

La utilización de la información catastral en los procesos de concesión de ayudas a la agricultura

Francisco Montero Laberti

*Jefe del Área de Sistemas de Información Geográfica
Fondo Español de Garantía Agraria*

El conocimiento de la información relativa a los inmuebles, ya sean urbanos o rústicos, es consustancial con nuestra condición de españoles de los siglos XX y XXI, dicho con más claridad: los actuales habitantes de este pedazo del sur de Europa con forma de “piel de toro”, denominado España, han nacido y, ven con toda naturalidad el hecho de que el Estado se haya dotado desde hace siglos, de una única base de datos nacional (excepto en Navarra y País Vasco, comunidades con un sistema diferenciado por su condición de territorios forales) en la que están registradas todas las propiedades inmobiliarias de los ciudadanos. La información contenida en dicha base de datos, además de servir para fines hacendísticos, presta a los ciudadanos indudables servicios complementarios que

han sido magníficamente descritos y debidamente ponderados, en distintos números de esta prestigiosa revista.

Así pues, no voy a dedicar elogios al Catastro que, por otra parte, serían totalmente merecidos, sino que en las páginas que ocupa la contribución que se me ha encargado, intentaré dar a conocer hasta qué punto el Catastro de rústica forma parte decisiva de las herramientas que utilizan el Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA), Organismo Autónomo del hoy Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino (MARM), y las Consejerías de las Comunidades Autónomas con competencia en materia de Agricultura, en una función de suma trascendencia para el sector agrario como es la de controlar las ayudas que la normativa de la Política Agraria Común

(PAC), pone a disposición de los agricultores y ganaderos españoles.

Gracias a esta tarea, se consigue que la inyección de los más de 7.000 millones de euros que recibe todos los años el sector agroalimentario español, con más de 900.000 perceptores, vayan a parar a aquellos solicitantes que cumplen con las disposiciones comunitarias, más las españolas que se desarrollan en aplicación de las primeras. La gestión y control resultaría imposible sin identificar las parcelas en las que los agricultores cultivan las producciones, o hacen pastar a las cabezas de ganado, con derecho a ayuda.

Breve apunte histórico

Desconocemos cual habría sido el desarrollo de los acontecimientos si, allá por el año 1749, el Rey Fernando VI, a propuesta de su Ministro Marqués de la Ensenada, no hubiera ordenado la realización de una encuesta en la que se intentaba averiguar, en los 15.000 lugares con que contaba la Corona de Castilla, la realidad de la población que habitaba en ellos. Ese año se inició un censo de las personas que habitaban en los territorios del Reino, pero también se aprovechó para algo más ambicioso: confeccionar un censo de bienes, entendiendo como tales: propiedades territoriales, edificios, ganados, oficios y rentas. El móvil de tal decisión no ofrece lugar a dudas: reformar la Hacienda Pública unificando y racionalizando el sistema impositivo.

Una vez confeccionado el registro se le llamó catastro porque esta palabra significa averiguación o pesquisa y porque se efectuó desplazándose, a los lugares catastrados, un grupo de funcionarios que la dirigían, en contraposición con los amillaramientos, otra forma de averiguación, los cuales los encomendaba el Rey a las autoridades de los pueblos; éstos últimos se pusieron en práctica posteriormente, concretamente en el siglo XIX.

Continuando con las referencias, y dando un salto en la historia, es obligado citar la Ley del Catastro Parcelario de España, de 1906, y su Reglamento, de 1913, precedente básico del sistema actual. En ambas disposiciones se ponen de manifiesto los vínculos entre el catastro como institución o como instrumento técnico y los principios de fondo a los que sirve: *la equidad en el reparto de la carga y la universalidad de la obligación ciudadana de contribuir a la financiación del Estado en proporción a las disponibilidades económicas de cada uno.*

