

La Topografía y el Catastro. Catastro Topográfico Parcelario

JOSÉ LUIS
GARCÍA-CUERVA

76

En el año 1991 ya no se puede hablar de un Catastro sin la intervención de la topografía. Muy atrás se han quedado los tiempos en los que el Catastro podía ser un inventario en forma de relación de todas las fincas existentes en una región, con sus producciones, expresando también sus propietarios o los que eran tenidos como tales.

A esta descripción literal sigue, en el tiempo, la que representa las fincas, con la aplicación de la topografía en el levantamiento de mapas planimétricos de los términos municipales divididos en polígonos o secciones limitadas por caminos o accidentes naturales, la topografía quedaba limitada al levantamiento de esta planimetría y a la triangulación necesaria para su apoyo en la red geodésica. La forma y superficie de las parcelas se representaba por croquis a mano alzada, sin ningún levantamiento topográfico y auxiliados por las declaraciones de bienes hechas por los propietarios, se ajustaban dentro de zonas de cultivo uniforme, esperando tener un error que no superara el 10% de la superficie conocida del polígono. A este amillaramiento se le llamó Avance Catastral. Posteriormente se aplicaría la topografía totalmente con medición de las parcelas.

En España, el Catastro con intervención topográfica, puede dividirse en tres etapas, la primera hasta el año 1870, la segunda de 1870 a 1925 y la tercera hasta nuestros días.

Primera etapa

Curiosamente, España no pasó del primitivo Catastro de relaciones literales al de masas de cultivo ajustado a una planimetría, sino que tuvo antes un verdadero Catastro Topográfico Parcelario, con levantamiento topográfico de cada parcela. Fué creado y dirigido por Francisco Coello de Portugal y Quesada en la Junta Estadística.

Haremos una breve reseña de la corta vida de este magnífico Catastro T.P. que hubiera colocado a España a la cabeza de todas las naciones y a la par de Alemania. Su pecado fue, como se descubrió al medir la superficie de los términos municipales, que esta llegaba en algunos casos a ser 900 veces mayor que la obtenida por las declaraciones de los propietarios. Eran los grandes terratenientes los que podían ocultar, ya que el modesto labrador poco podía ocultar de su reducida propiedad, y, considerando que ya iban a entrar en Conservación y aplicación los nuevos datos en los impuestos, los influyentes perjudicados consiguieron que el Ministro de Fomento, D. José Echegaray, por Decreto del 12-9-1870 creara el Instituto Geográfico al que pasaron estas atribuciones y puso al frente como Director a D. Carlos Ibáñez de Ibero, brazo ejecutor de la supresión total del Catastro T.P. que había de durar 55 años. A partir de esa fecha, los restos bastante bien conservados reposan

en los Archivos del Instituto Geográfico Nacional. De Echegaray, dijeron los partidarios de aquel catastro, ilustre ingeniero civil, luego laureado poeta, pero funesto como Ministro.

Todos los funcionarios de la Junta siguieron en sus puestos aunque con diferente trabajo, los del Cuerpo de Parceladores formados en la Escuela creada por Coello, pasaron a formar el nuevo Cuerpo de Topógrafos al servicio del Instituto Geográfico. En esa época también ejercían la topografía libremente, con su título correspondiente, los Agrimensores y los Geómetras.

Por la calidad del Catastro T.P. que hizo Coello y dado el desconocimiento que del mismo se tiene, daremos algunos datos técnicos, comprobables con las 75.000 cédulas catastrales, 3.000 hojas dibujadas, llamadas kilométricas, y legajos de la documentación de este catastro que se custodian en el Instituto Geográfico Nacional.

El Reglamento General para la ejecución de estos trabajos fué obra de Coello y aprobado por Real Decreto del 5-8-1865, en el que se nota influencia del catastro alemán de esa época.

Documento importante, era la cédula catastral, igual para rústica que para urbana, un impreso en dos caras, que tenía el plano de la parcela a escala 1:1.000, obtenido de la hoja kilométrica, todas las características de paraje, aprovechamiento, situación, superficie, etc. y firmada por: el alcalde, testigos, el propietario, el ins-

pector catastral y el encargado del levantamiento (el parcelador). Con esto se intentaba sustituir el acta de deslinde contradictorio, sin conseguirlo.

Dimitió dignamente Coello el 31-7-1866, ante la falta de libramientos de fondos para estos trabajos catastrales, haciendo con ello posible la suspensión que se pretendía. Siguieron los funcionarios midiendo los perímetros de 511 pueblos y cascos de población hasta su pase al Instituto Geográfico. Notable retroceso, consolidado en la etapa siguiente.

Segunda etapa

En los 55 años que dura esta segunda etapa, la topografía no hace acto de presencia en el catastro para medir las fincas. Sólo hizo el levantamiento de las planimetrías a escala 1:25.000 llamadas en el argot topográfico catastral «pañoletas» y encargada su confección por la Ley de 23-3-1906 que se llamó de Catastro Parcelario, que puede confundirse con el Catastro T.P.

Confusión muy lamentable, puesto que el primero, simplemente parcelario abre la posibilidad a la arbitrariedad, al caciquismo y a la ocultación, por no individualizar la propiedad de la parcela por medición topográfica expresa, como hace el topográfico parcelario, en el que todo queda exactamente reflejado, casas, caminos, pozos, cultivos, etc. identificando al propietario o poseedor con ayuda del práctico y Junta Pericial (que nunca se hizo presente). Se introducía una injusticia que no beneficiaba a la mayoría, de escasos recursos e influencias.

