes de transmisión, modificación o extinción de la propiedad o derechos reales se produjeran ulteriormente. De manera que las transmisiones de los inmuebles podían llegar a efectuarse por mero endoso y los gravámenes por la sola pignoración del título. La construcción de este título era resultado de un complejo proceso de identificación de la finca y de su situación jurídica en el que el encargado del Registro resumía, cancelaba –o desconocía– cualquier situación jurídica previa. La finca era una realidad física exclusiva que se concretaba en que ese título venía siempre acompañado de un plano levantado por profesionales técnicos, agrimensores o topógrafos. El «título real», así construido y denominado tenía carácter absolutamente inatacable cuando se coordinaba con la inscripción en un Registro Central, de manera que no podía verse desvirtuado prácticamente en caso alguno. Para los supuestos en los que con posterioridad quedarán acreditados errores en la construcción del título, la satisfacción del verdadero dueño no se producía mediante la nulidad del «título real» erróneamente construido, sino mediante una indemnización con cargo a un seguro habilitado y sufragado por el Estado, cuyo fondo se nutría de una tasa que se devengaba a todos los usuarios de este sistema de publicidad en el momento de realizar la inscripción<sup>30</sup>.

Joaquín Costa se arrogaba el papel de pionero en haber dado a conocer el sistema en España desde 1883<sup>31</sup>. Siete años más tarde podía además jactarse de que la introducción del sistema australiano hubiera cundido en múltiples iniciativas, todas conducentes a simplificar y abaratar los costes de la negociación inmobiliaria<sup>32</sup>. Pues, en efecto, si en aquellos años en España se invocaba el sistema australiano era por uno de sus rasgos esenciales de procurar una muy ágil y, sobre todo, económica transmisión y negociación de los inmuebles. Hasta el punto de que se hacía del Acta Torrens sinónimo de la movilización de la propiedad, sin preocuparse por otros elementos que también resultaban consustanciales a este modelo y que tenían que ver con una dimensión constituyente<sup>33</sup>.

<sup>30</sup> Sobre el sistema Torrens además del texto de la norma, es especialmente interesante la revisión que el propio artífice realizó de sus métodos décadas más tarde, TORRENS, R., *An Essay of Transfer of Land by Registration*, Casell & Company Limited, Londres-Paris-Nueva York-Melbourne, 1882, que utilizo, sin embargo, en traducción española, *Un ensayo sobre la transmisión de inmuebles por medio del Registro*, Madrid, Aranzadi/Thomson Reuters, 2011, C. Martínez/N. Nogue roles (trad), precedida por NOGUEROLAS, N., «Estudio introductorio: el establecimiento del sistema Torrens en Australia y sus orígenes», pp. 17-97. Con ocasión de la efeméride sobre su aparición véase, por todos, RUOFF, T., «An Englishman looks at the Torrens System», Sydney, Law Book Co of Australasia, 1957. La consideración sobre si en la actualidad este sistema ha fracasado, no tiene que ver tanto con la desaparición del contexto colonial que le daba alas, como con la resistencia, sobre todo en un ámbito anglosajón, pero no solo allí, de quienes veían con la introducción –o conservación del sistema– peligrar su posición –y emolumentos– basada en una compleja intermediación en tradicionales procedimientos de registración. Sobre esto último, véase el reciente trabajo de NOGUEROLAS, N., «El fracaso del sistema Torrens en Estados Unidos», en *RCDI*, 799 (2023), pp. 2601-2639.

<sup>31</sup> COSTA, J., «Crédito agrícola. Registro de la propiedad por el sistema de Australia», en *Boletín de la Institución Libre de Enseñanza*, 148 (15 abr 1883), pp. 103-106.

<sup>32</sup> Como la, por todos referida, iniciativa parlamentaria, que no tuvo recorrido alguno, del Conde de San Bernardo, en *Diario de Sesiones de las Cortes (=DS)*, s. 5 de febrero de 1890.

<sup>33</sup> GALLARDO MARTÍNEZ, A., *La movilización de la propiedad. El acta de Torrens*. Barcelona, Berdós y Feliú, 1893.

Porque, más allá de los caracteres que se han esbozado más arriba, el sistema Torrens partía de la petición de un principio, que puede resultar quizás obvio a los historiadores, pero que suele perderse de vista en los análisis de derecho inmobiliario comparado. Este principio, de fundamento feudal y consustancial a los derechos inmobiliarios del *common law*, era el que atribuía a la Corona la propiedad de todas las tierras<sup>34</sup>. De manera que el carácter inatacable del título real constituido por el Estado, el fondo de garantía provisto por el mismo Estado para indemnizar los errores en la constitución del título, la consideración del Registrador como juez territorial, o incluso el carácter obligatorio de la inmatriculación, no serían sino sus corolarios. Este principio, verdaderamente constituyente (y no la seguridad, menores costos y facilidades de movilidad de la negociación inmobiliaria con Acta Torrens) es el que mejor permite distinguir el anglosajón sistema australiano de otros Registros de derechos. Dicho en otros términos, por sobre otras consideraciones, aventuro que el impacto que generó sistema Torrens en este momento finisecular en toda Europa (para su adopción, pero también para su rechazo) no tuvo tanto que ver con algunos de sus efectos comprobados en la experiencia australiana –y envidiados en las metrópolis europeas– ; y ni siquiera con su naturaleza de medio constitutivo de la titulación en las transferencias de la propiedad, lo que le valió desde el inicio su sobrenombre de *Title by Registration*, sino con ese elemento autoritativo del Estado en la definición de la propiedad y en la organización de un espacio que se suponía o pretendía «nuevo». Ejemplos de sistemas de publicidad inmobiliaria constitutivos de derechos ya se habían dado en la historia del derecho europeo. Sin embargo, la idea de incorporar el sistema Torrens en la vieja Europa resultaba tan atractiva, pero también tan peligrosa, porque suponía asumir la petición de ese principio de titularidad estatal de las situaciones de dominio, con la consecuencia de que podía llegar a plantearse una abrogación masiva de las titularidades preexistentes para su reseteo sin excepciones a través de su deslinde generalizado ordenado como expresión de la soberanía del propio Estado. De manera que, si podía ensayarse sin peligro en espacio colonial, era mucho más difícil de que fuera admitido en el metropolitano<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> Aunque siempre hay quien preliminarmente repara en esta distinción ARRIETA SEVILLA, L. J., *El Torrens Title y el Registro de la Propiedad español*, Madrid, Cuadernos de Derecho Registral, 2010, pp. 24-25.

<sup>35</sup> Esto último era lo que argüía Romero Girón en 1890 en sede parlamentaria para desaconsejar la adopción de algo parecido al acta australiana. Quien como ministro de Justicia había abogado por la necesidad de elaborar un deslinde general de las propiedades como presupuesto de un Catastro jurídico (*vid. supra*, n. 26), siete años más tarde como senador parecía resignado a la imposibilidad de una individualización de la propiedad a partir de su previa y completa determinación gráfica. Sin esta herramienta previa, cualquier experimento para la atribución individual de la propiedad resultaba impracticable o incluso peligrosa. Esto es, ante el humilde reconocimiento de no poder replicar en España la condición previa de un Catastro exacto como Prusia, también habría que negarse a importar el ensayo de un Acta Torrens «de moda», que debía quedar reservado «allí donde la civilización penetra con más o menos energía y actividad... y la propiedad es embrionaria» cfr. *DS, Senado*, s. 13 de marzo de 1890, pp. 1899-1900. Más dura era la calificación como «dictatorial» y «socialista» del acta australiana, por cuanto reservaba al Estado la facultad de otorgar títulos de propiedad, que formulaba, movido por confesados intereses corporativos, el



En esta década de los años noventa la burocracia de los funcionarios del campo jurídico compartió el diagnóstico con los profesionales de la topografía o la ingeniería sobre la necesidad de formar un Catastro parcelario que podría tener también una aplicación jurídica<sup>36</sup>. Aunque, a diferencia de estos técnicos, aquellos letrados no eran nada optimistas sobre la consecución de esta obra. Por esto, en el entretanto, las aplicaciones fiscales o jurídicas que se ambicionaban deducir de la existencia de ese Catastro, y que no podían esperar, tuvieron que satisfacerse por otros medios supletorios, parciales, o inexactos. En cuanto a las fiscales, es de sobra conocido que a mediados de esta década se optó por desarrollar una suerte de Catastro basado en masas de cultivo y clases de terreno que fue complementado en 1900 con la creación de unos Registros fiscales de la riqueza rústica y urbana. En cuanto a las jurídicas, que aquí más interesan, la determinación material de la propiedad siguió confiada a los mecanismos ya conocidos que pasaban, fundamentalmente, por el reconocimiento tabular de la posesión a través de una cada vez más extensa panoplia de procedimientos, entre los que destacaban los expedientes de información posesoria, cuya gestión, atribuida a jueces municipales y registradores, también se disputaban los notarios. En todo caso, en esta determinación material de las propiedades se daban problemas sustantivos que el levantamiento de una exacta representación gráfica no hubiera podido tampoco resolver, como eran los relacionados con la calificación de los asientos de las antiguas Contadurías de hipotecas (que habían servido de base al Registro de la propiedad); la cuestión de la redención e inscripción de censos; o el hecho de que para solventar el problema de la división del dominio se concediera en 1893 (situación que permanecería hasta 1944) la posibilidad de inscribir un gravamen sin referencia a una finca, lo que suponía generar sendas fincas registrales por dominios directo y útil, una de ellas de carácter especial<sup>37</sup>.

Podemos considerar el reformismo hipotecario español de los años noventa del siglo XIX como especie de «regeneracionismo» que, tras el desastre de 1898, pudo tener más opciones de llevar a cabo unas propuestas de modernización del sistema de publicidad inmobiliaria para fomentar el crédito territorial. Estas

---

notario MONASTERIO Y GALI, A., *Real Property Act de 1861 para Australia del Sur (Acta Torrens) su crítica y plan de una reforma inmobiliaria*, Barcelona, Jaime Jepús y Roviralta, 1893, pp. 62-66.

<sup>36</sup> Entre estos técnicos figuraba el inspector general del Cuerpo de Ingenieros de Montes del Estado Hilarión Ruiz Amado, quien lanzó una intensa campaña para la formación del Catastro parcelario, que inequívocamente debía tener un carácter jurídico probatorio de propiedad. De entre todos los trabajos que publicó en la revista de la que fue director y fundador, hemos de destacar, por pertinente aquí, cfr. RUIZ AMADO, H., «El Catastro moderno ¿Puede y debe ser probatorio?», *La Topografía Moderna y el Catastro*, II, (1895), pp. 198-224. En este estudio se declaraba seguidor de Robernier y, sobre todo, de Porro, del que citaba, PORRO, M. I., *Sulle istituzioni di garanzia della fede pubblica in genere e principalmente in riguardo alla proprietà fondiaria*, Milano, Tip. degli ingegneri, 1866. Buen conocedor de la experiencia catastral italiana criticaba la opinión de Coppi que negaba carácter probatorio al Catastro; apostaba claramente por la fusión entre Registro y Catastro; y no podía dejar de participar en la cuestión sobre la adopción del sistema Torrens, que rechazaba para las viejas naciones, por más costoso y molesto, pero no por sus efectos similares a los de un Catastro jurídico probatorio.

<sup>37</sup> MARTÍNEZ-PÉREZ, *op. cit.*, pp. 128-129.

propuestas pasaban por darle un mayor papel al Estado, y se concretaban en medidas como hacer obligatoria la inscripción, o modificar de forma sustancial el sistema de publicidad inmobiliaria adoptando alguno de los que entonces estaban en boga y señaladamente el alemán o el australiano, como había hecho Costa al principio de esa década<sup>38</sup>. Precisamente la obra de este jurista inspiraba, en la cuestión de la coordinación entre Catastro y Registro, la del abogado del Estado Isidro Torres Muñoz, quien también decidió llevar el término «reorganización» a su título, y que ha sido considerada como la vulgata de la cuestión catastral en vísperas de la Ley del Catastro (LC) de 1906<sup>39</sup>. Este texto contiene un apartado sobre los beneficios del Catastro en el que auguraba que «facilitará y abaratará las transmisiones de las fincas y su inscripción en el registro de la propiedad»<sup>40</sup>.

En la obra de Torres Muñoz se partía del hecho de que un deslinde general de todas las parcelas era requisito previo para el levantamiento de un Catastro. Pero tal deslinde se planteaba en su obra algo como voluntario para no violentar a los propietarios. Estos deslindes se realizarían por acuerdo entre los propietarios colindantes, pero haciendo caso omiso de los títulos que pudieran existir. En caso de desacuerdo se fijaban límites provisionales y se remitía la solución al juez. Los títulos de propiedad solo servían de «guía», el punto de partida debía ser, sin embargo, lo que resultara de la posesión de hecho «porque esta resultaba de la interpretación que los propietarios habían hecho de sus derechos a lo largo del tiempo»<sup>41</sup>. Torres, ante la posibilidad de que su propuesta se

<sup>38</sup> Pero el desastre también fue baño de realidad sobre el atraso de la economía española que hizo posible el consenso entre liberales y conservadores para hacer frente a reformas de calado que saneasen la Hacienda y fomentasen el desarrollo económico nacional por parte del Estado. Una de estas reformas era la formación del Catastro, Pan Montojo, J. (coord.), *Más se perdió en Cuba. España 1898 y la crisis de fin de siglo*, Madrid, Alianza, 1998.

<sup>39</sup> Pro, Estado, *op. cit.*, pp. 229.

<sup>40</sup> Torres extractaba en su obra un párrafo de COSTA, en que tratando sobre las formalidades y gastos para la transmisión de la propiedad en España terminaba lapidariamente afirmando que «el resultado del Registro de la Propiedad en lo tocante al crédito territorial no podía ser otro que el que ha sido: un inmenso fracaso». A partir del extracto, se proponía un sistema de transmisión que, como se encargaba de confirmar en nota al pie, no era otro, de acuerdo con Costa, que «el australiano o de Torrens», *op. cit.* p. 414. Pero la adopción de este sistema arrojaba la consecuencia de que sobraría entonces una de las dos oficinas que intervenían en España en la transmisión de la propiedad: «[...] sobraría la notaría, con la consiguiente economía de tiempo y de gasto; y la que quedará en vigor, el Registro de la Propiedad, con las funciones además de Notario, trabajará menos por la sencillez de los actos y contratos, que no exigirán más que dos notas por cada uno en el título doble de cada parcela, no siendo necesaria ninguna inscripción ni transcripción de esa nota, y por lo que podrán reducirse los honorarios vigentes de los Registradores de la propiedad, sin que esto implique perjuicio para ellos, porque en cambio aumentará en mucha mayor proporción el número de inscripciones».

<sup>41</sup> Para hacer admisible esta idea, frente a los juristas que pudieran calificarla de «enormidad jurídica», este abogado del Estado no solo se apoyaba en la realidad incontestable de los defectos de los títulos existentes, sino en una quizás alambicada interpretación del Código civil. Para Torres la situación entonces existente hacía que, sobre el régimen de deslindes establecido en el código (arts. 384-387), en la práctica lo habitual sería tener que acudir más a la regla supletoria de la posesión, que a la principal de lo que se dedujera de los títulos (art. 385). Pero además en apoyo de esta solución, llevaba al terreno de los derechos reales, la regla de interpreta-

tomase como invitación a una revisión previa de todos los títulos, se apresuraba conclusivamente a asegurar: «revisión de los títulos, sí, en cuanto pueden servir de guía para identificar la finca, pero no en cuanto a la legitimidad del derecho del que aparece poseedor»<sup>42</sup>. A partir de aquí se entendía que las relaciones entre el Catastro con el Registro podían ir en la línea de la vinculación y la complementariedad, pero donde el Catastro marcaba la pauta en la definición del objeto sobre el Registro. Este último solo le aportaba sustancia jurídica o una dimensión subjetiva. El Catastro debía fijar los linderos, la forma, situación, superficie y valor de las parcelas, mientras que el Registro debía reflejar su relación con las personas (derechos de propiedad, cargas, servidumbres, hipotecas, limitaciones del dominio, etc.).

### III. LA FORMACIÓN DE LEY DEL CATASTRO PARCELARIO DE 1906. APATÍA REGISTRAL EN EL CONTEXTO DE REFORMA DE LA LEY HIPOTECARIA

La publicación de la obra de Torres coincidió en el tiempo con las iniciativas para el establecimiento de un nuevo tipo de Catastro que, superando los rudimentarios de masas de cultivo de 1896, su complemento de Registros fiscales establecidos en 1900 y, por supuesto, los amillaramientos decimonónicos, fuese poniendo al Estado español en la senda que, con envidiables resultados, habían seguido el resto de los países europeos que ya contaban con un Catastro parcelario<sup>43</sup>. La ocasión no podía ser más propicia para poner en marcha lo que venía siendo reclamado por tantas voces desde hacía décadas para lograr un reparto equitativo del impuesto territorial<sup>44</sup>. Aunque el ministro de Hacienda José Canalejas anticipó en sede parlamentaria que ese Catastro tendría utilidad

---

ción de los contratos del mismo código: «dice nuestro Código civil que para juzgar de la intención de los contratantes deberá atenderse principalmente á los actos de éstos, coetáneos y posteriores al contrato; y pregunto ahora ¿por qué este principio no ha de aplicarse al deslinde de fincas, de suerte que los hechos de los colindantes, la delimitación que ellos han establecido sobre el terreno pueda invocarse mutuamente en su contra», *ibid.* cfr. pp. 150, 156-157.

<sup>42</sup> *ibid.*, p. 158, y por estas mismas consideraciones discrepaba tanto de la que entendía bien-intencionada exageración del discurso de ROMERO GIRÓN, sobre que el Catastro parcelario «debe ejecutarse con un criterio esencialmente jurídico», como con las tesis expuestas por RUIZ AMADO, sobre hacer del Catastro «el gran libro de la propiedad». No era tesis nueva, sino que Torres la había anticipado una década antes en serie de artículos, cfr. TORRES MUÑOZ, I. «El crédito territorial en España» en *El economista*, 6 de enero de 1894-3 de marzo de 1894.

<sup>43</sup> De hecho, el propio TORRES MUÑOZ, que formó parte de la comisión del Catastro creada en 26 de septiembre de 1902, daba cuenta en su libro de algunos antecedentes e interioridades de la formación del proyecto, *op. cit.* pp. 467-513.

<sup>44</sup> Además de (y en relación con) los enunciados en el texto, PRO, Estado, *op. cit.* 232, apunta otros factores que hacían entonces «irrenunciable» la formación del Catastro: «la crisis agraria de finales de siglo, las desigualdades acrecentadas por la transformación de los precios agrícolas, el peligro de desaparición de gran parte del campesinado, la necesidad de mantener el equilibrio presupuestario recién alcanzado, las responsabilidades alcanzadas por el Estado en el fomento de la economía...».

jurídica y no solo fiscal<sup>45</sup>, el primer paso oficial de su *iter* legislativo consistente en la creación de una comisión de expertos puso de manifiesto que tal utilidad se buscaría sin contar especialmente con los registradores de la propiedad, pues solo uno de los integrantes de esa comisión —que tras la aprobación de la ley luego sería Junta de Catastro, con importantes atribuciones en la formación de la normativa de desarrollo— provenía de esta burocracia profesional letrada<sup>46</sup>. Tampoco hubo una participación de este estamento letrado, que habríamos de suponer más interesado en la confección de un Catastro con aplicaciones jurídicas, en el concurso público de ideas que lanzó esta comisión<sup>47</sup>. Ni tampoco hubo juristas en las ponencias del seno de comisión que desecharon todos los proyectos remitidos en ese concurso de ideas<sup>48</sup>. A pesar de todos estos antecedentes, en unas *Bases para la redacción de un proyecto de catastro parcelario de España*, sobre las que trabajó la comisión, sí se contemplaba un mínimo mecanismo de coordinación con el Registro de propiedad consistente en la exigencia de copia catastral de la parcela para realizar la inscripción. Pero este atisbo de miramiento con el Registro desapareció del anteproyecto en el que, no sin discusión interna, se desestimó formar el Catastro parcelario de primer intento, apostando en cambio por empezar con un método bifásico que comenzaría con lo que terminó denominándose como «Avance catastral», que facilitara un rápido reparto equitativo de los impuestos<sup>49</sup>.

<sup>45</sup> DS, Congreso, s. 8 de abril de 1902, pp. 49-51.

<sup>46</sup> Con la excepción del abogado del Estado Torres Muñoz quien, según el decreto de creación, literalmente había entrado en la comisión por su obra, la única representación letrada significativa para la formación de un Catastro jurídico o para la ilación del futuro Catastro con el Registro de la propiedad era la del segundo jefe de la Dirección General de Registros y Notariado (=DGRN). La ausencia de magistrados o jurisconsultos resultaba clamorosa y no faltaba quien, alabando la obra y dando cuenta del merecimiento de Torres para formar parte de la comisión, echaba, sin embargo, de menos algunos nombres como el de Gumersindo de Azcarate, cfr. DELGADO, E., «El Catastro» en *Nuestro Tiempo*, 25 (ene. 1903), pp. 31-43.

<sup>47</sup> De entre todos los proyectos examinados solo había uno redactado por un jurista, el abogado del Estado, A. M.<sup>a</sup> Quintano, que descartaba efectos jurídicos a los planos catastrales y proponía un levantamiento del catastro bifásico, parecido al que se impuso de Avances, *apud* PRO, p. 241.

<sup>48</sup> Los resume PRO, Estado, *op. cit.*, pp. 234-242.

<sup>49</sup> Podemos resumir la definición de este sistema en sus dos fases con las palabras del que sería uno de sus mayores defensores, el ingeniero agrónomo ALCARAZ, E., *El Catastro español*, Barcelona, Salvat, 1933, p. 82. «Avance catastral: Operación que completa el Catastro por masas de cultivo, designando ya en forma gráfica, aunque sumaria [esto se haría con croquis levantados a mano alzada], las parcelas integrantes de los polígonos topográficos del Mapa, subdivididos por aquel Catastro en masas de cultivo e intensidad productora homogénea. La atribución de cabida que, con la aplicación del tipo evaluatorio, da la base imponible parcelaria, se funda más que en la representación gráfica, que no suele ofrecer precisión planimétrica, en la declaración del propio contribuyente no impugnada en juicio público contradictorio. Se llama Avance catastral al procedimiento por ser un anticipo de Catastro parcelario.=Catastro parcelario: En éste se completan y perfeccionan las indicaciones del Avance con la representación gráfica, a escala, de cada una de las parcelas. Es evidentemente impropio llamar parcelario a este Catastro en oposición al Avance, pues también el Avance es parcelario: tantas inscripciones parcelarias tiene el uno como el otro, que solo difieren en el grado de certidumbre respecto a cabidas superficiales.=Claro que este Catastro parcelario puede o no dar solemnidades de consecuencias probatorias a los planos parcelarios, según que vayan o no precedidos de deslindes contradictorios convenientemente averdados;

No me detendré en las vicisitudes y resistencias que sufrió el *iter* normativo del proyecto que llevaron a que el texto tuviera que ser aprobado *in extremis* antes de la disolución de las Cámaras en 22 de marzo de 1906. Me interesa en este momento, sin embargo, prestar atención a las reacciones que suscitó esa tramitación en medios jurídicos, cuando esos círculos bullían con propuestas de reforma de la LH, en gran parte debidas a la infatigable labor de Javier Gómez la Serna, quien había asumido la Dirección de Registros en 1904. Quien había sido artífice de la LH de Ultramar de 1893, desde ese cargo también desplegó una actividad de impulso del *Anuario* de la Dirección, que desde entonces se publicaría regularmente, y de recuperación en 1906 de las respuestas resultantes de una consulta que el Ministerio de Justicia había girado a todos los registradores en 1902<sup>50</sup>. Pues bien, en el *Anuario* de 1905, apenas dos meses después de la aprobación de la LC, pero cuando ya se tenía presente el nulo lugar que al Registro de la propiedad se le había conferido en esa ley, el director de los registros abjuraba del modelo Torrens –indicando además que él había tenido mucho que ver en que se desechase para Ultramar–, y señalaba que las reformas debían seguir el rumbo del perfeccionamiento del sistema alemán con la pieza que faltaba, precisamente el Catastro<sup>51</sup>. En tal dirección reclamaba la integración de todos los servicios en una oficina única dirigida por el inteligente cuerpo de registradores<sup>52</sup>. Apenas unos meses más tarde advertía del sinsentido de tener

---

por esto puede considerarse dividido dicho Catastro en otros dos: el puramente fiscal y el jurídicamente probatorio». El libro se ha convertido en referencia clásica en la materia (hay ed. Facsímil, Madrid, Ministerio de Hacienda, 2007).

<sup>50</sup> En el cuestionario de esta encuesta, girada por RD de 14 de abril de 1902, se invitaba a los registradores a que realizaran un juicio crítico de la institución, pronunciándose sobre «las reformas principales que en la ley estiman convenientes; crítica del Registro de la propiedad en España. Utilidad de sustituir el sistema vigente por otro de los conocidos en armonía con el progreso científico». No hacía falta indicar que se referían al alemán o a la australiano del acta Torrens. La fascinación que el sistema Torrens provocaba entonces, ceñida, como se ha dicho, a sus efectos en la movilización del valor de la propiedad, explica la atención que todavía merecía en medios jurídicos profesionales, aquí muy pertinentes, como la *Gaceta de los Registradores y Notarios* [=GRN], que dedicó varios números a la publicación de la traducción de la *Torrens Act*, anotada y acompañada de juicio crítico de AGULLÓ, B. «La ley Torrens o *Real Property Act* de 1861», *GNR* 70 (ene-jun 1903), pp. 278-286, 307-315, 371-377, 468-470, 539-542, 728-732, 762-764, 787-799, 801-808; 71 (jun-dic 1903), pp. 49-53.

