

COLABORACIONES

El Catastro y la reforma de la Política Agrícola Común de la Unión Europea. La implantación del SIGPAC ⁽¹⁾

Jerónimo Mirón Pérez

Jefe de Área Regional.

Gerencia Territorial del Catastro de Granada

Las condiciones para la distribución de las ayudas agrarias de la Unión Europea, en aplicación de su Política Agrícola Común (PAC), han experimentado importantes cambios en los últimos años, tanto en relación con su propia estructura como en los requisitos de su Sistema Integrado de Gestión y Control. El esquema evolucionó primero desde unas ayudas relacionadas directamente con la producción a

unos subsidios basados en la superficie cultivada y después, de una simple identificación alfanumérica de las parcelas agrícolas hasta una identificación más precisa basada en un sistema de información geográfica, obligatorio desde el 1 de enero de 2005.

El nuevo sistema de identificación parcelaria (nombrado habitualmente por sus iniciales en inglés, LPIS) es un inventario análogo al catastral orientado a la gestión de las ayudas agrarias. En los pocos países donde ha sido posible, entre ellos España, se ha utilizado el Catastro rural como base para la construcción del LPIS; en algunos, todos ellos nuevos miembros de la Unión Europea, se han construido al mismo tiempo el LPIS y el Catastro. En la mayor parte de los países se ha adoptado otro tipo de soluciones, normalmente prescindiendo del uso de la información catastral, orientada en ellos hacia otras utilidades.

El sistema de información geográfica para la gestión de las ayudas PAC implantado en España (SIGPAC) ha adoptado el

(1) La información para la preparación de este artículo procede principalmente de la legislación europea sobre ayudas agrarias, accesible a través de la página web de la Unión Europea (www.europa.eu.int), y de la abundante información sobre el SIGPAC que puede encontrarse en la página web de la Consejería de Agricultura de la Junta de Andalucía (www.juntadeandalucia/agriculturaypesca). A ello hay que añadir el seguimiento del tema que tanto el autor como otros profesionales del Catastro en Andalucía han llevado a cabo en los últimos meses en el desempeño de su trabajo. Entre estos últimos hay que citar en especial a Juan Moreno, Jefe de Área Regional en la Gerencia Regional del Catastro en Andalucía y a José Ramón López de Luis, Jefe de Área en la Gerencia Territorial de Jaén.

parcelario catastral, lo que proporciona una situación de partida en la que dos inventarios contienen una información análoga en un nivel similar de actualización. Y al mismo tiempo implica un importante desafío: mantener la coherencia futura entre ambos inventarios sobre los mismos bienes, con fines distintos y gestionados por Administraciones diferentes.

A lo largo de este artículo explicaremos brevemente los orígenes y evolución de la PAC, destacando cómo la información catastral se ha venido utilizando en la gestión de las ayudas, nos detendremos en algunos detalles de la implantación de los LPIS en Europa y abordaremos el análisis del funcionamiento del SIGPAC español. Finalmente, nos centraremos en el procedimiento previsto para la coordinación entre el Catastro y el SIGPAC y en las perspectivas de futuro del sistema.

Antecedentes

¿Qué es la PAC?

La agrícola fue, y ha sido durante décadas, la única, la primera política verdaderamente común del primitivo Mercado Común Europeo, fundado en 1957, remontándose su origen hasta la creación de las primeras instituciones europeas. Nacida cuando los seis países fundadores acababan de superar una década o más de escasez de alimentos, la política agrícola común comenzó subvencionando la producción de productos alimenticios básicos para garantizar la autosuficiencia. De hecho, en el propio Tratado de Roma (2) se fijaban como objetivos de la PAC incrementar la productividad, asegurar un nivel de vida equitativo a los agricultores y garantizar la seguridad de los abastecimientos a precios razonables.

(2) Artículo 39 del Tratado.

La PAC, en breves palabras, combinaba un sistema de subvenciones ligadas al volumen de producción de determinados productos agrícolas, los más representativos de la llamada agricultura continental (carne, lácteos, cereales, azúcar de remolacha, etc.) con un sistema de aranceles frente a las importaciones de productos agrarios y de subsidios a la exportación.

Tanto éxito tuvo esa política que a finales de los setenta y principios de los ochenta se hizo patente el problema de los excedentes de varios productos (los entonces famosos ríos de leche y montañas de azúcar, de carne o de mantequilla), a lo que habría que añadir las distorsiones que las subvenciones a la producción y exportación provocaban en el comercio mundial y que se evidenciaban en las rondas negociadoras del GATT, antecesor de la actual Organización Mundial del Comercio (OMC). Por si eso fuera poco, el capítulo agrario representaba más de dos tercios del presupuesto total de la Comunidad. En este contexto se plantearon las primeras reformas de la PAC.

La reforma de la PAC

En 1984 se adoptaron algunas medidas de control de los gastos, estableciendo unas cuotas para los productos lácteos, y disposiciones de control del mercado del cultivo de cereales y del vino. Paralelamente, la Comisión propuso un “Libro Verde” (3) en el que subrayaba la necesidad de adaptar la PAC a las limitaciones económicas y a la búsqueda de un mejor equilibrio de los mercados, destacando el papel económico y social que representa la agricultura. A pesar de las acciones emprendidas, la situación de la agricultura en Europa no mejoró sustancialmente, por lo que la Comisión presentó en 1988 nuevas propuestas, entre las que cabe destacar una mayor disciplina

(3) COM(85) 333.

presupuestaria, el incremento de los fondos estructurales en detrimento de los fondos de garantía y medidas para la reducción de la superficie de tierras cultivadas.

Estas medidas también resultaron insuficientes. Por razones presupuestarias (excedentes en la producción), medioambientales (como resultado principalmente de la intensificación de cultivos) y presiones internacionales (acuerdos del GATT), la Comisión decidió proponer en 1992 una auténtica reforma de la PAC (4). Esta reforma dio lugar a una importante modificación del sistema de apoyo al sector agrícola en vigor en ese momento. Para limitar la oferta, sustituyó el sistema de sostenimiento de las rentas a través de precios garantizados por un sistema de ayudas directas, acompañando este proceso con una política estructural coherente. Estas medidas sí resultaron eficientes, siendo capaces de reducir los excedentes, contener los gastos y mantener las rentas agrarias.

El Catastro entra en escena

En apoyo a la nueva orientación de la PAC, el Reglamento (CEE) 3508/92 del Consejo establece un sistema integrado de gestión y control de determinados regímenes de ayuda comunitarios, que afecta a las producciones más significativas. El nuevo sistema parte de la idea de que la identificación de las parcelas agrícolas constituye un elemento esencial para la correcta aplicación de los regímenes basados en la superficie y del convencimiento de que los métodos utilizados hasta entonces habían presentado fallos.

El sistema integrado que se obligaba a crear cada país había de contar, entre otros, con los siguientes elementos: (5)

- Una base de datos informática.
- Un sistema alfanumérico de identificación de las parcelas agrícolas.
- Las solicitudes de ayudas.
- Un sistema integrado de control.

El artículo 4 del citado Reglamento establecía textualmente que *“El sistema alfanumérico de identificación de las parcelas agrícolas se elaborará a partir de planos y documentos catastrales y otras referencias cartográficas, o de fotografías aéreas o imágenes espaciales, o de otras referencias justificativas equivalentes, o de varios de estos elementos”*. Como veremos más adelante, no era esa la primera mención al Catastro en la legislación comunitaria europea.

En España, la posibilidad de emplear el Catastro como medio para la identificación de las parcelas agrícolas en el sistema integrado fue asumida con entusiasmo por la Administración agraria: el Ministerio de Agricultura y las correspondientes Consejerías de las Comunidades Autónomas. Lamentablemente, se unieron varios factores que hicieron en sus principios muy problemática la utilización de la información catastral.

En primer lugar, no se produjo la necesaria coordinación entre las administraciones implicadas. Los agricultores solicitantes de ayudas fueron dirigidos en 1993, de forma masiva y con plazos perentorios, a las oficinas del Catastro para obtener certificados catastrales que acreditasen la identificación de sus parcelas agrícolas, provocando inmediatamente el colapso de las mismas, que carecían de medios para atender una demanda de tales dimensiones.

En segundo lugar, el Catastro Rústico de 1993 distaba aún bastante de estar actualizado, con lo que a los problemas de demanda masiva de información había que añadir en muchos casos los de actualización de la misma. Por otra parte, los medios informáticos entonces disponibles no eran capaces de tratar y suministrar la información con la celeridad que las circunstancias requerían.

(4) Documentos de reflexión COM(91) 100 y COM(91) 258.

(5) Artículo 2 del Reglamento (CEE) 3508/92.

Como primera medida, la Dirección General del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria optó por que sus Gerencias emitiesen en papel cédulas catastrales con la información sobre las parcelas de todos los agricultores, que fueron remitidas a los Ayuntamientos para su rápida distribución. Con vistas a las siguientes campañas, órganos regionales del Catastro establecieron contactos con las Consejerías de Agricultura de las Comunidades Autónomas a fin de establecer un mecanismo de suministro directo de información que hiciese innecesario que los agricultores se dirigiesen a las oficinas catastrales.

En el caso de Andalucía, por ejemplo, las Gerencias del Catastro emiten desde entonces cuatrimestralmente soportes informáticos con los datos referentes a todas las parcelas rústicas, con el fin de que la Consejería de Agricultura pueda llevar a cabo los controles de las declaraciones para la percepción de ayudas que el Sistema Integrado establece.

El SIG Oleícola

Hay dos aprovechamientos agrarios que han tenido tradicionalmente una regulación específica en el marco de la PAC: el viñedo y el olivar. El viñedo se regula por reglamentos publicados a partir de 1986 y que afectan a más de millón y medio de viticultores (6). La normativa europea obliga desde entonces a la existencia de un Registro Vitícola en cada país que contenga la totalidad de las explotaciones de viñedo con sus características, localización y derechos, con el fin de controlar tanto los subsidios como la legalidad de las plantaciones. Esporádicamente, se ha producido transferencia de información entre el Catastro Rústico y el Registro Vitícola espa-

ñol; aunque siempre en el mismo sentido, suministrando el Catastro su información gráfica y literal.

En cuanto al olivar, su regulación comenzó con el Reglamento (CEE) 154/75, que obligaba desde entonces a la creación de un registro oleícola y que ya contenía una mención al catastro, probablemente la primera en el acervo comunitario (7). A pesar de ello, la transferencia de información entre el Catastro Rústico y el Registro Oleícola ha sido, como en el caso del Registro Vitícola, esporádica. A partir del Reglamento (CEE) 2366/98 se establece, entre otras condiciones, la obligación por parte de los estados miembros de crear un Sistema de Información Geográfica, basado en ortofotos, que permita el estricto control de las ayudas al sector olivarero. Este nuevo Reglamento, sin embargo, no menciona la identificación catastral de las parcelas.

Antes incluso de la aprobación del citado Reglamento, la Junta de Andalucía, a la vista de la escasa calidad de la información que estaba manejando para el pago de las ayudas y ante la perspectiva de una nueva legislación europea más restrictiva, había publicado una Orden (8) que obligaba a todos los oleicultores a presentar nuevas declaraciones de cultivo. Exigía esa Orden la concordancia entre las declaraciones y los datos catastrales (referencia catastral y titularidad).

Dada la importancia del sector oleícola en Andalucía, y muy especialmente en la provincia de Jaén (Andalucía representa cerca del 60% del olivar español y Jaén más del 40% del olivar andaluz), las consecuencias sobre las Gerencias del Catastro fueron inmediatas, con una entrada masiva de declaraciones de cambio de cultivo. Ello se explica fundamentalmente por el gran

(7) Art. 2. "Le casier oleicole doit recenser pour chaque exploitant: a) la superficie oleicole totale avec les references cadastrales des parcelles qui la composent; b) ... des noms des propriétaires de chaque parcelle".

(8) Orden de 5 de noviembre de 1997 de la Consejería de Agricultura.

(6) Reglamentos (CEE) 2392/86, 649/87 y 1549/95.

número de municipios olivareros que en 1997 estaban pendientes de renovación catastral y que por tanto no contaban con información actualizada sobre los cultivos. La segunda explicación, también importante, es el fuerte auge del cultivo del olivar ante las buenas perspectivas tanto comerciales como de ayudas comunitarias, unido a una intensa activación del mercado inmobiliario rústico, que hoy aún perdura.