En la Gaceta nº 122 del 2-5-1873 se publica un Decreto del Ministerio de Hacienda modificando los amillaramientos y dice sobre los trabajos topográficos parcelarios «cuyo sistema alcanzó cierta boga inconscientemente entre nosotros en años anteriores, ha

sido desechado por extremadamente dilatorio después de aventurados ensayos». También se dice que el fracaso sufrido en Francia induce a renunciar a este sistema, cuando en realidad lo que fracasó en Francia fué el Catastro por masas de cultivo, que es el llamado topográfico, pero sin levantamiento de parcelas. Se reconocen avances físico-matemáticos «pero nuestra situación no nos permite aplazar las reformas contributivas».

Hoy día, que conocemos la unánime opinión internacional sobre estos catastros, nos parecen estas manifestaciones, cuando menos grotescas, y seguramente a los que sufrían la injusticia del reparto en aquella época, sin entender técnicamente del asunto, sí sabrían que lo que se estaba haciendo no valía, porque no era bueno.

Lora, en «La Hacienda y el Catastro» (1981), publicación de Estudios jurídicos-administrativos, dice que los pequeños propietarios, que nada podían ocultar, pagaban de tributo el 50 y 60 por ciento de sus productos, en tanto que los principales no llegaban al 10 por ciento, por lo que tuvieron que venderse muchas fincas y anunciarlas en los periódicos oficiales por débitos en la Constitución, otras pasaron a manos de Hacienda como se refleja en la Circular 7-3-1879 de la Dirección General de Contribuciones, no quedando ajenos a estas operaciones los Bancos.

Parecía lógico que en los términos municipales en los que se encontraron escandalosas ocultaciones, se les hubiera obligado a pagar por la superficie real descubierta, si no con atrasos, al menos desde el momento de su conocimiento, pero las influencias políticas de los ocultadores consiguieron que hasta que no se descubrieran todas las demás ocultaciones del resto de la nación no se les modificara y actualizara a ellos nada, con lo que seguirían, tributando menos

de lo que les correspondía a costa de los más modestos que pagaban lo propio y lo de ellos, se comentó, que si esto se llevaba al ámbito de lo penal, se dejarían sin castigo crímenes descubiertos, mientras no se descubrieran los autores de todos los demás cometidos.

El clamor fue generalizándose, se publicaron propuestas y llegaron a producirse artículos en los periódicos sobre el tema catastral, algunos con léxico verdaderamente ofensivo contra el Instituto Geográfico y contra la persona de su Director D. Carlos Ibáñez de Ibero, como los de la Revista la España Moderna, firmados con el seudónimo Antonio de Valbuena, no fueron felices los últimos días de la vida del citado Director, exilado en Niza por motivos ajenos a lo que aquí tratamos, murió en el año 1891. Posteriormente se suprimió el Título de Marqués de Mulhacén (Gaceta 98 del 8-4-1909) que le habían concedido, reivindicado después por un hijo suyo y denegada la petición (Gaceta 104, del 18-4-1916).

Sobre la aplicación del Catastro para obtener los Títulos de Propiedad, el Ministro de Gracia y Justicia D. Vicente Romero Girón dijo en el acto de apertura de los Tribunales el 15-9-1883, «El Registro publica los actos relativos a cada finca, pero la finca misma, cuya existencia real y verdadera no resulta de documento alguno probatorio sino de las vagas y siempre parciales manifestaciones de quién afirma ser dueño». Refiere a continuación que la incontestable superioridad del sistema alemán «no tanto se debe al principio fundamental vigente allí de antiguo, según el cual es necesaria la previa comparecencia del tramitante y del adquirente ante la autoridad judicial, ni la forma acabada de llevar los Registros Territoriales, sino a la base esencial del catastro parcelario, en donde se contiene

por modo auténtico y permanente la descripción y representación del estado material de cada finca por pequeña que sea, cuyos cambios en su modo de ser físico se hacen constar en el Registro de la Propiedad, como esta oficina a su vez comunica a la del Catastro todas las mudanzas relativas al estado jurídico de los inmuebles.

En enero del año 1890, el Conde de San Bernardo, presentó al Congreso de los Diputados una proposición de Ley, implantando un sistema de Titulación y Registro que debía reunir las ventajas del Catastro Australiano (Acta Torrens) y del Alemán (Grundbuch), ambos topográficos parcelarios.

En la ya citada publicación de Lora «La Hacienda y el Catastro» (1881) comenta (pág. 152) que ese Cuerpo de Topógrafos «creado exclusivamente para ser explotado» está al margen de la conducta oficial, achacando todo lo sucedido a la carencia de medios y a las torpezas de la Dirección.

Las quejas ante las ocultaciones, motivadas por la falta de la participación total de la topografía en el Catastro, se vuelve contra los propios demandantes, pequeños y medios propietarios, y el R.D. de 4-7-1893 introduce el nombramiento de agentes especiales para investigar las ocultaciones. Su retribución se hacía con las dos terceras partes de las multas resultantes de sus denuncias y se estableció también la denuncia pública con parecidos derechos para los denunciados. Como era previsible, degeneró esto, en un medio para satisfacer venganzas personales, sin que, como también era previsible, nadie se atreviera a denunciar las posibles ocultaciones de los grandes propietarios, personas muy influyentes, lo que llevó a suprimir este peligroso procedimiento el 25-3-1904.