A lo largo del siglo XX, el Catastro español ha atravesado por sucesivas y continuas modificaciones, puestas al día, renovaciones, incorporación de nuevas actividades etc., hasta que se ha llegado a los primeros años del siglo XXI, en los que han irrumpido, invadiéndolo todo, la globalización y la sociedad de la información. Primera consecuencia: los cambios más profundos y más rápidos, obligan a revisar las normas reguladoras. Así se llega al texto del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario. En el preámbulo de la Ley se recogen los distintos servicios que presta el catastro, independientemente de su faceta tributaria, citándose expresamente: *“su utilización generalizada para la gestión y control de subvenciones nacionales y comunitarias ó la paulatina incorporación de la información gráfica y de la identificación catastral de las fincas, tanto a las actuaciones notariales como al Registro de la Propiedad”.*

Es la primera frase del párrafo entrecuadrado la que deseo resaltar, pues no solamente sirve como justificación al título de este artículo, sino que su redacción y presencia en la Ley, hace patente de manera oficial, la inestimable utilidad del catastro de rústica para la labor, ya anunciada, que el FEGA está llevando a cabo como principal garante de que *“las ayudas de la PAC se apliquen estrictamente para lograr los objetivos de esta política, llegando de manera eficaz a los beneficiarios que cumplen con*

los requisitos establecidos para su concesión, dentro de los plazos previstos por la normativa reguladora y fomentando la aplicación homogénea de las ayudas de la PAC en todo el territorio del Estado” (1).

Es muy, muy difícil imaginarse en España un método de gestión y control de ayudas sin el apoyo del catastro, tanto que, me atrevo a decir, si no existiese éste, habría que ponerse, con toda celeridad, a elaborarlo. Dicha tarea llevaría un tiempo y un coste económico insospechado en estos momentos.

Los antecedentes del SIGPAC

Fue en el año 1992 cuando, entre las disposiciones concernientes a la PAC, se publicó el Reglamento (CE) nº 3508, por el que se instituyó el sistema integrado de gestión y control conocido sencillamente por “sistema integrado” que afectaba a los regímenes de ayuda para: productores de determinados cultivos herbáceos; productores de carne de vacuno y ovino y las explotaciones con pagos por indemnizaciones compensatorias de montaña y zonas desfavorecidas.

El sistema integrado abarcaba todas las solicitudes de ayuda presentadas y, en particular, los aspectos relacionados con los controles administrativos, las inspecciones sobre el terreno y, en su caso, las comprobaciones que se realizasen mediante sistemas de detección aérea o espacial.

Los componentes del sistema integrado eran:

- a) una base de datos informáticos
- b) un sistema alfanumérico de identificación de parcelas agrícolas
- c) un sistema alfanumérico de identificación de cabezas de ganado

- d) las solicitudes de ayuda
- e) un sistema integrado de control.

En la base de datos informática se debían registrar, por explotación agraria, los datos incluidos en las solicitudes de ayuda y tendría que permitir consultar, de forma directa e inmediata a la autoridad competente, los datos correspondientes de las tres últimas campañas.

El sistema alfanumérico de identificación de parcelas agrícolas debería elaborarse 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.

A la hora de decidir qué sistema de identificación de parcelas iba a usarse en España, a fin de cumplir el apartado b) de los exigidos en el sistema integrado, el FEGA y los Organismos Pagadores de las Comunidades Autónomas eligieron el catastro de rústica, por lo que la información catastral se convirtió en la componente básica de nuestro sistema integrado. De esta manera, desde 1993, los agricultores cumplimentaban las declaraciones de cultivo y las solicitudes de ayuda (documentos exigidos para recibir los pagos de la PAC), con las referencias catastrales de las parcelas cultivadas y, a su vez, las unidades de la Administración encargadas de la gestión y control, contrastaban la información proporcionada por los agricultores con la documentación obtenida de las diferentes Gerencias territoriales o provinciales del Catastro.

El suministro de la documentación catastral a las Comunidades Autónomas como encargadas de ejecutar los controles, fue posible como consecuencia de la firma de un Convenio de Colaboración entre la Dirección General de Catastro del Ministerio de Hacienda y el entonces, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Es en el año 1998 cuando aparecen por vez primera en la legislación europea las palabras Sistema de Información Geográfica

(1) Informe de Actividad del FEGA 2007

ca. En la enésima reforma de la regulación del sector olivarero (Reglamento (CE) nº 2366/98) se obliga a los Estados Miembros a la creación de un sistema con información gráfica y alfanumérica de las parcelas cultivadas de olivar basado en tres capas:

- 1.- Ortofotografías digitales
- 2.- Límites de las entidades administrativas y de las parcelas.
- 3.- Localización individual de los árboles.