Tras la publicación del Reglamento europeo de 1998, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación aprueba diversa normativa de desarrollo, diseña el Sistema de Información Geográfica (SIG) Oleícola español e incide cada vez más en la coherencia entre las declaraciones de cultivo del olivar y dicho SIG (9). Como ya había sucedido entre 1997 y 1998, la nueva ordenación de las ayudas al sector olivarero produjo un fuerte impacto en algunas Gerencias del Catastro. Si entonces se buscaba la coherencia en cuanto al cultivo y titular catastral, a partir de mediados de 2001 lo que se busca es la correspondencia exacta en la delimitación de las parcelas y, como consecuencia, en el número de olivos.

El SIG Oleícola español se construyó superponiendo sobre una ortofoto digital realizada por el MAPA entre 1997 y 1998 el parcelario catastral suministrado por las Gerencias del Catastro entre 1998 y 2000. Cuando se disponía de cartografía catas-

tral digital, se realizaba la superposición directamente, en caso contrario, se escaneaba previamente la cartografía en papel (municipios en curso de renovación) antes de realizar la superposición. Finalmente, se contaba el número de olivos contenido en cada parcela. Las liquidaciones de ayudas a la producción de aceite de oliva de 2001 pusieron de manifiesto un gran número de incidencias que la Administración agraria comunicó a los agricultores. Estas incidencias derivaban de las discrepancias existentes entre las declaraciones de los agricultores, el dato catastral y el SIG Oleícola; fundamentalmente entre los datos de número de olivos resultantes del SIG Oleícola y el número de olivos declarados. (Figura 1. Ver página 33)

Como ya había ocurrido en 1993 tras la implantación del nuevo sistema integrado para el control de ayudas, en apoyo de la reforma de la PAC, que obligaba a la identificación inequívoca de las parcelas agrícolas, el Catastro fue nuevamente sometido a presión. Esta vez por el lado de la cartografía, al exigir una concordancia en la geometría de las parcelas hasta el detalle de cada olivo. Hay que tomar en consideración que cuando se recopiló la documentación catastral para la construcción del SIG Oleícola, quedaban aún bastantes municipios olivareros pendientes de renovar, y en consecuencia con cartografía convencional insuficientemente actualizada. Lógicamente, la superposición de esa cartografía escaneada sobre la nueva ortofoto habría de dar lugar a muchos errores. Por otra parte, el Catastro no había sido concebido inicialmente para ese uso ni con ese grado de detalle, de modo que también se plantearon discrepancias en los municipios con un Catastro actualizado. A todo ello habría que añadir el desfase, que el efecto del tiempo incrementa, entre la realidad, la foto fija de 1997-98 y el Catastro.

A pesar de que las reclamaciones relacionadas con el SIG Oleícola se recibieron en el Catastro se acercaron al centenar de miles

(9) Real Decreto 368/99 del MAPA. Obliga a una exacta correspondencia entre los datos declarados por el agricultor (número de olivos, superficie, referencia catastral, etc.), con los datos que constan en el SIG Oleícola.

Real Decreto 1972/99 MAPA. Regula el procedimiento de corrección de discrepancias en el SIG Oleícola; considera discrepancia una diferencia mayor del 3% en el número de olivos declarados respecto a los contados por el SIG.

Orden de 13 de junio 2001 MAPA. Establece normas para verificación del SIG Oleícola: tres meses de plazo para aportar solicitud de corrección de discrepancias en el SIG y obligación de los oleicultores de presentar instancia ante Catastro si la discrepancia afecta a parcelación.

(más de 60.000 sólo en Jaén), dadas las condiciones antes explicadas, no puede considerarse una cifra excesiva en términos relativos, teniendo en cuenta que sólo en Andalucía hay 1,4 millones de hectáreas de olivar y que la parcela media ronda la hectárea de superficie. En cualquier caso, una mejor comunicación por parte de la Administración agraria y una mejor coordinación con el Catastro habrían reducido considerablemente los inconvenientes tanto para esta última Institución como para los agricultores.

La reforma de la PAC de la Agenda 2000

La perspectiva de adhesión de los Países de Europa Central y Oriental (PECO) y la revisión de los acuerdos comerciales multilaterales de la Organización Mundial del Comercio (OMC) requerían una nueva reorientación de la PAC coherente con la estrategia decidida en 1992. Este objetivo equivalía a la consolidación, en el contexto de una política cada vez más orientada hacia el mercado, del modelo agrícola europeo, basado en la consecución simultánea de tres funciones fundamentales (10):

- **Económica**, en el papel tradicional de la agricultura como productora de alimentos para los consumidores y materias primas para la industria y en contribuir al crecimiento económico, el empleo y la balanza comercial.
- **Ordenación del territorio**, basada en la diversificación: la agricultura se completa con otras actividades industriales, comerciales o turísticas.
- **Medioambiental**, destacando el papel de conservación del espacio, de defensa de la biodiversidad y de conservación del paisaje a partir de una

agricultura de tipo sostenible mediante el fomento de prácticas agrícolas que respeten el medio ambiente.

La Agenda 2000 presentada en 1997/98 constituyó un primer paso en esta dirección. El documento fue seguido de propuestas reglamentarias ampliamente respaldadas por el Consejo de Berlín de marzo de 1999, en el que se fijaron las directrices de las reformas para el período 2000-2006 que permitirían a la Unión Europea dotarse de un marco financiero y políticas más eficaces. Esas propuestas implicaban fundamentalmente una nueva reducción de los precios institucionales compensada (parcialmente) por un incremento de las ayudas directas, la consolidación en el desarrollo rural de medidas tradicionalmente inscritas dentro de otros objetivos y la introducción de la modulación facultativa de las ayudas directas para las explotaciones agrarias a cargo de los Estados miembros. Este nuevo marco reglamentario coincidió también con las reformas aprobadas para algunos sectores típicos del sur de Europa, entre ellos el aceite de oliva, que ya hemos comentado. La agricultura europea debe pasar a ser multifuncional, sostenible y competitiva, al tiempo que garantiza una renta estable a la población agrícola. La Política Agrícola Común debe contribuir también a la conservación del paisaje y a dar vitalidad al mundo rural. Al mismo tiempo, debe responder a las preocupaciones y las exigencias de los consumidores en cuanto a calidad y seguridad de los productos alimenticios, protección medioambiental y bienestar de los animales. Finalmente, persigue también la transparencia y la simplificación de los procedimientos de aplicación. Los nuevos objetivos políticos, que difieren de la política de mercado (primer pilar), se refieren al desarrollo rural, que se convierte, de este modo, en el segundo pilar de la PAC.

La Agenda hacía así frente a nuevas inquietudes, como el temor de que la explotación intensiva de la agricultura y la

(10) Parlamento Europeo: Fichas Técnicas. www.europa.eu.int

ganadería fuera la culpable de la “enfermedad de las vacas locas”, de las dioxinas en la leche, de las hormonas artificiales en la carne y de otras alertas sanitarias relacionadas con los alimentos. Por tanto, en cabeza de la lista de prioridades de la Agenda 2000 figuraban los métodos de producción que respetasen el medio ambiente, normas rigurosas en materia de bienestar animal, y la seguridad y calidad de los alimentos.

Las principales reformas que llevaron a la práctica los principios de la Agenda 2000 se adoptaron a mediados de 2003 (11), representando los cambios más radicales de la PAC desde su fundación en 1958. No solamente se rebajaban considerablemente las subvenciones a la producción para favorecer los pagos directos a agricultores, sino que éstos se vinculaban en muchos casos al cumplimiento de unas normas en materia de medio ambiente, bienestar animal, condiciones de higiene y conservación del medio rural.

Al cambiar el modo de financiar la agricultura de la UE, también se da respuesta a las acusaciones de que la PAC distorsiona el comercio mundial (por ejemplo, a través de las subvenciones a las exportaciones de los productos alimenticios con excedentes), ya que las reformas más recientes han reducido en un 70% las formas de ayuda que distorsionan el comercio. Por otra parte, esas reformas han preparado a la UE para la próxima ola de liberalización del comercio internacional que está siendo negociada en el contexto de la Agenda para el Desarrollo de Doha.

Los elementos más importantes de esta reforma son las siguientes:

- **Orientación de la agricultura hacia las necesidades del mercado.** Se introducen los pagos directos, aún

vinculados con alguna frecuencia a la producción, para compensar la disminución del apoyo a los precios. El objetivo es animar a los agricultores a producir en función de las necesidades del mercado en lugar de buscar las producciones con las que se obtienen más subvenciones.

- **Garantía de la renta de los agricultores y fomento de una buena distribución social.** Las rentas de los agricultores han evolucionado positivamente gracias a la instauración de unos pagos directos que no pueden suprimirse, ya que las rentas de los mercados son demasiado escasas. La facultad introducida por la Agenda 2000 de que los Estados miembros modulen las ayudas en función, sobre todo, del empleo o la mano de obra debería suponer una mejor distribución desde el punto de vista social.
- **Protección del medio ambiente.** Las exigencias medioambientales se integran cada vez mejor en la Política Agrícola Común, pero el desarrollo rural no presta suficiente atención al medio ambiente y las ayudas concedidas a los agricultores aún están demasiado vinculadas a la producción. Se incrementan las medidas de apoyo a las explotaciones que empleen medios de producción respetuosos con el medio ambiente.
- **Desarrollo rural.** Se trata de reforzar el segundo pilar de la PAC mediante nuevas medidas y adaptaciones, relativas a la calidad de los alimentos y al desarrollo de normas en los ámbitos del medio ambiente, la seguridad alimentaria, y la salud y el bienestar de los animales, para animar a los agricultores a obtener la certificación de su producción.
- **Estabilización de los mercados y reforma de las organizaciones comunes de mercado.** Insiste en la necesidad de desacoplar las ayudas,

(11) Reglamento (CE) n.º 1782/2003 del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores.

es decir, romper los vínculos entre la producción y la renta, lo cual permitiría sustituir las ayudas a la producción mediante pagos directos. Estos pagos, de una cantidad por hectárea, se supeditan al cumplimiento de determinadas exigencias medioambientales, de seguridad y relativas a la retirada obligatoria de tierras. El objetivo es avanzar en el desacoplamiento de las ayudas, que debe facilitar la entrada de nuevos Estados miembros en la Política Agrícola Común y reforzar la posición de la Unión Europea en la Organización Mundial del Comercio.

Las perspectivas financieras que sirvieron de marco a la reforma de la PAC abordada a partir de la Agenda 2000 tienen vigencia hasta el ejercicio de 2006. Desde hace meses, se viene negociando el marco financiero 2007 – 2013, ya con una Unión de 25 ó 27 miembros, que influirá en la Política Agraria Común en el sentido de hacerla aun más restrictiva, con menos ayudas directas a los agricultores y más vinculada al desarrollo rural.

La reciente propuesta de la Comisión Europea (12) contempla, en la partida “Conservación y Gestión de Recursos Naturales”, un presupuesto un 3% inferior al actual para la PAC, a pesar de que con la ampliación el número de agricultores de la Unión se incrementa en 7,5 millones. Esa disminución de las ayudas directas a los agricultores se compensa con fondos al desarrollo rural y a la protección del medio ambiente. Aunque la PAC sigue siendo el capítulo más voluminoso del presupuesto comunitario (300.000 millones de euros), su importancia relativa se reduce al 30% del total frente al 50% actual. Recordemos que en los años ochenta, antes de las reformas antes explicadas, representaba los dos tercios del presupuesto.

En la figura 2 se muestra la evolución temporal de la PAC y de sus principales mecanismos de control, en relación con algunos hitos importantes.

Si la reforma de la PAC aprobada en 1992 y aplicada en los años siguientes incluía el fortalecimiento de las medidas de control de los subsidios agrícolas mediante la implantación del Sistema Integrado, las reformas derivadas de la Agenda 2000 lo han reformado para hacerlo aun más eficiente. El Reglamento 3508/92, que establecía ese sistema, fue modificado por el Reglamento (CE) 1593/2000 del Consejo, que en su artículo 4 imponía las siguientes condiciones:

“El sistema de identificación de parcelas agrícolas se elaborará a partir de mapas, documentos catastrales u otras referencias cartográficas. Se utilizarán las técnicas de los sistemas informatizados de información geográfica, incluida, de preferencia, una cobertura de ortoimágenes aérea o espacial, con estándares homogéneos que garanticen una precisión al menos equivalente a una cartografía escala 1:10.000”.

La fecha límite para la implantación del nuevo sistema se fijaba para el 1 de enero de 2005.