<sup>51</sup> A pesar de su innegable impacto, la aparición del *Anuario* no estuvo exenta de críticas, como la de quienes veían que estaba inclinado a favor de los registradores y prestaba poca atención a los notarios. En este sentido, se advertía la contradicción en que incurría el director cuando «Tratando del acta Torrens, el Sr. Laserna se declara contrario al sistema australiano en toda su integridad; pero como enmienda al mismo, trae a colación el régimen de propiedad establecido por España en Guinea, régimen que permite la movilización de la propiedad, la emisión de cédulas hipotecarias, la transmisión de títulos por endoso, y, sobre todo, la inscripción en el Registro de los documentos privados de venta. Con este sistema subsistiría el Registro, mas para el Notariado habría sonado su hora final», cfr. DE LA TORRE, T., «Anuario de la Dirección de los Registros y del Notariado», *GRN*, 76 (ene-jun 1906), pp. 449-454.

<sup>52</sup> «[...] En tal dirección, con un Cuerpo de funcionarios tan inteligente como el de los Registradores ¿por qué no se ha de pensar en que en sus propias oficinas se organicen esas instituciones hoy tan imperfectas de amillaramientos, registros fiscales y catastros? ¿Por qué no pensar en el crédito hipotecario desarrollado por medio de cédulas emitidas voluntariamente y a disposición de cada propietario, con la garantía efectiva de su finca, libradas por el Registro, de idéntica

tres Registros referidos a la misma realidad fáctica, y que: la única opción posible para conciliarlos estribaba en subordinar el Catastro al Registro, bajo la dirección del registrador de la propiedad<sup>53</sup>.

Las opiniones del director de Registros en 1905 y 1906 creo que pueden arrojar una explicación de por qué no hubo una reacción mayor de los registradores contra una norma que suponía una palmaria injerencia en sus funciones, ni en los años de tramitación de la LC<sup>54</sup>, ni en los meses inmediatamente

---

manera que en la ley alemana?, GÓMEZ DE LA SERNA, J., «Prólogo», *Anuario de la Dirección de los Registros civil y de la propiedad y del Notariado* (=ADGRN), Madrid, Ministerio de Justicia, 1906, p. XI.

<sup>53</sup> Desarrollaba el argumento de manera más cáustica en lo que era algo más que una introducción al resumen de las memorias de las respuestas a la encuesta de 1902, Id., *Datos para el estudio de la propiedad inmueble en España. Resúmenes de las memorias redactadas por los Registradores de la propiedad en cumplimiento del Real Decreto de 14 de abril de 1902, con una introducción del Ilmo., Sr. D. Javier Gómez de la Serna. I. Albacete, Barcelona, Burgos, Cáceres y Coruña*, Madrid, Imp. Ibérica, 1906: «[...] hay tal confusión hoy en los títulos y más no exigiéndose la cabida como dato esencial de la inscripción, que la colocación en un mapa gráfico de todas las fincas inscritas de un Municipio, tales y como las describen sus dueños, daría lugar á una guerra sangrienta y á un laberinto indiscifrable. El plano es indispensable. Pero encomendar ese plano á una oficina mientras se encomienda á otra el Registro de los títulos y á otra tercera un nuevo Registro de fincas llamado fiscal, es sencillamente aumentar la confusión reinante, llevar á los propietarios aburridos de la Ceca á la Meca y llegar á los resultados que empiezan á tocarse ya de que no coinciden unos con otros Registros; de que no coinciden las fincas inscritas en los Registros de la propiedad con las fincas inscritas en las oficinas del catastro; donde hay dos funcionarios hay dos criterios [...] =¿Y cómo armonizarlos? Haciendo que haya una sola voluntad directora para los trabajos del catastro, la voluntad jurídica, la del registrador, que dará el criterio legal para la operación material que han de realizar los técnicos; es el que tiene más datos y antecedentes del suelo español; es el que tiene ya registrada medio España; sobre esa base debe hacerse el trabajo y no empezar otro que aumente la confusión caótica y fracase ruidosamente dentro de poco. [...] Ningún personal más apto para dirigir todos esos trabajos y refundirlos luego, evitando peligrosas duplicidades, que los Registradores de la propiedad, no se encontrará otro más económico para nuestro Tesoro, ya que nada le cuesta, y en cambio le recauda los 40 millones de derechos reales; y dirigirá los Registros fiscales sin otra remuneración».

<sup>54</sup> Con alguna excepción, como la advertencia que, mientras la LC y la LH dormían el sueño de los justos en los archivos del Senado y Congreso, formulaba en 23 de febrero de 1905, ABEJÓN Y TOBAR, J., «Registros fiscales», *GRN*, 74 (ene-jun 1905), pp. 225-227. Este registrador criticaba que, al amparo de la legislación entonces vigente de 1900, con la mera declaración de los interesados no solo se estuvieran realizando los registros fiscales, sino también sus alteraciones ulteriores en los ya formados. Aunque disculpaba lo primero porque «para hacer un registro fiscal verdad hay que tomar por base la propiedad tal como está al comenzarse el trabajo, prescindiendo de examen de títulos y de todos los requisitos que pudieran impedirle o dificultarle», rechazaba lo segundo. Porque la no exigencia de documento público entonces impedía «ir estableciendo poco a poco la debida relación entre el Registro fiscal y el jurídico, base esencial del sistema hipotecario alemán, el más perfecto, indudablemente de los que aquí pueden aplicarse». Todo ello arrojaba consecuencia que sería *leitmotiv* de las críticas al Catastro por parte de los juristas: «pueblo en que se hacen altas y bajas [por declaración verbal, sin documento público] es pueblo también muerto para la Notaría y para el registro de la propiedad». En el mismo sentido, pidiendo del Ministerio de Hacienda que se prohibiera la admisión del documento privado para realizar altas y bajas en el amillaramiento, véase la exposición de 16 de octubre de 1905 del registrador de L. A. G. F. «Lógica irrefutable», insertada en *GRN*, 75 (jun-dic 1905), pp. 579-582, destacable porque también sugería que «los amillaramientos y Registros fiscales realmente debieran ser anejos de los Registros de la propiedad».

siguientes a su aprobación<sup>55</sup>. Resulta en este momento obligado recordar el tenor de las disposiciones de texto de la LC 1906 que más interesan al objeto de este trabajo.

Si tenemos en cuenta los antecedentes que hemos referido en los epígrafes anteriores, sobre la vinculación de la cuestión catastral con la de la movilización de la propiedad, es comprensible que el texto de la LC no mostrara una preocupación por la coordinación con el Registro de la Propiedad, pero sí que incluyera con más detalle, como consecuencia jurídica del Catastro, la generación de unos títulos reales de propiedad (en versión Torrens o en versión del sistema alemán) a partir de las cédulas catastrales. En efecto, la movilización del valor de las propiedades mediante la creación de esos títulos parece la más importante de las «aplicaciones» jurídicas. Sin embargo, toda vez que la creación de estos «títulos reales» se planteaba para el futuro, las previsiones contenidas en la ley sobre los mismos no concitaron tanta reacción como otras de efecto jurídico más inminente: la que daba plenitud de efectos –también jurídicos– al Avance catastral al cabo de un año de su aprobación (art. 34)<sup>56</sup>; la que otorgaba naturaleza de «título real» a las cédulas catastrales inscritas que no hubieran sido controvertidas mediante sentencia firme a los diez años de finalizarse el Catastro parcelario del municipio (art. 37)<sup>57</sup>; y la que provocaba, por lo que aquí importa, el cierre del Registro de la propiedad a las solicitudes o reclamaciones sobre un inmueble catastrado si no se acompañaba de plano del Catastro parcelario, o de hoja autorizada del Catastro si solo hubiera Avance (art. 38)<sup>58</sup>. De hecho, la única muestra de coordinación con los Registros de la propiedad que se desprendía del texto aparecía al regular la sede del servicio de conservación del Catastro, cuando se

<sup>55</sup> De nuevo, excepcionalmente, insistía en sus recelos sobre la LC recién aprobada A[BEJÓN], «Catastro y Registro de la Propiedad», *GRN*, 76 (ene-jun 1906), quien avisaba de que la «flamante» ley no contenía ni un solo precepto referido a las relaciones entre las oficinas de conservación del Catastro y las del Registro de la propiedad; desconfiaba del poco valor de la declaración del artículo 27LC «si los Registradores hemos de continuar prestando nuestros servicios en la forma actual»; señalaba los peligros del 37LC; centraba la crítica en el 14LC, que permitía transmisiones de propiedad en el Catastro en virtud de títulos no inscritos; y pronosticaba que «las oficinas del catastro prácticamente sustituirán al Registro de la propiedad, y éste, habrá muerto sin dar los frutos que de tan importante institución debieran esperarse».

<sup>56</sup> «Art. 34. El avance catastral producirá todos los efectos tributarios, jurídicos y administrativos dentro del año siguiente al de su aprobación definitiva».

<sup>57</sup> «Art. 37. La valoración de una finca legalmente aprobada en el avance catastral o en el Catastro parcelario producirá los efectos legales en toda clase de actos públicos ú oficiales.=Transcurridos diez años después de la aprobación del Catastro parcelario de un término municipal sin que por los Tribunales de justicia se haya dictado sentencia firme contraria al estado físico o jurídico de una finca inscrita en el libro catastral, la cédula de inscripción en el mismo tendrá todo el valor legal y jurídico de un título real.»

<sup>58</sup> «Art. 38. A partir de la fecha en que comenzará á regir el avance catastral, ningún Juez, Tribunal, oficina administrativa, Notario ni Registrador de la propiedad, admitirán reclamación alguna, ni otorgarán documento público, ni practicarán inscripciones ni asientos en los Registros de la propiedad que se refieran á un inmueble perteneciente al solicitante sin que acompañe al título de propiedad el plano correspondiente, si está formado el Catastro, ó una hoja del Registro del Catastro, debidamente autorizada, en el período del avance. [...]».

preveía que coincidiera en la misma localidad que el Registro e incluso en la misma oficina (art. 27)<sup>59</sup>.

#### IV. DE «CONSORCIO» A «DIVORCIO». REGISTRADORES Y NOTARIOS EN EL DESARROLLO DE LA LEY DEL CATASTRO

Podemos suponer que la primera y aparente indiferencia de los registradores podía deberse a que se desentendieran de una ley en la que no habían tenido participación; o a que los términos en los que podía afectar al Registro estaban redactados en el sentido de un proyecto, mero ensayo, difícil de implantar. Sin embargo, opiniones de Gómez de la Serna y algún dato normativo previo a la aprobación de la LC<sup>60</sup>, creo que esclarecen que el silencio se debió fundamentalmente a que los registradores no vieron inicialmente el peligro que se deducía de la aplicación de estos artículos porque aspiraron, en los primeros años de ejecución de la ley, y sobre la base de la coincidencia de servicios y oficinas que planteaba su artículo 27, a ser ellos quien dirigieran en cada cabeza de partido un consorcio de las dos instituciones en una sola oficina<sup>61</sup>, donde el Catastro se ambicionaba como servicio subordinado al Registro

<sup>59</sup> «Art. 27. Terminado y legalmente aprobado el avance catastral en todos los términos municipales correspondiente a un mismo Registro de la propiedad, se establecerá en la localidad en que éste se halle, y á ser posible en una misma oficina, el servicio de conservación del Catastro, que entrará á funcionar inmediatamente. Los Registradores de la propiedad continuarán prestando sus servicios en la forma y organización actuales.»

<sup>60</sup> Se trata del RD de 20 de febrero de 1906, de conservación de los anteriores Registros fiscales establecidos en 1900 en cuya exposición de motivos se preveía que «cuando se hallen terminados todos los Registros fiscales del territorio correspondiente a cada uno de los de la propiedad, envuelve la necesidad de organizar una Oficina de conservación de los primeros allí donde se halle establecido otro de los segundos, y como éstos coinciden generalmente con los partidos judiciales, será preciso establecer una de dichas Oficinas en cada uno de esos partidos».

<sup>61</sup> Incluso las pocas críticas aparecidas estos años iban en esa dirección. En 1913 Diego Pazos (*vid infra*, n. 82) señalaría que la de BRÚ DEL HIERRO, C. M.<sup>a</sup>, «La nueva ley del Catastro» en *La Liga Agraria*, 839 (16 de mayo de 1906) había sido crítica pionera a la ley. En este trabajo quien llegaría a desempeñar la subdirección de Registros reclamaba la necesidad de una coordinación entre las dos instituciones, confiando en que el Reglamento enderezaría la orientación demasiado fiscal de la ley. A la espera del Reglamento, concluía con la propuesta de adoptar el modelo suizo, esto es, comenzar las operaciones del Catastro en España en la forma contradictoria [...], esto es, asociando o presidiendo a los trabajos técnicos una delimitación general de la propiedad o deslinde de parcelas, sometiendo a un arbitraje las cuestiones a que esta da lugar, y fijando de este modo el dominio o la posesión de los inmuebles; pero si este procedimiento no se considerase aceptable en España, [...] debiera cuando menos fijarse en el Reglamento que se forme la identificación catastral de las fincas como base de su inscripción en el Registro, disponerse la constante y perfecta relación entre este y el Catastro, o mejor, hacer una sola oficina de ambas, pues con ello se obtendría gran economía para el Tesoro, se simplificarían las operaciones y podrían aprovecharse los elementos que ofrecen los actuales Registros, y la notoria aptitud y conocimientos de los funcionarios encargados de estos». Sin embargo, el también registrador, GAYOSO ARIAS, R., «La decadencia de los registros de la propiedad», en *GRN*, 23 de abril de 1914, pp. 1-3, reprocharía a Pazos por haberle omitido, reclamando su prioridad frente al trabajo de Brú de haber alertado sobre los peligros del Catastro en *Id.*, «Reformas



de la propiedad<sup>62</sup>. Lo cierto es que no solo faltó en los primeros años de vigencia de la ley de 1906 la oposición de los registradores, sino que incluso pueden detectarse algunos signos de colaboración en la aplicación de la norma catastral, como la que se observó en el asunto nuclear de la interpretación de ese artículo 34 LC en la discusión de la ley de reforma de la LH de 1909<sup>63</sup>. Como es sabido, en el preámbulo de dicha reforma se contenía la habitual referencia a la necesidad de una coordinación entre el Registro y el Catastro condenada a no tener mucho más recorrido. No es tan conocido, sin embargo, el hecho de que, en el momento de discusión en el Congreso, algunos diputados introdujeron una adición en relación con los mecanismos de inscripción de la posesión.

«También podrá inscribirse en el Registro de la Propiedad la posesión de los inmuebles, en virtud de certificación que expidan las oficinas catastrales con referencia a los Registros Fiscales de la Propiedad rústica y urbana a favor

---

que deben introducirse en nuestra legislación hipotecaria», *La Reforma legislativa* 34 (1906), pp. 263-264, en tono más combativo, de verdadera arenga a sus compañeros («¡A defenderse!») para emprender una campaña contra la posibilidad de un desarrollo reglamentario que no subordinase la oficina catastral al Registro. Los términos de Gayoso eran más duros, de *ultimatum*. («O el catastro bajo nuestra dependencia, o que no se haga»), pero los argumentos por la existencia de un único Registro regido por el registrador eran similares a los del director Gómez de la Serna: «como es íntima, indisoluble, sustancial en el orden moral y en el orden social la unión entre el derecho y su objeto, igual relación debe mediar entre el Registro y el Catastro; deben formar una sola oficina, cual la materia y la forma constituyen el cuerpo, cual el alma y el organismo constituyen el viviente. Corrobóralo otra razón de índole práctica: que aparte de multiplicarse de otro modo los rodeos y molestias para el público, es indudable, que aun para las aplicaciones de carácter fiscal, la mera descripción de las fincas no basta si no consta su estado civil, y, por tanto, de ser distintas las oficinas, o se duplican datos, o el Catastro no sirve de nada, o abarca en sí un Registro necesariamente imperfecto, haciendo inútil el otro, el que hoy se llama de la propiedad».

<sup>62</sup> Fue de nuevo Gómez de la Serna, quien, en 1 de febrero de 1907, poco antes de su cese reiteraba que una de las reformas más importantes que contenía su proyecto de ley de reforma de propiedad inmueble era la consistente en la «Refundición en los Registros de las oficinas del catastro, Registro fiscal y amillaramiento» bajo la dirección de los registradores como consecuencia necesaria del artículo 27LC. Lo hizo al prologar el Anuario de 1906, que contenía ese proyecto y que ya publicaría su sucesor en el cargo. *vid. GÓMEZ DE LA SERNA, J., «Prólogo», ADGRN, 1907, p. XXIII*. El exdirector incluso había articulado un precepto específico en ese, a la postre, nonnato proyecto de ley en el que además de poner los Registros fiscales bajo la dependencia de los registradores de la propiedad, fusionaba Registro de la propiedad y oficina de conservación catastral (disp. adicional 10): «Los Registros de la propiedad de las capitales de provincia serán también “las oficinas provinciales de conservación del catastro”, conforme lo previene el artículo 27 de la ley del catastro parcelario de 23 de marzo de 1906, con todas las atribuciones y deberes que a los Registradores impone dicha ley en sus preceptos, y las oficinas locales del servicio catastral, de que trata el artículo 28, abarcarán los términos municipales de un partido judicial y estarán a cargo del respectivo registrador de la propiedad de la circunscripción».

<sup>63</sup> En esta colaboración y predisposición al desarrollo normativo de la LC no solo encontramos ejemplos de registradores, sino también de terratenientes, sobre los que se ha forjado la interpretación de su monolítica oposición al Catastro. *La Reforma legislativa* en 1908 recogió íntegramente las conclusiones votadas por unanimidad del 4.º Congreso de la Federación agraria de Levante. El tema 5 de este Congreso, cuyo ponente era el registrador de la propiedad de Alberique, versaba sobre «Catastro parcelario de la propiedad rústica en España». Las conclusiones no hacían sino saludar la ley de 1906 y felicitarle por sus efectos jurídicos para la movilización de la pequeña propiedad y el afianzamiento del crédito territorial, *cfr. «Congreso Agrícola de Alicante», La Reforma legislativa, 37 (1908), pp. 22-23, 31.*

de las personas que en los mismos aparezcan con el carácter de propietarios=Esta enmienda es una consecuencia inevitable, lógica, absolutamente precisa, de la ley del Catastro, que no tiene más de dos años de fecha, y en la cual se establece que los documentos que las oficinas catastrales lleguen a extender sobre aquello que en ellas conste con precisión, han de producir efectos jurídicos. ¿Cómo vamos a olvidar ahora esto y cómo vamos a negar a esos documentos catastrales siquiera el mínimo efecto de la posesión? ¿Qué quiere decir si no el art. 34 de la ley del Catastro?»<sup>64</sup>.

El diputado Portela que sostenía la adición lo hacía con más fuerza por cuanto que no era suya. No, no era suya, sino de la Junta Central de los registradores de la propiedad, quienes habían elevado la propuesta de este artículo en el informe que elaboraron sobre el proyecto remitido al Congreso, y que vio la luz en revistas profesionales como *la Reforma Legislativa* o la *Gaceta de los Registradores y Notarios*<sup>65</sup>. Para los registradores era algo claro: no podía prescindirse en la discusión de la LH de la LC. La inscripción de la posesión a partir de los registros fiscales era consecuencia necesaria del artículo 34 LC. Hasta ahí, «pero no más lejos», alcanzaban los efectos jurídicos del Catastro parcelario.

Los diputados que sostenían la adición en el Congreso señalaban que mediante esta propuesta los registradores demostraban altura de miras y atendían al interés general y no a estímulos particulares. Ciertamente, si seguimos la argumentación, a quienes de verdad se les pedía un sacrificio era a los notarios, pero sobre todo a quienes en los Ayuntamientos tenían atribuida hasta entonces la rentable tramitación de los expedientes de información posesoria. Pues lo que en definitiva perseguía la adición era sustituir unos medios relativamente más costosos de procurar el acceso de la posesión al Registro por el más expedito de la calificación registral de la cédula parcelaria. En fin, el mismo motivo que

<sup>64</sup> *DS, Congreso, apéndice 3*, s. 3 de marzo de 1909. En su defensa manifestaba el diputado Portela «En ese art. 34[LC] se dice que cuando de las fincas que en el catastro aparezcan incorporadas se den testimonios por el empleado que esté al frente de esta oficina, esos testimonios o certificados surtirán la plenitud de los efectos jurídicos. = Hemos dicho esto hace dos años, y ahora queremos negar a esos testimonios y a esas certificaciones el mínimo efecto de que sirvan para producir la inscripción de la posesión en el Registro de la propiedad. Por eso yo aludía a que los prestigios del Parlamento, esa plena conciencia, esa plena y absoluta seguridad que debemos tener en nuestros actos, no resultan bien parados de que se desdeñe, de que no se acepte esta enmienda. Digo esto con tanta más autoridad cuanto que, repito, la enmienda no es mía», *DS, Congreso*, s. 6 de marzo de 1909, p. 2921.

<sup>65</sup> Y, en efecto, la justificación de la adición parlamentaria era muy similar a la que se contenía en el «Informe de la Junta Central del Cuerpo de Registradores de la propiedad, que eleva a la Comisión del Congreso de los Diputados, sobre el proyecto de reforma de la ley hipotecaria», en *La Reforma legislativa*, 16 de noviembre de 1908, pp. 364-368. Había, sin embargo, una diferencia en el tenor de la adición sobre un extremo que constituiría poco después caballo de batalla de los registradores, como alternativa a la fusión institucional, y era la previsión añadida de que «No podrá en lo sucesivo realizarse ninguna alteración de los derechos de propiedad en el avance catastral o en el Catastro, sino por medio de un título inscrito».

llevaba a desestimar las propuestas de encomendar a los notarios estos expedientes posesorios era el que impedía asumir la adición de los registradores<sup>66</sup>.

Pero, como digo, no más lejos que los posesorios debían alcanzar los efectos jurídicos de la LC 1906. Porque, poco tiempo después de elevar dicha propuesta de adición a la LH, en noviembre de 1908, la misma Junta Central de los Registradores de la propiedad ya empezaba a mostrar su preocupación en un nuevo informe elevado al Ministerio de Hacienda<sup>67</sup>. Los registradores advertían lo absurdo que sería que una interpretación literal de la LC llevase a la «extinción del Registro de la propiedad absorbido por el Catastro, o, cuando menos, modificaciones substanciales en nuestra actual ley Hipotecaria y en el Código civil vigente». La argumentación de la Junta estribaba en la distinción de las funciones de una y otra institución<sup>68</sup>; en las situaciones ya creadas por la LH de las que no podía prescindir la LC<sup>69</sup>; y en el ejemplo del derecho comparado de aquellos países donde como Suiza o Alemania la coordinación entre Registro y Catastro había alcanzado mayor perfección, pues incluso allí no se confundían los libros territoriales o de propiedad (*Grundbuch*) con la matrícula del Catastro (*Flurbuch*), y, aunque enlazados, subsistían como servicios separados. Por todo ello, la representación de los registradores entendía que había llegado la hora de «proceder al estudio, redacción y publicación de las oportunas disposiciones para relacionar y armonizar en lo sucesivo el Catastro con el Registro de la propiedad».

El manifiesto de los registradores no cayó en saco roto, sino que tuvo como efecto la creación en el Ministerio de Hacienda de una comisión paritaria para dictaminar sobre los medios de evitar los roces entre la legislación catastral, hipotecaria y notarial, pero también para desarrollar las previsiones contenidas en el artículo 35LC que había encomendado a los Ministerios de Justicia y Hacienda el diseño de los títulos reales para la movilización del valor de la

---

<sup>66</sup> En la discusión de la reforma de la LH de 1909, esa adición fue rechazada por considerarse que hasta entonces el Catastro no pasaba de ensayo y porque no bastaba para entrar en el Registro el hecho de la posesión deducido del registro fiscal, sino otro más garantido acreditado en el procedimiento contradictorio de la información posesoria. Como además objetaba el diputado Crespo Azorín, de estimar esa enmienda, se retornaría a la situación existente entre 1867 y 1877 cuando una mera certificación de amillaramiento bastaba para la inscripción posesoria, cfr. *DS, Congreso*, s. 6 de marzo de 1909, pp. 2921-2923.

<sup>67</sup> JUNTA CENTRAL DE LA ASOCIACIÓN DE REGISTRADORES DE LA PROPIEDAD, «El Registro de la propiedad y el Catastro. Exposición al Sr. ministro de Hacienda», *GRN*, 82 (ene-jun 1909), pp. 6-8, de la que se hicieron eco otros medios, p.e., *La Reforma. Revista notarial*, (11 de enero de 1909), pp. 3-4.

<sup>68</sup> «No puede confundirse el aspecto jurídico de los actos y contratos con la determinación objetiva de los inmuebles á que aquéllos pueden referirse: la validez y licitud de los primeros es cosa distinta de la efectividad ó ineficacia de sus efectos jurídicos en relación con la propiedad. Cada uno de esos aspectos y de esos fines es la base capital de las dos instituciones, del Registro de la propiedad y del Catastro, que es imposible confundir [...]», *ibid.*

<sup>69</sup> «[...] en España tenemos implantado desde hace cerca de medio siglo un moderno Registro de la propiedad, al amparo del cual, aun con todas sus deficiencias, está consagrada una gran masa de la propiedad española y de los derechos que la misma garantiza por medio de los asientos, de los cuales es imposible prescindir, ni aun desvirtuar por ninguna ley, ni, por consiguiente, ha podido hacerlo la del Catastro», *ibid.*

propiedad<sup>70</sup>. La comisión no se constituiría hasta dos años después<sup>71</sup>, aunque eso no quiere decir que entretanto no diera frutos, como veremos ahora.