La Dirección General de Contribuciones, dice en su circular de 16-12-1878, sobre Rectificación de Amillaramientos, «Los modelos 7, 8 y 9, del

reglamento de Amillaramientos a que se han de ajustar las cartillas en su forma, dan ya una idea bien clara y hasta perfecta del único sistema adoptable para encontrar la verdad y por consiguiente la exactitud más precisa en la regulación de los valores redituales de la riqueza rústica y pecuaria», suponemos que este desconocimiento de que la verdad se obtiene por la medición topográfica de cada una de las parcelas y no por declaraciones de sus dueños sean grandes o pequeños propietarios dejarían estupefactos a estos últimos.

Es en la Ley del 23-3-1906 cuando se habla de un catastro parcelario fundado en trabajos geodésicos y topográficos y en la estadística agrícola, en los trabajos de evaluación y en las *declaraciones de los propietarios*. En realidad, lo que se implantaba, como así fue, era un Avance Catastral basado en las planimetrías como documento topográfico y en las declaraciones de los propietarios en cuanto a las parcelas, prometiendo para su terminación una revisión del parcelario, que era una forma de que este Catastro no se hiciera nunca. Esta ley y la de 1910 cuyos Reglamentos se publicaron el 23-10-1913 fue el resultado de la Junta de Catastro creada en 1902 y presidida por Echegaray que sigue impidiendo un Catastro con medición de la parcela, como lo hizo cuando era Ministro en el año 1870.

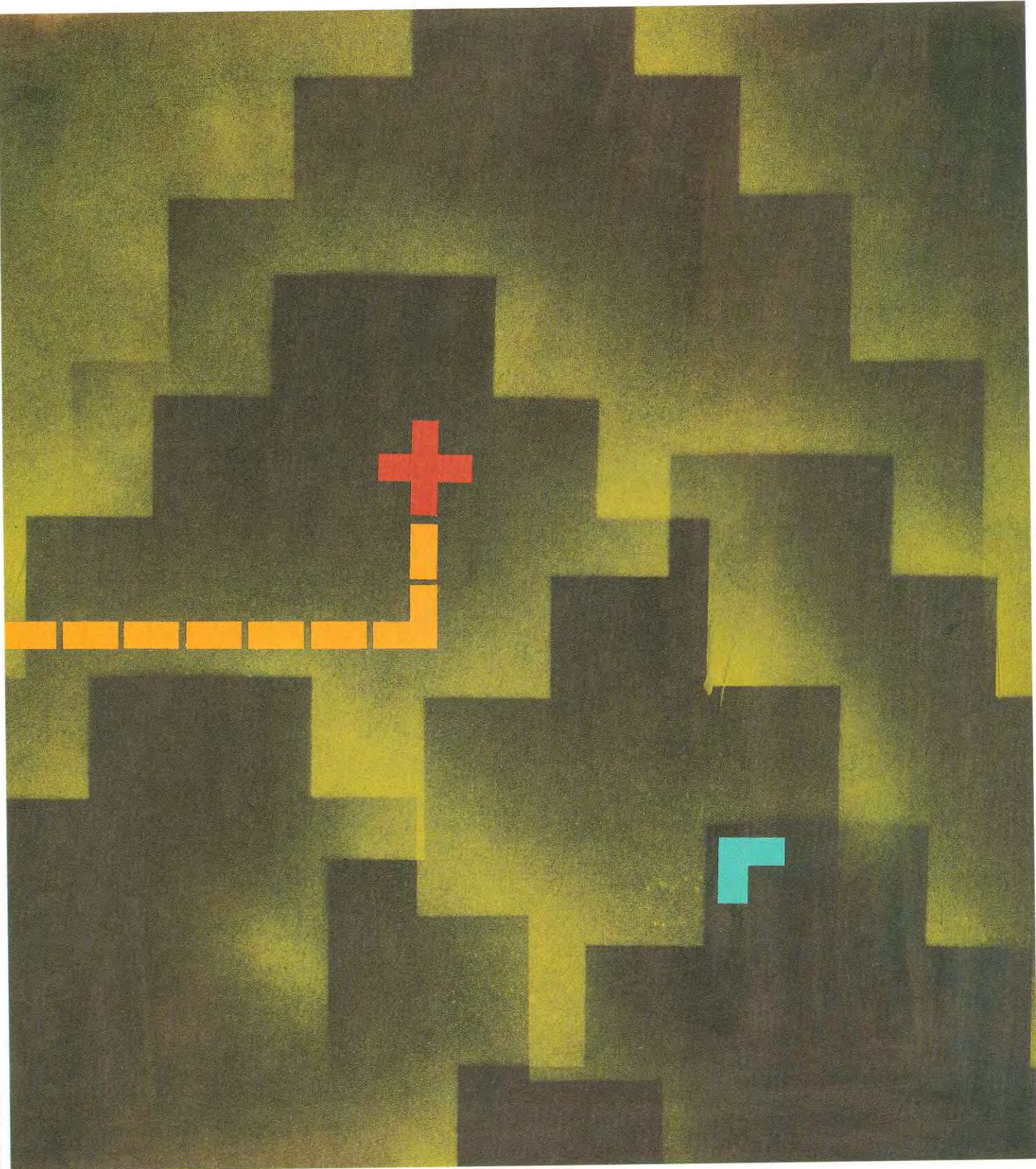
El descontento seguía entre los pequeños propietarios que eran los más numerosos, pero carentes de conocimientos para distinguir entre uno u otro catastro para conocer los resultados, un tributo justo y lo que tanto se anunciaba, la movilidad de la riqueza, para poder obtener créditos con la garantía de un título de propiedad. Así se explica la falta de interés público en el acto de aprobación en el Congreso, de la importante Ley de 1906, según relato del periódico

ABC del 7-2-1906. «En el momento de abrirse la sesión, no hay ningún ministro en el Banco Azul, y en los escaños está sentado el Sr. Martín Sánchez. En las tribunas hay bastantes señoras. Un señor secretario lee perezosamente una proposición de Ley, que es defendida por su autor Sr. Martín Sánchez».