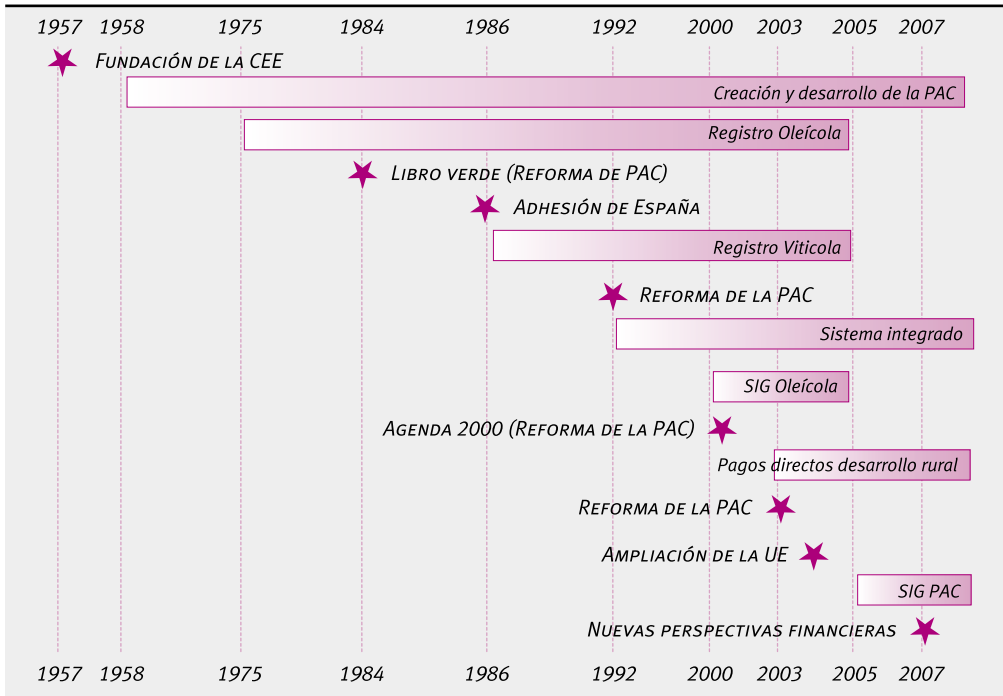
De este modo, se añadía la identificación gráfica al sistema de control de las ayudas agrarias, complementando la identificación alfanumérica establecida a partir de 1992. Aunque se deja a los Estados miembros de la Unión cierta libertad para construir el sistema de identificación parcelaria más adecuado a su situación de partida, el nuevo Reglamento orienta al uso del parcelario catastral respaldado por nuevas ortofotos.

El nuevo Reglamento de 2003 (13), ya citado con anterioridad, que recoge la reforma de la PAC prevista en la Agenda 2000 y

(12) El País, 7 de abril de 2005.

(13) Reglamento (CE) n.º 1782/2003 del Consejo.

Figura 2
La reforma del Sistema Integrado de Gestión y Control y la implantación del Sistema de Identificación de Parcelas Agrícolas



que deroga el Reglamento de 1992, reproduce en su artículo 20 el texto arriba transcrito referente al sistema de identificación de parcelas agrícolas. Por otra parte, en su artículo 18 enumera los elementos del Sistema Integrado, actualizando las condiciones de 1992. Esos elementos son ahora:

- Una base de datos informática.
- Un sistema de identificación de las parcelas agrarias.
- Un sistema de información y registro de los derechos de ayuda.
- Solicitudes de ayuda.
- Un sistema de control integrado.
- Un único sistema de registro de la identidad de cada agricultor que presente una solicitud de ayuda.

En resumen, desde 2000, todos los países de la Unión Europea, incluyendo los nuevos miembros, están obligados a construir un sistema de identificación de parcelas agrícolas (LPIS), que es parte del Sistema Integrado de Gestión y Control de esas ayudas, y que debe estar implantado desde el 1 de enero de 2005. Cada país ha podido establecerlo de la forma en que ha considerado más conveniente, dentro de las condiciones impuestas por los reglamentos comunitarios.

Los requisitos técnicos del LPIS son los siguientes:

- Entre la información que debe contener se incluye el número de identificación de la parcela, su superficie

- y su uso, delimitando los usos con derechos a ayudas.
- Debe cubrir todo el espacio rural de forma regular, bajo un mismo sistema.
 - En términos de precisión de la cartografía, exige equivalencia a escala al menos 1:10.000, indeterminación en campo entre 0,5 y 1 m y píxel máximo de las ortofotos 1 m.
 - El sistema debe permitir el enlace entre las bases de datos gráficas y alfanuméricas, la distribución masiva de información a los agricultores y la conexión con la base de datos del Sistema Integrado.
 - En cuanto a su actualización, ha de ser al menos anual, las ortofotos no deben tener más de cinco años y debe ser posible realizar cruces inmediatos de toda la información.

En el siguiente epígrafe daremos un breve repaso a las diferentes condiciones de partida en varios estados miembros, a algunos problemas de interpretación de conceptos y las alternativas que finalmente se han elegido.

La Implantación del LPIS en los Estados miembro de la Unión Europea (14)

Desde el punto de vista español, el sistema que se obliga a implantar a los países miembros es algo muy cercano al Catastro Rústico, pues contempla todo el territorio, identifica todas las parcelas y

(14) Para la preparación de este epígrafe se ha obtenido abundante información a partir de la presentación de OLIVIER LEO (MARS Unit, DG. Joint Research Centre) en el I Congreso sobre Catastro en la Unión Europea. Granada, mayo 2002. Puede consultarse el documento completo en www.eurocadastre.org/pdf/olivierleo.pdf. Es un fichero voluminoso, cuya apertura o descarga puede tardar varios minutos.

proporciona información sobre los usos agrarios. Sin embargo, el concepto de catastro es muy variado y la nota dominante es la diversidad y heterogeneidad de los modelos catastrales y de la información que contienen.

Los principales elementos comunes de los catastros europeos son la vocación de cobertura de todo el territorio, la identificación inequívoca de las parcelas y la existencia de cartografía e información literal. Las escalas de trabajo están en un rango mayor que el requerido para los LPIS y su actualización es, en teoría, continua. Es habitual, así mismo, que se incluya la identificación del propietario, consecuencia de la estrecha relación entre Catastro y Registro de la Propiedad en la mayor parte de los Estados miembros.

Sin embargo, no ha sido habitual hasta hace pocos años el uso de ortofotos en los catastros europeos, pues la cartografía se ha elaborado normalmente utilizando mediciones topográficas. Esa herramienta se ha extendido fundamentalmente entre los nuevos países miembros de la Unión, al verse obligados a construir catastros en un periodo de tiempo breve y con medios económicos limitados. Mucho menos habitual ha sido que el catastro contase con información detallada del uso agrario del terreno, destacando como excepción el caso español.

En esas condiciones de partida, los países de la Unión han optado por diferentes alternativas a la hora de construir sus LPIS, utilizando en distinta medida la información de que disponían sus Agencias cartográficas o catastrales, o construyendo un sistema completamente nuevo. En cualquier caso, el producto final ha de ser sustancialmente homogéneo.

La situación de partida en 2000

Como ya se explicó con anterioridad, la obligación de construir un LPIS para apo-

yar el Sistema Integrado de control de las ayudas agrarias nace con la publicación del Reglamento (CE) 1593/2000. La situación existente en aquel momento puede analizarse sobre los Mapas 1 (*ver página 35*) y 2 (*ver página 36*).

De los 15 Estados miembros de la Unión Europea, 13 contaban con un catastro propiamente dicho, actualizado en muy diversa medida. Irlanda y el Reino Unido no contaban realmente con un catastro, pero sí con una cartografía de sus respectivos Ordnance Survey que permite identificar inequívocamente cualquier porción de terreno. Por tal motivo, a los efectos de este artículo, daremos por supuesto que todos los países de la Unión contaban con catastro o “equivalente”.

Además de la información catastral, siete países (Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Grecia, Irlanda, Italia y Portugal) disponían de cobertura en ortofoto, de modo que era posible la superposición del parcelario catastral. En algunos casos, como el de Italia, esas ortofotos no habían sido realizadas por el Catastro, sino por la administración responsable de la construcción del SIG Oleícola. En España, la cobertura de ortofoto no abarcaba todo el país, sino sólo los municipios oleícolas (15). Francia, por su parte, contaba con ortofoto en una pequeña parte del país, correspondiente a zonas oleícolas de su franja mediterránea.

En cuanto al uso de la información catastral en el Sistema Integrado, éste se daba en Alemania, Austria, España, Francia, Italia y Reino Unido, en todos los casos como mera información auxiliar a los efectos de localizar las parcelas agrícolas con derecho a ayudas. Sólo en el caso de España la información catastral aportaba un

dato tan relevante como el uso del terreno, con un grado de detalle suficiente como para determinar si una determinada porción del mismo tenía o no derecho a ayuda. Por otra parte, en nuestro país, el Sistema Integrado identificaba plenamente parcela agrícola con parcela catastral.

Como vemos en el Mapa 2 (*ver página 36*), en el año 2000 todos los Sistemas Integrados contaban ya de algún modo con un LPIS, en condiciones más o menos precarias, con cartografía digital o en papel y disponiendo o no con apoyo de ortofotos. En el caso de España, podemos resumir la situación diciendo que el Sistema Integrado utilizaba la información catastral alfanumérica para la identificación de las parcelas y para conocer los cultivos de las mismas (sin perjuicio de los controles en campo), se valía de cartografía en papel para delimitar las explotaciones agrarias en determinados casos y comenzaba a contar con ortofoto realizada para el SIG Oleícola.

En suma, hasta 2000, cada país se ha valido de la mejor información territorial de que ha podido disponer, catastral o no, para la gestión de su Sistema Integrado, dentro de la amplitud de modelos que permitían las condiciones vigentes desde 1992.

Objetivo: LPIS 2005

Las condiciones técnicas del LPIS que debía utilizarse en el Sistema Integrado a partir del 1 de enero de 2005 son, como ya vimos, bastante más estrictas e incorporaban plenamente la cartografía digital. Parece una opción bastante racional utilizar directamente el catastro como LPIS o como base para la construcción del mismo, especialmente en países que cuentan con un catastro actualizado y cartografía digital. Cuando el catastro no reúne esas condiciones, las opciones se dividen entre prescindir del catastro o mejorarlo; en casos de catastro en condiciones muy precarias (algunos nuevos Estados miembros de la

(15) Hay que aclarar que, aunque la ortofoto del SIG Oleícola español no abarca todo el país, sí existe cobertura completa si tenemos en cuenta las ortofotos realizadas por el Catastro entre 1988 y 2000.

Unión Europea), la opción aparentemente más eficiente es construir un nuevo catastro orientado a distintos usos, entre ellos servir como base para el LPIS.

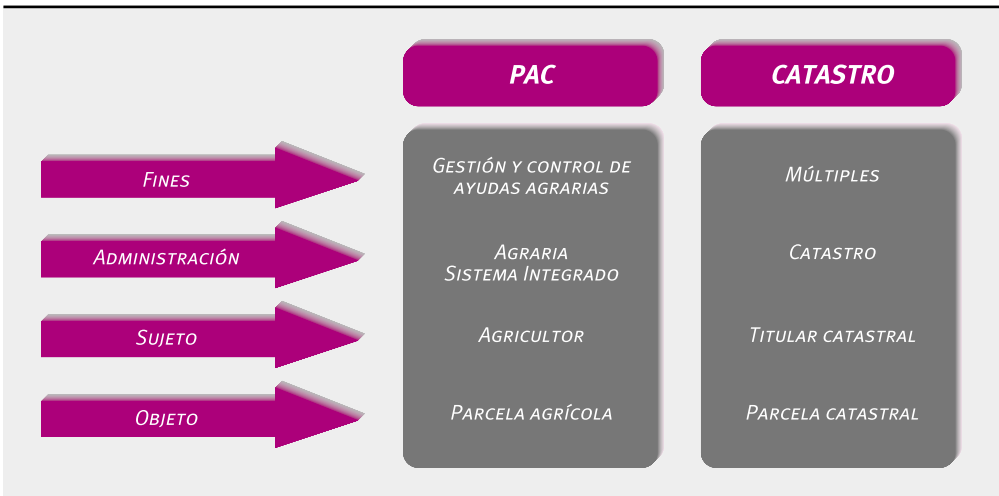
Antes de describir las alternativas adoptadas por los diferentes países de la Unión Europea, nos detendremos brevemente en algunas cuestiones técnicas en relación con las condiciones de un catastro y de un LPIS para el Sistema Integrado.

En primer lugar, el LPIS del Sistema Integrado tiene como único fin la gestión y control de las ayudas agrarias de la Unión Europea, mientras que el catastro tiene originariamente fines muy distintos. Tradicionalmente, la mayor parte de los catastros

europeos han tenido un fin primordial de apoyo al registro de la propiedad o de base de datos fiscal. Aunque modernamente han evolucionado hacia catastros multifinancieros, esa variedad de fines no implica que puedan estar especializados en todos y cada uno de ellos.