Antes es preciso indicar que la reacción a la LC por parte de los registradores se agudizó en los últimos meses de 1909, en el contexto de la reciente aprobación de la LH, protagonizada por los titulares de los Registros periféricos menos dotados más que por los de primera clase<sup>72</sup>. Pero en el comienzo de 1910<sup>73</sup>, las propuestas de los registradores para contrarrestar la amenaza de

<sup>70</sup> La comisión se creó por Real Orden de 29 de enero de 1909, presidida por Subsecretario del Ministerio de Hacienda (Zabala), y compuesta de seis vocales. Los vocales designados por este ministerio fueron: Enrique Alcaraz, ingeniero director del servicio catastral de Alicante; Mariano Fernández Cortes, ingeniero del negociado de la sección de Catastro de riqueza rústica; y el arquitecto Francisco de la Pezuela de la sección de la riqueza urbana. Los designados por el Ministerio de Justicia fueron: Cirilo Palomo, jefe del negociado de la Dirección de Registros, Bruno Pascual Ruilópez, notario de Madrid, y Diego Pazos García, registrador de la propiedad.

<sup>71</sup> Lo que abonaba la idea del registrador CALVO, J. M., «Más sobre la ley del Catastro. Remedios provisionales», *GRN*, 84 (ene-jun 1910), p. 137-138, de que dicha comisión era maniobra dilatoria del Ministerio de Hacienda a las pretensiones de la Junta Central de Registradores. En el mismo sentido, ABEJÓN, J., «Sobre el Catastro», *id. loc.*, pp. 155-156.

<sup>72</sup> Hasta entonces, frente a la posición más colaboradora o complaciente de los segundos, se advertía la más combativa de registradores periféricos como Gayoso (*vid. supra*, n. 61) CALDERÓN, L., «¿Hasta cuándo en silencio?», *GRN*, 83 (jul-dic 1909), pp. 610-612, quien alertaba del estado de abandono o menosprecio del Registro; que el amillaramiento era entonces el único Registro de la propiedad; y que los registradores habían pasado de ser calificadores de actos y documentos a oficinistas de Hacienda. Si estos eran los males, el remedio parecía sencillo «conseguir que el Registro de la propiedad fuera fuente del amillaramiento y no oficina postergada a éste, haciendo obligatoria la inscripción de todo acto que hubiera de alterarle, medida que, aunque parezca dictada por el egoísmo, envuelve la vida o muerte del Registro»; El registrador de Burgo de Osma, CALVO, J. M., «¡Alerta Registradores!», *id. loc.*, pp. 845-848, decía que la LC había tenido como base el Acta Torrens, pero más completo por obligatorio, y, para contrarrestar el rumbo hacia la muerte del actual Registro de la propiedad, proponía, entre otras medidas, eliminar los efectos jurídicos del Catastro; o aprovechar el esfuerzo nacional de la formación del Catastro «y hacer que produzca todos los efectos económicos y jurídicos, *modificando la constitución actual de los Registros de la propiedad*», y que Catastro sea el verdadero Registro de la propiedad; El registrador de Roa (Burgos) TARRIO, D., «Se acerca el fin», *id. loc.* pp. 877-878, temiendo lo peor del inminente Reglamento de la LC, y llamaba a los compañeros de «las filas adelantadas del Cuerpo» a dar la batalla; el mismo, reconocía que con el Catastro «se establece entre nosotros, con más o menos exactitud, el acta Torrens», y reclamaba «que sea el Catastro el verdadero Registro de la propiedad: pidamos que como Registradores se nos encomienden sus libros para todo lo jurídico», *Id.*, «Carta abierta [a Evaristo Louzao, registrador de la propiedad de Santiago]», *GRN*, 84 (ene-jun 1910), pp. 105-106, que tuvo respuesta de un agradecido, LOUZAO, E., «Sobre el Catastro», *La Reforma legislativa*, 39 (1910), pp. 105-106, quien no veía más que dos soluciones: «1. Que ultimado el Catastro y el Registro fiscal se encomienden al Registrador de la propiedad, constituyendo ambas funciones, la catastral y el Registro de la propiedad, un solo organismo. 2. Si se estimase conveniente la existencia de dos organismos, que el registrador remita de oficio a la oficina catastral el documento registrado para la oportuna alteración, sin que esta pueda realizarse en ningún caso sin documento auténtico e inscripto». Los notarios también llamaban a la acción, extrañados de la pasividad de sus colegas, GARCÍA ALEJANDRE, E., «¿Se conforman virtualmente a desaparecer los registradores y los notarios?», *La Reforma. Revista notarial*, 244 (28 de febrero de 1910), pp. 67-68.

<sup>73</sup> En el propósito para el año 1910, «Adelante», *GRN*, 84 (1910), pp. 3-5, la Redacción de la revista exigía que el Registro de propiedad fuera «la única oficina que contenga el inventario total y exacto de cuantos inmuebles hay en España y de todos los actos y contratos relativos a su adquisición».

la LC tomaron un rumbo de colisión con los notarios. Motivo de la controversia era el que los registradores dieron por buena, en su reacción a la LC, la idea de la creación de los llamados «títulos reales» para la movilización de la propiedad, siempre que se construyeran a partir de una previa inscripción, a la que podía llegarse, sin embargo, con una titulación que no debería ser tan formal como la entonces requerida<sup>74</sup>. Todo esto era inaceptable para el notariado. La cuestión catastral agrandaba así la herida abierta entre estas burocracias que se había generado en la discusión de la reforma de la LH, cuando los registradores no apoyaron a los notarios en la proposición de estos últimos de que pudieran autorizar, de cara a su inscripción, los expedientes de información posesoria.

En este sentido, uno de los integrantes designados por el Ministerio de Justicia para la comisión paritaria establecida en enero de 1909, el registrador de la propiedad Diego Pazos, llegó a elaborar un muy interesante borrador de proyecto de ley para la coordinación entre Registros y Catastro y de creación de los títulos reales en el que merecería la pena detenerse<sup>75</sup>. Aventuro que el proyecto fue obra más personal de este registrador que conjunta de la parte de la comisión designada por el Ministerio de Justicia. Porque el tenor del articulado, como sucediera con la frustrada enmienda parlamentaria para el reconocimiento de efectos posesorios a la certificación catastral, volvía a poner de manifiesto la disposición de registradores a colaborar en el desarrollo de la LC, pero con las dos condiciones de: a) sostener la función principal del Registro de la propiedad respecto de la complementaria y subordinada del Catastro, que se evidenciaba en el desarrollo del artículo 27LC sobre organización única de la oficina registral y en la limitación de efectos de las cédulas catastrales; y b) la participación de los registradores en lo que consistía prioridad de la norma, esto es, la movilización del valor de la propiedad, aun a costa de los sacrificios que ello depararía para colectivo notarial, como consecuencia de la creación de los llamados títulos reales.

El proyecto de Pazos fue visto por algunos notarios como una egoísta manera de salvar los peligros de la LC, acrecentando los ingresos del cuerpo de

---

<sup>74</sup> Véase p.e., el anónimo X., «Hacienda y Gracia y Justicia. El Catastro y la inscripción obligatoria», *GRN*, 84 (ene-jun 1910), pp. 49-50.

<sup>75</sup> PAZOS GARCÍA, D., «Ensayo de un proyecto de bases de concordancia entre el Registro de la propiedad y el Catastro y establecimiento del título real», *GRN*, 84 (ene-jun 1910), pp. 265-278 donde se publicó en 28 de abril de 1910. Según aparece en su primera nota, este ensayo estaba destinado a aparecer en el *ADGRN*, pero, tras el cese de Javier Gómez de la Serna, la nueva dirección general estimó que no encajaba en esta publicación. Posteriormente también lo insertó *La Reforma. Revista notarial*, 256 (23 de mayo de 1910), 257 (30 de mayo de 1910). Quien había debido apadrinar el *Ensayo* en el *ADGRN*, se pronunciaba, como fiscal, a favor de los medios de movilización de la propiedad del acta australiana, GÓMEZ DE LA SERNA, J., «Apertura de Tribunales. Fragmento de la memoria del fiscal de S. M.» *GRN*, (jul-dic, 1910), pp. 217, para lo que la LH «no responde ya a las necesidades actuales. Hay que alterar sus bases radicalmente, fundiendo esta institución con la del Catastro y el Registro fiscal en unas solas manos [...]; movilizandando la titulación por medios análogos a los ideados por Torrens, y haciendo el registro forzoso [...] El mapa catastral, el amillaramiento de Hacienda y el título jurídico, deben coincidir en absoluto e ir estampados en el documento que acredite el dominio de cada uno».

registradores, a costa de la mayor depresión del colectivo notarial<sup>76</sup>. Desde este mismo colectivo, para conjurar los riesgos de la LC, se contraatacaba con la atrevida propuesta de la fusión de ambas clases de funcionarios<sup>77</sup>, e incluso se formulaba un proyecto alternativo, que era toda una provocación contra los registradores<sup>78</sup>.

Pero, mucho antes de que en el Reglamento que debía desarrollar la ley de 1906 se aclarase el alcance de las aplicaciones y efectos jurídicos del Catastro, y antes de que la comisión a la que pertenecía Diego Pazos siquiera llegara a constituirse, se dio al traste con las posibilidades de llegar a un acuerdo sobre esta coordinación por la aprobación de la ley de 29 de diciembre de 1910. El artículo 8 de esta disposición llevaba la sede de las oficinas de conservación catastral a las capitales de provincia, frustrando la esperanza que los registradores habían depositado en el artículo 27LC de subordinar el servicio catastral al Registro de la propiedad en una única oficina<sup>79</sup>. La decepción con esta decisión

<sup>76</sup> Cfr. [s.a], «Acerca de un proyecto», en *La Reforma. Revista notarial*, 260 (20 de junio de 1910). La «merecida impugnación» de la fórmula de títulos reales, en lo que se quería ver, de nuevo, la introducción del sistema Torrens en España, tan lesivo para el notariado la hacía también otro individuo de esta clase, DE LA TORRE, T., «Catastro y Notariado», *La Reforma legislativa*, 39 (1910), esp. 313-315, 361-362.

<sup>77</sup> GARCÍA ALEJANDRE, E., «Ley del Catastro. Segundo aviso», en *La Reforma. Revista notarial*, 248 (28 de marzo de 1910), pp. 113-115.

<sup>78</sup> MENGUAL, J. M.<sup>a</sup>, «El Catastro, el Registro y la Notaría», en *La Notaría*, 10 (15 de mayo de 1910), 12 (15 de junio de 1910), 13 (1 de julio de 1910), 17 (1 de septiembre de 1910), 2 (15 de enero de 1911), 4 (15 de febrero de 1911), 8 (15 de abril de 1911), que es serie ahora disponible en la selección de Garrido Melero, M., Fugardo Estivill J. M., Serrano de Nicolás, Á (eds.). *Revista la Notaría. 150 Anys*. Barcelona, Bosch/Colegio notarial de Cataluña, 2008, t. I, pp. 318-325. Este notario echaba de menos que no hubiera habido entonces una reacción organizada y liderada por las directivas de las clases de los registradores y los notarios ante una norma que amenazaba de muerte a estos colectivos. Para ello acudía a los antecedentes dieciochescos del régimen hipotecario prusiano con el objetivo de probar que, incluso allí donde había Catastro, no se había confundido con los libros del Registro, y la mera certificación catastral no era título que, a diferencia de lo que se pretendía en España, pudiera acceder al Registro sin la autorización judicial o la de un funcionario peritísimo e imparcial, pues se discrepaba de que todo lo pudiera hacer el registrador. No podía prescindirse de la intervención del notario por la complejidad de las transacciones, pero fundamentalmente por el interés del mismo Estado en la propiedad territorial. En realidad, la serie de artículos parece que obedecía a contrarrestar el impacto del borrador de Diego Pazos, como se evidencia en las muy críticas notas al pie. El proyecto alternativo que ofrecía este notario («Bases para armonizar el Catastro con el Registro y la Notaría y creación del Título real» § IX) fijaba las oficinas de conservación catastral en distritos judiciales, partidos y capitales de provincia, pero para poner a su frente a peritos e ingenieros agrícolas; atribuía la liquidación del impuesto de derechos reales a estos conservadores catastrales; devaluaba los efectos de los títulos reales; y constreñía a los registradores obligándoles a tener siempre en cuenta el dato catastral en las inscripciones y certificaciones.

<sup>79</sup> La decisión supuso un mazazo no solo para los registradores de la propiedad, sino también para quienes fuera del campo jurídico se habían significado en el impulso de la ley de 1906. Tal fue el caso del ingeniero militar Francisco Martín Sánchez, quien en sede parlamentaria atacaba el proyecto de ley de reforma de la Contribución Territorial presentado por el ministro de Hacienda liberal Eduardo Cobián, por la idea que contenía de trasladar las oficinas de conservación a las capitales de provincia. Este diputado proponía que debía caminarse hacia la fusión porque «más que instituciones hermanas, han de llegar a ser una sola institución el Registro de la

no amilanó al colectivo de registradores que desde diversos foros se movió para que el inminente Reglamento del Catastro (RC) pudiese revertir la situación<sup>80</sup>. Pero cuando la norma reglamentaria confirmó la dislocación de la oficina catastral, la disposición no necesariamente comprometida de los registradores con la ejecución de la LC se tornó en beligerante<sup>81</sup>. De nuevo Diego Pazos, en nombre de la Asociación de registradores, publicó la Memoria de dicho colectivo de 1913 en la que como punto destacado obraba precisamente, no la coordinación, sino la «divergencia según la legislación actual» entre el Registro y el

---

propiedad y la conservación del Catastro». Las oficinas debían estar en el mismo local «presididas por el registrador de la propiedad, auxiliados por un perito y un topógrafo»; y habría que «*modificar inmediatamente la ley Hipotecaria, para venir a que el Registro de la propiedad sea realmente la oficina de conservación del Catastro; es decir, que no solo estén unidas, sino que sean una misma cosa*». Por eso, la ley de presupuestos debía crear la Dirección del Catastro de la que dependerían los Registros de la propiedad. En su respuesta, el ministro tachaba esta idea de fusión de peligrosa, imposible e irrealizable «porque se desnaturalizaría realmente la esencia de una y otra». Pero el argumento natural de la diversidad de esencias no era el de hechos y derechos, sino otro: «en el Registro de la propiedad solo podrá constar la propiedad inscrita; el Catastro ha de registrar toda la propiedad existente». Replicaba Martín Sánchez afirmando que su idea se había realizado «en los países más adelantados», cfr., *DS, Congreso*, s. 16 de noviembre de 1910, pp. 2073-2084. Todavía el debate continuaría entre Martín Sánchez y el diputado liberal José Rosado, quien se esforzó en sostener el proyecto gubernamental con un primer argumento que apelaba a la provisionalidad de la concentración de las oficinas en las capitales de provincias (fácilmente deshecho por Martín Sánchez que solo tuvo que indicar que allí donde se había terminado el Avance no se había devuelto la conservación a los partidos); con un segundo y flojo argumento de reducción al absurdo, sobre que la petición de Martín Sánchez llevaría a crear Notarías, Registros fiscales, de la propiedad y oficina catastral en cada aldea; y con un tercer argumento que señalaba la división en el seno del partido conservador sobre la bondad del sistema de Avances, cfr. *DS, Congreso*, s. 3 de diciembre de 1910, pp. 2638-2643. La discusión sobre ese artículo se cerraría con la transacción ofrecida por Cobián de redactar la fijación de las oficinas catastrales en sentido condicional, una vez que el ministro liberal reconoció al diputado conservador que solo era el coste de sostener oficinas catastrales en los 509 partidos judiciales lo que explicaba la propuesta gubernamental de llevarlas a las capitales de provincia, cfr. *DS, Congreso*, s. 6 de diciembre de 1910, pp. 2718-2724.

<sup>80</sup> Aunque una lectura demasiado optimista de los artículos 41 y 63 del Reglamento del Catastro de 23 de octubre 1913 (*Gaceta de Madrid [=GM]*, de 25 de octubre) podría dar alguna esperanza todavía a los registradores en el sentido de poder participar en la conservación, o de que se hubiera restablecido el artículo 27LC que había sido declarado suspenso en 1910, lo cierto es que la interpretación auténtica que primó y se mantuvo fue el desarrollo que los artículos 18 y 19 del RD de 5 de enero de 1911 dieron al artículo 8.º ley de 29 de diciembre de 1910, fijando las oficinas en las capitales de provincia. Todavía después los registradores solicitaron del Ministerio de Hacienda que pudiesen conservar en los Registros la documentación necesaria para poder proceder a la comprobación de valores para la liquidación del impuesto de derechos reales, de lo que eran responsables. Esta solicitud se desechó por RO del ministro de Hacienda de 21 de abril de 1912, *apud.* [Pazos], *Memoria*, p. 216.

<sup>81</sup> Tras la ley de 1910 los registradores también se desentendieron del reconocimiento de efectos al artículo 38LC. En este sentido, el Ministerio de Hacienda presionó para obtener del de Justicia la RO de 23 de julio de 1912 (*GM* 24 de julio de 1912) en la que se recordaba a notarios y registradores su exacto cumplimiento. Aunque en unos primeros momentos uno de estos celosos funcionarios hizo caso de este recuerdo, como pone de manifiesto la RDGRN de 16 de septiembre de 1913 (*GM* de 15 de noviembre de 1913), sin embargo, todo indica que, consumado el divorcio entre Catastro y Registro, ni notarios ni registradores estuvieron por la labor de cumplir con el art. 38 LC.

Catastro<sup>82</sup>. En esta *Memoria* podemos localizar algunos de aquellos elementos que tanto condicionaron la coordinación entre Catastro y Registro en la primera mitad de siglo. Pero, de entre todos ellos, merece la pena detenerse en dos de dimensión jurídica: el acceso de la posesión al Registro y la calificación de situaciones reales antiguas, esto es, no acomodadas a los estándares de la propiedad contemporánea. Por lo que se refiere a lo primero, y una vez que desde los Registros se apuntaba que el único efecto que podría tener el Avance catastral era el posesorio<sup>83</sup>, se objetaba que entonces pugnarían dos posesiones, acaso ninguna de ellas material, la deducida de la cédula catastral y la producida por la inscripción registral. Sobre esta duplicidad se recordaba que la reforma de la LH de 1909, posterior a la LC de 1906, había reforzado el valor de las inscripciones en el Registro al conceder al titular inscrito la presunción *iure et de iure* de ser el poseedor (art. 41 LH)<sup>84</sup>. Por lo que se refiere a lo segundo, se hacía ver la ingenuidad que suponía pensar que un Catastro parcelario pudiese servir para calificar la complejísima herencia de un Antiguo Régimen consistente en una intrincada trama de derechos, aprovechamientos y usos que todavía pivotaban sobre la tierra en España, y acusadamente en algunas de sus provincias. En este sentido, se apuntaban los errores que se cometían en el Avance catastral por:

«La complejidad de los derechos de propiedad en ciertas comarcas, como en los casos de pertenecer a distintas personas el vuelo y el suelo, y los aprovechamientos de este entre varios coparticipes en partes aritméticas o ideales,

<sup>82</sup> [PAZOS, D.] Asociación de Registradores de la Propiedad de España. *Memoria que publica su Junta Central, redactada y ordenada por el presidente de la misma*, Madrid, 1913, pp. 195-220 (Sección C «El catastro y el registro de la propiedad en su actual divergencia en la legislación española», pero especialmente, pp. 209-218.

<sup>83</sup> A la espera del RC de 1913, el registrador ARAGONÉS, P., «Algunas ideas para confeccionar un regular catastro», *GRN*, 87 (jul-dic, 1911) pp. 129-141, había propuesto un sistema que se basaba en el reparto entre el Estado, los municipios y los propietarios de las responsabilidades y gastos del levantamiento de un Catastro. La penúltima fase de este sistema consistía en «el examen de los títulos de propiedad, que las partes irán presentando y, a falta de estos, en las declaraciones de los testigos que se presenten para acreditar la posesión, levantándose acta (que en su día podrá servir en sustitución del expediente posesorio)». Esta idea estaba en consonancia con la adición propuesta por los registradores en la discusión parlamentaria de la LH de 1909, *vid. supra*, n. 65.

<sup>84</sup> «[...] No desconociendo las que pretenden dar efectos jurídicos al simple catastro administrativo, las invencibles dificultades que aquél ofrecería si al tiempo de su formación se esclareciese puntual y detalladamente la situación jurídica de los derechos reales inmobiliarios, así como la extensión y límites de cada inmueble, que frecuentemente se ofrecen con cierta confusión, vaguedad e incertidumbre, recurrieron al expediente de hacer constar solo al “poseedor material” de la parcela catastrada. Si esto se hiciera con el solo fin de reconocer al contribuyente de los impuestos territoriales, perfectamente, porque aun en caso de equivocación o error, podría subsanarse, sin gran lesión dentro del mismo orden administrativo, pero revestir ese superficial reconocimiento, de carácter jurídico trascendente a tercero, eso no puede hacerse en contra o competencia de un “estado de derecho” consagrado por un régimen de inscripción ó Registro de la Propiedad.=Si así no fuese, resultaría que en el catastro tendríamos un registro de poseedores materiales, enfrente de otro registro donde hay dueños y pudiera haber también poseedores [...] A falta de una mención más explícita [de la LC] a la conservación del sistema de la legislación hipotecaria, esta ha sido reformada por ley posterior, de 1909, que refuerza el valor de las inscripciones, en su art. 24, y sobre todo en la afirmación de la legitimación registral *iure et de iure* incluso contra cualquier poseedor del art. 41», [PAZOS] *Memoria*, p. 199.



subiendo de punto *las dificultades y errores consiguientes, la existencia de gravámenes censuales y pensiones y otros gravámenes de naturaleza compleja y dudosa*, hipotecas y otros derechos, especialmente condiciones y reservas de los contratos y últimas voluntades, todos de naturaleza real que a los inmuebles afectan»<sup>85</sup>.

La decisión de no subordinar institucionalmente el servicio del Catastro al del Registro en una sola oficina, que desvirtuaba lo más fundamental de la LC<sup>86</sup>, también tenía para los registradores otras consecuencias de alcance<sup>87</sup>. Sobre la, entonces muy sensible, cuestión de facilitar la inscripción de la pequeña propiedad, la *Memoria* se alineaba ahora con las objeciones formuladas por los notarios en torno a las consecuencias del artículo 38LC<sup>88</sup>; o, en relación a la creación de los títulos reales para la movilización «del valor» de la propiedad, que había sido uno de los objetos principales en el *Ensayo* de Diego Pazos, ahora se abundaba en la idea de que no era necesaria la LC para la producción de este tipo de títulos.

Pero creo que el mayor efecto que tuvo esa decisión de finales de 1910, para dificultar en el futuro cualquier tipo de relación entre Catastro y Registro, consistió en que desde entonces se sentó –de momento más por motivos prácti-

<sup>85</sup> *ibid.* p. 212, el énfasis es mío.

<sup>86</sup> «El citado art. 27 de la ley, se hace cargo, al fin, de la existencia de los Registros de la Propiedad, (que vuelve a olvidar en los siguientes artículos), y establece lo que para nosotros es el extremo más fundamental de la misma y a nuestro entender; debe inspirar y servir de base y objeto principal de los trabajos de la Asociación de Registradores, y al cual debieran subordinarse los demás preceptos de idéntica índole, contenidos en aquella [...] ¡Lástima que tal artículo, lo mejor de la ley en este orden, no hubiera sido debidamente desarrollado, y antes al contrario haya sido desvirtuado en otros, y en especial, por otra ley [de 29 de diciembre de 1910].», *ibid.* 210. El énfasis es mío.

<sup>87</sup> Que ya se habían señalado en la prensa especializada, antes de la aprobación del RC, p.e. CAZORLA, J., «El Servicio catastral y el impuesto de derechos reales», *GRN*, 89 (jul-dic 1912), pp. 17-20, quien, dirigiéndose a los registradores que formaban parte de la comisión de redacción del RC, señalaba como efecto de la dislocación la incomodidad del contribuyente, pero también las dificultades e incluso la responsabilidad del registrador, como liquidador del impuesto, quien dependía de la irregular llegada de los datos del Servicio catastral provincial para la comprobación de la base imponible. Pero este efecto también lo criticaban los terratenientes, como argumento añadido en la campaña contra el sistema de Avances. Véase, en este sentido, la intervención del senador y gran terrateniente cordobés, Mariano Sanjuán Moreno, en *DS, Senado*, s. 28 de octubre de 1912. pp. 2286-2289.

<sup>88</sup> Se consideraba que el 38LC era «prescripción desarmónica con nuestras leyes civiles que regulan la propiedad inmobiliaria, inconveniente e innecesaria en el estado jurídico actual, quizás justificada después de establecido el título real y único, y admisible, con alguna modificación, si se plantease resueltamente el consorcio del catastro con el Registro de la propiedad, sobre la base de las oficinas de conservación de aquel, unidas, sin confusión a las del último. De imposible o inútil cumplimiento, cuando la descripción de la hoja catastral no coincide, caso bastante general, con la que figura en el Registro de la propiedad, embarazoso en grado sumo, como cuando se trate, por ejemplo, de un título de 500 o 1000 fincas o más, cuyos planos u hojas tendría con ímprobo trabajo que confrontar el Notario y el Registrador con las respectivas descripciones, fomentándose así, según hemos apuntado, el documento privado, que liquidado del impuesto de derechos reales, sería bastante para producir efectos en el catastro y está exento de aquellos embarazos». [PAZOS], *Memoria, op. cit.*, p. 215, el énfasis es mío.

cos que conceptuales— la afirmación de que Catastro y Registro debían seguir caminos totalmente separados. No faltaba de nuevo una metáfora familiar. La decisión de no acceder a la pretensión de los registradores de someter el Catastro a la tutela del Registro, bajo la forma de un «consorcio» materializado en una única oficina de conservación, había hecho que ya no se hablase de «instituciones hermanas», sino de cónyuges que, para no entorpecerse, lo mejor que podían hacer era formalizar un «divorcio»<sup>89</sup>.