Todos los intentos de obtener efectos jurídicos basados en los datos catastrales, han fracasado siempre o no han llegado a cumplirse. Así sucedió también con la Ley de 1906, que determinaba en su art. 37 la creación del Título Real de la Propiedad, que se otorgaba cuando transcurridos 10 años después de la aprobación del catastro parcelario, no se hubiera sentado sentencia firme, contraria al estado físico o jurídico de una finca inscrita en el libro catastral. Determina también en su art. 38 que ningún juez, tribunal, oficina administrativa, notario, ni registrador de la propiedad, admitirán reclamación alguna ni otorgarán documento público, ni practicarán inscripciones, ni asiento en los Registros, sin que el solicitante acompañe al Título de Propiedad el plano correspondiente si está formado el Catastro.

Podían estar tranquilos, los enemigos de la identificación parcelaria que puede proporcionar la topografía, por su falta de concepción jurídica y no armonizar con la restante legislación se impedía su cumplimiento y tampoco se hizo el catastro parcelario que dicha Ley ordenaba.

El incumplimiento de las disposiciones catastrales y el elevado número de ellas, era tal, que hacía difícil, incluso para los profesionales, saber qué disposición estaba en vigor o había sido anulada por otra y tuvo su manifestación pública cuando, debido a la confusión reinante, el propio ministro de Hacienda Sr. Villanueva y Gómez, en junio de 1923, sostenía que la Ley vigente era la de 1910 y



los diputados Cánovas del Castillo y el Conde del Colombí, decían que era la de 1906.

Tercera etapa

Transcurridos 55 años sin Catastro Topográfico Parcelario, reaparece nuevamente, iniciando la que hemos llamado tercera etapa, con la Ley 3-4-1925 y su Reglamento de 30-5-1928, pero era tanta la avidez de tener este catastro que se hizo una Instrucción provisional en 1926 por el Director General del Instituto Geográfico D. José de Elola y por su cometido en este catastro se cambia el nombre del Instituto Geográfico que pasa a llamarse y Catastral.

Este Catastro Topográfico Parcelario, que en el art. 1.º de la Ley se llama *Jurídico* pretende llevar a cabo la avenencia del Catastro con el Registro de la Propiedad, el reparto equitativo de los tributos y la movilización del valor de la propiedad. Establece el deslinde de las parcelas, su medición topográfica y levantamiento de acta regulado por R.O. de 28-8-1926, que no se llevaron a efecto por las presiones ejercidas ante el tiempo que esto podía demorar el trabajo. Comenzaron los trabajos el año 1928.

La Asociación de Agricultores de España, hizo en el año 1928, una propuesta de reorganización de los Servicios Catastrales, presentada a la Junta Superior de Catastro por el representante de las Cámaras Agrícolas D. José Aragón Montejo, en la que dejaba fuera de toda duda la valía y competencia de los Topógrafos y Geómetras.

Establecido el Catastro Topográfico Parcelario, a cargo del Instituto Geográfico y Catastral, no se detiene la promulgación de Leyes y Decretos para anularlo y frenarlo, así la Ley 6-8-1932 deroga la de 3-4-1925 y el R.D. de 6-3-1926 y restablece las Le-

yes de 23-3-1906, de 29-12-1910 y los RR.DD. de 3 de marzo y 10 de septiembre de 1917. Laberinto legal de difícil salida.

En su preámbulo dice esta Ley de 1932, «Pero el Catastro Parcelario, aún realizado con el reconocido esfuerzo que lo lleva a cabo el Instituto Geográfico Catastral y de Estadística, es por su propia naturaleza lento, por las necesidades urgentes de la Hacienda, las que tampoco se ven satisfechas con la rectificación de amillaramientos que en el referido Decreto de abril de 1925 se dispone. Tales razones hacen pensar en la conveniencia de reanudar el Avance Catastral, y con mucha más justificación ahora que se cuenta con la fotografía aérea...». Para no entrar en detalles de las innumerables Ordenes, Leyes y Decretos que se suceden ininterrumpidamente, sólo mencionaremos que se crea la Dirección General de Propiedades y Contribución Territorial que absorbe el Servicio de Catastro T.P. del Instituto G.C., volviendo posteriormente al Instituto G.C. Todo esto sucede en muy poco tiempo y sigue el IGC haciendo el Mapa Nacional de Catastro Topográfico Parcelario. Puede observarse una correlación entre las tendencias de las disposiciones catastrales y los cambios sufridos en la política nacional. Por la importancia de este Catastro T.P. efectuado por el IGC y haber sido el único que ha tenido efectos fiscales, mencionaremos algunas de sus características principales.