La administración que gestiona ambos inventarios es también muy distinta. Mientras que las ayudas PAC son gestionadas por órganos muy concretos de la Administración agraria, el Catastro es normalmente competencia de ministerios que ejercen funciones sobre la política territorial o las finanzas y en pocos casos por el Ministerio de Agricultura. Cuando es así, se trata de un ente distinto al que gestiona las ayudas (Figura 3).

Figura 3
Comparación entre Catastro y Sistema Integrado para la gestión de la PAC

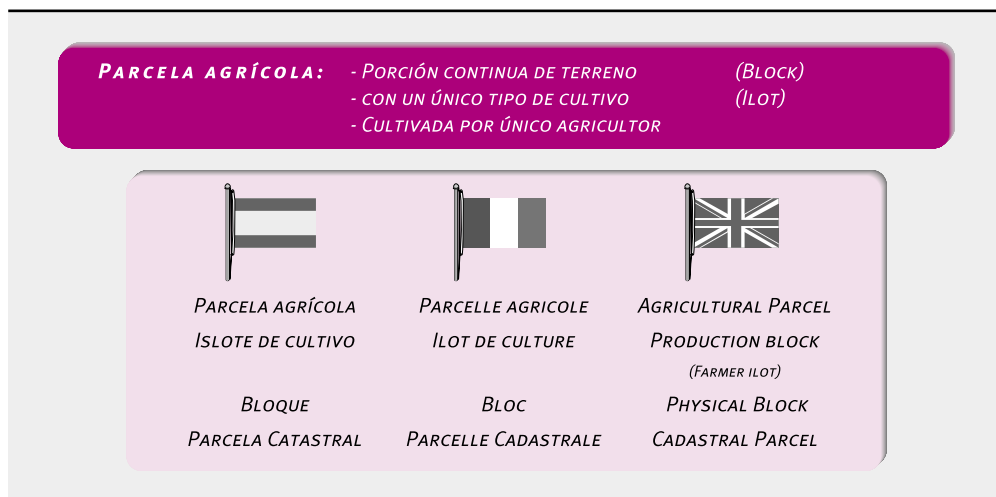


El sujeto con el que se relaciona la administración agraria es el agricultor, el receptor de las ayudas, de modo que la base de datos del sistema integrado es un inventario de explotaciones agrarias con derecho a determinadas ayudas. El sujeto que figura en el Catastro es alguien con determinados

derechos reales sobre las fincas rústicas, normalmente el de propiedad. Propietario y agricultor de una determinada porción de tierra no tienen por qué coincidir.

Finalmente, el objeto territorial es también distinto. El Sistema Integrado maneja el concepto un tanto difuso, como veremos

Figura 4
El concepto de parcela agrícola en la normativa comunitaria



a continuación, de parcela agrícola, que no coincide con el de parcela catastral.

La reglamentación europea (16) define la parcela agrícola como una porción continua de terreno, con un único tipo de cultivo y cultivada por un solo agricultor. En la terminología comunitaria se han venido utilizando además conceptos espaciales como el de *block* (cualquier porción continua de terreno) o el de *ilot* (porción única de terreno con un único tipo de cultivo). Las diferencias idiomáticas han contribuido a hacer los términos aun más confusos. (Figura 4)

El Reglamento más reciente en relación con este asunto (17) establece que “El sistema de identificación de las parcelas agrícolas contemplado en el artículo 20 del Regla-

mento (CE) 1782/2003 funcionará sobre la base de la parcela de referencia, como por ejemplo, la parcela catastral o el islote de cultivo, que garantizará la identificación única de cada parcela de referencia”. Esta norma relativiza enormemente el uso de la parcelación catastral como base para la delimitación de las parcelas agrícolas, poniéndola a mero título de ejemplo al nivel de los *ilots*, dejando la puerta abierta a otras posibilidades.

En esta situación, las opciones que se plantean a los Estados de la Unión Europea a la hora de elegir qué tipo de parcela de referencia van a utilizar como sistema de identificación en sus respectivos LPIS son fundamentalmente tres:

- **Blocks o bloques;** meras porciones continuas de terreno delimitadas por accidentes geográficos, vías de comunicación u otros elementos de discontinuidad. Pueden contener diferentes usos agrarios y ser explotadas por distintos agricultores.

(16) Artículo 1.4 del Reglamento (CEE) 3508/1992.

(17) Artículo 6.1 del Reglamento (CE) 796/2004 de la Comisión, que contiene las disposiciones de aplicación del Reglamento 1782/2003.

- **Ílots o islotes de cultivo;** porciones continuas de terreno con un mismo uso agrario, que pueden estar cultivadas por distintos agricultores. Tanto en este sistema como en el anterior, varios agricultores pueden declarar la misma parcela agrícola en su solicitud de ayudas agrarias, y el Sistema Integrado debe verificar que la suma de las superficies declaradas no excede la superficie total de la parcela de referencia.
- **Parcelas catastrales.** En este caso, dos agricultores no pueden solicitar ayudas por la misma parcela de referencia y además, se pueden subdividir las parcelas catastrales de modo que se individualicen los usos agrarios.

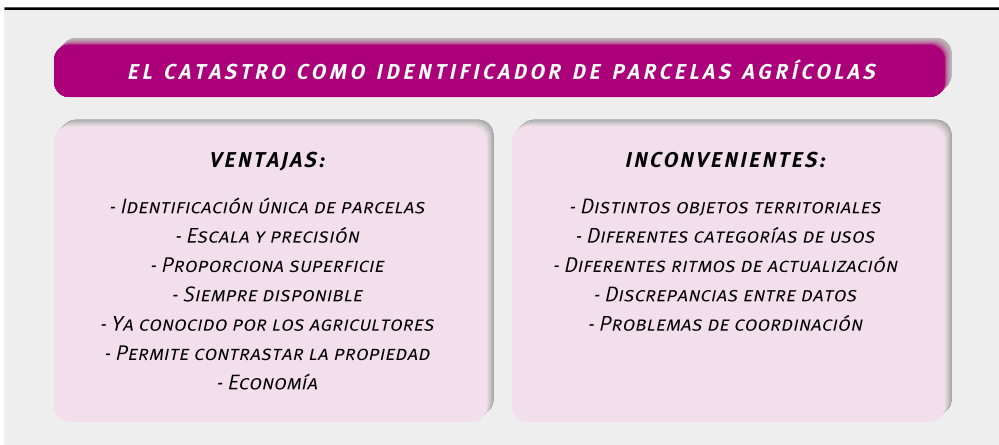
La utilización de parcelas catastrales parece tener importantes ventajas comparativas respecto de las otras dos opciones. La principal de ellas tal vez sea que proporciona directamente una identificación precisa de cada porción de terreno junto con su superficie, a una escala más que suficiente

para los requerimientos del Sistema Integrado. Por otra parte, el catastro es un inventario siempre disponible y ya conocido por los agricultores, y que además contiene más información que la estrictamente imprescindible para el control de los subsidios agrarios (propiedad) y que muchas veces es capaz de enlazar con otros inventarios territoriales. No es necesario insistir en el ahorro que supone utilizar un sistema ya existente en lugar de construir uno nuevo.

En el caso del Catastro español hay que añadir una importante ventaja: proporciona información muy detallada sobre los usos agrarios del terreno que, aunque no coinciden exactamente con los usos previstos en las ayudas comunitarias, pueden relacionarse entre sí sin demasiada dificultad. Esos diferentes usos se reflejan gráficamente dentro de la parcela de cada agricultor, de modo que las subdivisiones internas de las parcelas catastrales (subparcelas) son asimilables a la definición de parcela agrícola en la terminología PAC (Figura 5).

Sin embargo, la nota común de los catastros europeos es la inexistencia de

Figura 5
Ventajas e inconvenientes de la parcelación catastral como sistema de identificación de las parcelas agrícolas



información sobre usos agrarios del terreno, siendo muy pocos los que proporcionan algún dato sobre el tipo de uso, en todo caso con muy poco detalle. Ese hecho y la fuerte relación entre parcelación catastral y propiedad de la tierra hace que los objetos territoriales parcela catastral y parcela agrícola no sean fácilmente asimilables.

Otros inconvenientes generales del uso del catastro como identificador de las parcelas agrícolas se derivan de las diferentes administraciones que gestionan ambos inventarios y sus distintos fines, por lo que pueden darse diferentes ritmos de actualización y en consecuencia discrepancias entre datos. A todo ello habría que añadir los problemas de coordinación que suelen presentarse entre distintas instituciones.

Habría que añadir finalmente una dificultad que se deriva de la propia estabilidad de los distintos objetos territoriales que pueden adoptarse como parcelas de referencia. De ellos, los más estables son los “bloques”, los objetos con delimitación más genérica, que sólo son alterados por la existencia de nuevas discontinuidades sobre el terreno. Las parcelas agrícolas, en el otro extremo, serían los objetos más volátiles, pues se modifican por la simple alteración del uso agrario o del explotador de la tierra. En una posición intermedia se encuentran los islotes de cultivo, cuya delimitación

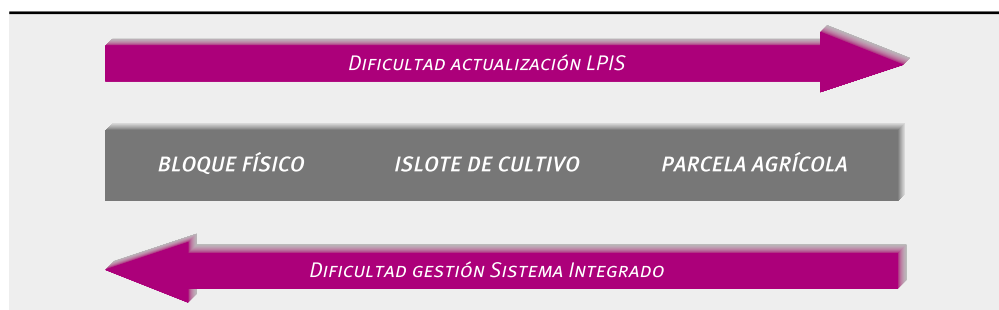
queda a salvo de los cambios en la tenencia de la tierra (Figura 6).

En función del objeto elegido, el mantenimiento del LPIS será más o menos complejo, ya que a mayor detalle en la delimitación del objeto territorial, mayor es su variabilidad. Al contrario, la gestión administrativa del Sistema Integrado será más sencilla cuanto mayor sea el detalle con que estén identificados los objetos territoriales objeto de ayuda.

Por todo lo anteriormente explicado, la elección del objeto territorial a utilizar en su LPIS no es en absoluto sencilla y trata de buscar un equilibrio que depende fundamentalmente de los antecedentes y circunstancias de cada país. Esas decisiones se ilustran en el Mapa 3 (ver página 37).

El sistema adoptado por el mayor número de países (principalmente nórdicos, además de Grecia y Portugal), es el de bloques, el de menor dificultad de mantenimiento del LPIS. Para optar por este sistema es suficiente disponer de una buena cartografía básica, ortofotos y mapas a escala realizados por las correspondientes Instituciones geográficas nacionales, que reflejan con suficiente detalle las “porciones continuas de terreno”. El caso de Escocia, dentro del Reino Unido, es singular, al utilizar un sistema de bloques sin contar con ortofoto.

Figura 6
La estabilidad de los objetos territoriales



El sistema de islotes de cultivo ha sido el elegido por Francia, Finlandia, República Checa y Malta. Requiere, además de lo necesario para definir los bloques, llevar a cabo al menos una fotointerpretación sobre las ortofotos para delimitar los usos agrarios del terreno. Bélgica ha dado un paso más, llegando a delimitar verdaderas parcelas agrícolas al reflejar la información sobre el explotador de la tierra, con lo que el resultado es parecido al uso de parcelas catastrales. Por su parte, Eslovaquia y Hungría han optado por el sistema de islotes combinado con el de bloques. En el caso de Alemania, la opción entre bloques e islotes ha sido variable en los diferentes *länder*.

Finalmente, siete países (España, Italia, Austria, Polonia, Eslovenia, Chipre y Luxemburgo), algunos de importante entidad económica y territorial, han utilizado el catastro como parcelas de referencia del LPIS. En este caso, ha sido necesario superponer el parcelario catastral sobre una nueva ortofoto y fotointerpretar el uso agrícola, salvo que, como en el caso de España, el catastro contase ya con esa información.

En las imágenes 1, 2 y 3 (ver página 38) pueden verse ejemplos de los LPIS construidos en algunos países de la Unión Europea.