El primer punto fue posible cumplirlo en España al encargar la propia Comisión Europea un vuelo de todo el territorio con olivar en el otoño de 1997 y primavera de 1998. En dicho vuelo, los aviones, provistos de cámaras de alta resolución, volaron a una altura aproximada de 7.000 metros, tomando alrededor de 18.000 fotografías en blanco y negro, a una escala de 1:40.000. Mediante el proceso de ortorectificación digital, se eliminaron las deformaciones propias del producto original dando como resultado ficheros de imágenes digitales del terreno.

Para elaborar la segunda capa de las citadas anteriormente, no hubo duda; se prosiguió con la utilización de la información catastral más actualizada de las fincas rústicas. En algunas ocasiones, dicha información se acopiaba en formatos vectoriales, mientras que en otra parte de los casos se encontraba en soporte papel. Era obligado entonces, realizar el proceso de digitalización, a fin de posibilitar la superposición del resultado a la capa de ortofoto.

Dado que la obligatoriedad de constitución del sistema, solamente afectaba al sector olivarero, tanto el vuelo como la recopilación y digitalización de los parcelarios, se limitaron al territorio con cultivo del olivar. El parcelario que se superpuso a la ortofoto fue el correspondiente a todos aquellos polígonos en los que existía, al menos, una parcela con olivos declarada por los agricultores. En fases posteriores se unieron las

no declaradas, pero catastradas como olivar, y las nuevas plantaciones.

La localización individual de los olivos, se realizó capturando los datos de las declaraciones de cultivo (no se olvide que los agricultores referenciaban sus parcelas con el dato de catastro), para cruzarlos inmediatamente con la documentación oficial obtenida desde el Ministerio de Hacienda. Seguidamente, se procedía al posterior conteo automático de los árboles contenidos en los límites de cada parcela; las cifras obtenidas se confirmaban a través de la fotointerpretación. En esta fase de los trabajos, se revisó el número de olivos de todas las parcelas, comparando los resultados obtenidos, con la información que figuraba en el Registro Oleícola Español (ROE), base de datos del olivar que había ultimado el MAPA con medios propios, años antes

Constitución del SIGPAC

El paso importante dado durante la constitución del SIG-Oleícola fue la elaboración de una metodología de base relativa a los sistemas de información geográfica que permitió al MAPA adquirir una experiencia nada desdeñable en el ámbito de las nuevas tecnologías al servicio de la agricultura. De esta manera, cuando se publicó el Reglamento (CE) nº 1593/2000, del Consejo de 17 de julio, que modificó el nº 3508/92, el camino que se necesitaba para la creación de un SIG, estaba ya iniciado.

El Reglamento (CE) nº 1593/2000, obligaba a crear un Sistema Gráfico Digital de Identificación de Parcelas Agrícolas, utilizando técnicas informáticas de información geográfica y, recomendaba además, el uso de ortoimágenes aéreas o espaciales (obsérvese que el proceso es similar al descrito para el SIG-Oleícola).

Las principales diferencias en el texto de los reglamentos 3508/92 y 1593/2000, radican en que el primero únicamente obliga-

ba a identificar las parcelas de forma numérica y el sistema de identificación gráfica se podía realizar en base a planos o diferentes referencias de apoyo, mientras que las nuevas exigencias recogidas en el segundo eran mucho más precisas pues consistían en:

- Utilización de ortoimágenes a fin de permitir la visión simultánea del terreno y de la información gráfica
- Constitución de una cobertura continua y regular de todo el territorio.
- Dotarse de un sistema de proyección único y de una misma referencia.
- Ajustarse a una precisión equivalente a una cartografía de escala 1:10.000 ó mayor.