Los trabajos estaban reglamentados, primeramente por la ya citada Instrucción Provisional del 20-9-1926 y posteriormente por las «Instrucciones para la Ejecución del Catastro Topográfico Parcelario» aprobadas el 24-2-1942 por el Director General del IGC D. Félix Campos-Guereta, en ellas se determina todo lo referente a la forma de hacer los trabajos. En líneas generales era como sigue:

Después de la publicación en periódicos oficiales, edictos, pregones, etc., advirtiendo que se iba a efectuar el Catastro T.P. en el término municipal, acudía al mismo el topógrafo operador de campo designado para ese trabajo, al que se le suministraba, la planimetría del término municipal a escala 1:25.000 dividida en polígonos de unas 200 a 400 Ha de superficie limitados por vías de comunicación, ríos o arroyos.

El equipo topográfico adjudicado de forma personal al operador, consistía en un planímetro polar, un rodete de cinta métrica una brújula, generalmente Laguna, Breithaupt, o Kern, que permitía la lectura del rumbo con una apreciación de 15 minutos y el ángulo cenital con un minuto, su trípode de madera, no plegable, dos o tres miras de 3 m divididas en doble centímetro. Se observaban las distancias con un error menor de 25 cm, sin sobrepasar los 120 o 150 m de longitud.

Las estaciones debían ser de observación recíproca en todas los puntos de los itinerarios. Todo cuanto existía sobre el terreno, casas, eras, pozos, caminos, diferentes cultivos, etc. tenía que ser representado por medio de las observaciones a los puntos singulares que lo definían y con medidas de cinta, reflejándose inmediatamente en un croquis, en impreso oficial, a mano alzada de acuerdo con los datos que se iban tomando y que quedaban registrados en la libreta de campo, a tinta o a lápiz tinta fijado.

En este croquis se anotaba también el nombre del propietario, poseedor o su apodo para posterior aclaración, facilitados por el Práctico (generalmente un Guarda Rural) y por los propietarios o poseedores que acudían a la zona de trabajo, sobradamente conocida por todo el pueblo y en donde tenían sus parcelas, previa consulta por las noches con el Práctico.

Personalmente, no he conocido ningún término municipal que estuviera, al comienzo de los trabajos, con sus parcelas amojonadas y deslindadas según ordenaba la Ley, trabajo dirigido por la Junta Pericial, de teórica constitución pues tampoco la he podido conocer en ningún término municipal. Únicamente a su presidente por ser el alcalde.

Toda la documentación de campo (libreta, croquis y croquis de poligonales) la enviaba el operador de campo a la Jefatura Provincial, en donde un Topógrafo, desarrollaba los itinerarios de los polígonos en papel milimetrado que pasaba a una hoja de Katastrón modelo oficial, del Mapa Nacional Topográfico Parcelario, a escala 1:2.000, 5.000 ó 10.000, según el grado de parcelación y orientado al Norte geográfico, para lo cual todas las brújulas de la Jefatura eran declinadas, al principio de la campaña y en el campo, por observaciones al Sol o a la estrella Polar.

Posteriormente, terminada la temporada de campo (unos 8 meses) el topógrafo operador de campo dibujaba sus polígonos con los colores reglamentarios, superficialmente las parcelas con el planímetro, aceptándose un error entre la suma de todas éstas, con la total obtenida planimetrando todo el polígono, que no debía exceder el 0,5%. Hacía las relaciones de características en donde figuraban relacionadas las parcelas de cada polígono, con sus subparcelas, superficies, cultivos y nombre del propietario o poseedor. Se pasaba este trabajo al Topógrafo Comprobador revisor y si estaba en condiciones, cuando estuviera todo el término municipal completado, autorizaba el Jefe el envío de copias al Ayuntamiento para su Exposición al público durante tres meses, casi siempre prorrogados. A su terminación, era designado un Topógrafo para atender las reclamaciones

expuestas por los propietarios, citando a los mismos en el Ayuntamiento y el terreno para rectificar los datos que procediera, teniendo así todos los afectados conocimiento de los datos obtenidos de sus fincas.

Terminada esta fase se enviaba a los Servicios Centrales para su aprobación y pase a Conservación, en donde el topógrafo conservador correspondiente iría atendiendo todas las alteraciones que se fueran produciendo, recibidas de los Ayuntamientos o del Servicio de Rústica de Hacienda, a cuyo servicio se le enviaban copias del trabajo.

Conociendo el terreno de las distintas partes de España, la diversidad de sus climas, lo accidentado de sus sierras, etc. se puede tener idea de lo duro que resultan estos trabajos de campo de tanta duración, por lo que estos funcionarios percibían como estímulo, además de su sueldo como tales, una retribución por trabajo hecho y aprobado, medido por módulos, con un notable beneficio para el Estado, ya que su jornada de trabajo normalmente la hacían desde la salida del sol hasta su puesta, pues el trabajo a varios kilómetros de distancia sin medios de locomoción, por caminos y veredas no era rentable, si no se aprovechaba bien el día. En realidad actuaban como contratistas en un trabajo muy personal, elegido porque les gustaba por las condiciones de libertad y vida al aire libre. Los topógrafos del cuerpo nacional al servicio del Instituto Geográfico como funcionarios, llegaban a la más alta categoría que existía en la Administración, Jefe Superior de Administración Civil con ascenso, con la misma retribución básica para todos los diferentes Cuerpos Civiles, según se puede ver en los presupuestos anuales de los años 40 ó 50 y el tratamiento del Ilustrísimo Señor, que resultaba paradójico con la forma en que tenía que desarrollar su trabajo.

En este Catastro han figurado todas las parcelas, cualquiera que fuera su propietario, por lo que están también incluidas las del Estado, Municipio, sociedades, etc. lo que no han hecho otros países que hoy lo lamentan.