El LPIS Español: el SIGPAC

Desde el momento en que el Reglamento 1593/2000 estableció la obligación para los estados miembros de contar con un sistema de identificación parcelaria para el control de las ayudas agrarias, la Administración agraria española tuvo clara la idoneidad del Catastro como base para la construcción de ese sistema. Consecuencia de esa elección fue el acuerdo global suscrito en 2002 entre el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Agricultura, que establecía las bases para el suministro de información, actualizando los mecanismos de cooperación puestos en marcha para la construcción del SIG Oleícola.

Por otra parte, son los órganos competentes en agricultura de las Comunidades Autónomas los encargados de la implementación y funcionamiento del Sistema Integrado de Gestión y Control, con la supervisión del Ministerio de Agricultura. En consecuencia, dicho Ministerio llegó también a diversos acuerdos con las Comunidades Autónomas a fin de determinar la participación de cada una de ellas en la construcción del SIGPAC, como se denominó al sistema de identificación parcelaria español. Así, en virtud de esos acuerdos, algunas Comunidades comenzaron ya en 2001 a tomar las primeras fotografías aéreas para la realización de ortofotos, que debían estar terminadas con antelación suficiente como para que fuese posible superponer el parcelario catastral y finalizar los trabajos de depuración antes del 1 de enero de 2005.

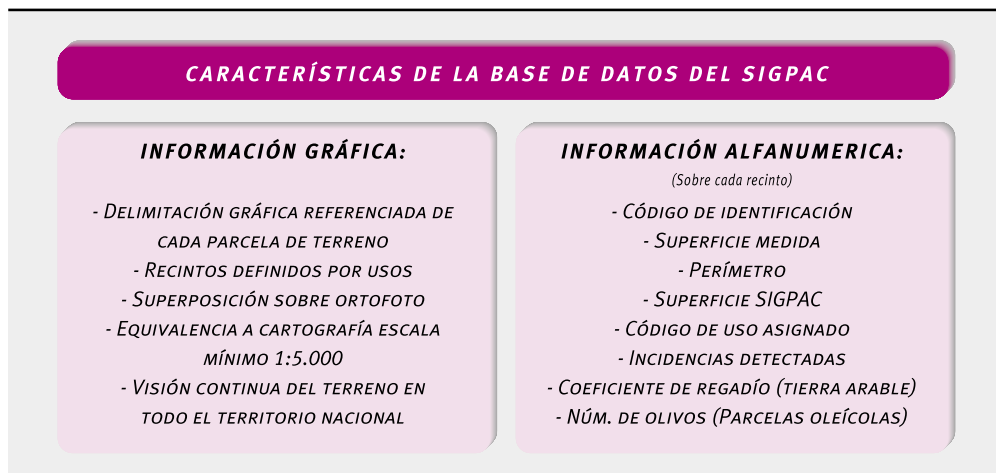
El sistema está regulado por el Real Decreto 2128/2004, que encarga la coordinación de la implantación del SIGPAC al Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA), que al mismo tiempo es la autoridad responsable de la coordinación de los controles establecidos en el ámbito del Sistema Integrado (18). Es el propio Reglamento (CE) 1782/2003 el que obliga a que haya una entidad responsable del conjunto del sistema nacional.

El SIGPAC se define como:

1. Un registro administrativo público dependiente del FEGA y de las Consejerías con competencias en agricultura de las Comunidades Autónomas, que contiene información de las parcelas susceptibles de recibir ayudas comunitarias relacionadas con la superficie.
2. Una base de datos que contiene una imagen cartográfica digitalizada de todo el territorio nacional, compuesta por ortoimágenes aéreas y una delimitación geográfica de cada parcela de terreno con su referencia indivi-

(18) Según el artículo 3.6 del Real Decreto 1441/2001, que aprueba su estatuto.

Figura 7
La base de datos del SIGPAC



dualizada y los atributos correspondientes a su geometría y uso agrario. El SIG Oleícola queda integrado en el SIGPAC.

Hay que resaltar que la referencia individualizada de cada parcela no es otra que la referencia catastral, por ser el parcelario catastral el que se ha utilizado como base. (Figura 7)

La base de datos puede estar centralizada en el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) o distribuida, residiendo en los servidores de las Comunidades Autónomas. En realidad, nos encontramos ante un sistema mixto, en el que unas comunidades han optado por mantener sus propios sistemas informáticos y otras por incorporar su información a la base de datos centralizada del MAPA. En cualquier caso, la información que contiene el SIGPAC es única, permitiendo en todo momento la consulta de datos actualizados de todo el territorio nacional.

La coordinación del sistema se refuerza con la creación de un órgano colegiado, la

Mesa de Coordinación del SIGPAC, adscrito al FEGA, en el que están representadas otras direcciones generales del MAPA, las Comunidades Autónomas y la Dirección General del Catastro del Ministerio de Economía y Hacienda.

Es importante detenerse en la definición de los dos principales objetos geográficos del SIGPAC:

- **Parcela:** superficie continua de terreno con una referencia alfanumérica única representada gráficamente en el SIGPAC. Ya hemos comentado que esa referencia única es la referencia catastral, y la parcela es la parcela catastral.
- **Recinto:** superficie continua de terreno dentro de una parcela con un uso agrícola único.⁽¹⁹⁾

(19) Esos usos agrícolas se definen en el anexo II del Real Decreto 2128/2004, de 29 de octubre, por el que se regula el sistema de información geográfica de parcelas agrícolas.

“Recinto” es un término equivalente al ya visto de “parcela agrícola” en la reglamentación comunitaria: porción continua de terreno con un único tipo de cultivo y cultivada por un solo agricultor. Conceptualmente, es también análogo al de “subparcela catastral”, que se crea dentro de la parcela catastral como consecuencia de los diferentes cultivos y aprovechamientos del terreno. Sin embargo, esa analogía entre recinto y subparcela se rompe por las diferentes categorías de usos empleadas en el Catastro y en el SIGPAC que, aunque son sencillas de relacionar en casi todos los casos, son mucho más detalladas en el Catastro. (Figura 8)

Esa diferente definición de los usos no ha sido un gran obstáculo para tomar como base de la información de usos del SIGPAC la información sobre calificaciones catastrales, sin embargo, puede condicionar en el futuro la coordinación del sistema, como veremos más adelante.

En resumen, y muy simplificada, podemos decir que el SIGPAC se ha construido siguiendo los siguientes pasos:

1. Realización de ortofotos con resolución equivalente al menos a escala 1:5.000,

por parte de las Comunidades Autónomas o del MAPA. Entre 2001 y 2002.

2. Incorporación del parcelario catastral y superposición y ajuste del mismo sobre el ortofotomapa continuo. A lo largo de 2003 y 2004.
3. Incorporación de la información sobre ayudas del Sistema Integrado.
4. Delimitación de recintos dentro de cada parcela, a través de fotointerpretación y de la información sobre calificaciones catastrales. Durante 2003 y 2004.
5. Instalación del sistema en Internet. Segundo semestre de 2004.

En la Figura 9 (ver página 34) puede verse una zona determinada de Andalucía en dos visores del SIGPAC: en la página web de la Consejería de Agricultura y en la del FEGA (Ministerio de Agricultura). El FEGA ofrece información integrada del SIGPAC de cualquier porción del territorio nacional, aunque parte de las Comunidades Autónomas ha optado por ofrecer, a través de sus propios sistemas, la información correspondiente a su territorio. A continuación se ofrecen algunas direcciones de Internet:

Toda España (FEGA)	http://sigpac.mapa.es/fega/visor
Andalucía	http://www.juntadeandalucia.es/agriculturaypesca/
Aragón	http://sigpac1.aragob.es/visor/
Castilla – La Mancha	http://sigpac.jccm.es/visorsigpac/
Castilla y León	http://www.sigpac.jcyl.es/
Extremadura	http://62.175.245.26/visor/
Galicia	http://www.xunta.es/conselle/ag/fogga/sixpac/visor/
Murcia	http://147.84.210.4/visor14/
Navarra	http://sigpac.tracasa.es/
País Vasco	http://arc.ikt.es/sigpac/
La Rioja	http://sigpac.larioja.org/visor/

En la imagen 4 (ver página 39) pueden verse algunos ejemplos de visores utilizados por diferentes Comunidades Autónomas. Algunas, como Andalucía, Navarra o

el País Vasco, que contienen la base de datos del SIGPAC en sus propios servidores, utilizan visores específicos; Castilla y León o Galicia muestran el visor del FEGA,

Figura 8
Usos SIGPAC y calificaciones catastrales

Usos SIGPAC	Calificaciones catastrales
VF ASOCIACIÓN FRUTAL - VIÑEDO	
OF ASOCIACIÓN OLIVAR - FRUTAL	
VO ASOCIACIÓN OLIVAR - VIÑEDO	VO VIÑA OLIVAR SECANO
CI CÍTRICOS	NR AGRIOS REGADÍO
AG CORRIENTES Y SUPERFICIES DE AGUA	HC HIDROGRAFÍA CONSTRUIDA HG HIDROGRAFÍA NATURAL
CO CONTORNO DE OLIVOS	
ED EDIFICACIONES	EA EDIFICACIONES AGRARIAS U EDIFICACIONES URBANAS I IMPRODUCTIVO
FO FORESTAL	EU EUCALIPTOS FE ENCINAR FG ROBLEDAL FS ALCORNOCAL MF ESPECIES MEZCLADAS MM PINAR MADERABLE RI ÁRBOLES DE RIBERA
FY FRUTAL	AM ALMENDRO SECANO AR ALMENDRO REGADÍO AV AVELLANO REGADÍO F FRUTALES SECANO FA FRUTALES SUBTROPICALES
TH HUERTA	HR HUERTA REGADÍO HS HUERTA SECANO
IM IMPRODUCTIVOS	CA CANTERA I IMPRODUCTIVO SM SALINAS MARÍTIMAS ST SALINAS CONTINENTALES
IV INVERNADEROS Y CULTIVOS BAJO PLÁSTICO	IF INVERNADEROS DE FLORES IH INVERNADEROS DE HORTALIZAS IN INVERNADEROS EN GENERAL
OV OLIVAR	O OLIVOS SECANO OR OLIVOS REGADÍO
PS PASTIZAL	E PASTOS EE PASTOS CON ENCINAS PD PRADOS O PRADERAS
PR PASTO ARBUSTIVO	MB MONTE BAJO MT MATORRAL
PA PASTO CON ARBOLADO	K* VARIAS CALIFICACIONES "PIES SUELTOS"
TA TIERRA ARABLE	A ARROZALES REGADÍO C LABOR SECANO CE LABOR CON ENCINAS SECANO CR LABOR REGADÍO IR PLANTAS INDUSTRIALES REGADÍO
CA VIALES	FF VÍA FÉRREA OT OTROS VT VÍAS DE COMUNICACIÓN
VI VIÑEDO	V VIÑA SECANO VP PARRALES REGADÍO VR VINEDOS REGADÍO
ZU ZONA URBANA	ZU ZONA URBANA

Nota: Esta tabla sólo incluye las calificaciones catastrales más frecuentes, de entre las más de 150 que existen.

aunque la presentación pueda estar más o menos personalizada. Otras Comunidades, como Murcia, enlazan directamente con el visor del FEGA.

También hay diferencias en la ortofoto utilizada. La más generalizada es la ortofoto en color escala 1:5.000, que en Galicia o el País Vasco se ha realizado a escala 1:2.000. Andalucía ha optado por una ortofoto 1:5.000 en blanco y negro. En todos los casos se trata de imágenes digitales, por lo que las referencias a escala son más bien orientativas. Con mayor propiedad debemos hablar de tamaño de píxel, que en unos casos es de 0,5 m y en otros de 0,25 m.

En cualquier caso, debemos insistir nuevamente en que el SIGPAC es un sistema unificado a nivel nacional y que el visor del FEGA ofrece información completa sobre cualquier punto del territorio, a excepción de Ceuta y Melilla. Existen además formatos unificados de fichas informativas (imagen 5, ver página 40). Hay que remarcar especialmente que se trata de un servicio público gratuito, con acceso libre a toda la información gráfica sobre parcelas.

El mantenimiento del SIGPAC y la cooperación con el Catastro

El SIGPAC que ha entrado en funcionamiento el 1 de enero de 2005 es en realidad una foto fija de la agricultura española que, dependiendo de las Comunidades, data del segundo semestre de 2003 o del primero de 2004, en función de la fecha en que se incorporase al sistema el parcelario catastral. Por otra parte, la base fotográfica es algo más antigua, de 2001 ó 2002; en algún caso, incluso anterior. Todo ese desfase temporal es consustancial al modo de construcción del sistema.

A lo anterior hay que añadir el desfase con la realidad que pudiese contener la propia información catastral en el momento de

su entrega y los errores de fotointerpretación en la creación de los recintos SIGPAC. Por todo ello, es evidente que el SIGPAC que se ofrece el 1 de enero de 2005 no es un producto terminado y que ha de ser sometido al contraste por los propios agricultores.