## V. PROGRESOS DEL AVANCE CATASTRAL, INICIATIVAS PARLAMENTARIAS Y REACTIVACIÓN CORPORATIVA. EL PROYECTO CAMBÓ Y LAS PROPUESTAS DE LOS REGISTRADORES

Una vez publicado el Reglamento del Catastro de 1913, coincidente con la publicación de la Memoria de la Asociación de registradores, el asunto de la coordinación dejó de tener una presencia tan significativa en las revistas profesionales de esta burocracia jurídica. Resignados a seguir cada uno su propio camino, las menciones al asunto en esta prensa especializada daban altavoz a la denuncia de los errores de calificación de derechos que se cometían en el Avance catastral<sup>90</sup>. Estas manifestaciones no solo tenían el sentido de un *quod erat demonstrandum* sobre la equivocación del Ministerio de Hacienda, sino también el de reforzar la idea de que en España no se podía reproducir la experiencia de un Catastro jurídico único de modelo suizo<sup>91</sup>. Porque la ley de 29 de diciembre

<sup>89</sup> Conclusivamente, *ibid.* p. 219: «Estimando como la mejor orientación, la de procurar el “consorcio” del Registro de la propiedad con el catastro, asignando a éste, respecto a aquel, el importante papel de fortalecer su base física, real y objetiva, no hay otro camino ni otro medio teórico-práctico de concordancia, con notoria utilidad de los intereses así públicos como privados y singular economía del Tesoro, sino el de que se tome como punto de partida la instalación de ambos servicios en una sola oficina según el tipo alemán o suizo, o por lo menos en lugar inmediato. [...] Si, por el contrario, se considera, equivocadamente, que se oponen a ello motivos suficientes de jerarquía o disciplina administrativa u otros de carácter burocrático, únicos que han podido alegarse en contra de aquella racional organización, entonces, *es evidentemente preferible ir en derechura al divorcio o separación completa de ambas oficinas*, sin más relación, si acaso, que la que hoy existe con los amillaramientos, borrando todo otro efecto jurídico del Catastro, con el fin de que ya que no auxilie, no entorpezca la contratación en la marcha del Registro de la propiedad.».

<sup>90</sup> Prueba de que la burocracia letrada no había olvidado la importancia del tema, es que fue escogido por la DGRN para la Memoria del año 1919 en cumplimiento del artículo 514 RH: «[...] medios más adecuados de armonizar el Registro y el Catastro, donde estén aprobados los avances catastrales», *ADGRN*, 1922, pp. 497-503.

<sup>91</sup> En todo caso se advierte en el seno del campo jurídico registral un debate sobre si insistir en caminar hacia la experiencia del modelo del Código civil suizo, o bien hacía la total separación, una vez que se había frustrado la posibilidad de la oficina única abierta por el 27LC. En este sentido resulta reveladora la opinión, discrepante de la de Gómez de la Serna, de MORELL TERRY, J., *Comentarios a la legislación hipotecaria*. Madrid, Hijos de Reus editores, 1917, T. II, p. 121: «el Catastro y el Registro deben hallarse, como quería la Ley, íntimamente unidos y relacionados, no en una sola Oficina y con un solo Jefe, como algunos pretenden, pero sí en un mismo local y

de 1910 había frustrado la posibilidad de plantear una armonización «simultánea» de las dos instituciones. De poder haberla en el futuro, ya solo podría serlo «sucesiva», pero donde, como había anticipado Torres Muñoz, el proceso de coordinación debería empezar en el Registro, de forma paulatina, e individual, aprovechando el momento de la inscripción voluntaria de las transmisiones de dominio<sup>92</sup>.

Los años que sucedieron al divorcio de los registradores con el Ministerio de Hacienda también fueron los de la intensificación de los trabajos del Avance catastral favorecido por la reorganización de las instituciones encargadas de llevarlos a cabo y por la dotación de un mayor presupuesto<sup>93</sup>. Solo a principios de los años veinte, cuando el ritmo de dichos Avances comenzó a ralentizarse, el problema de la coordinación con el Registro volvió a escena, sobre todo en iniciativas parlamentarias que ponían de manifiesto que no se había olvidado la afrenta cometida en 1910 de dislocar la oficina catastral respecto de las sedes de los Registros<sup>94</sup>, en un contexto en el que seguía siendo problema candente que la pequeña propiedad no solo permaneciera al margen del Registro, sino que, facilitada por la normativa catastral, huyera de la titulación auténtica para desesperación más de notarios que de registradores<sup>95</sup>. El retorno a la escena del debate profesional y político de la cuestión de la coordinación entre Catastro y Registro de propiedad a partir de los primeros años de la década de los veinte se explica también por un factor personal; la extinción del organismo al que se hizo responsable de aquel divorcio; y la inminencia de algunos efectos jurídicos de la LC vinculados al estadio de finalización del propio Avance. En efecto, fue la entrada en el Ministerio de Hacienda de Francisco Cambó la que propició esta recuperación, porque en su intenso pero corto mandato, tras disolver la

---

ayudándose recíprocamente para cuantos datos y antecedentes fuesen necesarios o convenientes, sin necesidad de certificados y comunicaciones». Por el contrario algunos registradores, todavía en 1919 sostenían la propuesta de la fusión institucional tomando «como autorizados precedentes, otras legislaciones extranjeras como las Austria, Cantón de Vaud y Holanda, que o bien tienen establecidas las dos instituciones en la propia localidad y aun en un mismo local, siquiera estén representadas aquéllas por funcionarios de distinto orden, o encomiendan a un solo funcionario, llamado conservador de los derechos reales, cual en el mencionado Cantón de Vaud ocurre, la misión de realizar ambos servicios», cfr. *ADGRN*, 1922, p. 503.

<sup>92</sup> [PAZOS], *Memoria*, *op. cit.*, p. 219.

<sup>93</sup> Cfr. PRO, Estado, *op. cit.*, pp. 262-275.

<sup>94</sup> En este sentido, el Duque de San Fernando Quiroga rogaba en sede parlamentaria al ministro de Hacienda que las oficinas catastrales se instalasen en las cabezas de partido, revirtiendo la decisión de la ley de 1910. Esto fomentaría el acceso de la pequeña propiedad al Registro, desincentivaría el recurso al documento privado y supondría «un gran servicio a los propietarios, a los notarios y registradores y al público en general», *vid. DS, Congreso*, s. 11 de mayo de 1922, pp. 1334-1336. La negativa del Ministerio por motivos económicos se leyó en esa sede poco después, *DS, Congreso*, s. 24 de mayo de 1922, p. 1744.

<sup>95</sup> Además de su preceptivo resumen en *ADGRN*, una revista profesional reprodujo el contenido íntegro de algunas de las memorias de los registradores de las que tuvo noticia. En 1919 la del registrador de Jaén, Juan Gay, advertía que la admisión de los documentos privados para causar altas y bajas en el Catastro, obligatorias para la liquidación del impuesto, había convertido este registro fiscal «como ya el vulgo lo llama- en la catástrofe que acaba con el registro de la pequeña propiedad», cfr., *GRN*, 1919, p. 252.

Junta del Catastro, organizó una comisión de composición más predispuesta a lograr esta coordinación<sup>96</sup>. Esta comisión llegó a formar la parte relativa a esta materia en un nonnato proyecto de ley de modificación de tributos y Haciendas locales<sup>97</sup>. En ese proyecto se partía del deslinde contradictorio y se aprovechaba el documento privado para, en poco tiempo, formar un Catastro que fuera más lejos del Avance e incluso del parcelario<sup>98</sup>. Pues, sin embozo alguno, Cambó defendió en el preámbulo del proyecto de ley que se planteaba la necesidad de que el Catastro fuera de naturaleza jurídica, y además no se renunciaba a que, en algún momento, pudieran fusionarse los libros del Registro y del Catastro, objetivo este «que no deja de prepararse en el [articulado del] proyecto»<sup>99</sup>. Pero se daba además una circunstancia que, para el ministro de Hacienda, hacía más perentoria la búsqueda de dicha coordinación perfecta: por entonces se generalizaba el cumplimiento del supuesto de hecho contenido en el artículo 37LC<sup>100</sup>.

<sup>96</sup> Uno de sus integrantes, el omnipresente ingeniero agrónomo Enrique Alcaraz, calificaría en sus memorias este órgano como «Junta de Codificación del Catastro», desvelando que lo que pretendía el ministro Cambó era «refundir en un solo cuerpo toda la legislación del Catastro, ya copiosa, eliminando de ella lo incumplido o incumplible, luego de obtenida la indispensable autorización parlamentaria». Junto a Alcaraz, la comisión la integraban algunos sujetos que volverán a comparecer en esta historia: «El Subsecretario D. José Beltrán y Musitu que la presidía, D. Antonio Becerril, director general de Contribuciones, D. Jerónimo González, alto funcionario de la Dirección general de los Registros, de altísima mentalidad y superlativa cultura, el Subjefe de Castro de [riqueza] urbana...», ALCARAZ, E., *Cuarenta y cinco años de labor agronómica. Memorias de un profesional*, Valencia, Imp. Vives Mora, 1934, pp. 40-41.

<sup>97</sup> CAMBÓ, F., *Proyecto de ley de modificación de tributos y de reforma de las Haciendas locales presentado a las Cortes por Francisco Cambó*, Madrid, Sobrinos de Suc. de M. Minuesa, 1922.

<sup>98</sup> «De aceptarse el proyecto, y de seguirse con espíritu de continuidad el régimen de facilidades que ofrece, se conseguirán, a juicio del que suscribe, notorias ventajas, [...]; y en poco tiempo, utilizando los expedientes de deslinde que establece, y, en último término, los plazos que de oficio señala, se llegaría a hacer pasar toda la propiedad, voluntariamente o de una forma automática, a los registros hipotecarios, sin perder por ello ninguna de las garantías jurídicas que para los propietarios establece el derecho, salvo las consecuencias de la prescripción, en el Código civil establecidas y aquí en absoluto respetadas.» *ibid.*, p. XXXIV.

<sup>99</sup> *Ibid.*, p. XXXVI. En este articulado no aparecía la expresión «Catastro jurídico», sino que se aspiraba a alcanzar una correlación entre los «dos Registros», en cada uno de los cuales debería hacerse la descripción y caracterización de las fincas ante los respectivos funcionarios (base A). Si bien es cierto que el ansiado papel de los registradores en el Catastro quedaba muy mitigado («a quienes se dará en los trabajos del Catastro y su conservación la participación conveniente» –base B–). Pero los efectos de las inscripciones catastrales al cabo de diez años no tenían nada que ver con los previstos en el 37LC, pues solo se establecía que se inscribieran de oficio en el Registro («previas las formalidades que se estimen necesarias»), sin especificar si esta inscripción fuera en posesión o propiedad (base C). Sin duda era en la base F donde interpreto que se criticaba la exorbitancia e inanidad de los arts. 35,37 o 38 de la LC y se denominaba como «Catastro definitivo» lo que en el Preámbulo se anticipaba como «jurídico»: «En la ley nuevamente redactada se dará mayor precisión a las definiciones generales y a la diferencia entre el Avance catastral y el parcelario y el Catastro definitivo; se suprimirán todas las disposiciones que, por experiencia, hayan resultado impracticables u ociosas; [...]», *ibid.*, cfr. pp. 59-60. El énfasis es mío.

<sup>100</sup> «[...] de transcurrir el tiempo sin dar un cauce jurídico al art. 37 de la vigente ley, no pueden preverse las graves consecuencias que se habrían ocasionado, sin olvidar la unificación de las reformas posteriores y el propósito de poder llegar a un Catastro jurídico ahorrando al Estado

La reactivación de la cuestión de la coordinación entre Catastro y Registro tuvo respuesta del lado de los registradores, no solo en iniciativas parlamentarias, o en las memorias que elevaban a la DGRN de la que dependían, sino también en la prensa erigida en órgano de defensa de los intereses de este cuerpo de funcionarios<sup>101</sup>. Además de para su consumo interno, la crítica al sistema de Avances formulado desde esta prensa profesional tenía en confesado propósito de influir en los trabajos de la comisión creada por Cambó<sup>102</sup>. A las alturas de 1923 algunos registradores podían constatar que el «divorcio» había sido una mala idea<sup>103</sup>. Se trataba de restaurar la unión, ahora que soplaban desde el ministerio vientos a favor, pero sin renunciar un ápice a los que habían sido caballos de batalla desde hacía más de una década: la unificación y dirección por los registradores de la oficina catastral; la privación de efectos a la certificación catastral distintos de los posesorios; la inscripción obligatoria en el Registro; la denegación de la inscripción de las transmisiones cuando la finca no estuviera a nombre del enajenante en el Catastro; y, viceversa, la desestimación de la alteración catastral sin justificación previa del cambio en el Registro de la propiedad<sup>104</sup>.

Pero además de estas demandas, se ofrecía una solución distinta para facilitar la inscripción de la pequeña propiedad, o el retorno de la que había huido del Registro. Esta solución alternativa consistía en elevar las Juntas periciales a la calidad de tribunales interinos, asesorados por el registrador, como técnico jurídico, y por un funcionario agrónomo, como técnico físico, para resolver provisional pero ejecutivamente sobre el estado posesorio de las parcelas no inscritas en el Registro. En cuanto a las fincas «muertas», inscritas, pero respecto de las cuales se había perdido el tracto sucesivo, que ofrecían la dificultad

---

los gastos del parcelario», *ibid.*, p. XXXV. En cuanto a esto último, las memorias de los registradores ya habían advertido en 1919 que el artículo 37LC podía ya haber empezado a surtir efectos, en cuanto confería a la declaración catastral no contestada judicialmente en el plazo de 10 años «todo el valor legal y jurídico de un título real». Estas memorias se resumieron en *ADGRN* 1922, esp. pp. 500-503: «la invocada ley española [...] barrenando la institución del Registro de la propiedad y confundiendo los efectos jurídicos de éste con los que de hecho atribuirse deben al Catastro parcelario, estableció el radical y absurdo precepto del art. 37, que hace participar a las declaraciones catastrales de eficacia jurídica únicamente reservada a los asientos de inscripción en el Registro», p. 501.

<sup>101</sup> Me refiero al *Boletín de la Asociación de Registradores de la Propiedad*, fundado por Fernando Campuzano y Horma y editada entre 1920 y 1924. Este periódico que venía a tomar el relevo, en la defensa de los intereses corporativos de estos funcionarios, de la *Gaceta de Registradores y Notarios* (extinta en 1919) o de *La Reforma legislativa* (desaparecida en 1914, tras el asesinato de su director, Francisco De la Escosura). Sobre el fundador del Boletín, véase, IGLESIA MONJE, M. I., *Fernando Campuzano y Horma. Hipotecarista y agrarista*, Madrid, CORPME, 2007, que reproduce algunos de sus trabajos, y por donde cito el que más ha de interesarnos aquí: CAMPUZANO Y HORMA, F., «Registro y Catastro», *Boletín de la Asociación de Registradores de la Propiedad*, 18 (25 de junio de 1923); 21 (25 de julio de 1923); 25 (5/9/1923); 30 (25 de octubre de 1923); 32 (15 de noviembre de 1923).

<sup>102</sup> Era una forma de hacerse oír en el seno de esa comisión una vez que, contra lo que se hizo en la comisión nombrada en 1909, se había prescindido de incluir a un registrador, sin que bastase la presencia del letrado de la DGRN, Jerónimo González, *ibid.* p. 74.

<sup>103</sup> *Ibid.*, p. 74, 79-80, con velada crítica a la *Memoria* de [PAZOS].

<sup>104</sup> *Ibid.*, pp. 95-100.

del artículo 20LH, la solución propuesta pasaba por hacer «borrón y cuenta nueva». Este «perdón hipotecario» sería también atribución de esa Junta pericial elevada a Tribunal provisional, que determinaría el estado posesorio en un procedimiento alternativo («de espaldas») al previsto en la LH que no se podría utilizar respecto de fincas inscritas, y más barato que el carísimo expediente de dominio. Luego sería de más o menos tiempo que ese estado posesorio accediera al Registro, pero, de momento, podría desencadenar efectos fiscales en el Catastro<sup>105</sup>.

Pero lo que también se ponía de manifiesto era una argumentación que pretendía hacer indispensable la intervención del registrador que posibilitase el acceso de la pequeña propiedad al Registro, para poder tener abiertas las puertas del crédito territorial, gracias a la movilización del valor de esas propiedades. Los registradores advertían de la existencia de muy distintas y no precisamente minoritarias situaciones que ofrecían dificultades insuperables para acceder al Registro o, por no predicarse de finca material alguna, poder ser coordinadas con las hojas del Catastro. La ingenuidad del legislador de 1906 al dar efectos jurídicos al Catastro, y el error de haber prescindido de los registradores, traía causa de no haber tenido en cuenta:

«[...] que la característica de la parcela en el orden jurídico, es en muchas ocasiones un enjambre de derechos reales, donde el nudo propietario, convive con el usufructuario, y con el acreedor hipotecario, y con el subhipotecante, y con el *censualista*, y con el anotante, y con el Estado; y que ese propietario es un menor o un incapaz, o está sujeto a una condición, y que la transmisión del dominio y de los derechos reales, está sometida a *leyes tradicionales*, previsoras y justas, y que la movilización de la propiedad o del valor de esa propiedad, exige la absoluta garantía al tercero, y que incluso esa movilización no es tal movilización, sin el juego, *de todos los derechos que integran el dominio*»<sup>106</sup>.

Conviene no perder de vista la problemática ni la conflictividad que la invención del espacio, pero también de la propiedad contemporánea, podía desatar por desconocimiento de esas situaciones. El problema no consistía en que el Catastro dejase de reflejar propiedades especiales o discontinuas, como minas, montes, aguas, o concesiones administrativas que sí eran, y siguen siendo, hábiles para abrir folio registral en el Registro. El problema, más bien, consistía en la civilizada violencia de la abstracción y simplificación de un Catastro, elaborado sobre base topográfica<sup>107</sup>, que resultaba miope a toda la densidad de antiguos derechos y tenencias efectivas sobre la tierra, para ver solo al poseedor que lo era *iure et de iure* porque tenía a su favor la inscripción en el Registro según

<sup>105</sup> *Ibid.*, pp. 87-94.

<sup>106</sup> *Ibid.*, p. 77. El énfasis es mío.

<sup>107</sup> Para el argumento de la simplificación topográfica, pero al tiempo creadora de nuevas situaciones, SCOTT, *op. cit.* pp. 72-78. Y sobre la calificación violenta de la abstracción y simplificación del Catastro, creo que puedo efectuar parangón con lo que, en trabajo ya de referencia, afirmaba respecto de los efectos de la codificación, CARONI, P., *Lecciones de historia de la codificación*, Madrid, Dykinson, 2013, p. 47-48.

el artículo 41LH. Se trataba también de que los deslindes para formar el primero no ofreciesen resultados contradictorios con lo que constaba en el segundo. Conviene tener esto presente no solo para explicar la reacción de los desalojados con la que tuvo que bregar la dictadura en 1927<sup>108</sup>, sino también para matizar la interpretación sobre que la formación del Catastro jurídico solo obedecía a maniobra dilatoria<sup>109</sup>.

## VI. DE AUSTRALIA A SUIZA. LA IDEA DEL CATASTRO JURÍDICO EN LA DICTADURA DE PRIMO DE RIVERA

La resistencia tenaz de la élite terrateniente, representada en asociaciones y cámaras agrarias, y los propios errores del sistema, magnificados por campañas de prensa inclementes protagonizadas por autores que apenas disimulaban intereses corporativos, acabaron con el sistema de Avance catastral de 1906<sup>110</sup>. Las opiniones encontradas sobre el sistema de Avance también tenían un componente corporativo entre una burocracia técnica no jurídica. El asunto ahora enfrentaba a ingenieros agrónomos, de un lado, más partidarios de continuar con ese sistema bifásico para llegar a un Catastro parcelario y, de otro lado, a los ingenieros de montes, o los geómetras del Instituto Geográfico Nacional, que abundaban en señalar los errores, carestía e incluso la inutilidad del Avance. Los debates que se ventilaron en la prensa no solo profesional sobre la cuestión catastral en los meses inmediatamente siguientes al pronunciamiento militar corrieron parejos a los trabajos desarrollados por el Directorio militar encaminados a reformar de nuevo la legislación catastral<sup>111</sup>.

<sup>108</sup> *vid.* MARTÍNEZ-PÉREZ, F., *Posesión, op. cit.*, pp. 209-224.

<sup>109</sup> En este sentido, aventuro que parte de los terratenientes podría en el siglo xx estar sinceramente interesada en alcanzar, a través del reconocimiento de efectos a la certificación registral, la atribución de unos dominios, siquiera fuera en posesión, reconocida por su inscripción en el Registro. Pues este reconocimiento era más difícil conseguirlo por otros caminos, una vez que la reforma de 1909 había endurecido los requisitos de los expedientes de información posesoria. Si se conviene en esta idea, la situación, con un siglo de distancia, guarda similitud con la que, según PRO, Estado, *op. cit.*, pp. 221-222, llevó a los *Junkers* prusianos a favorecer el desarrollo de un Catastro jurídico.

<sup>110</sup> Para más detalles sobre esta campaña, *ibid.*, pp. 275-284.

<sup>111</sup> Fueron dos figuras del lado de esta burocracia técnica de ingenieros de montes y topógrafos las que descollaron en este periodo, no solo en su crítica al sistema de Avance, sino también, en lo que aquí más nos puede interesar, en la propuesta de un nuevo modelo de Catastro que, desechada la emulación que la ley de 1906 había hecho del sistema australiano, debía tender a alcanzar la perfección del entonces de moda Catastro del Código civil suizo. Estas figuras fueron las del ingeniero de montes, Ramón Pando (que formaría parte de la Comisión del Catastro), y la del geómetra, Paulino Castañeda. El primero se significó por la polémica que (desde el periódico *Informaciones* y en folletos como PANDO, R., *El Avance catastral. Razones de economía y equidad aconsejan su inmediata suspensión*, Madrid, 1924, o ya publicada la ley, *Id.*, *Una vergüenza nacional. El fracaso del Avance y la ejecución del Catastro Parcelario*, Madrid, 1925) sostuvo con Fernando de los Ríos, quien criticaba los planes del Directorio para un nuevo modelo de Catastro, p.e. DE LOS RÍOS, F., «Una cuestión nacional. El problema del Catastro», *El Sol*, 21 de noviembre de 1924. Castañeda aprovechó, sin embargo, la tribuna de la revista profesional defensora de los

Por lo que aquí interesa, la comisión encargada por la Dictadura para esta reforma terminó sus trabajos con un informe y con el texto de un proyecto de ley en los que el asunto de la coordinación entre el Catastro y el Registro tenía un peso no menor<sup>112</sup>, pero que no ha merecido tanta atención como la que justamente se ha prestado a los conflictos que provocaron los principios de la reforma emprendida por el Directorio militar y que consistían en: proceder a una unificación de trabajos cartográficos y agronómicos; privilegiar las aplicaciones militares; y no afectar a los intereses de una élite territorial<sup>113</sup>.

La atención que el proyecto de 1924 dedica a la cuestión de la coordinación con el Registro de la propiedad no guarda relación ni con la testimonial presencia del estamento jurídico en esa comisión, reducida al registrador de la propiedad Eustaquio Diez Moreno, ni con el nulo interés de la ponencia en contar con el Ministerio de Justicia en el trámite de consultas para presentar el texto definitivo<sup>114</sup>. El contraste es realmente llamativo no solo por su extensión en la parte dispositiva del proyecto (capítulo XVI, arts. 68-85), sino porque además esta cuestión pareciera, según su dictamen, fundamentar todo el texto. En defecto de mejores explicaciones, podemos convenir con la historiografía en que este asunto del enlace entre las dos instituciones, indispensable para hacer del sistema proyectado un verdadero «Catastro jurídico», era mera excusa, solo un «señuelo» que se venía ofreciendo a los propietarios para vencer la repugnancia hacia su formación<sup>115</sup>. Esto es, los más beneficiados por la ocultación fiscal habrían promovido el cambio hacia un modelo más riguroso, respecto del ideado en 1906, como maniobra dilatoria para evitar todo Catastro. Esta suerte de interpretación puede conducir a una banalización de la ley del 1925 (máxime del capítulo referido a la coordinación con el Registro, que ni siquiera llegó a aprobarse) con la que, sin embargo, no puedo estar tan de acuerdo. Interesa, a los

---

intereses del cuerpo para sostener que el sistema de Avance había provocado el «divorcio» con el Registro de la propiedad porque había traicionado la «buena y sabia» ley de 1906, que había ordenado «un Catastro probatorio, si bien influenciado por la doctrina del acta Torrens y empapado en el sistema prusiano, adaptado a nuestras costumbres latinas». No dejaba de referirse tampoco al error de haber dislocado la oficina catastral respecto del Registro, y llamaba «a contrarrestar también esa oposición a que Catastro y Registro vayan unidos, único medio de arribar a la apetecida coordinación de dos instituciones complementarias» cfr. CASTAÑEDA, P., «El avance de Catastro parcelario y el registro de la propiedad», *El Auxiliar de la Ingeniería y Arquitectura, Revista técnica y profesional*, 68 (10 de febrero de 1924). En el mismo medio abundaba contra un Catastro solo fiscal, ID. «El Catastro. Grave error financiero de considerarlo urgente desde el punto de vista contributivo» 70 (10 de marzo de 1924) pp. 78-82; ID., «El Catastro, sus principios y sus doctrinas», 72 (10 de abril de 1924), pp. 107-109; 73 (25 de abril de 1924) pp.122-126; 75 (25/05/1924), pp. 157-160.