Este Catastro no tenía apoyo en la red geodésica ni proyección, por lo que los polígonos se dibujaban aisladamente.

La calidad de los datos era función de la exactitud obtenida en el campo y de la escala del dibujo, por ser obtenidos directamente de los planos.

Ha carecido de base jurídica por no efectuar el deslinde contradictorio y tener un acta del mismo.

Un ejemplar de la documentación se enviaba al Ayuntamiento para su servicio, pero no en todos había personal capacitado, para su empleo.

El operador de campo tenía que dejar unos puntos permanentes en el terreno que sirvieran de apoyo a trabajos posteriores, si estos puntos no eran en casas, pozos, etc., los dejados en el terreno se perdían todos, aunque figuraran en los planos como existentes.

Existen 40 provincias españolas que tienen términos municipales en Conservación, con un total aproximado de 20 millones de hectáreas y 14 millones de parcelas, encontrándose la provincia de Cádiz totalmente terminada.

En la documentación administrativa de trabajo, se han confeccionado dos ficheros de cada término municipal, uno en el que separadas y ordenadas por Polígonos figuran todas las parcelas con sus datos, subparcelas, cultivos, parajes, superficies y nombre del propietario, y otro de todo el término municipal con todos los propietarios ordenados alfabéticamente por sus apellidos, en las que figuran todas las parcelas que tiene cada uno, en ese término municipal indicando sus números y polígonos en forma de quebrado. Algunas fichas figuran

aparte expresando las sumas totales del polígono y otras para el término en su conjunto.

Con este Catastro, sólo se ha podido conseguir la aplicación fiscal, para lo que le sobra exactitud. Para la coordinación con el Registro de la Propiedad, las pruebas efectuadas en el término de Vendrell y los infructuosos intentos llevados a cabo en muchos años, demuestran que con la actual legislación y estructura de estos Servicios no resulta posible, impidiendo la ordenación de la propiedad inmobiliaria que haría innecesaria entre otras muchas, la doctrina del cuerpo en las compra-ventas.

Hay que tener en cuenta que para esta ingente labor de hacer un Catastro Topográfico Parcelario de toda España, pisando una por una todas las lindes de los millones de parcelas que se contenían en los casi 10.000 términos municipales y dibujar todos esos planos definitivos, se han dedicado en el Instituto Geográfico y Catastral unos 220 topógrafos y 29 delineantes catastrales, cuando todos los países dedican a esta labor bastantes millares. Nuestra vecina Francia que es de las más modestas en el número de funcionarios dedicados a esta labor tiene actualmente 8.500 agentes de los que 1.500 son geómetras funcionarios y su catastro salvo el de Alsacia y Lorena no es del llamado jurídico o sea con deslinde contradictorio previo de las parcelas, el resto por estar basado en datos gráficos no tiene la precisión necesaria para ser numerizado con la moderna informática, igual que sucede en España, donde nuestra cartografía catastral y la restante oficial, es gráfica a efectos de obtener datos.

La labor efectuada por los topógrafos del Instituto Geográfico Catastral, hoy Nacional, ha sido meritoria. García Badell dice en su obra «El Catastro de la Riqueza Rústica en España» «Y ya que escribimos sobre el Institu-

to Geográfico y Catastral, queremos hacer notar que, aunque en el curso de estas páginas aparezcamos en alguna época en discrepancia aparente con sus opiniones, más pensando en la parte económica que en la técnica de los procedimientos, somos unos fervientes admiradores del Instituto, *«y estamos convencidos de que su labor, con parecidos medios que las entidades similares del extranjero, puede igualar y superar a la de aquellas en cualquier aspecto en que se considere»*.

En todos los países del mundo moderno, los topógrafos titulados son los que hacen la topografía del catastro, lo cual es tan natural como el que sean los médicos cirujanos los que operen en los quirófanos y no sean los psiquiatras o cualquier otro especialista que posee un título análogo y muy afín al del cirujano. La reciente Ley francesa 87-998 de 15-12-1987 que armoniza la legislación de los geómetras de su país, con la restante del Mercado Común determina que todos los asuntos referentes a la propiedad inmobiliaria en el catastro serán de competencia exclusiva de los geómetras expertos, competencia que anteriormente también tenían.

Recientemente se han efectuado declaraciones del presidente de la orden de geómetras expertos sobre el Catastro, en las que se aboga por un catastro numérico en el que por obtener todos sus datos con la precisión que permiten los modernos instrumentos y ser procesados en los centros de informática se encuentra todo el plano definido por coordenadas numéricas, y sus resultados, de superficie, etc, se obtienen por ordenador, por cálculo matemático según las coordenadas que definen sus lindes, sin necesidad de planos gráficos ni efectuar operaciones sobre ellos, obteniendo estos planos gráficos sólo como indicadores de la configuración del terreno y de las parcelas.

En el mismo acto, el citado Presidente de la orden de geómetras expertos franceses, ha coincidido en sus declaraciones, con otros destacados personajes del Catastro de otros países europeos, Alemania, Suecia, Suiza, etc., al reconocer que no es comparable, por su superioridad, el catastro napoleónico con deslinde contradictorio y acta del mismo, de todas las parcelas, como sucede en Alemania y en Alsacia y Lorena (Francia); y sobre la posibilidad de modernizar en estos catastros, con la informática, el Registro de la Propiedad hermanado con ellos (Grundbuch a cargo de un funcionario judicial). Otros países Suecia, Austria y Suiza, ya están efectuando un Catastro con la base jurídica del Acta de deslinde contradictorio y Portugal está haciendo levantamiento de prueba con este Catastro en su país. Por descontado, todos estos catastros son topográficos en su ejecución, hechos por topógrafos, apoyados en la red geodésica y auxiliados por la informática.