A tal fin, las Comunidades Autónomas, responsables de la gestión y mantenimiento del sistema en su ámbito territorial, han abierto periodos de alegaciones para que los agricultores pudiesen manifestar sus discrepancias con la información contenida en el SIGPAC. En el caso de Andalucía, tomándolo a título ejemplo, se abrió un periodo de alegaciones previo a la implantación oficial del sistema a finales de 2004, otro periodo ya implantado el sistema en el primer trimestre de 2005 y un tercer periodo, específico para las parcelas de olivar, en mayo de este año. Las alegaciones se describen sobre la ficha gráfica del SIGPAC y se presentan en las oficinas periféricas de la Consejería de Agricultura. Andalucía ofrece a los agricultores asistencia específica para la cumplimentación de esas alegaciones, obteniendo para ellos la ficha gráfica del SIGPAC desde Internet y utilizando un modelo informatizado de alegación.

Pueden plantearse los siguientes tipos de alegaciones:

1. Cambio de uso en un recinto completo.
2. Cambio de sistema de explotación (secano/regadío) en un recinto completo.
3. Partición de un recinto para cambiar el uso en parte del mismo.
4. Partición de un recinto para cambiar el sistema de explotación (secano/regadío) en parte del mismo.
5. Existencia de parcela ubicada en zona urbana que tiene uso agrícola.
6. Cambios en la morfología de la parcela.
7. Otras alegaciones y solicitudes de modificación no contempladas en las anteriores.

Los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas han de verificar la documentación aportada con las alegaciones y resolver los expedientes rectificando o no el SIGPAC. Toda rectificación ha de incorporarse al sistema nacional a través de los correspondientes procedimientos informáticos.

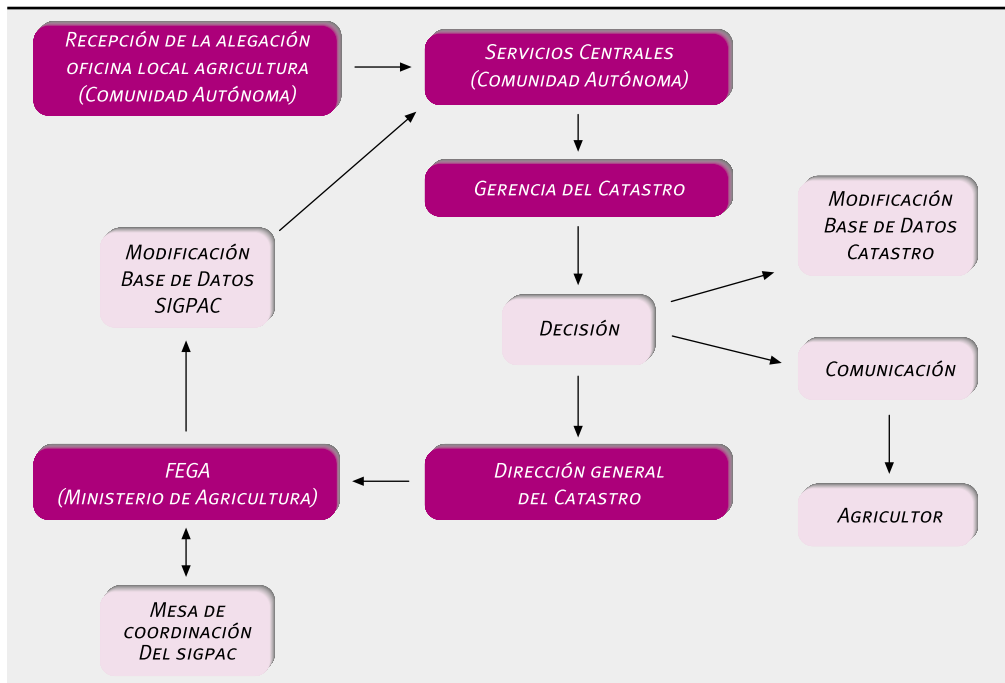
Las alegaciones del tipo 6 presentan una importante particularidad. Si bien todas las demás afectan a la distribución de los recintos dentro de una parcela, aquéllas afectan a la geometría de la parcela en sí, que sólo puede ser modificada afectando a las parcelas colindantes. Dado que las parcelas del SIGPAC son las parcelas catastrales, es preciso el concurso del Catastro para su modificación, con lo que esta Institución, además de contribuir a la creación del SIGPAC, queda comprometida con su mantenimiento.

El procedimiento para la resolución de alegaciones del tipo 6 es específico, y se acordó en la Mesa de Coordinación del SIGPAC en febrero de este año. El esquema de ese procedimiento se incluye en la Figura 10.

Algunas Comunidades Autónomas mantienen una postura crítica a ese esquema. En especial, respecto al largo circuito que han de seguir las resoluciones catastrales hasta llegar a su conocimiento, por lo que serían partidarias de una conexión directa entre los órganos periféricos del Catastro y de las Consejerías de Agricultura, incorporando primero las modificaciones a la base de datos residente en el servidor descentralizado y luego al sistema general gestionado por el FEAGA.

Por otra parte, se produce una doble resolución: la del Catastro, que notifica al

Figura 10
Procedimiento para la tramitación de las alegaciones tipo 6



interesado la correspondiente alteración catastral, y la del SIGPAC, que le notifica la modificación en el sistema. Sería deseable alguna fórmula que evitase esa doble comunicación, por ejemplo, incluyendo en la notificación catastral alguna información acerca de la inmediata incorporación de la modificación al SIGPAC.

En cualquier caso, la imprescindible coordinación entre las diferentes administraciones tiene como objetivo primordial el servicio al ciudadano, en este caso el agricultor, que debe percibir el sistema como único, sin verse obligado a relacionarse con Administraciones distintas para un mismo fin. En especial, debe evitarse la búsqueda de información y la realización de trámites que la propia Administración puede realizar. Un instrumento fundamental es la Oficina Virtual del Catastro (OVC).

La OVC ofrece la información sobre datos físicos diariamente actualizada, libre y gratuita, del 80% de la superficie de Catastro Rústico. Eso significa que cualquier agricultor, sea o no titular catastral, y cualquier empleado de cualquier Administración o de cualquier entidad que participe en el sistema de ayudas agrarias puede conocer de forma inmediata la geometría, superficie y cultivos de cualquier parcela. Debemos resaltar la transparencia de esta información: al igual que el SIGPAC, la OVC ofrece un servicio público con acceso libre y gratuito a toda la información, salvo la relativa a datos protegidos de carácter personal. Incluso a éstos, el acceso a través de la OVC es libre y gratuito, pero restringido a los propios interesados (con certificado de usuario) o a las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus competencias (usuario registrado). Esta filosofía de libre difusión de los datos no protegidos es muy característica de la Administración española, pues la nota común en el ámbito europeo es la difusión restringida de los mismos a cambio de una tasa.

Próximamente, la OVC tendrá capacidad de proporcionar nuevos servicios. A

través de un Servidor de Mapas en Web (WMS), será posible disponer de capas de información gráfica, es decir, imágenes de mapas, para su utilización (sin posibilidad de manipulación) en aplicaciones informáticas de usuarios particulares.

Como se ha comentado anteriormente, el SIGPAC es una foto fija que se actualiza a través de periodos de alegación masiva por parte de los agricultores (20). Es un mecanismo de actualización completamente distinto del catastral, que se basa en una actualización continua a través de declaraciones que obligatoriamente se han de presentar cuando se producen alteraciones de los bienes inmuebles. Por tanto, el Catastro siempre contará con la información más actualizada, dado que el SIGPAC se genera precisamente a partir de datos de Catastro de un momento anterior, del que, en todo caso, ha transcurrido ya más de un año.

En consecuencia, la información catastral es una referencia permanente en todos los periodos de alegaciones al SIGPAC, de modo que los agricultores pueden basar sus pretensiones de modificación del SIGPAC en la situación catastral actual. El efecto inmediato es un fuerte incremento de la demanda de información catastral que la OVC puede satisfacer de modo mucho más eficiente que la tradicional visita a las Gerencias del Catastro. La ventaja fundamental de la OVC es que permite a la Administración agraria consultar la información catastral para sus propios fines o para facilitarla a los agricultores, sin necesidad de que éstos tengan que obtenerla por sus propios medios. Es evidente el beneficio para los tres agentes implicados: el Catastro no ve saturadas sus oficinas con peticiones de información, la Administración agraria la obtiene fácilmente, lo que le permite con-

(20) Ya vimos que los requisitos técnicos del LPIS, derivados de los Reglamentos 1593/2000 y 1782/2003, no exigen más que una actualización anual y una ortofoto de no más de cinco años.

trastarla, en caso necesario, con las alegaciones presentadas por agricultores y lo que es más importante, se ahorran molestias al ciudadano y se le presta un mejor servicio. Imagen 6. (ver página 40)

Esta fructífera cooperación entre la Administración agraria y el Catastro puede incrementarse con la información que aquélla recibe a partir de las alegaciones relacionadas con los usos del terreno. En efecto, las alegaciones al SIGPAC pueden referirse a cultivos o aprovechamientos no incorporados a su base de datos y que pueden no estar incluidos tampoco en la base de datos catastral, bien por no haber sido declarados o por tratarse de errores en la información catastral de partida en la elaboración del SIGPAC. Naturalmente, el Catastro tiene gran interés en disponer de

esa información que los órganos gestores del SIGPAC le pueden proporcionar.

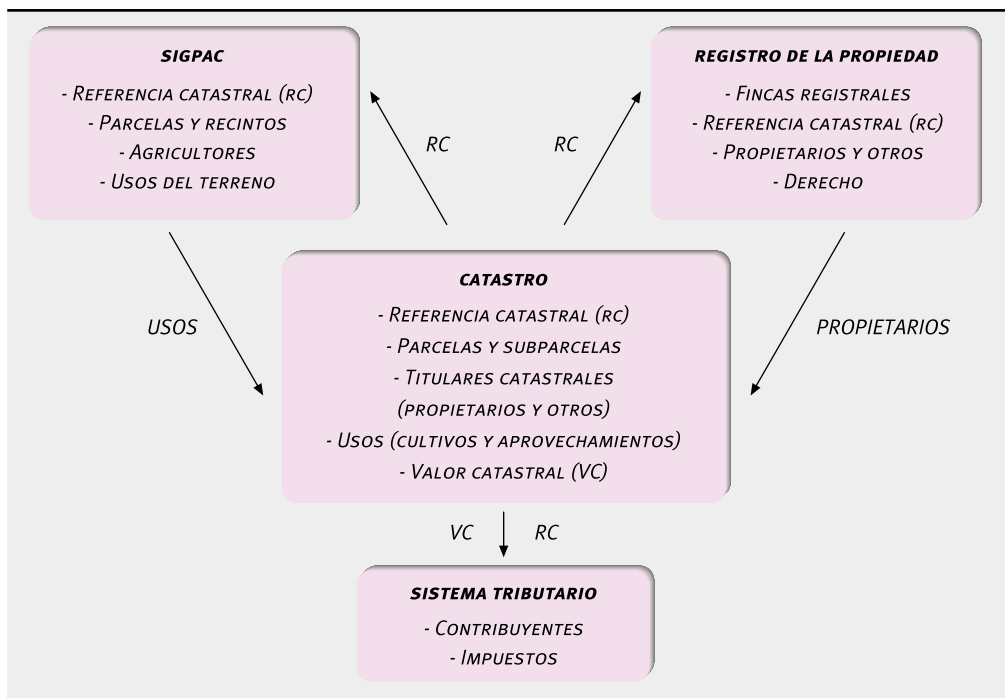
El futuro del Sistema

Desde el punto de vista del Catastro, éste se encuentra en el centro de un triángulo cuyos vértices serían la Administración agraria (SIGPAC), el Registro de la Propiedad y la Administración Tributaria (Figura 11).

La clave del sistema es la referencia catastral, que permite la identificación inequívoca de cualquier bien inmueble, delimitado físicamente por el Catastro. Esa referencia es llamada "referencia SIGPAC" en el sistema de información parcelaria para las ayudas agrarias, mientras que el

Figura 11

La relación del Catastro con el SIGPAC, el Registro de la Propiedad y el Sistema Tributario



Registro de la Propiedad la utiliza como tal y la relaciona con los números de finca. Por su parte, en el ámbito del sistema tributario, sus utilidades más obvias son la identificación de los inmuebles objeto del IBI y el acceso a los datos de los inmuebles por parte de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT).