En definitiva: El nuevo reglamento obligaba a los Estados Miembros a disponer de datos gráficos digitales de todas las parcelas agrícolas.

Las reflexiones importantes antes de abordar las actuaciones respecto de la creación de un SIG más ambicioso y trascendente que el oleícola eran: el volumen del trabajo, el escaso plazo de que se disponía y su financiación.

Consideraciones no menos importantes eran las de no perder las enseñanzas obtenidas de las actuaciones como la del SIG-Oleícola u otras del mismo corte ya realizadas(2) y, por supuesto, la debida valoración de los servicios que se ofrecerían a los protagonistas de la PAC, es decir los agricultores y ganaderos.

Ante este escenario y para acometer el reto que presentaba la exigencia reglamentaria, se barajaron tres alternativas distintas:

- a) Mantener el sistema vigente completando la digitalización de todo el par-

celario catastral, sin abordar otro tipo de procesos

- b) Crear un nuevo sistema de identificación de parcelas a base de realizar: un vuelo fotogramétrico, crear la ortofoto digital, efectuar la fotointerpretación de la ortofoto y dividir el terreno en bloques según los aprovechamientos estables, tomando como referencia la información directa procedente de los agricultores.
- c) Continuar con el catastro de rústica como base declarativa, mejorándolo con una base gráfica digitalizada en la que se visualizaría la realidad del terreno.

El resultado del gran número de reuniones celebradas a todos los niveles y de la multitud de análisis técnicos y económicos efectuados, llevó a las autoridades ministeriales a la conclusión de que la mejor opción era la propuesta en último lugar, es decir la que figura en el apartado c), que se puede apreciar esquemáticamente en el diagrama 1.

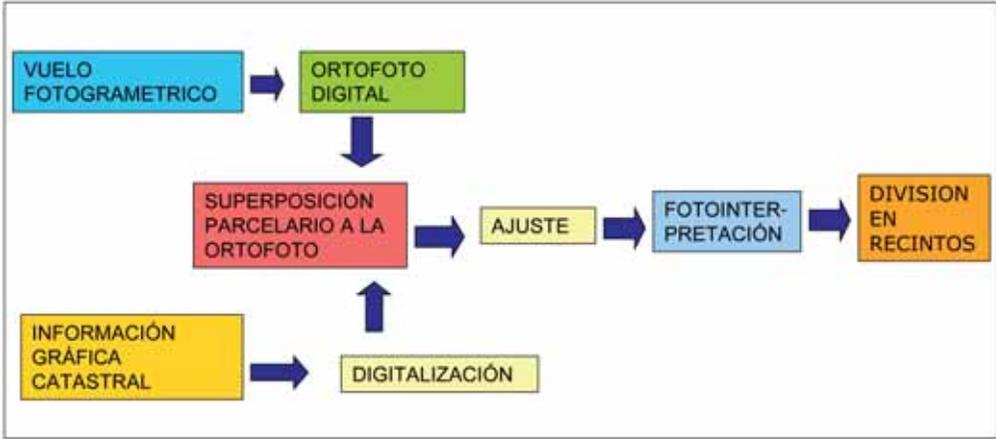
Tomada la decisión, El FEGA y las Comunidades Autónomas se pusieron manos a la obra, repartíendose tareas (3) y, después de un ímprobo y no menos laborioso trabajo que duró cuatro años, el 1 de enero de 2005, fecha establecida en los reglamentos comunitarios, el Sistema de Identificación de Parcelas Agrarias español (SIGPAC) se convirtió en realidad.

A pesar de habernos situado ya en los inicios del SIGPAC, y, a fin de una mejor comprensión del contenido del resto del artículo, es conveniente retroceder en el tiempo unos meses para exponer la solución

(2) Algunas Comunidades Autónomas estaban iniciando con medios propios actividades como la elaboración de un SIG-Citrícola (C. Valenciana y Andalucía) ó Vitícola (Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura y C. Valenciana)

(3) El FEGA y las CCAA firmaron distintos Convenios que especificaban las aportaciones financieras y de trabajos de cada parte. Algunas Comunidades encargaron al FEGA la ejecución de todo el proceso técnico, otras como Andalucía, Asturias, Navarra y País Vasco, decidieron hacerlo ellas mismas con sus propios medios.