<sup>112</sup> COMISIÓN RELATIVA A LA FORMACIÓN DEL CATASTRO DE LA RIQUEZA RÚSTICA Y URBANA, *Proyecto de decreto ley, Dictamen de la comisión*, Madrid, Tipografía Nacional, 1924, la parte referida a la coordinación en pp. 12-ss.

<sup>113</sup> Sobre esto, PRO, *Estado, op. cit.* 289-294.

<sup>114</sup> Sobre los antecedentes que condujeron a la ley de 1925, y los problemas que suscitó debe verse la documentación sita en AHN, FFCC, leg. 220-2.

<sup>115</sup> Ya anticipaba esta explicación PRO, J., «Los orígenes del Catastro parcelario de España», Canet Rives, I/Segura i Mas, A. (coord.), *El Catastro en España. De 1906 a la época actual*, Madrid, CGCCT, 1988, vol. 2, p. 25.



efectos de este estudio, analizar este proyecto y las reacciones que suscitó, porque resulta tremendamente revelador de las lógicas corporativas y competitivas de la burocracia profesional española contemporánea, pero también de los, tan ambiciosos como infructuosos, esfuerzos del Estado español –y su Administración departamentalizada<sup>116</sup>– de realizar políticas públicas de intervención en el régimen de la tenencia de la tierra con objetivos de reforma agraria, perecuación fiscal, fomento del crédito territorial, o pacificación política del campo.

Pues, en efecto, la obra de nuevo Catastro se presentaba como manifestación del poder soberano del Estado en la determinación de su territorio, más productor que garante de espacio administrativo y propiedad. En consecuencia, no solo el establecimiento de este nuevo modelo de Catastro tenía como presupuesto la realización de un deslinde general y contradictorio, sino que, por lo que aquí interesa, además se asentaba en el principio de que toda la propiedad catastrada fuera obligatoriamente inscrita en el Registro<sup>117</sup>. Se concretaba así normativamente la que había sido antigua demanda de la inscripción forzosa para que se arbitrasen varios medios, algunos de los cuales se reconocía que entrañaban cierta violencia. Para enervar esta objeción se apelaba a la máxima ciceroniana de la salvación del Estado<sup>118</sup>, y a la salomónica exigencia de sacrificios también de los funcionarios públicos<sup>119</sup>. Conviene distinguir, sin embargo, que esta visión directamente coactiva de la irresistible acción de la Dictadura en la constitución de los derechos de propiedad se refería solo a una fase de ingreso –de inmatriculación, si se prefiere– de la propiedad en el Registro. No alcanzaba, sin embargo, a la conservación de la relación entre Catastro y Registro, donde el mantenimiento de la correspondencia (mediante la obligación de que se inscribieran en el Registro todos los cambios producidos ulteriormente en la titularidad) dependía no de medios de coacción directa, sino de una «obligación civil» de los ciudadanos a los que no se podía forzar al cumplimiento de la ley, haciéndolo por ejemplo a su costa cuando se resistían, sino que debía procurarse con incentivos. Estos incentivos habían de consistir en la simplificación y abaratamiento de los trámites asociados a la inscripción. En este sentido, como sucediera con el *Ensayo* de Diego Pazos de 1910, parece que un registrador aprovechó su presencia en la comisión no solo para que se reflejara en el texto del proyecto la reiterada pretensión del cuerpo de que Catastro y Registro

<sup>116</sup> MARTÍNEZ-PÉREZ, F., «Categorías y cuerpos. Altos funcionarios en España (1852-1918)» en *AHDE*, 78-79 (2008-2009), pp. 461-480; PAN-MONTOJO, J., «El Estado según los altos funcionarios de la Hacienda española, 1881-1936», en *Historia y Política*, 36 (jul-dic 2016), pp. 75-101.

<sup>117</sup> CAMPUZANO, *op. cit.*, pp. 100-108, publicaba la última entrega de su artículo redactada ya tras el golpe de Estado. El nuevo contexto llevaba al autor a sostener que por fin era posible «decretando» imponer la inscripción obligatoria.

<sup>118</sup> «La Comisión trata de agotar todos los medios útiles para conseguir que la propiedad inmueble de España que esté catastrada sea inscrita en el Registro de la Propiedad. Si existe algo de violencia en los medios, el antiguo aforismo *salus populi suprema lex est* explicará nuestra voluntad.» *Proyecto de decreto ley, Dictamen de la comisión*, *op. cit.* p.12.

<sup>119</sup> [...] cabe proponer al Gobierno que imponga al Tesoro Público una rebaja del 50 % por ejemplo, en los impuestos del timbre y derechos reales que deban satisfacer esos documentos, y el mismo gravamen a los funcionarios que cobran por arancel, sobre todo tratándose de fincas de poco valor pertenecientes a modestos propietarios.», *ibid.*, p. 11.

se unificaran una sola oficina<sup>120</sup>, sino también para, socolor de la búsqueda de esa simplificación y abaratamiento de trámites, ampliar las funciones, y con ello los emolumentos, de la clase de los registradores con otras atribuciones, como la autorización de la inscripción de documentos privados, que venían a deprimir aún más la situación de los notarios<sup>121</sup>.

Pero el capítulo del proyecto de ley del Catastro de 1924 referido a la coordinación con el Registro, como sucediera en 1906, pero también en el *Ensayo* de 1910, contemplaba otros efectos jurídicos que podían parecer exorbitantes en una disposición para cuya redacción no se había contado con el Ministerio de Justicia, como eran el diseño de un nuevo expediente de dominio, que cambiaba la redacción del artículo 400 LH; la reducción a diez años del plazo de prescripción adquisitiva del dominio a partir de la inscripción de la información posesoria (art. 81); la purga de gravámenes antiguos; o, fundamentalmente, la producción de los mal denominados «títulos reales» para la movilización –del valor o, solo,– de la propiedad inmueble. La posible objeción sobre la falta de participación del departamento de Gracia y Justicia trataba de enervarse aludiendo precisamente al antecedente de la ley de 1906, pero ahora también a la asimilación del Directorio, que había ordenado la elaboración de esta ley, con un «Consejo de ministros».

De nada sirvió esta excusa no pedida. Porque, a diferencia de lo que había acontecido con el *Ensayo* de 1910, el proyecto no solo ninguneaba al departamento de Justicia y a los cuerpos y clases de funcionarios más involucrados, sino que ahora además la centralización de las operaciones catastrales en el Instituto Geográfico Nacional orillaba también al Ministerio de Hacienda. A falta de una reacción del Ministerio de Justicia, fue la Dirección de Rentas la

<sup>120</sup> El artículo 69 del proyecto decía que las instituciones no perderían «por ahora» su carácter y fines peculiares. Sin embargo, en el dictamen se aclaraba esa acotación, pues el diseño se acercaba más al modelo suizo que al alemán: «El trabajo [...] de conservar el paralelismo entre Catastro y Registro puede establecerse de dos modos: o dando periódicamente el primero al segundo los datos físicos del cambio sufrido por las parcelas, y el Registro al Catastro los datos jurídicos correspondientes a la propiedad, como se hace en Alemania, o siendo incesante ese influjo y recíproca conformidad. Si se adopta el sistema de que las oficinas de conservación del Catastro y el Registro residan en la misma localidad, aunque no sea en el mismo edificio, no hay inconveniente en seguir el segundo régimen.», *ibid.* p. 12.

<sup>121</sup> Artículo 78. *Ibid.* Y aunque, en el mismo texto parece también se compensaba a la clase notarial, otorgándoles su antigua demanda de poder autorizar los expedientes de información posesoria, en realidad se les concedía bien poco o nada. Porque estas informaciones posesorias eran un recurso en crisis, tras las exigencias y limitaciones introducidas en la reforma hipotecaria de 1909, entre las cuales estaba la de no poder servir para reanudar el tracto sucesivo, como también explicitaba ese artículo del proyecto. En este sentido se quejó contra el proyecto el Colegio Notarial de Madrid, afeando la actuación del registrador presente en la comisión, no sintiéndose en ella representada, y pidiendo, por ello, un puesto en la comisión del Catastro prevista en la ley. Una vez desaparecido el capítulo XVI del texto definitivo de la ley, lo que esta clase agradeció vivamente, dejó de tener sentido parte de la reclamación, pero no la pretensión de tener un representante en la comisión, lo que se concedió en mayo de 1924, ampliando en uno el número de vocales de la misma, AHN, FFCC, 245-1. exp. 34. y 251-2, exp. 94.

que señaló más duramente la exorbitancia del proyecto<sup>122</sup>. Todos estos antecedentes creo que explican por qué esta parte del proyecto se quedó por el camino. No prosperó por las dificultades que entrañaría y, fundamentalmente, porque, como entendió el ingeniero militar Pedro Vives Vich, subsecretario del Ministerio de Fomento, estas cuestiones de coordinación, de un lado, debían ser merecedoras de una ley especial en cuya formación el Ministerio de Justicia habría de tener una mayor participación; y, de otro lado, importaba primero formar el Catastro, como tarea urgente, antes de pensar en su coordinación con el Registro de la propiedad<sup>123</sup>. La supresión sobre la marcha de esta parte del proyecto explica algunas de las contradicciones de la ley resultante de abril de 1925. Porque, aun cuando en su preámbulo se establecía la necesidad de la avenencia y necesidad de correspondencia entre Catastro y Registro, sin embargo, el apartado referido a los efectos del Catastro desaparecía de la parte dispositiva, y con ello las necesarias reglas de coordinación, que se dejaban para otro momento. Desechada la idea de forzar una inscripción registral obligatoria por una vía directa<sup>124</sup>, pero también por la indirecta de poner en coordinación el

<sup>122</sup> La Dirección criticaba el cambio de modelo y apostaba por conservar el sistema de Avances catastrales. Sobre la centralización en el Instituto Geográfico de todas las operaciones advertía que la formación de todo Catastro tenía tres partes o fases: una geométrica que era propia de este Instituto, otra de valoración que pertenecía al «fuero» o «jurisdicción» de Hacienda, sobre lo que, obviamente se extendía el informe, y una tercera, que aquí interesa extraer, a pesar de la longitud de la cita por su interés a nuestros propósitos: «la tercera fase es la que se refiere a las relaciones del Catastro con los derechos de propiedad, que viven al amparo de las leyes civiles respetadas aún en las más grandes conmociones, porque son el asiento de la familia y de la sociedad, que están en nuestro país, y en todos, al sereno amparo del Ministerio de Gracia y Justicia, el cual solo por medio de su Comisión de Códigos se suele decidir a actuar sobre tan delicadas materias.=Querer reunir en un Centro único estas modalidades tan diversas que el Catastro integra, parece condenar a dos de ellas a funcionar fuera de su órbita, y hacer, sin quererlo, que se produzca una obra imperfecta [...] Entre los planos y la valoración no hay relación ni científica, ni práctica, ni económica; entre la valoración y el tributo, las relaciones son tan estrechas que es imposible deslindar una función de otra; y entre la parcela gráfica del Avance catastral o la geométrica del parcelario, y la titulación civil de la propiedad hay un abismo, que no puede saltarse sin herir sagrados derechos que conmoverían a la sociedad.= No se puede cambiar una titulación civil, tan antigua y compleja como la española, por métodos como el acta Torrens y otros análogos aplicables a países nuevos, a extensiones enormes y geométricas, pero desechados ya por su inadaptación a estos países viejos como España de atomística, compleja e histórica distribución de la propiedad.=Tales confusiones traerían sin duda, perturbaciones no solo administrativas, que sería lo de menos, aun siendo graves, sino también de otros órdenes que tocan más cerca a la enjundia económica y jurídica de la Nación. [...]», cfr. [BECERRIL, Antonio], DIRECCIÓN GENERAL DE RENTAS PÚBLICAS, *Observaciones al Proyecto de Real Decreto sobre creación del Instituto Geográfico Catastral y Rectificación de amillaramientos*, en AHN, FFCC, 220-2, exp. S, pp. 2-3. Informe datado en Madrid, julio de 1924.

<sup>123</sup> VIVES VICH, P., *Informe del Sr. Subsecretario encargado del despacho del Ministerio de Fomento, presidente de la comisión relativa a la formación del catastro de la riqueza rustica y urbana*. Madrid, Tipografía Nacional, 1924, pp. 11-12. Informe datado en Madrid, 1 de octubre de 1924.

<sup>124</sup> Pues incluso no faltaban voces de registradores que discrepaban de la obligatoriedad de la inscripción cuando esta aparecía de forma más o menos directa en el decreto del Catastro de 1925, en este sentido, OLIVETE, F. «La inscripción obligatoria», en *RCDI*, 7 (jul. 1925), pp. 492-495.

Catastro y el Registro, las dos disposiciones adicionales del decreto-ley de 1925 suponían una verdadera renuncia que pudieran encontrarse las que se decían «instituciones hermanas»<sup>125</sup>.

La supresión del capítulo decepcionó a los registradores e introdujo más de un problema<sup>126</sup>. Se había eliminado la coordinación, pero seguía en el texto dándose «plenos efectos jurídicos» a los planos parcelarios y a las actas de deslinde según los artículos 10 y 11. En varios artículos fechados en ese mismo año 1925, el registrador José del Río Pérez llamaba la atención sobre esta cuestión, echando de menos que hubiera desaparecido el capítulo de la coordinación de la ley y, sobre todo, que no se hubiera dado cuenta a la Asociación de Registradores, «que probablemente, la hubiera mejorado aportando iniciativas menos radicales y más hacenderas»<sup>127</sup>. Podemos advertir, como sucediera con lo acontecido en la gestación de la reforma de la LH de 1909, que podía verse con buenos ojos cierta inmediatez del dato del Catastro al Registro, pero ceñido a los únicos efectos que el dato catastral podía surtir: el posesorio<sup>128</sup>.

<sup>125</sup> Artículo Adicional segundo: «El Gobierno estudiará las disposiciones que puedan ofrecer utilidad para implantar la coordinación del Catastro y del Registro de la Propiedad de manera que haya armonía y correspondencia entre ellos, con el fin de llegar lo antes posible a la creación de títulos con verdadera eficacia de reales, mediante la purificación de derechos, como base del crédito de la propiedad territorial y movilización del mismo». Esa naturaleza de mero deseo o proyecto con la que la coordinación entraba en el Decreto-ley de 1925, se confirmó reglamentariamente tres años más tarde, en 1928, cuando el gobierno, incluyó un capítulo sobre los efectos del Catastro, como había hecho la ley de 1906: «Art. 289, RC: En tanto que por el Gobierno no se dicten las disposiciones necesarias para la correspondencia entre el Catastro, el Registro de la Propiedad y otros servicios de la Administración, se reducirá dicha correspondencia al cumplimiento de los preceptos concretos e inmediatamente ejecutivos del Decreto ley de 1925». Sin embargo, el Decreto de 1925 sí que incluía una mínima medida de coordinación. Las oficinas locales encargadas de la conservación del Catastro habían (art. 61, f) de: consignar en los libros municipales si las fincas correspondientes a parcelas catastrales o predios rústicos se hallaban también inscritas en los Registros de la Propiedad, señalando en caso positivo tomo, libro y folio, números y valores que en ellos se les hubiera asignado (art. 290 RC1928).

<sup>126</sup> Apenas un mes después de aprobado el RD de 2 de abril de 1925, se dirigía orden en 5 de mayo al presidente de la Comisión General de Codificación para que se diese prioridad a esa ley especial sobre coordinación anteponiéndola «a todos los proyectos de reforma de la legislación», porque «el aplazamiento no ha de significar olvido de esa cuestión que ofrece el más alto interés», AHN, FFCC, 220-2, exp. H. Sin embargo desde la comisión se respondió al Directorio militar que no podían detenerse los otros importantes trabajos que la ocupaban. La decisión del Directorio en resolución marginal sobre este oficio solo fue la de: «recuérdese a los tres meses». AHN, FFCC, 245-1, exp. 35.

<sup>127</sup> DEL RÍO PÉREZ, J. M.<sup>a</sup>, «El Catastro parcelario y el Registro de la Propiedad», en *RCDI*, 8 (ago. 1925), pp. 612-615, rebajaba los «efectos jurídicos» a los que se referían los artículos 10 y 11 de la ley y trataba de influir en los vocales de la Comisión del Catastro que preparaban por entonces el Reglamento. Negaba rotundamente la posibilidad de un Catastro jurídico parcelario. Si algo parecido pretendía hacerse sería la unificación del Catastro dentro del Registro, como uno de sus negociados y sometido a la supervisión de los registradores, Id., «Algo más sobre «Catastro» y «Registro de la Propiedad», en *RCDI*, 11 (nov. 1925), pp. 782-798.

<sup>128</sup> En este sentido, se pronunciaba de nuevo, por ejemplo, el registrador de Hervás, GONZÁLEZ DÍAZ, J., «La ley de Catastro parcelario y el Registro de la Propiedad» en *RCDI*, 5 (1925), pp. 321-329, en la que hacía «una propuesta ante las nuevas orientaciones», ceñida al fomento de la inscripción de la pequeña propiedad. Pero la propuesta consistía en pedir sacrificios a notarios y secretarios judiciales. A los primeros, porque volvía a la idea de autorizar ante registrador el

La Asociación de Registradores, que ya vimos como criticaba el desarrollo normativo que se había dado al texto de 1906, elevó su descontento contra esta nueva ley, cuando descubrió que en la nueva Junta Conservadora del Catastro se había dado entrada, entre todos los técnicos, solo a un registrador de la propiedad. Pero, sustantivamente, la Asociación se quejaba de que se ponía el carro delante de los bueyes, esto es, que se trataba de dar plenos efectos jurídicos a los deslindes. Las palabras recordaban las que no habían dejado de sonar desde hacía veinte años.

«Los geómetras, precipitadamente preparados para el manejo de brújulas y taquímetros, saldrán al campo impelidos por la triste necesidad de justificar sus dietas y emprenderán el dibujo de sus recorridos sin tener noción de la diferencia que separa a la propiedad del usufructo, a la enfiteusis del arriendo, a la dote estimada de la inestimada, a la tutela del mandato, al peculio profecticio del adventicio, a la posesión jurídica de la simple tenencia..., y considerarán como una sola diversas fincas que el labrador trabaja como propietario, colono, marido, tutor o padre.»<sup>129</sup>

Sin embargo, erraríamos al considerar que aquí se estaba contraponiendo la «validez» de los derechos inscritos en el Registro respecto de la «efectividad» de la posesión levantada por geómetra para el Catastro. Porque lo más habitual era que lo inscrito y lo catastrado tuviera una misma naturaleza posesoria. Hasta 1927, cuando se reformó el artículo 41LH, la posesión deducida de la inscripción registral se consideró, no sin discusión, *iure et de iure*, aunque dicha inscripción hubiera sido resultado de procedimientos para el reconocimiento tabular de una posesión material (expedientes de información posesoria, interdictos, certificaciones administrativas), esto es, prescindiendo de una titulación auténtica pero también del traslado de los asientos de las antiguas Contadurías de hipotecas, que habían servido de base al Registro de la propiedad desde su establecimiento<sup>130</sup>. Tras la reforma de la LH de 13 de junio de 1927, la posesión deducida del Registro solo gozaba de presunción *iuris tantum*. Esa reforma también vino a equiparar el plazo de diez años establecido para la conversión de las inscripciones de posesión en inscripciones de dominio con el que ya preveía el artículo 37LC de 1906 para la conversión de la certificación catastral no discutida judicialmente en inatacable «título real». Reconocer efectos jurídicos, aun meramente posesorios, a la certificación catastral era para los juristas algo sensible, pues la situaba en el mismo plano, sobre todo tras la modificación del

---

documento privado, a los segundos, porque hacía lo propio con las actas de deslinde, que, autorizadas ante el registrador, servirían para la inscripción de la posesión, en modificación del procedimiento de información posesoria. En el mismo sentido, aunque precedida de una nota en la que la redacción de la revista mostraba su disconformidad con las ideas del artículo que publicaba, se pronunciaba a favor de dar efectos de inscripción de posesión –y preparatorios de título real– a las certificaciones de las actas de deslinde, el registrador BAS Y RIVAS, F., «El Catastro y el Registro de la Propiedad», en *La Notaría*, 22-23 (19 de diciembre de 1925), pp. 231-235.

<sup>129</sup> *Apud.* PAU PEDRÓN, A., «El Colegio Nacional de Registradores: sesenta años de historia», en *RCDI*, 623 (jul 1994), p. 1435.

<sup>130</sup> MARTÍNEZ PÉREZ, F., *Posesión...*, *op. cit.*, *passim*, pero esp. cap. 6, pp. 187-224.

artículo 41LH, que la mayoría de las inscripciones existentes en el Registro de la propiedad <sup>131</sup>. Y por esto mismo interesaba a este campo jurídico no solo señalar las supuestas mayores garantías para la determinación de la posesión de los procedimientos establecidos en la LH (sobre todo desde su endurecimiento tras la reforma de 1909), o someter el resultado de las actas de deslinde a la ulterior autorización del registrador, sino también sobredimensionar la actuación calificadora de este funcionario como burócrata indispensable por especialmente cualificado para poder distinguir «propiedad del usufructo», «enfiteusis del arriendo», «dote estimada de la inestimada», «tutela del mandato», «peculio profecticio del adventicio», en los supuestos, estadísticamente menores, en los que este funcionario trabajaba con titulación auténtica con el traslado de asientos antiguos.

El esfuerzo del Gobierno por la coordinación a lo que más llegó fue al nombramiento de una comisión mixta de ingenieros, registradores y notarios para que estudiara las medidas de enlace, e incluso que efectuaran ensayos en algunas provincias o municipios, con el encargo de que presentaran sus conclusiones en el plazo de un año <sup>132</sup>. Así lo hizo la comisión en un informe en el que rechazaba los ensayos del llamado «Catastro Jurídico» <sup>133</sup>. El momento era propicio para que desde diversas tribunas los especialistas se pronunciaran sobre

<sup>131</sup> En este sentido, los geómetras podían utilizar argumentos jurídicos, que tendían a hacer preferible la posesión producida por las actas de deslinde, a la deducida de la inscripción registral, p. e. CASTAÑEDA, P., «De la acción del deslinde parcelario. Algunas consideraciones sobre el mecanismo técnico de la nueva ley del Catastro», en *El Auxiliar de la Ingeniería* (may 1925) pp. 118-121: «La posesión, como ejercicio de la propiedad, tiene, no solo la apariencia, sino la plena exterioridad formal por la que se revela a los hombres el derecho como una exigencia. Y mientras otro no demuestre corresponderle el objeto, no hay más remedio – “suponer” no basta – que “creer” que el que goza actualmente la posesión está en su derecho. El Estado debe ampararle, porque según el docto Ihering, él y solo él, es el sujeto racional de la exigencia jurídica. Él paga al Estado sus impuestos, él cultiva la tierra y él, “socialmente” cultivándola, es el dueño de ella. Al que pone en duda la realidad jurídica de un límite incumbe demostrarlo. Y si en los plazos dados por la Ley en el deslinde catastral no lo hizo, la prescripción de derecho es evidente. Y los límites acotados y levantados en la mensuración parcelaria, firmes y legales.»

<sup>132</sup> La decisión de crear esta comisión no partía del encargo hecho a la Comisión de Codificación en 5 de mayo de 1925 (vid. *supra*, n. 126), sino de los progresos hechos en la labor topográfica del Instituto Geográfico Nacional, como se reconocía en la RO de 10 de marzo de 1928, que insertaba y a la que se refería la RO de 14 de mayo de 1928 en (*GM* de 24 de mayo).