El SIGPAC es un inventario que comprende la totalidad de la superficie del país, pero con información detallada y susceptible de actualización referente sólo a las parcelas agrícolas sujeto de ayudas PAC. Es decir, la superficie forestal y la superficie agrícola que no recibe ayudas PAC queda excluida del mantenimiento de ese sistema. El principal producto que el Catastro “exporta” al SIGPAC es la referencia catastral, que es tanto como decir la delimitación y superficie de las parcelas. Además, en la formación del SIGPAC ha aportado también la información inicial sobre los usos del terreno.

Por su parte, el principal producto que el Catastro espera en el futuro recibir del SIGPAC es la información sobre usos del suelo, es decir, sobre cambios de cultivos y aprovechamientos que la Administración que gestiona el SIGPAC (Ministerio de Agricultura y Consejerías de Agricultura de las CC.AA.) puede conocer. No olvidemos que se trata de la Administración agraria y que como tal es la que de forma general está implantada en el mundo rural y se relaciona con los agricultores, de modo que puede tener conocimiento de alteraciones que pueden no haber sido declaradas ante el Catastro.

Es fácil establecer una analogía con la relación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad. Desde 1996 es imperativa la coordinación entre ambos inventarios, con el establecimiento de la obligación de reflejar la referencia catastral en los documentos donde consten derechos relativos a los bienes inmuebles, aunque para los de naturaleza rústica dicha obligación no ha entrado en vigor hasta el 1 de enero de

2003 (21). De este modo, con la referencia catastral, el Catastro proporciona al Registro la identificación y delimitación de los inmuebles y recibe información sobre los derechos de propiedad que recaen sobre los mismos.

El Registro de la Propiedad es un inventario de mantenimiento continuo, que contiene información sólo de los bienes inmuebles que a él acceden. Recordemos que en España la inscripción registral es voluntaria mientras que la inscripción catastral es obligatoria, de modo que sólo el Catastro contiene la información sobre todos los bienes inmuebles. En consecuencia, por lo que respecta a la propiedad, el Catastro actúa de forma que podemos llamar *supletoria*: incorpora directamente los propietarios de los inmuebles inscritos en el Registro e identificados con la referencia catastral y utiliza su propia información en el resto.

Volviendo al SIGPAC, podría pensarse en establecer un régimen de obligaciones similar en relación con los usos del suelo. Dado que la Administración agraria conoce las alteraciones en los usos agrícolas del suelo y utiliza la referencia catastral para identificar las parcelas, puede comunicar esos cambios al Catastro, liberando así a los agricultores de esa obligación. Es más, una reforma del sistema de calificaciones catastrales, haciéndolo plenamente identificable con los usos SIGPAC, permitiría también incorporar los “recintos” delimitados dentro de las parcelas en sustitución de la subparcelación catastral. De este modo, el Catastro Rústico actuaría aquí también de forma supletoria, asumiendo directamente el mantenimiento de los cul-

(21) La obligación aparece por primera vez en la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Actualmente, está contenida en el artículo 38 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario. Los artículos 14 a) y 36.3 de la misma Ley se refieren a las obligaciones de comunicación al Catastro por parte de los notarios y registradores.

tivos y aprovechamientos no controlados por el SIGPAC.

Esas ideas son atractivas, y también factibles. Sin embargo, cualquier actuación en ese sentido debe ser abordada con prudencia, pues además de algunas reformas legales, precisa de concretar algunos detalles técnicos. Por una parte, el mantenimiento anual del SIGPAC no encaja bien con el mantenimiento continuo que requiere el Catastro. Por otra, ambos sistemas deben trabajar sobre la misma base de datos gráfica, lo que no es sencillo.

Con todo, probablemente la mayor incertidumbre sobre el sistema proviene de la propia estabilidad del SIGPAC. El Registro de la Propiedad lleva muchos años funcionando de una forma ya conocida, de modo que pueden establecerse mecanismos de colaboración estables amparados por normas jurídicas con vocación de permanencia. El SIGPAC se ha establecido hace unos meses y está directamente ligado al régimen de ayudas PAC de la Unión Europea, que, a su vez, como ya hemos comentado a lo largo de este artículo, está sometido a un proceso permanente de reforma. El mismo Reglamento comunitario que confirma los requisitos de los LPIS europeos (que se habían establecido ya en Reglamentos anteriores), introduce la reforma de mayor calado de la historia de la PAC: el “desacoplamiento” de las ayudas comunitarias y el régimen de pago único (22).

Por “desacoplamiento” se entiende desligar las ayudas agrarias de la producción, de modo que se induce al agricultor a producir con orientación al mercado y no hacia la máxima subvención. El régimen de pago único establece una ayuda única por

explotación agraria, calculada en función de los importes recibidos por el agricultor en un periodo de referencia, y no subordinada a la producción de ningún producto específico. Es decir, la ayuda a cada explotación se convierte en una especie de “derecho histórico” que el agricultor percibirá en el futuro con independencia de la superficie y producto cultivado, aunque dentro de determinadas condiciones. En España, ese régimen se aplicará a partir del 1 de enero de 2006.

Es pronto para predecir el impacto del régimen de pago único sobre el SIGPAC, pero es indudable que relativiza bastante la necesidad de contar con información exhaustiva de los usos agrarios y de localizar con precisión las parcelas agrícolas. Sin embargo, aun perdiendo importancia su utilidad en el nuevo régimen de ayudas, puede ser un instrumento muy poderoso para la implementación de políticas estructurales, en un nuevo escenario comunitario que parece tender a la “renacionalización” de la política agraria.

En cualquier caso, persiste el desafío de mantener la cooperación con el SIGPAC y de llevar a cabo una actualización paralela de ambas bases de datos. Por lo que respecta al Catastro Rústico conviene resaltar que el SIGPAC aporta una base cartográfica (ortofoto) reciente, de mayor precisión que la habitualmente utilizada en Catastro (píxel de 0,5 ó 0,25 m) y que ha puesto de manifiesto defectos y desactualizaciones del parcelario catastral que requerirían una ágil respuesta. Se hace necesario un plan de depuración del parcelario catastral que ayude al objetivo estratégico de mantener al Catastro Rústico como el único sistema de información geográfica implantado en todo el territorio, sobre unas mismas bases técnicas, permanentemente actualizado y bajo unos estándares de calidad cartográfica exigentes.

Es también importante recordar aquí la necesidad de completar la información medioambiental que contiene el Catastro.

(22) Al régimen de pago único se refieren los artículos 66 a 69 del Reglamento (CE) 1782/2003. Para España, ese régimen es desarrollado por la Orden APA/1171/2005, de 15 de abril, sobre actualización de datos e identificación de agricultores para la aplicación del régimen de pago único.

A la referente a los usos forestales del terreno habría que añadir la que concierne a delimitación y características de espacios protegidos, acelerar la ya iniciada incorporación de vías pecuarias, delimitar con precisión el dominio público hidráulico y forestal e incorporar información de otros inventarios procedentes tanto del Ministerio de Medio Ambiente como de las Comunidades Autónomas.

Comentábamos al principio de este epígrafe el papel clave de la referencia catastral. Existe otro producto exclusivo del Catastro de singular importancia en el sistema tributario español: el valor catastral. Es sobradamente conocido que, lamentablemente, el valor catastral rústico carece actualmente de fiabilidad al adolecer de una fuerte, y descompensada por cultivos, desactualización con relación al valor de mercado. Ese valor carece, por tanto, de utilidad fuera del restringido ámbito del económicamente poco importante IBI Rústico. En consecuencia, es también un objetivo estratégico la reforma de la valoración catastral rústica, apoyada en estudios de mercado, en modernas herramientas estadísticas y de inteligencia artificial, y en una información actualizada y fiable. Recientes iniciativas de la Dirección General del Catastro apuntan a ese objetivo en un futuro cercano.

Anejo

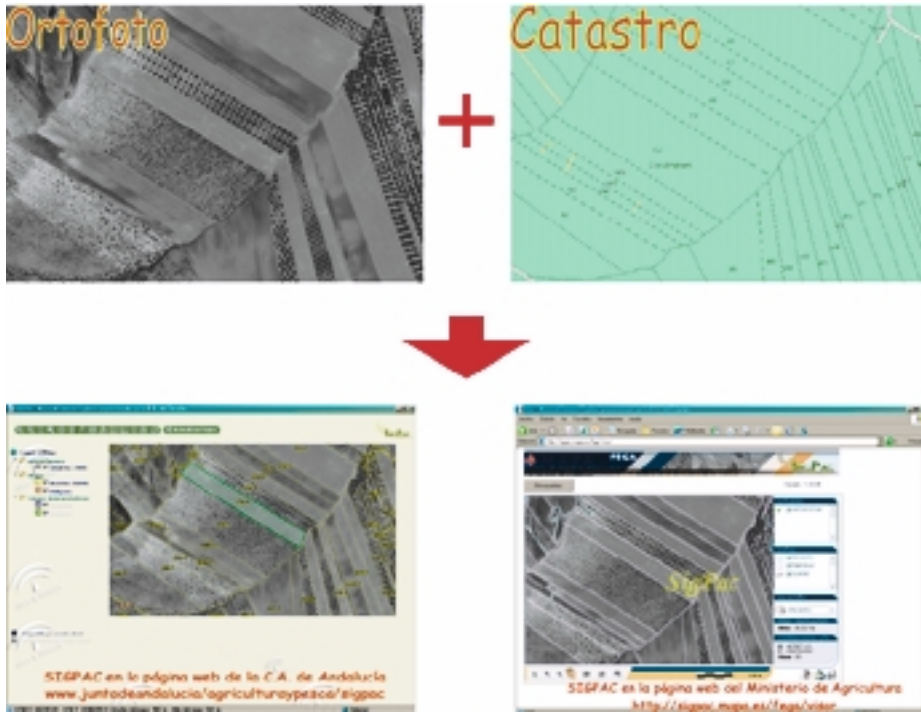
Normativa sobre Ayudas Agrarias, Sigoleícola y SIGPAC

- Reglamento (CEE) 3508/92 del Consejo. Establecimiento de un sistema integrado de gestión y control de determinados regímenes de ayuda comunitarios.
- Reglamento (CEE) 2366/98. Establecimiento del SIG Oleícola.
- Real Decreto 368/99. SIG Oleícola español.
- Real Decreto 1972/99. Corrección de discrepancias en el SIG Oleícola.
- Reglamento (CE) 1593/2000 del Consejo. Reforma del sistema integrado de gestión y control. Sistema de identificación parcelaria.
- Orden de 13 de junio 2001. Verificación del SIG Oleícola.
- Reglamento (CE) 1782/2003 del Consejo. Reforma de la PAC. Régimen de pago único.
- Reglamento (CE) 796/2004 de la Comisión. Disposiciones de aplicación del Reglamento 1782/2003.
- Real Decreto 2128/2004. Regulación del SIGPAC.
- Orden APA/1171/2005. Aplicación del régimen de pago único. ■

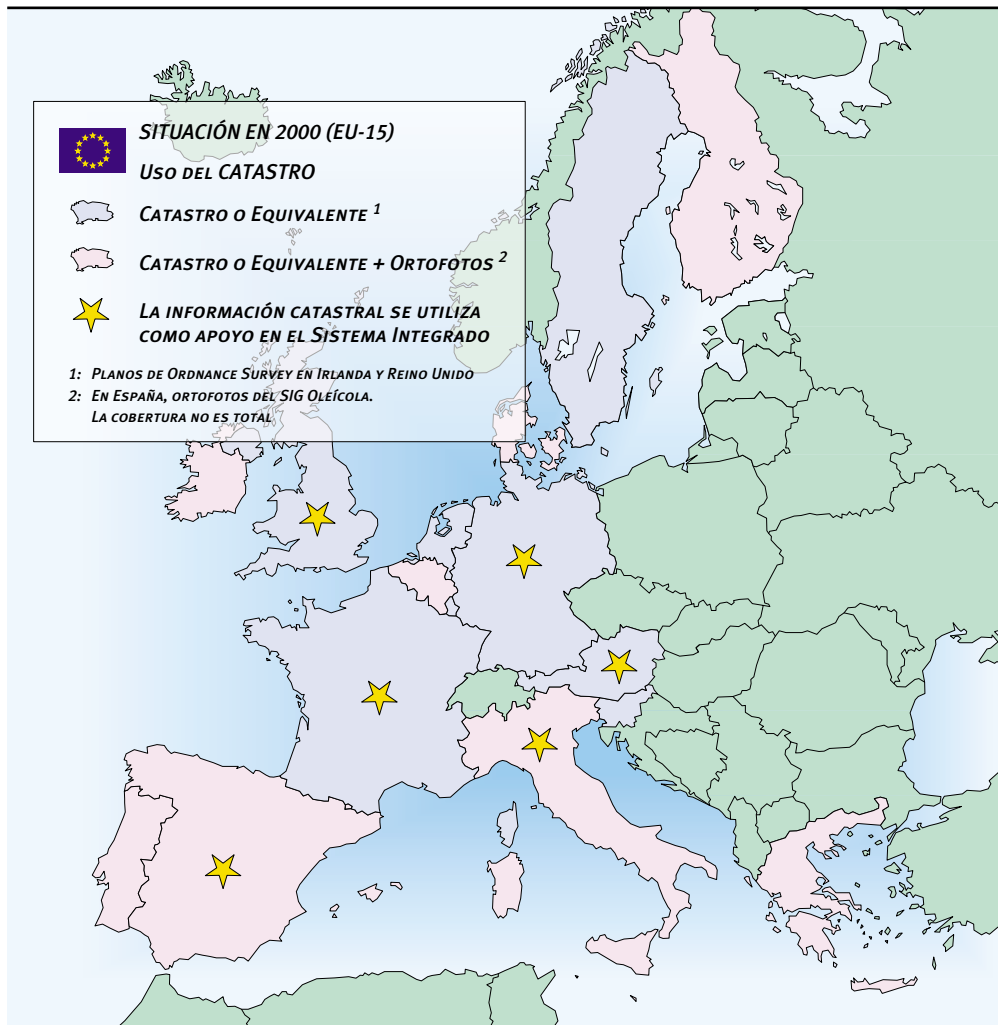
Figura 1
Inscripción en el Registro de la Propiedad