Diagrama 1

OPCIÓN ELEGIDA PARA LA CREACIÓN DEL SIGPAC**PARCELARIO CATASTRAL DIGITALIZADO, SUPERPUESTO A LA ORTOFOTOGRAFÍA, FOTOINTERPRETACIÓN Y DIVISIÓN SEGÚN APROVECHAMIENTOS ESTABLES**

que, desde el punto de vista de las Administraciones implicadas, se puso en práctica. Estaba dirigida a dotar al sistema de la suficiente estabilidad y del dinamismo requerido, encajándolo, además, en el marco del engranaje estatal. Esta solución está resultando sumamente eficaz, puesto que su funcionamiento desde el mismo momento de la entrada en vigor de la norma correspondiente, ha sido, y es, muy satisfactorio.

Así, el Boletín Oficial del Estado del 13 de noviembre de 2004 publicó el Real Decreto 2128/2004, de 29 de octubre, por el que se reguló el Sistema de Información Geográfica de Parcelas Agrícolas, denominado SIGPAC, estableciendo las normas de aplicación en España y su utilización como instrumento de gestión en el marco del sistema integrado de gestión y control y resto de regímenes de ayuda de la PAC relacionados con la superficie.

Además de declarar el SIGPAC como la única base de referencia para la identificación de las parcelas agrícolas que soliciten ayudas por superficie, este Real Decreto lo definió, en su artículo 3, como un registro público, de carácter administrativo, dependiente del Fondo Español de Garantía Agraria y de las Consejerías con competencias en materia de agricultura de las Comunidades Autónomas.

EL SIGPAC se configura como una base de datos con unas características técnicas definidas, que contiene una imagen cartográfica digitalizada de todo el territorio nacional, compuesta por ortoimágenes aéreas y una delimitación geográfica de cada parcela del terreno con su referencia individualizada y los atributos correspondientes a su geometría y uso agrario.

En su artículo 7, el Real Decreto trata de la organización administrativa, creándose

la Mesa de Coordinación del SIGPAC como órgano colegiado adscrito al FEGA, a través de su Presidente, para la coordinación de todos los trabajos relacionados con la explotación y mantenimiento, intercambio de información e incorporación de las novedades tecnológicas que se precisen. En dicha Mesa están representados, junto con el FEGA, los organismos de las Comunidades Autónomas con responsabilidad en la creación y mantenimiento del SIGPAC, uniéndose a ellos otras unidades del antiguo MAPA y un representante de la DGC del Ministerio de Economía y Hacienda. Se reafirmaba así, de forma indiscutible, la importancia del catastro de rústica en el proceso de constitución y toma de decisiones relativas al SIGPAC.

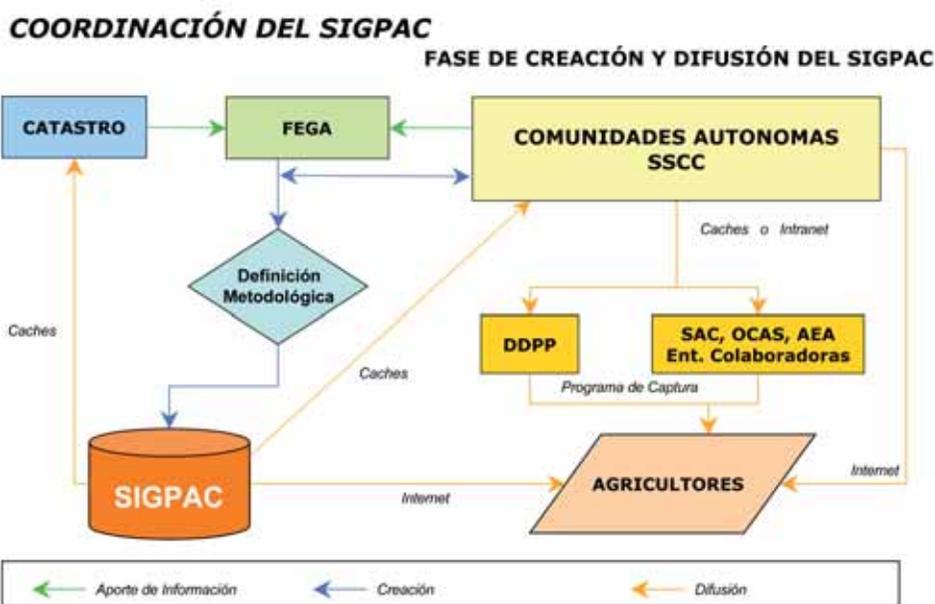
Pero las relaciones del SIGPAC con el catastro no se dan por zanjadas en la norma por el mero hecho de que un representante de éste último tome asiento en el órgano