<sup>133</sup> «La Comisión rechazó en absoluto semejante pretensión por ser contraria a los principios básicos de nuestro derecho patrio» y proponía como soluciones para esa comunicación y enlace entre las instituciones hermanas: a) «los documentos catastrales, en relación con el Registro de la propiedad, deben ser un documento más a inscribir en sus Libros, complementarios de los instrumentos públicos comprensivos de actos y contratos de que sean objeto las fincas a que los planos se refieren»; b) «es requisito indispensable para llegar a obtener la coordinación que el Catastro esté terminado. Y entonces enlazarle con el Registro de la Propiedad por partidos judiciales, a medida que en ellos estén catastradas todas sus fincas»; c) «se admite como medios de inmatriculación las actas notariales de posesión y deslinde»; d) «es necesario establecer la obligatoriedad de la inscripción, ya que sin ella no habría coordinación posible.» *Apud* CHINCHILLA, *op. cit.*, p. 264. Reconstruyo el contenido del informe a partir de esta vía indirecta, pues no he tenido a la vista el texto que no obtuvo reconocimiento oficial. PRO, Estado, *op. cit.*, p. 308, resume muy brevemente contenido de este informe, pero también a partir de la vía indirecta de MARTÍNEZ CAJÉN, P., *El Catastro en España, Madrid. Conferencia pronunciada...el 16 de junio...*, Madrid, 1955.

estas mismas soluciones. Ni que decir tiene que, por lo que respecta a la cuestión que aquí me ocupa, una de las sedes más relevantes fue la por entonces recién nacida *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*. Ciertamente esta revista de registradores podía ser trinchera del cuerpo en la que se plasmaba la opinión de estos funcionarios. Se aprovechaba para ello cualquier ocasión. Contrasta la poca atención normativa que recibió la cuestión de la coordinación en el articulado de la ley con la desplegada doctrinalmente en las páginas de esta revista, que se convirtió desde su comienzo en publicación militante contra la idea de ese Catastro jurídico que supeditaba y deprimía al Registro de la propiedad. En su seno no había lugar a la discrepancia de los autores, fueran propios o extraños<sup>134</sup>. Y cuando alguno de estos caían en la tentación de proponer para España algo parecido al reciente ejemplo del Catastro del Código civil suizo<sup>135</sup>, eran corregidos inmediatamente por el fundador y director de la publicación, maestro también de hipotecaristas<sup>136</sup>. Ciertamente no se trataba tanto de una revista

<sup>134</sup> El primer número de la revista alojó el artículo del ingeniero de montes, y vocal de la comisión del Catastro, PANDO Y ARMAND, R. de, «El fracaso del avance catastral en sus aplicaciones jurídicas y sociales», *RCDI*, 1 (ene. 1925), pp. 41-70, con el que la revista parecía abrir la campaña en contra de los efectos y resultados de dicha disposición. A la dirección de la revista profesional probablemente pudo resultarle de interés reunir en su primer número las contribuciones de quienes se habían significado el año anterior en otros medios por su crítica al sistema de Avances. Pues también aparecía en el segundo número el trabajo de CASTAÑEDA Y AGÚNDEZ, P., «El Catastro parcelario y su sentido histórico», en *RCDI*, 2 (feb. 1925), pp. 93-102. Ahora bien, este último autor apenas cuatro meses después se despachaba con un artículo en su revista corporativa que, acaso, no fuera tan del gusto de los registradores, ID., «El Catastro como título probatorio. Consideraciones técnicas sobre la naturaleza jurídica de los títulos de nuestros Registros de la propiedad y los títulos del Catastro parcelario», *El Auxiliar de la Ingeniería y la Arquitectura*, 100 (10 de junio de 1925), pp. 147-150, cuya conclusión no podía ser más lapidaria: «El título del Registro no es tal título: es simplemente, a lo sumo, un instrumento contractual de construcción tan ramplona como manifiesta su lenguaje literal».

<sup>135</sup> Era, de nuevo, ID., «Cómo se hace el catastro en Suiza», *RCDI*, 44 (1928), pp. 594-599, quien volvía a intervenir en la revista, sin ocultar conclusivamente que el Catastro suizo era el modelo que había de seguirse en España de acuerdo no solo con la ley, sino con lo que parecía más conveniente para acabar con los males de la legislación hipotecaria.

<sup>136</sup> Así ocurrió cuando en su tercera participación en revista ID., «El Registro inmobiliario en Suiza», *RCDI*, 58 (1929), pp. 757-764, aprovechaba el momento en que se acababa de elevar a la Junta Superior del Catastro el informe que la Comisión interministerial nombrada en mayo de 1928 para examinar el enlace que debería haber entre esta institución y el Registro de la propiedad. Aquí ya sin recato alguno se mostraba partidario del sistema suizo; alababa la fusión de instituciones que se allí se experimentaba entre Catastro, Registro y Protocolo notarial; concedía jerarquía al Catastro sobre el Registro; daba valor jurídico a los planos; y criticaba la situación en España. El director y fundador de la revista no podía dejarlo pasar. En el mismo número, Jerónimo GONZÁLEZ, en unas «Observaciones» de más extensión que el artículo apostillado (*id.loc.*, pp. 764-772), contradecía las afirmaciones del preopinante, desvelando que precisamente era la «extensión del principio de publicidad hipotecaria a los datos de hecho» del Catastro el problema excepcional que había provocado la divergencia en el seno de aquella comisión interministerial. En la apostilla, el hipotecarista seguía sosteniendo que, a pesar del tenor de la ley de 1925, «si el Catastro sirviera para todas las aplicaciones jurídicas, dejaría de ser tal Catastro en su más genuino concepto, aparte de que en este supuesto el Registro de la Propiedad no tendría más razón de ser, porque un Catastro jurídico, de ser posible, sería más eficaz que aquél y no se precisaría coordinación alguna por excluir la implantación del Catastro tal, toda idea de coordinación. Ni tampoco puede desvirtuar

*programma*, tampoco de un mero contenedor materiales jurídicos<sup>137</sup>, sino de publicación corporativa, órgano de expresión de las inquietudes y reivindicaciones de una clase, pero también de su disciplina doctrinal interna<sup>138</sup>.

## VII. CATASTRO EN LA SEGUNDA REPÚBLICA. FOTOGRAMETRÍA AÉREA, DEMOCRATIZACIÓN INSTITUCIONAL Y REFORMA AGRARIA

El advenimiento de la Segunda República supuso la incorporación de dos nuevos factores: uno incrementaba la urgencia de la elaboración de un Catastro, y el otro se suponía que iba a procurar su factura más expedita. El primer elemento fue la reforma agraria. El Catastro, ahora no solo era una herramienta que urgiera para perseguir la ocultación y lograr una más equitativa distribución del impuesto, sino que se constituía en herramienta imprescindible de esa reforma<sup>139</sup>. El segundo elemento fue el desarrollo de la fotogrametría aérea, de la que, para el Catastro parcelario, ya se habían hecho algunos ensayos en los últimos años de la Dictadura. Se confiaba en que la fotografía no solo haría prescindibles los defectuosos croquis de los Avances catastrales de 1906, sino que permitiría imprimir una ambicionada rapidez. Estas son las claves que

el indicado reconocimiento de diversidad de fines el artículo 11 del repetido Real decreto-ley, cuando concede plenos efectos jurídicos a los planos de separación parcelaria, efectos que no es posible concederles, como se deduce del estudio comparativo de los mismos con la titulación que se inscribe en los Registros de la Propiedad, y a la que la tradición española concede completa *eficacia jurídica*. El énfasis es mío. En mi opinión, son las resistencias (basadas en «naturaleza» y «tradición» contra el tenor de la ley) que manifiestan estas negaciones, pero también la confesión deducida de la excusa no pedida con la que concluía su réplica («No se trata de un combate entre varios órganos del Poder, ni de rivalidades profesionales, sino de armonizar los servicios, para mayor utilidad de la Nación y mayor honra de los Cuerpos facultativos del Estado») lo que explica esa rápida y extensa respuesta.

<sup>137</sup> Entre la jurídicas forjaba la división de categorías revista «programa»/revista «bazar», interesándose solo por las primeras, GROSSI P., en ID, (ed.). *La «cultura» delle riviste giuridiche italiane. Atti del primo incontro di studio, Firenze 15-16 aprile 1983*, Milán, Giuffrè, 1984, pp. 15-16.

<sup>138</sup> Sobre el papel de las revistas profesionales, como algo más que órganos de expresión de estos colectivos de funcionarios, esto es, como instrumento para la consolidación corporativa de una élite burocrática profesional en el tiempo que aquí interesa, véase, VILLACORTA BAÑOS, F., *op. cit.*, Para un momento anterior, y referido solo al campo jurídico, véase, SERRANO, A., «Revistas jurídicas en España: una cuestión de estilo», en Tau, V. (ed.). *La revista jurídica en la cultura contemporánea*, Buenos Aires, Ed. Ciudad Argentina, 1997, pp. 77-110; y el balance de MARTÍNEZ PÉREZ, F., «Prensa jurídica y de las corporaciones jurídicas», en Fernández Sanz, J. J. (coord.), *Doce calas en la historia de la prensa española especializada*, Guadalajara, Ed. Henares, 2004, pp. 9-32.

<sup>139</sup> En este sentido, los datos catastrales se utilizaron para propuestas y políticas de reforma agraria. Ejemplo de lo primero fue la contenida en CÁRDENAS MIRANDA, L., «Crédito agrícola», *RCDI*, 76 (abr. 1931), p. 264, para formar un Catastro jurídico y, aprovechando su confección, denegar las cédulas de propiedad a las fincas demasiado grandes o excesivamente pequeñas. Sobre lo segundo, los datos de valoración catastral fueron los que se tomaron en consideración para la cuantificación del justiprecio de la expropiación de las fincas afectadas por la ley republicana de reforma agraria.



informaron la ley de 1932 que restauró el sistema bifásico de los avances catastrales y derogó la también criticada normativa de la Dictadura de Primo de Rivera<sup>140</sup>. Además, en esta ley también se trataron de salvar algunas de las constantes dificultades que habían entorpecido las operaciones en estos primeros decenios: la reacción de los terratenientes (que se intentó atajar mediante la democratización de las juntas periciales) y la colisión entre las instituciones encargadas. La oposición al proyecto de esa ley que hizo el General Fanjul, diputado a la sazón por un partido agrario, basado en la defensa de un modelo de un «Catastro jurídico» parcelario, elaborado además con medios topográficos muy tradicionales, tuvo toda la apariencia de una maniobra dilatoria. Por la comisión que presentó el proyecto de ley, el socialista Jerónimo Bugeda lo defendió participando de una cierta ingenuidad acerca de las bondades de la fotografía aérea para corregir los defectos de la ley de 1906<sup>141</sup>. El examen de estos antecedentes parlamentarios pone, sin embargo, de manifiesto una completa ausencia de atención sobre el problema de la coordinación con el Registro de la propiedad. La ley de 1932 no solo restauró el régimen de 1906 sino que dejó muy claro que los registradores no tenían parte alguna en la conservación catastral<sup>142</sup>.

Concurría además otra razón para el abandono de un objetivo de Catastro jurídico auspiciado por el Estado, y para la restauración del sistema de Avances, limitado a fijar polígonos y croquis de parcelas, ahora sustituidos en rapidez de ejecución y precisión por la fotografía aérea. El Avance catastral se sobraaba ahora, gracias a esa innovación técnica, para alcanzar todas las utilidades del Catastro, excepto las probatorias del dominio, que deberían resultar del deslinde general de predios llevado a cabo con las garantías de la LEC. Pero esto último era algo que ya no debería interesar al Estado sino a un «reducidísimo número de propietarios». Ese Catastro jurídico probatorio no era siquiera de utilidad pública general. Seguir entonces la senda de la ley de 1925, aun con las ventajas que proporcionaba la fotogrametría aérea, sería todo un «despilfarro». El argumento de que debían ser los particulares los que asumieran los gastos de la última fase de confección de un Catastro jurídico no era precisamente nuevo, pero ahora el contexto lo favorecía: «nunca ha merecido el derecho de propiedad, hoy en tela de juicio, que el Estado le levantara el costosísimo monumento

<sup>140</sup> Ley de 6 de agosto de 1932 (GM 9 de agosto). Con esta ocasión publicó ALCARAZ, E., *El Catastro, op. cit.*, donde este ingeniero agrónomo, inspector jefe jubilado de la sección de Catastro del Ministerio de Hacienda, se desquitaba de las críticas recibidas durante la Dictadura al sistema de Avances, que siempre había defendido, y se congratulaba de que el Gobierno republicano le diera la razón.

<sup>141</sup> *DS Cortes Constituyentes de la República Española*, s. 27 de julio de 1932, pp. 7365-7371, pero además el diputado Fanjul hizo hincapié en la necesidad de preocuparse por la conservación catastral, habilitando con carácter previo las oficinas competentes, en lo que parece una crítica a la gestión hasta entonces del Ministerio de Hacienda, pero sin mención a la repetida reclamación de los registradores para dirigirlos.

<sup>142</sup> Porque la ley de 1932 no solo había restablecido la LC de 1906 y su Reglamento, sino también la denostada ley de 29 de diciembre de 1910 que daba ocasión a fijar las oficinas catastrales en las capitales de provincia.

que se llama Catastro parcelario jurídico probatorio»<sup>143</sup>. Pero en este tiempo se puso de manifiesto una prueba, pero en otro sentido, de este mismo argumento. Porque, cuando levantar una información pormenorizada de titularidades y valores de grandes propiedades rústicas fue requisito indispensable para la puesta en marcha de una política pública y de indiscutible utilidad general como la reforma agraria, no se esperó a la finalización del Avance catastral, ni a la inscripción en el Registro, ni a la coordinación entre ambos, sino que con los datos de valoración de los amillaramientos o del Catastro, los de titularidades del Registro, y el trámite de audiencia de quienes aparecían como poseedores o titulares en unos y otros, se formó un Registro de la propiedad expropiable, riquísimo en datos para una historiografía social, política o económica, pero todavía huérfano de un estudio histórico jurídico<sup>144</sup>.

El Registro de propiedad expropiable fue solo excepción, el resto de los problemas pudo seguir vigente<sup>145</sup>. No faltaban soluciones desde diferentes sectores que seguían reclamando en la prensa una coordinación para lograr una correspondencia entre Catastro y Registro<sup>146</sup>. La sobrevenida complejidad de

<sup>143</sup> El argumento y las citas entrecomilladas cerraban la obra de ALCARAZ, E., *El Catastro*, op. cit., pp. 282-283.

<sup>144</sup> La bibliografía de las aportaciones de las disciplinas señaladas en el texto que han hecho uso de los datos contenidos en este inventario de fincas expropiables es abundantísima, y ya tiene bastante recorrido. Ha de recordarse el clásico de MALEFAKIS, E., *Reforma agraria y revolución campesina en la España del siglo XX*, Barcelona, Ariel, 1970, pero pueden citarse otras aportaciones, también de referencia, que valoran esta fuente, como p.e. MATA OLMO, R., COTTEREAU, M., FERRERA, A. C. y AMARO, A., *Aspectos de la propiedad de la tierra en la provincia de Madrid durante los años treinta. Una valoración de los datos del Registro de la Propiedad Expropiable (1933). Estudios geográficos*, 180 (1985), pp. 319-347. MATA OLMO, R. y ROMERO GONZÁLEZ, J., «Fuentes para el estudio de la propiedad agraria en España (siglos XVIII-XIX). Balance provisional y análisis crítico», *Agricultura y Sociedad*, 49 (1988), pp. 209-292.

<sup>145</sup> La coordinación entre el Catastro parcelario y el Registro de la propiedad era la primera reforma hipotecaria que había que emprender para la agraria, en la que notarios y registradores no tenían solo el derecho sino también el deber de ser oídos, según el registrador DEL RÍO PÉREZ, J., «Política agraria y reforma jurídico-hipotecaria» en *RCDI*, 78 (jun 1931), pp. 433-436. Entre los problemas también se señalaron en este periodo las «pintorescas» consecuencias que se derivaban de que Hacienda solo contase con los datos catastrales para el procedimiento ejecutivo y de apremio de deudas tributarias, que se cifraban en el embargo o adjudicación de fincas inexistentes o pertenecientes a sujetos distintos de sus propietarios. Pero para subsanar estos males ya se notaba que había hecho mella entre los registradores la idea de que las dos instituciones permanecieran «divorciadas» y la reconciliación «cada vez se veía más lejos», cfr. RUIZ ARTACHO, J., «La Hacienda pública y el Registro de la propiedad», *RCDI*, 126 (jun 1935), pp. 440-451.

<sup>146</sup> Tal era el caso de CÁRDENAS, L., op. cit. pp. 264-267, quien sobre este problema proponía la intervención del notario para asegurar la correspondencia entre Catastro y Registro. Al notario quedaba encomendado que las escrituras se acompañasen de una cédula territorial. Esa cédula era un «título real» del tipo Torrens. «[...] Es preciso que esa cédula, ese título, ese mapa, haciendo tangible el derecho real o de dominio, que exprese, adquiera sustantividad y pueda pignorar como se pignora el papel del Estado, y se pignoran las pólizas de seguros, y se transmita su posesión mediante endoso. = Es esencial que nadie pueda adquirir, ni enajenar, ni gravar, ni hipotecar, ni pignorar bienes inmuebles ni derechos reales sin la posesión y exhibición de la cédula territorial que los expresen». Ahora bien, en vísperas de la proclamación de la República, se notaba el sesgo corporativo y los intereses a los que respondía la idea: la formación del Catastro y emisión de esas cédulas territoriales debía corresponder a las Cámaras agrarias, y la correlación entre Catastro, Registro y Notaría, debía ser responsabilidad del notario, a cuya clase pertenecía el autor.

situaciones reales provocadas por las iniciativas de reforma agraria además no solo habrían de suponer dificultad añadida para su reconocimiento registral, sino también para la coordinación con el Catastro. Pues bien, a pesar de estas dificultades, o quizás por ello, no faltaba quien, desde el campo jurídico, seguía apostando por reproducir el modelo del Código suizo como solución para España<sup>147</sup>.

Paradójicamente la disposición de 1932 tuvo más eficacia tras la sublevación franquista que durante el régimen constitucional republicano, pues perdió toda virtualidad con el triunfo de la derecha en 1934. Este triunfo propició en este asunto una contrarreforma más que reaccionaria, pues, lejos de volver al sistema de 1925, convirtió el bifásico sistema de Avance catastral de 1906-1925, en trifásico con la restauración del método del levantamiento de un catastro por masas de cultivo basado en la ley de 1900. En esta tesitura, salvo error por mi parte, tampoco parece que tuviera más alcance la previsión contenida en la base 5.ª del anteproyecto de reforma hipotecaria que el ministro de Justicia, y a la sazón registrador de la propiedad, Cantos Figuerola, encomendó a la Comisión Jurídica Asesora en 1934. Pero la desatención en este tiempo sobre la cuestión de la coordinación entre Catastro y Registro contrasta poderosamente con el establecimiento de un Registro territorial para la colonia de Guinea ecuatorial en 1935. Este Registro hacía real la pretensión, largamente ambicionada por los registradores, de organizar las dos instituciones en una sola oficina, con subordinación y dependencia del Catastro al Registro. Resulta muy llamativo, después de la campaña emprendida, entre otros foros, en la Revista crítica contra la importación de la solución suiza, que no se hiciera mención alguna en las páginas de esta publicación a esta excepción guineana respecto de la doctrina de la separación institucional<sup>148</sup>.

<sup>147</sup> Véase, en este sentido, no solo la propuesta contenida, en una suerte de epílogo de SERRANO, I., *El Registro de la Propiedad en el Código Civil suizo comparado con el Derecho español*, Valladolid, 1934, sino fundamentalmente su prólogo de Jerónimo González. El interés de esta obra, resultado de su tesis doctoral, reside en que el autor, que había gozado de una beca para estudiar el sistema inmobiliario helvético, sostenía de *lege ferenda* la conveniencia de adoptar algunas de las bondades del sistema de Catastro suizo en España (sobre el mismo, que un año después de publicar este libro ganaría la cátedra de Derecho Civil de Valladolid, véase, CACHÓN CADENAS, M., «Serrano Serrano, Ignacio». *Diccionario de Catedráticos españoles de Derecho (1847-1984)*. 2021, <https://humanidadesdigitales.uc3m.es/s/catedraticos/item/15237>). Por su parte, el prologuista, que apenas cuatro años antes se había opuesto a la idea, ahora no se pronunciaba sobre esta propuesta. Más bien lo que de verdad preocupaba a quien por entonces era presidente de la Sala 1.ª del Tribunal Supremo eran los profundos cambios que en el contenido y alcance del derecho de propiedad se estaban produciendo por entonces ligados a la reforma agraria, pero también a una crisis del modelo de individualismo propietario del tiempo del Código civil. La oposición a recuperar en tiempos de la Segunda República la idea de la integración de Registro y Catastro era entonces más corporativa que doctrinal. Pues, en este sentido, citando la obra de Serrano, por entonces inédita, otro civilista de más autoridad disciplinar apostaba por poner fin «al estado de divorcio y confusión que hoy existe», CASTÁN TOBEÑAS, J., *Hacia un nuevo Derecho civil*, Madrid. Reus, 1933, pp. 107-108.

<sup>148</sup> El Decreto de 26 de julio de 1934 que creaba la Inspección General de Colonias ya preveía la de un «Registro territorial que recoja los trabajos de agrimensura e inicie la formación de un catastro que permita conocer con exactitud aquellos territorios». (base 2.ª c). Pero sería a partir de la ley de presupuestos para los últimos tres trimestres de 1935, de 30 de marzo de ese año cuando se estableció que «art. 6.º Los trabajos de mediciones de fincas y solares en el golfo de Guinea

## VIII. FIN DE UNA PREHISTORIA. CATASTRO Y REGISTRO EN EL FRANQUISMO

En los primeros años de Posguerra, de reinicio de las labores catastrales y de movimientos para la reforma hipotecaria, no parece que los trabajos legislativos reparasen en la cuestión de la coordinación<sup>149</sup>. A diferencia de lo que había sucedido en 1906, 1909 y 1925 cuando las leyes del Catastro e Hipotecaria se remitían mutuamente, aunque solo para encontrarse en un futuro, en la década de los años cuarenta parece que ni siquiera se conocían. De lado de los profesionales más implicados en la formación del Catastro, denostado definitivamente para la metrópoli el modelo australiano<sup>150</sup>, la experiencia del Catastro jurídico suizo seguía siendo el ideal al que habría que aspirarse, pero al tiempo ya podía reconocerse que las penurias tras la Guerra Civil hacían imposible acometer esa obra tan costosa y que no resultaba rentable sobre todo para el caso de parcelas de escaso valor. Por ello en España habría que conformarse con el método de Avances previsto en 1906, repuesto por la ley republicana de 6 de agosto de 1932, y restablecido por la franquista de 26 de septiembre de 1941<sup>151</sup>. De este lado, a pesar de todo, para llegar alguna vez a la coordina-

---

que estaban a cargo de los Servicios Agronómico y Forestal pasarán a depender del Registro territorial en su Sección Agrimensura». De hecho, a esto se reducía el soporte normativo para esta reforma institucional, como tuvo que poner de manifiesto el entonces registrador José Martín Gamero en informe que elevó al Gobernador General en 17 de abril de 1935 en el que demandaba de la Inspección de Colonias que formara los decretos o reglamentos para poner en ejecución ese mandato de la ley de presupuestos, para lo cual, y por lo que se refiere a los servicios de agrimensura y catastro, mencionaba que ya había un proyecto elaborado por él mismo y su antecesor en el cargo, Molina Arrabal, cfr. AGA, Guinea, 81/ 8136, exp. 3, Informes. Esta situación no había variado mucho en 21 de septiembre de 1940, cuando el registrador Angel Colmeiro oficiaba al Gobernador pidiendo que se dictase una Ordenanza para arreglar el Registro territorial, ante la inexistencia de legislación colonial en esta materia, y porque la mayor parte de las disposiciones sobre esta institución eran las contenidas en sucesivas leyes de Presupuestos. La respuesta del Gobernador en 20 de marzo de 1941 fue la de encomendar al propio registrador que elaborase un «proyecto legislativo y reglamentario», que no me consta que llegara a formar, cfr. AGA, Guinea, 81/8138.

<sup>149</sup> Aunque todavía durante el conflicto bélico, del lado de los peritos agrícolas pudieran formularse algunas propuestas para un cambio de modelo respecto del entonces vigente de 1934. Una de las más radicales fue la de VALLEJO LARA, G., *Estudio sobre Catastro. Exposición de la forma y manera de poder realizar un Catastro Jurídico de la Riqueza Rústica en España*, datado en oct. 1938, *apud.*, ESCALONA MOLINA, M., *El Catastro según los peritos*, Sevilla, 2014, pp. 228-232.

<sup>150</sup> Que GARCÍA-BADELL, G., *El catastro de la riqueza rústica en España*, Madrid, Ministerio de Agricultura, 1943, p. 40 rechazaba con evidente sarcasmo como idea del «vulgo». Este ingeniero agrónomo y vocal del Consejo Superior Geográfico Nacional apostaba por el modelo suizo, como el más perfecto, al que habría, sin embargo, que renunciar en España, *ibid.* pp. 131-133.

<sup>151</sup> La ley de reforma tributaria de 16 de diciembre de 1940 había ordenado suspender la elaboración de Avances catastrales y la aplicación del Decreto de 31 de agosto de 1934. Posteriormente los trabajos de elaboración del Catastro se reanudaron con otras disposiciones a lo largo del año 1941 que concluyeron con la orden de 16 de diciembre, que reorganizó los Servicios del Catastro de la Riqueza rústica, dividiendo estos servicios en dos grupos: de Conservación y de Nuevos Catastros.

ción entre las funciones del Catastro con el Registro de la propiedad el camino también seguía pasando por «orientar nuestra legislación [hipotecaria] en un sentido más restrictivo»<sup>152</sup>.

Del lado opuesto de los registradores de la propiedad, como hemos visto, la doctrina sentada por el fundador de la *Revista Crítica* sería secundada ya sin fisuras en esta cuestión catastral<sup>153</sup>. La unificación de Catastro y Registro era llanamente imposible, en línea de principio, porque las instituciones tenían naturaleza del todo diferente. El juicio era absoluto, no contextual ni motivado principalmente por una serie de circunstancias históricas. Por ello se imponía la «coordinación» española frente a la «fusión» suiza con consecuencias de técnica legislativa. Debían mantenerse sendas leyes especiales para cada una de las instituciones, y además dictar una tercera ley de coordinación, de nuevo, a ejemplo del intento de Pazos de 1910, de la iniciativa de Cambó de 1922, o del nonnato capítulo XVI de la ley de 1925<sup>154</sup>. Los contenidos de esa nueva disposición no distaban de los que habían reclamado los registradores hasta entonces. Podía seguir pidiéndose la restauración del artículo 27 LC que hacía

<sup>152</sup> Lo que significaba, de nuevo, impedir la inscripción de finca alguna sino de acuerdo con la certificación catastral (en el caso del territorio ya catastrado) o exigir «planos y certificaciones de tasaciones hechas por personal técnico agronómico, bajo la inspección del Ministerio de Hacienda», a los propietarios de fincas solo amillaradas cuando pretendieran realizar una transferencia de dominio, cfr., *ibid.*, p. 135.