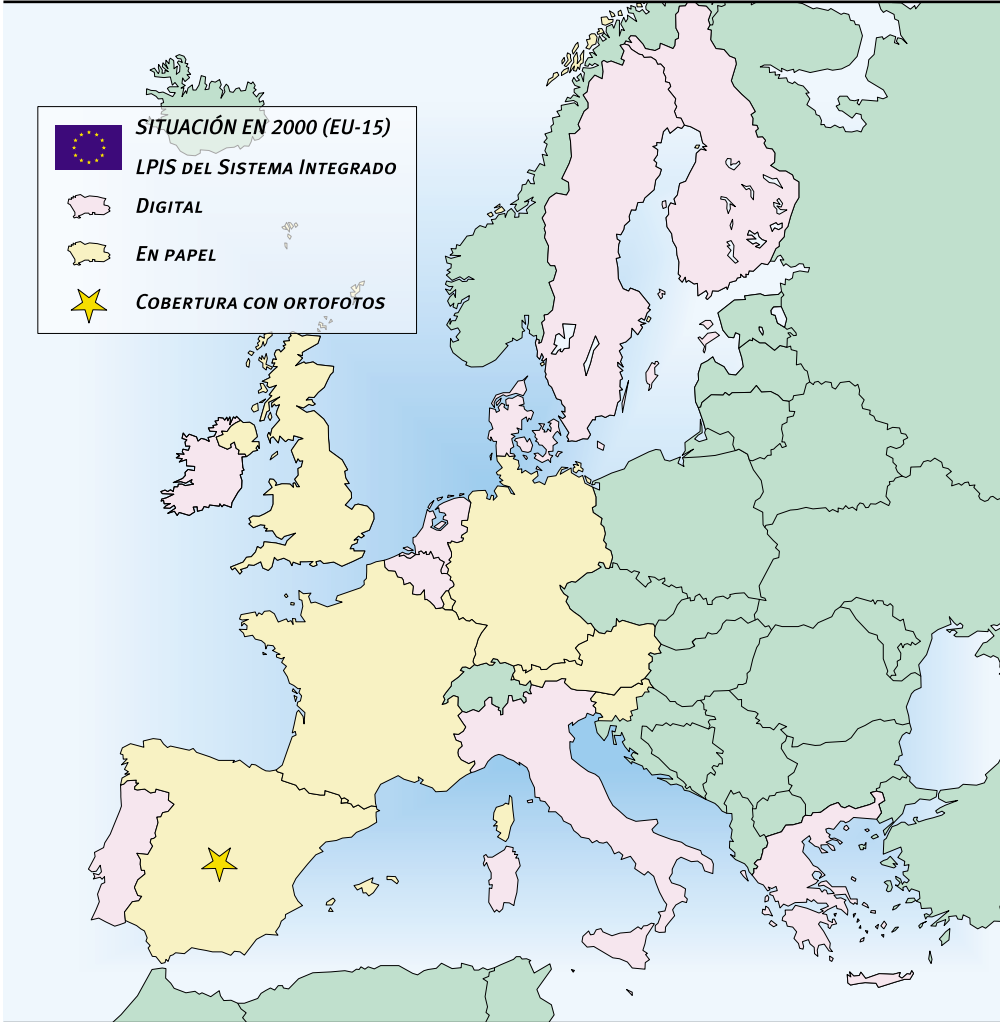
Figura 9
Construcción del SIGPAC



Mapa 1
El uso de información catastral en el Sistema Integrado en 2000



Mapa 2
Identificación de parcelas agrícolas en el Sistema Integrado



Mapa 3
Parcelas de referencia LPIS

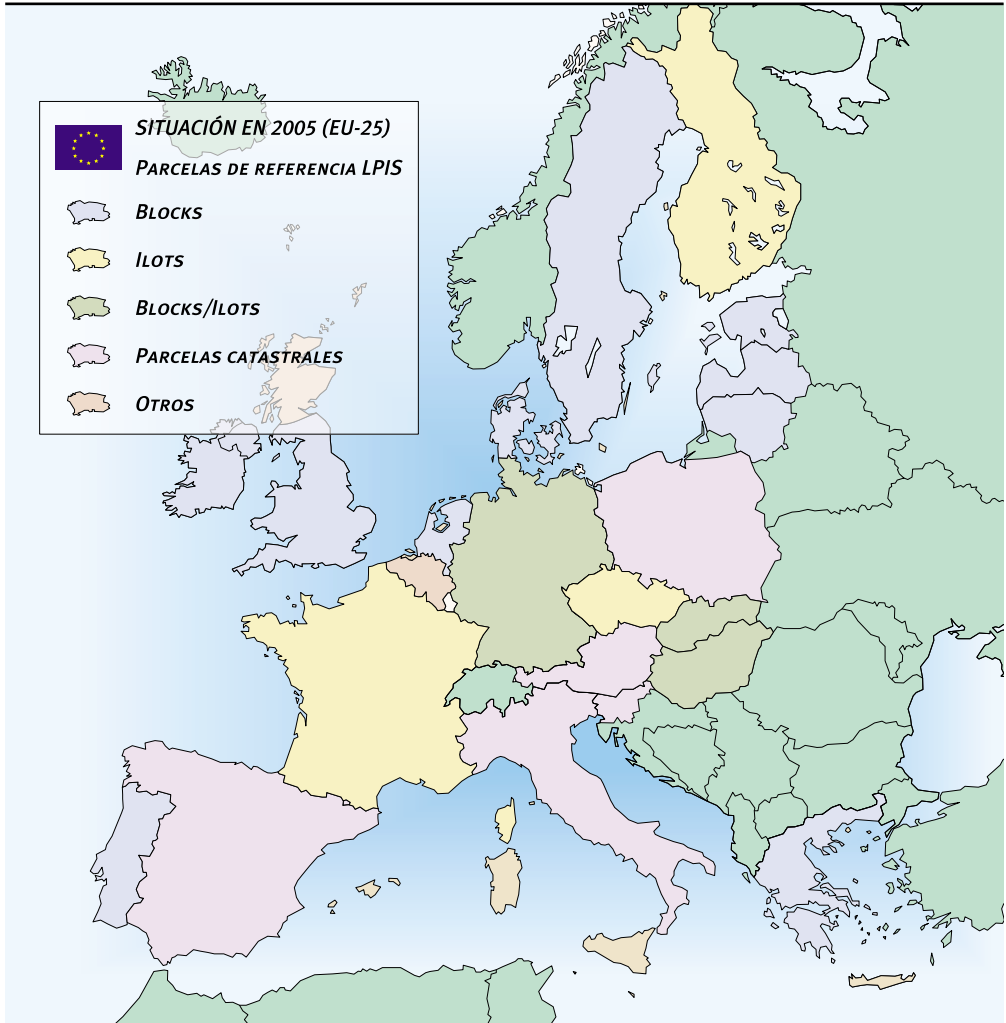




Imagen 1. Ejemplos de LPIS que adoptan el sistema de bloques, correspondientes a Escocia (sin ortofoto, sobre planos del Ordnance Survey británico) y a Dinamarca (sobre ortofoto a color escala 1:2.500)

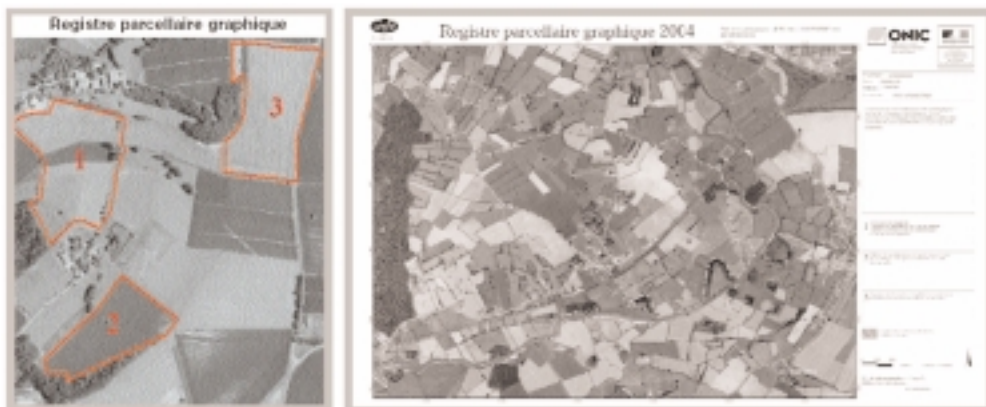


Imagen 2. Francia utiliza el sistema de islotes de cultivo. En una primera fase, sobre ortofotos escala 1:10.000; en una segunda, prevista para este año, ortofotos 1:5.000. El sistema puede ser consultado por Internet, pero el acceso está restringido a cada agricultor mediante usuario y contraseña.



Imagen 3. Superposición de catastro convencional escaneado sobre ortofoto a color en Polonia.



Galicia - La Coruña - Arteixo.



Castilla y León - Burgos - Aranda de Duero.



País Vasco - Álava - Salvatierra.



Murcia - Lorca.

Imagen 4. Varios ejemplos de visores del SIGPAC

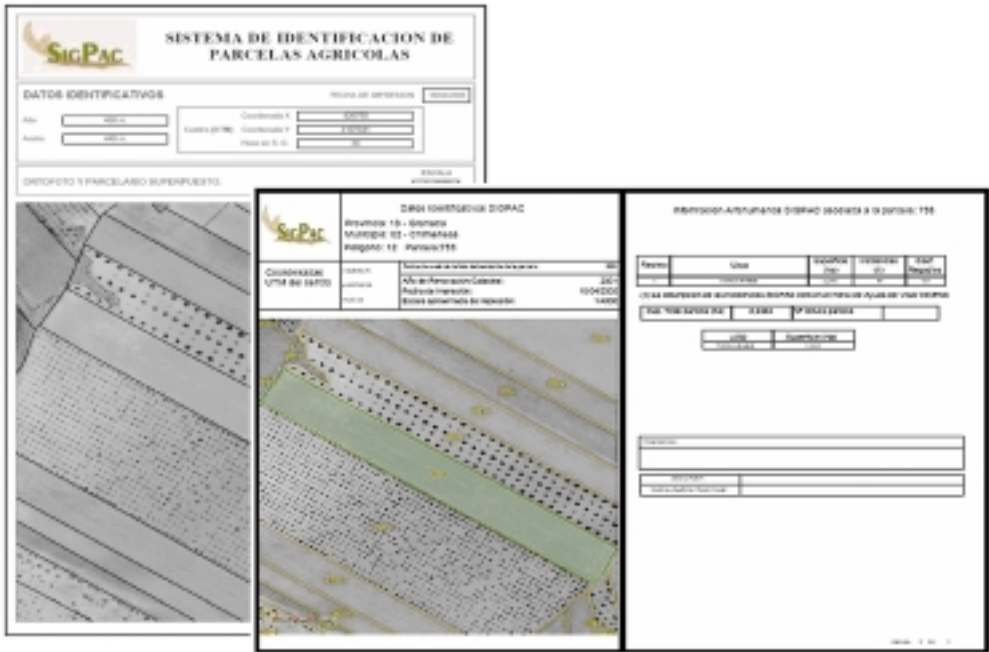


Imagen 5. Ficha informativa del SIGPAC, que puede descargarse e imprimirse desde Internet.