También han estado todos de acuerdo en que este Catastro es muy lento y caro, pero se ha hecho valer su necesidad. Para llevar a cabo este empeño, en todos los países la ejecución se hace con unas normas, uniformes en lo fundamental, para todos sus países federados que constituyen la nación, con lo que se hace posible un Banco de Datos de toda la nación, pero de datos que tienen garantía por la fidelidad de su obtención. Es también de general acuerdo que estos trabajos tienen que ser comenzados según las posibilidades económicas y de personal disponible, aumentándolas en la cantidad necesaria para que no duren excesivamente, pues la labor humana sobre el terreno, que es la más importante, no se puede mecanizar.

Ante el elevado coste de estos trabajos, se ha pensado en ir introdu-

ciéndolos paulatinamente, según se vayan produciendo en la Conservación del Catastro actual las alteraciones catastrales que serían atendidas con todos estos requisitos a cargo del propietario que produce la alteración, esto tiene también sus problemas técnicos. En cualquier caso deben tener siempre prioridad los trabajos de la infraestructura del apoyo geodésico a nivel nacional.

Hay que contar con la organización suficiente, no sólo para hacer el Catastro sino para conservarlo, por eso recomienda la Oficina Internacional del Catastro a los países en desarrollo, que no hagan un Catastro apoyados por naciones desarrolladas que luego ellos con sus empleados aborígenes no podrán conservar y perderán todo. En los años del Protectorado francés en Marruecos, se hizo allí, ayudado por técnicos franceses, un catastro que no tenían en la metrópoli, con base jurídica de amojonamiento y acta de deslinde que posteriormente no pudo ser sostenido.

Cuando el Catastro antiguo se reviste exteriormente de una forma moderna por la vía de la informática, como su contenido seguirá siendo de la misma calidad que anteriormente, aunque disfrazado por números cuya exactitud no tiene una realidad originaria, se podrá obtener más rapidez administrativa pero es un engaño, porque los usuarios presuponen que un catastro que no es solamente fiscal tiene plena fiabilidad en sus datos. El trasvasar estos datos a un Banco de Datos tiene las mismas consecuencias.

No es necesario hacer referencia a las últimas disposiciones sobre el Catastro en España, que han cambiado radicalmente su situación, por ser de sobra conocidas. Se han reseñado muchas disposiciones legales porque las de topografía catastral no suelen figurar en los repertorios. El tributo

se llama ahora Impuesto sobre Bienes Inmuebles y es muy dudoso que la gente deje de llamarle Contribución y Catastro, porque la primera duda la introduce el Diccionario de la Lengua Española, de la Real Academia, al decir en primera acepción para la palabra Catastro que *es la contribución real* que se pagaba sobre todas las rentas o posesiones y en segunda acepción *el censo padrón de las fincas rústicas y urbanas*. Dualidad de significado en oposición con lo que debe ser en realidad.

Resulta prometedora la disposición Adicional Cuarta de la Ley 39/1.988 y el art. 78.1, separando los dos conceptos antedichos, el catastro que es un inventario y el tributo que es una de sus aplicaciones, el Catastro en este significado estará a cargo del Estado, ejercido por el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, lo que permitirá tener la homogeneidad necesaria en todo el territorio nacional para su aplicación en un Banco de Datos si éstos se obtienen con el rigor necesario, y separada totalmente de la gestión del Catastro, estará la gestión del tributo a cargo de los Ayuntamientos.

En esta Ley se tiene en cuenta el valor de la finca no su renta, parece en consecuencia, que no deberá figurar como hasta ahora el poseedor, administrador, etc. sino su propietario que es sobre quién gravita el valor de la finca, teniendo en cuenta para ello, los requisitos que determinan el Código Civil, Ley de Enjuiciamiento Civil y la Ley Hipotecaria, para su identificación y deslinde que ha de resolver un funcionario judicial que es el que tiene competencia para este acto. Esta identificación jurídica tiene que ser tan rigurosa como la que se obtiene con los instrumentos modernos para la identificación física de la parcela que le pertenece, ya que la parcela y su propietario son dos elementos de

dos conjuntos coordinados en correspondencia biunívoca e inequívoca y si uno no existe con veracidad y rigor, deja de existir el otro. Esto es fundamental para el topógrafo que ha de reseñar la existencia física de la parcela con exactitud, si existe un propietario, legalmente reconocido para ella.

Los datos y documentos de un Catastro, hechos con esos requisitos legales no tienen por sí mismos los efectos jurídicos de acreditar la propiedad, pues el funcionario catastral no tiene atribuciones ni competencia para ello y su fin tampoco es el que la posesión tenga efectos ante terceros, pues entonces sería un Registro de la Propiedad en lugar de Catastro, su finalidad es que sean suficientes para servir de prueba y base al funcionario judicial para acreditar la propiedad de esos bienes en la persona asignada como tal en esos documentos y a continuación, este funcionario es el que ha de llevar la puesta al día de cuanta modificación física se haga en el Catastro y la jurídica de su competencia que también comunicará al Catastro. Estos catastros no pueden llamarse jurídicos, pues lo que es jurídico es su resultado y la forma de obtener sus datos. Los peritos en un deslinde no resuelven ni deciden nada por sí mismos sólo dictaminan e informan como auxiliares del Juez para su asesoramiento y justa resolución.