<sup>153</sup> Sobre esta cuestión a la autoridad disciplinar de Jerónimo González le seguiría en la Posguerra, con cita del primero, la de ROCA SASTRE, R. M., *Derecho Hipotecario*, Barcelona, Bosch, manejo ed. de 1948, t. III, pp. 736-763. En la exposición destinada a la formación de futuros notarios y registradores desaparecía toda mención a los juristas españoles que habían propuesto desde finales del siglo XIX algo parecido a un Catastro jurídico, pero también se silenciaban las referencias a autores extraños al campo jurídico que podían seguir sosteniendo esa posibilidad. No solo es que se omitiera –lo que puede explicarse, entre otras razones por los perfiles políticos de los autores y/o por el descrédito del acta Torrens– la cita de las propuestas de Romero Girón, Costa, Gómez de la Serna, o Cambó, sino que el autor debía hacer equilibrios también para evitar a quienes habían abogado por seguir el más cercano ejemplo del Código civil suizo. Resulta en este sentido sintomático que Roca citase a Jerónimo González como autor de la apostilla, y no citase el artículo apostillado de Castañeda (*vid, supra* n. 136), de quien se omitía la referencia otros trabajos referidos al Catastro helvético; o que también se citase al mismo Jerónimo González como prologuista de I. Serrano (*vid, supra*, n. 147), y no se diese cuenta de la propuesta contenida en la obra prologada para la adopción en España de ese Catastro suizo.

<sup>154</sup> Resulta especialmente interesante la conferencia pronunciada en 1943 ante los ingenieros agrónomos de quien era vicedecano del Colegio de Registradores de la Propiedad, CARAZONY LINARES, F., *Coordinación entre el Registro de la propiedad y el Catastro*, Madrid, Asociación Nacional de Ingenieros Agrónomos, 1943, que incluía arriesgadas (para el autor) propuestas de *lege ferenda* que descartaban, en todo caso, la fusión de las dos instituciones a la manera suiza. Pero, a diferencia de lo que sostenían los técnicos del Catastro (agronomos o topógrafos), el descarte de adoptar la solución del Código civil helvético no obedecía solo a motivos coyunturales de coste en tiempo y recursos, sino a razones sustantivas de «esencia»: «[...] la fusión, no coordinación, al estilo de Suiza, aparte de ser enormemente cara y larga, trastornaría en un periodo de años la transición y de tal modo la institución de la propiedad inmobiliaria en sus variadísimas facetas [...] Si a esta consideración de elemental prudencia unimos las también esenciales de que el Catastro y el Registro tienen principalmente fines distintos, el primero el fiscal y el segundo el jurídico, sin otra coincidencia [...] hay que desechar esa ley única y derogatoria de las esenciales, que tan admirablemente en su conjunto, regulan una y otra institución», p. 19.

coincidir el ámbito de la oficina de conservación catastral con el distrito hipotecario, pero ya respetando a cada institución en sus funciones. En este sentido, la historia separada por tanto tiempo de las dos instituciones no se percibía ya como una complicación de partida que planteaba problemas técnicos, pero resolubles a fuerza de tiempo y recursos, para una posible y futura integración del Catastro y del Registro en un mismo servicio público. Demostraba, por el contrario, esa vida separada el deseo de vivir juntos pero no al punto de desaparecer el uno absorbido por el otro <sup>155</sup>. Esa ya larga historia separada generaba *solo para la Península* una cuestión de esencias, de naturalezas institucionales, con propios fines, sobre objetos diferentes, que era imposible que se confundieran <sup>156</sup>.

Pero, aunque no se hiciera una referencia significativa a la cuestión de la coordinación entre las dos instituciones, algunas modificaciones introducidas en la reforma hipotecaria de 1944 incidirían en esta doctrina sobre la naturaleza y fines separados, pero también sobre la distinta sustancia de los objetos con los que trabajaban el Catastro y el Registro. En primer lugar, la expulsión de la posesión del Registro de la propiedad no solo eliminaba el único efecto que los registradores habían concedido a las aplicaciones jurídicas de las certificacio-

<sup>155</sup> Para lo que tampoco faltaba otra metáfora casi familiar: «El Catastro y el Registro parecen a veces dos enamorados, pero un poco egoístas, que desean, sí, vivir juntos; pero de morir, ni juntos, ni separados», *ibid.*, p. 18.

<sup>156</sup> Porque en las colonias se mantuvo el modelo de integración institucional bajo la dirección del registrador, a pesar de la oposición corporativa, como la que se puso de manifiesto en la discusión de la ley de 4 de mayo de 1948 de régimen de propiedad territorial para Guinea. Entonces esa oposición a la redacción del art. 52. 2.º del proyecto ministerial se concretó en una enmienda que encabezaba el procurador (e ingeniero agrónomo) Cavestany, fundada en que «la dirección de los trabajos catastrales rústicos y urbanos, de carácter técnico» debía estar encomendada a las Jefaturas de los Ingenieros Agrónomos y Arquitectos que los realizan, al igual que ocurre en España. La reacción del Gobierno a esta enmienda fue tajante. Los motivos para rechazarla dicen más sobre el fracaso de la coordinación en la Península que sobre el mantenimiento de la integración en Guinea. Por eso no me resisto, a pesar de su longitud, a reproducirlos: [Los efectos de admitir esa enmienda serían:] 1.º «Despojar al Registro de la Propiedad del servicio catastral que está llevando bien desde que se lo encomendaron en 1935. 2.º Contradecir la Ley sobre la Propiedad lo que acertadamente vienen disponiendo todas las leyes de presupuestos de Guinea desde hace catorce años. 3.º Matar el Servicio catastral, porque a los Ingenieros Agrónomos y a los Peritos Agrícolas no les interesa que el Catastro se haga bien, o no se haga; ni les daña el que se lleve mal, ni el que se complete y conserve la labor realizada. Con certificar en sus mediciones que no se han formulado reclamaciones al medir el terreno, salvan su responsabilidad. 4.º Camuflar un mérito del Registro de la Propiedad, impidiendo terminar sus trabajos. 5.º Establecer una absurda asimilación entre la Guinea y España respecto a la significación del Catastro. 6.º Provocar, a consecuencia del cantonalismo de toda organización por servicios, que el Registrador esté a merced de la despreocupación ajena por el Catastro, en cosa tan fundamental y de responsabilidad para él como la identidad de las fincas y la seguridad de los derechos sobre ellos. 7.º Molestar al público, titular de inmuebles o derechos sobre ellos, haciéndole ir con sus escrituras públicas del Registro al Servicio Agronómico, o viceversa, para un mismo fin jurídico o estadístico. 8.º Restablecer un régimen fracasado en Guinea, a sabiendas de ello y fundándose en una inexactitud, porque, en España no llevan el Catastro las Jefaturas Agronómicas... Hoy se encuentra realizando la Cartografía y el Catastro de la Guinea continental el Servicio Geográfico del Ejército!...!» Cito la enmienda y la motivación para su rechazo por *Leyes Hipotecarias y Registrales de España*. Madrid, Castalia/CORPME, 1991, t. VI, vol. 1, pp. 967, 979-980.

nes catastrales, sino que acababa con el nexo que provocaba más el contacto y la competencia que la coordinación. Esta reforma habilitaba ya claramente el afianzamiento del dogma sobre que el Catastro solo contenía situaciones fácticas (pero suficientes para la individualización del impuesto territorial), mientras que el Registro era instrumento para la publicidad de derechos <sup>157</sup>.

En segundo lugar, hay que referirse a la eliminación de los supuestos de fincas especiales ligados a la conservación de situaciones antiguas, verdadera anomalía hipotecaria presente desde 1893, y que la reforma hipotecaria de 1909 no había resuelto, antes, al contrario, había confirmado. La desaparición de esta rareza, como la calificaría uno de los más conocidos comentaristas de la reforma de 1944 <sup>158</sup>, reducía, a mi modo de ver, uno de los factores que más dificultaban una coordinación entre las dos instituciones. Ciertamente que persistían –y persisten– otras fincas especiales registrales sin referencia material parcelaria, como son, principalmente, las concesiones administrativas, los derechos de aguas, y algunas fincas discontinuas. Pero la desaparición de la anomalía unida a la redención de censos de 1945 suponía una simplificación evidente de las situaciones de pluralidad de dominios que siempre habían supuesto un reto para su reflejo hipotecario y, mucho más, catastral <sup>159</sup>. Pero además esta simplificación era tanto más necesaria cuando las labores catastrales entraban en territorios no solo de especial fragmentación del dominio, como veremos seguidamente, sino también donde estas figuras tradicionales de su división (censos y foros) habían tenido más presencia hasta entonces.

La década de los años cincuenta todavía podrá ser testigo de intentos de ir más lejos en la coordinación e incluso de volver a plantear algo parecido a la tesis de la fusión en el seno del campo jurídico. Estos intentos consisten en los muy circunscritos procesos de concentración parcelaria que emprendió el Franquismo en esa década para poner precisamente fin a uno de los fenómenos que hacían más difícil el encuentro entre Catastro y Registro, en este caso, por incomparecencia de los particulares en el Registro de la propiedad. Me refiero a

---

<sup>157</sup> Esta fundamental reforma contribuía a situar en plano más subordinado los pretendidos efectos jurídicos deducidos del 37LC, que hemos visto provocaba tanto recelo entre los registradores. La jurisprudencia además contribuía en esta interpretación que daba corto alcance a este y otros preceptos de la LC de 1906. En este sentido p.e. STS 19 de octubre de 1954: «Ni por sus precedentes de elaboración, ni por los términos en los que están concebidos los arts. 1, 2, 3, 4, 34, 37 de la Ley [de Catastro], cabe asignar a las inscripciones catastrales por sí mismas la significación definidora de la situación jurídica de las fincas descritas [...] Las inscripciones [en Catastro] solo valdrán a efectos posesorios y dominicales, como principio de prueba, con posibilidad de demostración en contrario».

<sup>158</sup> DE LA RICA, R., *Comentarios a la ley de reforma hipotecaria*, Madrid, Aguilar, 1945 p. XII.

<sup>159</sup> Sobre esta disposición, puede verse, CONGOST, R., «Diagnosi d'una llei franquista: La Llei de Redempció de Censos de 1945», *Estudis d'Història Agrària*, 16 (2003-2004), pp. 109-128. Las situaciones de división de dominio, sin embargo, han seguido siendo fuente de problemas, especialmente en Cataluña, a los que el legislador ha pretendido hacer frente, favoreciendo la posición del enfiteuta para la redención, en el artículo 93 de la Ley catalana 3/2023, de 16 de marzo. Pero esta es problemática de la que habremos de ocuparnos en otro trabajo.

esa fragmentación hasta el punto de la miniaturización de la propiedad en España que se observa a medida que se aumenta en latitud, de sur a norte, precisamente en el mismo sentido que, conociendo este previsible obstáculo, había marchado la formación del Avance catastral. A estas alturas de siglo ya no eran creíble que la armonización entre las dos instituciones se fuera a lograr mediante fórmulas que simplificasen y abaratasen la inscripción de fincas minúsculas, pero también jurídicamente complejas. Tampoco era plausible, porque la realidad tozudamente había quitado esta razón, que el aliciente de la movilización del crédito territorial fuera remedio para el mal de la falta de inscripción de la pequeña propiedad, máxime, cuando el sector primario de la tierra empezaba a dejar el paso en riqueza y rentabilidad a otros sectores productivos y de servicios. Frente a ese problema de la insuficiente dimensión de la propiedad rústica, el Régimen impuso una política de concentración agraria que aquí interesa porque supuso la excepción de una coordinación perfecta que confirma regla de la imposibilidad general de alcanzarla<sup>160</sup>. La excepción era posible no porque en estos casos dejaran de concurrir las razones de naturalezas y esencias que mantenían separadas ambas instituciones y sus fines, y tampoco porque respecto de esos ensayos de concentración, u otros de colonización interior y exterior faltara el obstáculo de la presencia de una larga tradición española, sino más sencillamente porque el Estado leía esos espacios destinados a concentración con los mismos ojos de espacios «nuevos», que no debía estar constreñidos ni limitados por lo que resultara del Registro, y que podían llegar a elevarse a modelo para reformar generalmente el sistema hipotecario<sup>161</sup>. Esta mirada ingenua era la misma que se dirigía a los territorios de Marruecos, del África Occidental o del Golfo de Guinea. La razón de que la perfecta e inexcusable coordinación fuera excepcionalmente posible en algunos espacios agrarios peninsulares no era tan distinta, en fin, de la que hacía posible utilizar algo parecido al Acta Torrens en la zona española del Protectorado, en el Sahara o en Guinea<sup>162</sup>.

<sup>160</sup> SANZ JARQUE, J. J., *Régimen de concentración parcelaria*, Madrid, E. Casado, 1961, donde incorporando la tesis que se cita *infra* n. 160, apuntaba precisamente la solución de continuidad que hacía posible la coordinación entre las dos instituciones porque exigía de la institución registral un carácter diferente al que hasta entonces había tenido: «Lo evidente es que prácticamente la institución registral, aferrada a las maneras clásicas, está constituyendo una rémora, más que un estímulo, para la moderna situación pública que fundamentan y estructuran la función pública de la propiedad, su distribución y seguridad.», p. 207.

<sup>161</sup> SANZ JARQUE, J. J., pp. 212-213.

<sup>162</sup> LÓPEZ MEDEL, J., *Teoría del Registro de la propiedad como Servicio público*, Madrid, CORPME, 1991 (que es reimpresión de 2.ª ed., Madrid, 1959, publicada por entregas en *RCDI*, 1958), p. 177, consideraba un error que las Cortes franquistas hubieran rechazado la disposición de la ley sobre colonización y distribución de zonas regables de 21 de abril de 1949 en la que se preveía la implantación del «título real» y la inscripción obligatoria. Porque la previsión de la inscripción obligatoria de concesiones en la colonización tenía muchos parecidos con lo ya establecido en Guinea, Marruecos o África Occidental; y porque esta disposición «revolucionaria» satisfaría los altos fines de una colonización interior, empresa que gozaba, en la realidad gráfica y descriptiva de las fincas o unidades regables, de las garantías que no reunían aún los datos de amillaramiento o Catastro.



## IX. EPÍLOGO

En los últimos años cincuenta del siglo xx, desechada, más disciplinar que doctrinalmente, la tesis de la integración institucional, llegamos al fin de una prehistoria y al comienzo de lo que ya solo ha venido siendo difícil historia de «coordinación» de Registro y Catastro. Desde entonces las dificultades, frustraciones y fracasos no han obedecido solo a resistencia corporativa de unas y otras élites burocráticas, o a falta de voluntad política. También ha conspirado que, en todos los ámbitos y campos, formando algo parecido a un *habitus*, se ha interiorizado esta concepción de naturalezas, esencias y fines institucionales diferentes. Por lo que respecta a los distintos fines ni siquiera una exitosa reconsideración del propio Registro de la propiedad como Servicio público, que traía el corolario de la propuesta de inscripción obligatoria y constitutiva, ha dado pie a lograr, no ya el entendimiento, sino incluso la visibilidad mutua de estas instituciones<sup>163</sup>. Pero esa concepción natural se apoya además a) en un relato «de parte» sobre la histórica cuestión catastral que, omitiendo los momentos en los que al campo jurídico le interesó la integración institucional, ha hecho de la «coordinación» un canon disciplinar<sup>164</sup>; y b) en una reescritura de los estudios de derecho comparado, que elevan la disociación institucional española a especie de modelo contrapuesto a los europeos de perfecta coordinación o integración<sup>165</sup>. De manera que

<sup>163</sup> *Ibid.*, p. 162. En el punto que aquí interesa propugnaba la necesaria armonía y cooperación de las dos instituciones, y entendía que la concepción del Registro como servicio público contribuiría a acercar la situación española a las experiencias, alemana, suiza, portuguesa o australiana. Pero el libro nos es interesante a otros efectos, pues reproduce el texto (pp. 163-166) de un proyecto de Ley de Coordinación del Registro y del Catastro, fruto de la actividad de la comisión creada en 16 de febrero de 1956 (*vid. supra*. n.1). En este proyecto se partía del establecimiento del deber, entiendo dirigido a los registradores, de iniciar el procedimiento de coordinación en todos los municipios donde se hubiera terminado el Catastro Topográfico Parcelario (CTP) con ocasión de la inmatriculación y transmisión de inmuebles, «o siempre que lo solicitasen los interesados» (art. 1); y en la obligación de todos los propietarios de fincas rústicas y urbanas, sujeta a multa de una anualidad de contribución territorial, de comunicar por cuatuplicado al Registro de propiedad, Servicio provincial del CTP del Instituto Geográfico Provincial, Servicio provincial del CTP del Ministerio de Hacienda, y Oficina liquidadora del Impuesto de Derechos Reales, cualquier variación física, jurídica o económica (arts. 2-4), y cualquiera que fuera el sistema de tributación. La coordinación podía ser «plena» en el caso de que coincidieran los datos esenciales de inmuebles y titulares en el CTP y en el Registro (y con la palabra «coordinado» así debía reflejarlo el registrador, art. 5.º), o parcial cuando no se daba este requisito, por falta de coincidencia o porque no existiera aún CTP (en cuyo caso, el registrador debía hacer constar nota marginal, art. 7.º). El proyecto recogía el procedimiento que debía seguir también este funcionario para resolver dudas sobre la identidad de las fincas por exceso o defecto de cabida (art. 5.º); así como las consecuencias de la reforma hipotecaria de 1944 en cuanto a la inscripción de fincas, de acuerdo con artículo 205 LH, o por acta de notoriedad del 298 del Reglamento Hipotecario.

<sup>164</sup> El estudio de CHINCHILLA, *op. cit.*, con cuya cita iniciábamos este trabajo, *supra*. n.1. constituye referencia prácticamente obligada de todas las introducciones históricas producidas en este tema por la doctrina y ciencia jurídica. Pero al cabo de sesenta años habría que preguntarse si esta aportación más que punto de partida como fuente bibliográfica, es ella misma punto de llegada en la construcción de un objeto que merecía otra historia.

<sup>165</sup> Por su carácter meramente descriptivo de una yuxtaposición de regímenes de Catastro, con omisiones fundamentales como los de la experiencia germánica, no merece calificativo de

si, minoritariamente, en ese campo jurídico se ha sostenido en algún momento la tesis de la unicidad, ha sido para afirmar la autosuficiencia del Registro, que se bastaría y sobraría para establecer la realidad sin necesidad de suministro de dato alguno por parte del Catastro<sup>166</sup>. En consecuencia, no sería necesario mantener el «mito» de la coordinación alguna con una institución extraña y advenediza, una hermana menor que habría nacido para destronar y absorber al Registro de la propiedad<sup>167</sup>.

Con estas opiniones, que podían cundir en el campo jurídico<sup>168</sup>, la falta de comunicación lleva actualmente incluso a convertir en problemático algo que hasta finales del siglo pasado parecía pacífico: que la identificación gráfica del inmueble es cosa del Catastro. En este sentido, la creación de bases gráficas registrales ha introducido otro motivo para entorpecer la posible coordinación. En la primera mitad del siglo xx la existencia de una multiplicidad de posesio-

---

estudio de derecho comparado, RIVERO DE ANDREA, F., *El Catastro en España, Francia, Italia, Bélgica, Holanda y Suiza. Estudio de legislación comparada*, Madrid, Ministerio de Hacienda, 1957.

<sup>166</sup> Para la tesis mayoritaria la voz cantante de la iniciativa para la coordinación debía corresponder al Registro por una cuestión natural y «de principio»: «[...] puesto que la génesis del tráfico, la vida de los actos y negocios se inicia o nace en su constatación formal, esto es, en la Notaría y luego en el Registro». Y si eso no fuese suficiente, podía acudir al «argumento de autoridad» de los antecedentes de «la legislación extranjera», que con más sentido que en el trabajo citado en nota anterior, utilizaban CHINCHILLA, R. y GONZÁLEZ, J., «Ponencia sobre coordinación de Catastro y Registro», *Primer Congreso de Derecho Registral (Centenario de la ley hipotecaria de 1961)*, Madrid, Colegio Nacional de Registradores de la propiedad de España, 1961, esp. pp. 6-10.

<sup>167</sup> Así lo expresaba, probablemente en reacción a la iniciativa legislativa citada *supra* en nn. 1 y 163, el notario URIARTE BERASATEGUI, J. J., *op. cit.* en duro alegato por la autosuficiencia del Registro y contra su dependencia del Catastro en cuanto a los datos fácticos. Este tipo de contribuciones no solo supone una negación *avant la lettre* de la teoría del doble suministro, sino que termina invitando a que el Registro desarrolle su propia base gráfica. En el mismo sentido de negar el «mito de la coordinación», véase la opinión, no por minoritaria, menos autorizada, de LA RICA ARENAL, R., *Realidades y problemas de nuestro Derecho registral inmobiliario*, Madrid, 1962, esp. pp. 57-64, que es discurso de ingreso en la RALJ contestado por Roca Sastre. Los mimbres del discurso de La Rica no iban mucho más lejos de los trabajos de URIARTE, CHINCHILLA y JARQUE. En su contestación Roca se mostraba crítico con la autosuficiencia que el candidato a ingresar en la Academia atribuía al Registro, poniendo de relieve algunos problemas para el Registro derivados de la falta de un buen Catastro (pp. 89-94). De entre ellos, es pertinente recuperar el siguiente: «[...] podemos hablar del caso especial de la Costa Brava catalana, sobre todo en la parte norte de la provincia de Gerona, donde la menor parcela al pie o cerca del mar, aun formada de rocas y arena, encuentra en seguida compradores españoles o extranjeros. Algunas de ellas son terrenos antaño plantados de vid, por ejemplo, cedidos en dominio útil o *rabassa morta*, es decir, a establecimiento a primeras cepas, prorrogados o no es su día, y que más tarde fueron abandonados al invadirlos, hace años, el contagio de la filoxera, dejándolos incultos y adjudicados algunos a la Hacienda los más por los sucesores de los primeros dueños directos o propietarios concedentes. Pues bien, bastantes de estos terrenos han llegado a adquirir un valor tal, que los nietos u otros descendientes de aquellos enfiteutas o concesionarios han llegado sencillamente a inmatricularlos a su nombre por medio de adiciones de inventarios hereditarios o por otros procedimientos». p. 92.

<sup>168</sup> Véase para comprobación de lo que se apunta en este epílogo, RUBIO TORANO, E., «Realidad física y jurídica en el Registro de la propiedad», *CT Catastro* 16 (abr. 1993), pp. 8-17, número monográfico dedicado a *Catastro y Registro de la propiedad*.

nes (catastral, material, tabular), de aprovechamientos y de situaciones reales o dominicales tradicionales, complicaba la armonización institucional y era factor añadido para convertir su integración en una verdadera quimera. Hoy, sin embargo, la duplicidad de representaciones gráficas supone un gran reto para la coordinación que tiene como consecuencia una saturación de disposiciones del legislador; de resoluciones de la –hoy denominada– Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública; y de páginas de los estudiosos: un nuevo ejemplo de ineficacia administrativa contra lo que, recordando la cita por la que comenzó este trabajo, «exige la técnica e impone el orden jurídico».

## BIBLIOGRAFIA

- [S.A], «Lógica irrefutable», insertada en GRN, 75 (jun-dic 1905), pp. 579-582.
- [S.A], «Acerca de un proyecto», en *La Reforma. Revista notarial*, 260 (20 de junio de 1910).
- [S.A], «Hacienda y Gracia y Justicia. El Catastro y la inscripción obligatoria», GRN, 84 (ene-jun 1910), pp. 49-50.
- ABEJÓN Y TOBAR, J., «Registros fiscales», *GRN* 74 (ene-jun 1905), pp. 225-227.
- «Sobre el Catastro», *GRN*, 84 (ene-jun 1910), pp. 155-156.
- AGULLÓ, B., «La ley Torrens o *Real Property Act* de 1861», *GNR* 70 (ene-jun 1903), pp. 278-286, 307-315, 371-377, 468-470, 539-542, 728-732, 762-764, 787-799, 801-808; 71 (jun-dic 1903), pp. 49-53.
- ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, C., «El Catastro inmobiliario y el Registro de la Propiedad», en *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, 223 (1993), pp. 43-68.
- ALCARAZ, E., *El Catastro español*, Barcelona, Salvat, 1933, ed. Facsímil, Madrid, Ministerio de Hacienda, 2007.
- *Cuarenta y cinco años de labor agronómica. Memorias de un profesional*, Valencia, Imp. Vives Mora, 1934.
- ALLIÈS, P., *L'invention du territoire*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 1980.
- ANDERSON, S., *Lawyers and the Making of English Land Law, 1832-1940*, Oxford, Clarendon Press, 1992.
- ARAGONÉS, P., «Algunas ideas para confeccionar un regular catastro», *GRN*, 87 (jul-dic, 1911) pp. 129-141.
- ARRIETA SEVILLA, L. J., *El Torrens Title y el Registro de la Propiedad español*, Madrid, Cuadernos de Derecho Registral, 2010.
- BAS Y RIVAS, F., «El Catastro y el Registro de la Propiedad», en *La Notaría*, 22-23 (19 de diciembre de 1925), pp. 231-235.
- [BECERRIL, A.], DIRECCIÓN GENERAL DE RENTAS PÚBLICAS, *Observaciones al Proyecto de Real Decreto sobre creación del Instituto Geográfico Catastral y Rectificación de amillaramientos*, Madrid, 1924.
- BERNÉ VALERO J. L.; FEMENIA RIBERA, C. y BENÍTEZ AGUADO, *Catastro en España*, Valencia, Universidad Politécnica, 2008.
- BESSON, E., *Les livres fonciers et la réforme hypothécaire; étude historique et critique sur la publicite des transmissions immobilières en France et à l'étranger, depuis les origines jusqu'à nos jours*, París, Delamotte, 1891.