Nuestro Registro de la Propiedad actual no permite esta articulación del trabajo que es la usual en los catastros de otros países ya que la llamada escritura de propiedad no es un título de propiedad, sino la elevación a escritura pública del convenio entre dos partes en la compra-venta y el registro de publicidad ante terceros de esta escritura notarial. Roca Sastre en «Instituciones de Derecho Hipotecario» dice que por Título Real debemos entender: «aquél que justifi-

ca una titularidad inatacable. Pero esta inatacabilidad debe actuar en lo físico y en lo jurídico».

Joaquín Costa dice también a este respecto «en España no existen títulos reales de la propiedad; lo que impropriamente designamos con ese nombre, no son más que testimonios de actos o contratos en cuya virtud el dueño actual adquirió tal inmuebles que se supone existente, de otra persona, que aparecía ser dueño de él».

Si por el Catastro polivalente entendemos que es un catastro que puede ser aplicado en todas las necesidades actuales y que puedan surgir en una sociedad moderna, y tenemos en cuenta que la forma y los requisitos empleados para obtener los datos limitan las posibilidades de empleo de esos datos, llegamos a la conclusión que sólo el Catastro con base jurídica en la identificación y deslinde es el único que puede ostentar tal nombre, aplicar ese nombre a los otros es más un deseo que una realidad.

Los planos catastrales son cartografía oficial igual que los topográficos que gozan de esa calidad, y ha sido frecuente que un usuario solicite una certificación sobre el carácter particular o público de un camino que figura en el mapa (hoja del 50.000), sin que por el mapa y su documentación, por la forma en que se obtuvieron esos datos, en los que no intervinieron los propietarios afectados, se pueda certificar tal concepto, sólo se podía certificar lo que el funcionario vió en su aspecto físico, que ese camino existía en tal fecha y la anchura que el topógrafo midió. En caso contrario se podía elevar a documento público lo que sólo fue opinión de un práctico del terreno. Es muy importante la definición correcta de un catastro a los efectos de su contratación.

El exigir que la cartografía catastral y levantamientos, los hagan los topógrafos funcionarios y contratados pa-

ra este fin, no implica ninguna reivindicación laboral para asegurarse puestos de trabajo, pues en la actual situación social, industrial y de servicios española, hay demanda de topógrafos. El problema que tiene el Colegio Profesional es el del intrusismo, por parte de otros titulados o de personal práctico y no titulado, perjudicando a la sociedad que tiene el derecho de tener un profesional con la garantía de su competencia acreditada por el Estado, pues ya dijo un Ingeniero dedicado al Catastro Sr. Martínez Cajen que el mayor problema que tenía éste, era que todos creían saber de Catastro y querían intervenir.

Como un Catastro necesita el apoyo en la red geodésica y una proyección es necesaria la cooperación del Instituto Geográfico Nacional, como ya está prevista en la legislación, para la adecuación de la Red Geodésica en los órdenes inferiores que actualmente no está en condiciones de ser usada para estos fines y es trabajo prioritario en ellos.

La cartografía catastral obtenida numéricamente puede ser cartografía base de la restante cartografía oficial, como están haciendo el Instituto Geográfico Portugués y otras naciones, debiendo introducirse el nuevo concepto de un mapa que no está dibujado y se encuentra en el soporte informático a disposición del usuario, ya que el soporte informático no implica escala.

Cualquiera que sea la forma en que se encuentre el mapa catastral los datos parcelarios que almacena tienen muy poca perdurabilidad, al igual que los económicos, pues en el lapso de 20 ó 30 años, la mayor parte de las parcelas ha sufrido alteración física, así como el nombre del propietario e incluso del paraje, a diferencia del mapa sólo topográfico que tiene una perdurabilidad mayor.

Por este motivo la conservación de

los mapas catastrales es muy importante y se consigue mejor en un Catastro coordinado con el Registro, pero si los propietarios no comunican sus nuevas construcciones o cambios de cultivo, ni aún estos catastros, podrán estar al día y no será cuestión de nuestro carácter meridional, pues ésto sucede también, actualmente en Francia y Alemania entre otros.

Para lograr una gran exactitud en la determinación de las coordenadas de los mojones de una parcela, (en el Catastro alemán se determinan con ± 4 cm de error), los mojones tienen que ser oficiales e intocables por el propietario, que podrá colocar cercas u otras señales como le permite nuestra legislación, pero el que tiene efectos para replanteos, cálculos de superficies etc., es el oficial.

La labor personal del topógrafo, que es insustituible, ha recibido modernamente muy importantes ayudas, la primera es el normal uso del automóvil; los ordenadores; y la fotogrametría aérea debidamente tratada que tampoco es sustituible actualmente a estos efectos por las imágenes de satélites; el cálculo de coordenadas de un punto por satélite (G.P.S.); las estaciones totales, instrumentos que almacenan, tratan informáticamente y calculan los datos que necesitamos, a partir de los obtenidos también automáticamente por la observación a un prisma que sustituye a las antiguas miras; los hitos y señales enterradas a profundidad para su mejor conservación y detectadas por radio con un error de 1 ó 2 cm y los que a diario salen al mercado como resultado de la investigación y competencia entre las firmas comerciales que ejercen un poderoso empuje para comenzar un nuevo y moderno Catastro Topográfico Parcelario. ■

José Luis García-Cuerva
Ingeniero Técnico en Topografía