- BOURDIEU, P., «La forcé du droit. Éléments por un sociologie du champ juridique», *Acts de la Recherche en sciences sociales*, 64 (1986), pp. 3-19. (Trad., Bourdieu: *Poder, derecho y clases sociales*, Bilbao, Desclée de Brouwer, 2.<sup>a</sup> ed., 2000, pp. 165-223).
- BRÚ DEL HIERRO, C. M.<sup>a</sup>, «La nueva ley del Catastro» en *La Liga Agraria*, 839 (16 de mayo de 1906).
- CACCIAVILLANI, P. A., *Celebrar lo imposible. El Código Civil en el régimen jurídico de la propiedad: Córdoba entre fines del siglo XIX y comienzo del XX*, Frankfurt, Max Planck Institut, 2021.
- CACHÓN CADENAS, M., «Serrano Serrano, Ignacio». *Diccionario de Catedráticos españoles de Derecho (1847-1984)*. 2021, <https://humanidadesdigitales.uc3m.es/s/catedraticos/item/15237>.
- CALDERÓN, L., «¿Hasta cuándo en silencio?», *GRN*, 83 (jul-dic 1909), pp. 610-612.
- CALVO, J. M., «¡Alerta Registradores!», *GRN*, 83 (jul-dic 1909), pp. 845-848.
- «Más sobre la ley del Catastro. Remedios provisionales», *GRN*, 84 (ene-jun 1910), p. 137-138.
- CAMBÓ, F., *Proyecto de ley de modificación de tributos y de reforma de las Haciendas locales presentado a las Cortes por Francisco Cambó*, Madrid, Sobrinos de Suc. de M. Minuesa, 1922.
- CAMPUZANO Y HORMA, F., «Registro y Catastro», *Boletín de la Asociación de Registradores de la Propiedad*, 18 (25 de junio de 1923); 21 (25 de julio de 1923); 25 (5/9/1923); 30 (25 de octubre de 1923); 32 (15 de noviembre de 1923).
- CÁRDENAS MIRANDA, L., «Crédito agrícola», *RCDI*, 76 (abr.1931), p. 264.
- CARONI, P., *Lecciones de historia de la codificación*, Madrid, Dykinson, 2013.
- CASTAÑEDA Y AGÚNDEZ, P., «El avance de Catastro parcelario y el registro de la propiedad», *El Auxiliar de la Ingeniería y Arquitectura, Revista técnica y profesional*, 68 (10 de febrero de 1924).
- «El Catastro. Grave error financiero de considerarlo urgente desde el punto de vista contributivo». *El Auxiliar de la Ingeniería y Arquitectura, Revista técnica y profesional*, 70 (10 de marzo de 1924) pp. 78-82.
- «El Catastro, sus principios y sus doctrinas». *El Auxiliar de la Ingeniería y Arquitectura, Revista técnica y profesional*, 72 (10 de abril de 1924), pp. 107-109; 73 (25 de abril de 1924) pp.122-126; 75 (25 de mayo de 1924), pp. 157-160.
- «El Catastro parcelario y su sentido histórico», en *RCDI*, 2 (feb. 1925), pp. 93-102.
- «De la acción del deslinde parcelario. Algunas consideraciones sobre el mecanismo técnico de la nueva ley del Catastro», en *El Auxiliar de la Ingeniería* (may 1925) pp. 118-121.
- «El Catastro como título probatorio. Consideraciones técnicas sobre la naturaleza jurídica de los títulos de nuestros Registros de la propiedad y los títulos del Catastro parcelario», *El Auxiliar de la Ingeniería y la Arquitectura*, 100 (10 de junio de 1925), pp. 147-150.
- «Cómo se hace el catastro en Suiza», *RCDI*, 44 (1928), pp. 594-599.
- «El Registro inmobiliario en Suiza», *RCDI*, 58 (1929), pp. 757-764.
- CARAZÓN LINARES, F., *Coordinación entre el Registro de la propiedad y el Catastro*, Madrid, Asociación Nacional de Ingenieros Agrónomos, 1943.
- CASTÁN TOBEÑAS, J., *Hacia un nuevo Derecho civil*, Madrid. Reus, 1933.
- CAZORLA, J., «El Servicio catastral y el impuesto de derechos reales», *GRN*, 89 (jul-dic 1912), pp. 17-20.

- CHINCHILLA RUEDA, R., «El Catastro y el Registro de la Propiedad», en *RCDI*, 392-393 (ene. 1961), pp. 243-268.
- CHINCHILLA, R. y GONZÁLEZ, J., «Ponencia sobre coordinación de Catastro y Registro», *Primer Congreso de Derecho Registral (Centenario de la ley hipotecaria de 1961)*, Madrid, Colegio Nacional de Registradores de la propiedad de España, 1961, esp. pp. 6-10.
- CONGOST, R., «Diagnosi d'una llei franquista: La Llei de Redempció de Censos de 1945», *Estudis d'Història Agraria*, 16 (2003-2004), pp. 109-128.
- COROMINAS, E., *Inequidad, fraude y conservadurismo. La tributación agraria y el catastro parcelario en la España del siglo XX*, Barcelona, Universidad Autónoma, 2014 (tesis).
- COMISIÓN RELATIVA A LA FORMACIÓN DEL CATASTRO DE LA RIQUEZA RÚSTICA Y URBANA, *Proyecto de decreto ley, Dictamen de la comisión*, Madrid, Tipografía nacional, 1924.
- COSTA, J., «Crédito agrícola. Registro de la propiedad por el sistema de Austria», en *Boletín de la Institución Libre de Enseñanza*, 148 (15 abr 1883), pp. 103-106.
- *Reorganización del Notariado, del Registro de la propiedad y de la Administración de justicia* (1890). Madrid, Biblioteca Joaquín Costa, 1917.
- CHINCHILLA RUEDA, R., «El Catastro y el Registro de la Propiedad», en *RCDI*, 392-393 (ene. 1961).
- DELGADO, E., «El Catastro» en *Nuestro Tiempo*, 25 (ene. 1903), pp. 31-43.
- DIRECCIÓN GENERAL DE LOS REGISTROS CIVIL Y DE LA PROPIEDAD Y DEL NOTARIADO, *Memorias y estados formados por los registradores de la propiedad en cumplimiento de lo prevenido en el Real Decreto de 31 de agosto de 1886*, Madrid, Ministerio de Gracia y Justicia, 1889-1890.
- DURÁN BOO, I. y VELASCO MARTÍN-VARÉS, A., «La relación entre el Catastro y el Registro de la propiedad en los países de la unión europea» en *CT/Catastro*, 61 (2007), pp. 7-30.
- FANDO POES, P., *Los efectos jurídicos de la identificación y descripción gráfica de fincas registrales: la base gráfica registral*, Valencia, Tirant, 2016.
- FIOCCHI, E., «Dans cette diversité, des principes d'unité»: *intreci transnazionali nei sistema di pubblicità immobiliare tra Otto e Novecento*, Roma, Historia et ius, 2023.
- FLORA, F., *Manuale di Scienza delle Finanze*, Livorno, Giusti, 1893, trad. española, *Manual de Ciencia de la Hacienda*, Madrid, Victoriano Suárez, 1918.
- GALLARDO MARTÍNEZ, A., *La movilización de la propiedad. El acta de Torrens*. Barcelona, Berdós y Feliú, 1893.
- GARCÍA ALEJANDRE, E., «¿Se conforman virtualmente a desaparecer los registradores y los notarios?», *La Reforma. Revista notarial*, 244 (28 de febero de 1910), pp. 67-68.
- «Ley del Catastro. Segundo aviso», en *La Reforma. Revista notarial*, 248 (28 de marzo de 1910), pp. 113-115.
- GARCÍA-BADELL, G., *El catastro de la riqueza rústica en España*, Madrid, Ministerio de Agricultura, 1943.
- GARCÍA CRUZ, J. I., «La dualidad Registro-Catastro y su problemática coordinación tras la reforma de 2015 ¿pasos hacia una base gráfica unificada?» en *Boletín de la Asociación Española de Geografía*, 11 (2018), <https://doi.org/10.21138/bage.2488>.

- GARCÍA GARCÍA, J. M., *La coordinación entre Registro de la Propiedad y Catastro Topográfico Parcelario establecida en el Real Decreto de 3 de mayo de 1980 y en la Carta de México*, Madrid, Colegio de Registradores, 1982.
- GAYOSO ARIAS, R., «Reformas que deben introducirse en nuestra legislación hipotecaria», *La Reforma legislativa* 34 (1906), pp. 263-264.
- «La decadencia de los registros de la propiedad», en *GRN*, 23 de abril de 1914, pp. 1-3.
- GIDE, C. de, «Étude sur l'Act Torrens», en *Bulletin de la Société de législation comparée*, 15, (1886).
- GÓMEZ DE LA SERNA, J., «Prólogo», *Anuario de la Dirección de los Registros civil y de la propiedad y del Notariado*, Madrid, Ministerio de Justicia, 1906.
- *Datos para el estudio de la propiedad inmueble en España. Resúmenes de las memorias redactadas por los Registradores de la propiedad en cumplimiento del Real Decreto de 14 de abril de 1902, con una introducción del Ilmo., Sr. D. Javier Gómez de la Serna. I. Albacete, Barcelona, Burgos, Cáceres y Coruña*, Madrid, Imp. Ibérica, 1906.
- «Prólogo», *Anuario de la Dirección de los Registros civil y de la propiedad y del Notariado*, Madrid, Ministerio de Justicia, 1907.
- «Apertura de Tribunales. Fragmento de la memoria del fiscal de S.M.» *GRN*, (jul-dic, 1910), p. 217.
- GONZÁLEZ DÍAZ, J., «La ley de Catastro parcelario y el Registro de la Propiedad» en *RCDI*, 5 (1925), pp. 321-329.
- «Observaciones» *RCDI*, 58 (1929), pp. 764-772.
- GRAGERA IBÁÑEZ, G., «El principio del doble suministro y la coordinación entre el Catastro y el Registro Jurídico», en *Ponencias y comunicaciones presentadas al IX Congreso Internacional de Derecho Registral*, t. I, Madrid, 1993, pp. 323-340.
- GROSSI P. en ID, (ed.). *La «cultura» delle riviste giuridiche italiane. Atti del primo incontro di studio, Firenze 15-16 aprile 1983*, Milán, Giuffrè, 1984.
- GUYOT, Y., «La propriété foncière et le système Torrens», *Journal des économistes*, 15 de octubre de 1882.
- HERRERO OVIEDO, M., *La inmatriculación por título público*, Madrid, Dykinson, 2007.
- HESPANHA, A. M., *Cultura jurídica europea. Síntesis de un milenio*, Madrid, Tecnos, 2002.
- «INFORME DE LA JUNTA CENTRAL DEL CUERPO DE REGISTRADORES DE LA PROPIEDAD, que eleva a la Comisión del Congreso de los Diputados, sobre el proyecto de reforma de la ley hipotecaria», en *La Reforma legislativa*, 16 de noviembre de 1908, pp. 364-368.
- IGLESIA MONJE, M. I., *Fernando Campuzano y Horma. Hipotecarista y agrarista*, Madrid, CORPME, 2007.
- JIMÉNEZ GALLEGU, C., *La nueva coordinación realidad-catastro-registro*, Valencia, Tirant, 2016.
- JUNTA CENTRAL DE LA ASOCIACIÓN DE REGISTRADORES DE LA PROPIEDAD, «El Registro de la propiedad y el Catastro. Exposición al Sr. ministro de Hacienda», *GRN*, 82 (ene-jun 1909), pp. 6-8.
- KAUFMANN, J., «Catastro 2014. Una visión del catastro futuro», en *CT, Catastro*, 45(2002), pp. 83-92.
- KULA, W., *Las medidas y los hombres*, trad. castellana, Madrid, Siglo XXI, 1980.

- LÓPEZ MEDEL, J., *Teoría del Registro de la propiedad como Servicio público*, Madrid, CORPME, 1991 (reimpresión de 2.<sup>a</sup> ed., Madrid, 1959, publicada por entregas en *RCDI*, 1958).
- *Propiedad inmobiliaria y seguridad jurídica*, Madrid, Centro de Estudios Registrales, 1995.
- LOUZAQ, E., «Sobre el Catastro», *La Reforma legislativa*, 39 (1910), pp. 105-106.
- MACPHERSON, C. B., *La teoría política del individualismo posesivo. De Hoobes a Locke*, (Oxford, 1962), trad. Barcelona, Fontanella, 1970.
- MALEFAKIS, E., *Reforma agraria y revolución campesina en la España del siglo XX*, Barcelona, Ariel, 1970.
- MANNORI, L., «Per una 'preistoria' della funzione amministrativa. Cultura giuridica e attività dei pubblici apparati nell'era del tardo diritto comune», en *QF* 19 (1990), pp. 323-504.
- MARTÍNEZ CAJÉN, P., *El Catastro en España, Madrid. Conferencia pronunciada... el 16 de junio...*, Madrid, 1955.
- MARTÍNEZ PÉREZ, F., «Prensa jurídica y de las corporaciones jurídicas», en Fernández Sanz, J. J. (coord.), *Doce calas en la historia de la prensa española especializada*, Guadalajara, Ed. Henares, 2004, pp. 9-32.
- «Categorías y cuerpos. Altos funcionarios en España (1852-1918)» en *AHDE*, 78-79 (2008-2009), pp. 461-480.
- *Posesión, dominio y Registro. Constitución de la propiedad contemporánea en España (1861-1944)*, Madrid, Dykinson, 2020.
- «Torrens a la española. Constitución y Registro de la propiedad colonial en Guinea (1904-1949) en África (1894-1949)», actas del *III Congreso de la Sociedad Española de Historia del Derecho*, Laguna 3-4 de junio de 2023 (en prensa).
- MATA OLMO, R., COTTEREAU, M., FERRERA, A. C. y AMARO, A., *Aspectos de la propiedad de la tierra en la provincia de Madrid durante los años treinta. Una valoración de los datos del Registro de la Propiedad Expropiable (1933). Estudios geográficos*, 180 (1985), pp. 319-347.
- MATA OLMO, R. y ROMERO GONZÁLEZ, J., «Fuentes para el estudio de la propiedad agraria en España (siglos XVIII-XIX). Balance provisional y análisis crítico», *Agricultura y Sociedad*, 49 (1988), pp. 209-292.
- MENGUAL, J. M.<sup>a</sup>, «El Catastro, el Registro y la Notaría», en *La Notaría*, 10 (15 de mayo de 1910), 12 (15 de junio de 1910), 13 (1 de julio de 1910), 17 (1 de septiembre de 1910), 2 (15 de enero de 1911), 4 (15 de febrero de 1911), 8 (15 de abril de 1911), ahora disponible en Garrido Melero, M., Fugardo Estivill J. M., Serrano de Nicolás, Á (eds.). *Revista la Notaría. 150 Anys*, Barcelona, Bosch/ Colegio notarial de Cataluña, 2008, t. I, pp. 318-325.
- MODET Y RIGLÓS, A., *Ensayo sobre el establecimiento y la conservación del catastro en España*, Barcelona, Imp. Antonio Pérez Dubrull, 1882.
- MONASTERIO Y GALI, A., *Real Property Act de 1861 para Australia del Sur (Acta Torrens) su crítica y plan de una reforma inmobiliaria*, Barcelona, Jaime Jepús y Roviralta, 1893.
- MORELL TERRY, J., *Comentarios a la legislación hipotecaria*. Madrid, Hijos de Reus editores, 1917.
- MORENO BUENO, T., «Breve crónica de un siglo de Catastro en España (1906-2002)», *CT/Catastro*, 63 (2008), pp. 31-59.
- NOGUEROLES, N., «El fracaso del sistema Torrens en Estados Unidos», en *RCDI*, 799 (2023), pp. 2601-2639.

- OFFER, A., *Property and Politics, 1870-1914: Land Ownership, Law, Ideology and Urban Development in England*, Cambridge, Cambridge University Press 1981.
- OLIETE, F., «La inscripción obligatoria», en *RCDI*, 7 (jul. 1925), pp. 492-495.
- OLIVA IZQUIERDO, A. M., *La nueva coordinación registro-catastro*, Madrid, CORPME, 2016.
- PAN MONTOJO, J.. (coord.), *Más se perdió en Cuba. España 1898 y la crisis de fin de siglo*, Madrid, Alianza, 1998.
- «El Estado según los altos funcionarios de la Hacienda española, 1881-1936», en *Historia y Política*, 36 (jul-dic 2016), pp. 75-101.
- PANDO Y ARMAND, R de, *El Avance catastral. Razones de economía y equidad aconsejan su inmediata suspensión*, Madrid, 1924.
- *Una vergüenza nacional. El fracaso del Avance y la ejecución del Catastro Parcelario*, Madrid, 1925.
- «El fracaso del avance catastral en sus aplicaciones jurídicas y sociales», *RCDI*, 1 (ene. 1925), pp. 41-70.
- PAU PEDRÓN, A., «El Colegio Nacional de Registradores: sesenta años de historia», en *RCDI*, 623 (jul 1994), p. 1435.
- PAZOS GARCÍA, D., «Ensayo de un proyecto de bases de concordancia entre el Registro de la propiedad y el Catastro y establecimiento del título real», *GRN*, 84 (ene-jun 1910), pp. 265-278.
- [PAZOS, D.] Asociación de Registradores de la Propiedad de España. *Memoria que publica su Junta Central, redactada y ordenada por el presidente de la misma*, Madrid, 1913.
- POLANYI, K., *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*, (Nueva York, 1944), trad. Madrid, La Piqueta, 1989.
- PORRO, M. I., *Sulle istituzioni di guarentigia della fede publica in genere e principalmente in riguardo alla proprietà fondiaria*, Milano, Tip. degli ingegneri, 1866.
- PRO. J., *Estado Geometría y Propiedad. Los orígenes del Catastro en España (1715-1941)*, Madrid, Ministerio de Hacienda, 1992.
- «Los orígenes del Catastro parcelario de España», Canet Rives, I/Segura i Mas, A. (coord.), *El Catastro en España. De 1906 a la época actual*, Madrid, CGCCT, 1988, vol. 2, p. 11-30.
- «Les conditions historiques de production du Cadastre en Espagne, 1800-2000», Bourillon, F./Clergeot, P./Vivier, N. (dirs.), *De l'estime au cadastre en Europe. Les systèmes cadastraux aux XIXe et XXe siècles*, Paris, 2008, pp. 351-368.
- PUYAL SANZ, P., *El nuevo régimen de coordinación entre el catastro y el registro de la propiedad*, Valencia, Tirant, 2015.
- RICA, R. de la, *Comentarios a la ley de reforma hipotecaria*, Madrid, Aguilar, 1945.
- RICA ARENAL, R., *Realidades y problemas de nuestro Derecho registral inmobiliario*, Madrid, 1962, esp. pp. 57-64.
- RIO PÉREZ, J. M.<sup>a</sup> del, «El Catastro parcelario y el Registro de la Propiedad», en *RCDI*, 8 (ago. 1925), pp. 612-615.
- «Algo más sobre "Catastro" y "Registro de la Propiedad"», en *RCDI*, 11 (nov. 1925), pp. 782-798.
- «Política agraria y reforma jurídico-hipotecaria» en *RCDI*, 78 (jun 1931), pp. 433-436.
- RÍOS, F. de los, «Una cuestión nacional. El problema del Catastro», *El Sol*, 21 de noviembre de 1924.
- RIVERO DE ANDREA, F., *El Catastro en España, Francia, Italia, Bélgica, Holanda y Suiza. Estudio de legislación comparada*, Madrid, Ministerio de Hacienda, 1957.



- ROBERNIER, F., *De la preuve du droit de propriété en fait d'immeubles, ou nécessité et moyens d'organiser selon le même principe l'abornement invariable et le terrier perpétuel des possessions foncières*, Paris, Alais P. Veirun, 1843.
- ROCA SASTRE, R. M., *Derecho Hipotecario*, Barcelona, Bosch, 1948.
- RODOTÀ, S., *El terrible derecho. Estudios sobre la propiedad privada*, Madrid, Civitas, 1986.
- ROMERO GIRÓN, V., *Discurso leído por el Excmo. Sr. D. Vicente Romero Girón, ministro de Gracia y Justicia en la solemne apertura de tribunales en 15 de septiembre de 1883*, Madrid, Imprenta del ministerio de Gracia y Justicia, 1883.
- RUBIO TORANO, E., «Realidad física y jurídica en el Registro de la propiedad», *CT Catastro* 16 (abr. 1993), pp. 8-17.
- RUIZ AMADO, H., «El Catastro moderno ¿Puede y debe ser probatorio?», *La Topografía Moderna y el Catastro*, II, (1895), pp. 198-224.
- RUIZ ARTACHO, J., «La Hacienda pública y el Registro de la propiedad», *RCDI*, 126 (jun 1935), pp. 440-451.
- RUOFF, T., «An Englishman looks at the Torrens System», Sydney, Law Book Co of Australasia, 1957.
- SÁNCHEZ Y MASSIÁ, J., «El Catastro en España», *Boletín de la Sociedad Geográfica de Madrid*, 39 (jul-dic 1890), pp. 147-180.
- SANZ JARQUE, J. J., *Régimen de concentración parcelaria*, Madrid, E. Casado, 1961.
- SCOTT, J. C., *Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, New Haven, Yale University Press, 1998 (trad. castellana, México, FCE, 2021).
- SEGURA I MÁS, A., «La reforma tributaria de Mon (1845) y los amillaramientos de la segunda mitad del siglo XIX», Canet Rives, I./Id (coord.), *El Catastro en España. De los catastros del siglo XVIII a los Amillaramientos de la segunda mitad del siglo XIX*, vol.1, Madrid, CGCCT, 1988, pp. 113-132.
- SERNA VALLEJO, M., «Anotaciones histórico-jurídicas sobre la inscripción de la propiedad al servicio del tráfico jurídico», Varela, J. (coord.), *Propiedad e Historia del Derecho*, Madrid, CORPME, 2005, pp., 223-261.
- SERRANO, A., «Revistas jurídicas en España: una cuestión de estilo», en Tau, V. (ed.). *La revista jurídica en la cultura contemporánea*, Buenos Aires, Ed. Ciudad Argentina, 1997, pp. 77-110.
- SERRANO, I., *El Registro de la Propiedad en el Código Civil suizo comparado con el Derecho español*, Valladolid, 1934.
- TARRIO, D., «Se acerca el fin», *GRN*, 83 (jul-dic 1909), *id id.loc.* pp. 877-878.
- Carta abierta [a Evaristo Louzao, registrador de la propiedad de Santiago], *GRN*, 84 (ene-jun 1910), pp. 105-106.
- TORRE, T., de la, «Anuario de la Dirección de los Registros y del Notariado», *GRN*, 76 (ene-jun 1906), pp. 449-454.
- «Catastro y Notariado», *La Reforma legislativa*, 39 (1910), pp. 313-315, 361-362.
- TORRENS, R., *An Essay of Transfer of Land by Registration*, Casell & Company Limited, Londres-Paris-Nueva York-Melbourne, 1882. (*Un ensayo sobre la transmisión de inmuebles por medio del Registro*, Madrid, Aranzadi/Thomson Reuters, 2011 C. Martínez/N. Nogueroles (trad), precedida por NOGUEROLES, N., «Estudio introductorio: el establecimiento del sistema Torrens en Australia y sus orígenes», pp. 17-97).
- TORRES MUÑOZ, I., «El crédito territorial en España» en *El economista*, 6 de enero de 1894-03 de marzo de 1894.
- *Reorganización de servicios. Catastro general parcelario y mapa topográfico*, 2.<sup>a</sup> ed., Madrid, Imp. Hijos de M. Hernández, 1903.

- URIARTE BERASATEGUI, J., «Catastro y Registro de la Propiedad», *RCDI*, 344-345 (1957), pp. 17-42.
- VALLEJO LARA, G., *Estudio sobre Catastro. Exposición de la forma y manera de poder realizar un Catastro Jurídico de la Riqueza Rústica en España*, datado en oct. 1938, *apud.*, ESCALONA MOLINA, M., *El Catastro según los peritos*, Sevilla, 2014, pp. 228-232.
- VALLEJO POUSADA, R., «La demanda de Catastro durante la Restauración y el Catastro por masas de cultivo de 1895», en *CT, Catastro*, 42 (2001), pp. 35-56.
- «La estadística territorial española desde 1845 a 1900 ¿por qué no se hizo un catastro en el siglo XIX? en *CT/Catastro*, 68 (2010), pp. 81-115.
- VAN DER MOLEN, P., «Utilización de los Catastros en los Estados miembros. El derecho de propiedad, el Registro y el Catastro en la Unión Europea.» *CT, Catastro*, 45 (oct. 2002) pp. 63-70.
- VILLACORTA BAÑOS, F., *Profesionales y burócratas. Estado y poder corporativo en la España del siglo XX, 1890-1923*, Madrid, Siglo XXI, 1989.
- VIVES VICH, P., *Informe del Sr. Subsecretario encargado del despacho del Ministerio de Fomento, presidente de la comisión relativa a la formación del catastro de la riqueza rústica y urbana*. Madrid, Tipografía Nacional, 1924.
- X., «Hacienda y Gracia y Justicia. El Catastro y la inscripción obligatoria», *GRN*, 84 (ene-jun 1910), pp. 49-50.

FERNANDO MARTÍNEZ PÉREZ  
Universidad Autónoma de Madrid. España  
<https://orcid.org/0000-0003-3317-0463>