de gobierno del aquél; en el artículo 8 del Real Decreto, contiene un párrafo segundo que dice así: "Asimismo, la información contenida en el SIGPAC se coordinará con la del Catastro Inmobiliario, especialmente mediante la expresión de la referencia catastral de los inmuebles integrantes de las parcelas agrícolas y se establecerán las fórmulas de colaboración, tanto técnica como financiera, entre el FEGA y la Dirección General de Catastro, con el fin de mantener la adecuada coherencia entre los datos disponibles en ambos sistemas".

En el diagrama 2 se reflejan las distintas fases de creación, difusión y organización del SIGPAC

Las diferentes situaciones de la normativa provocada por las modificaciones relativas a la PAC, como el establecimiento del Pago Único no han significado cambios en las exigencias establecidas para los sistemas

Diagrama 2



de identificación de parcela agrícolas. Así el Reglamento (CE) nº 1782/ 2003 del Consejo, de 29 de septiembre y el que derogó a éste, el Reglamento (CE) nº 73/2009, del Consejo de 19 de enero, no hacen sino confirmar las características que han de cumplir dichos sistemas, concediéndoles, incluso, más relevancia en el proceso de control de las ayudas.

Llegados a este punto, a los lectores se les plantearán una serie de preguntas, algunas de las cuales me atrevo a enunciar como ejemplos: ¿cómo pueden coordinarse técnicamente dos sistemas de información que están cambiando continuamente?; ¿Cuales son los puntos de confluencia para potenciarlos?; ¿En qué aspectos resulta necesario un acercamiento?; ¿Será posible que los dos sistemas dispongan en un futuro de una cartografía parcelaria unificada?

Resulta evidente que ideas que den con la solución perfecta no existen; tampoco existen varitas mágicas que resuelvan de un plumazo los problemas. Por tanto, no hay más remedio que comenzar desde el principio, es decir: marcar objetivos, identificar las vías para alcanzarlos, analizar las dificultades a encontrar y tratar de hallar las maneras de superarlas ó, al menos, minimizarlas (siempre se presentarán otras impredecibles en el desarrollo de los trabajos). Para llevar a la práctica los procesos diseñados se necesitan horas de esfuerzo, medios materiales y humanos eficientes además de una adecuada organización.

Este esquema es el que el FEGA y la DGC han seguido desde el 1 de enero de 2005 y el que intentaré plasmar de ahora en adelante.

Supongo que los concedores de la materia (a los que no lo son espero que les resulte sencillo hacerlo) se habrán dado cuenta de que si el SIGPAC tomó de partida una documentación catastral de un término municipal concreto (el SIGPAC se elaboró eligiendo como unidad de trabajo el municipio) en un momento determinado (por ejemplo años 2001 ó 2002), en el

año 2005 el catastro de ese municipio había podido variar, no solamente porque el dinamismo del propio sector así lo pudo requerir (distintos aprovechamientos, permutas de terrenos, segregaciones, anexiones), sino porque, en aquellos momentos, la Dirección General de Catastro llevaba a efecto un amplio plan nacional de renovaciones (parciales ó totales) de su cartografía, en un buen número de municipios, que ha durado prácticamente hasta este año. La consecuencia de esta circunstancia fue que, cuando el SIGPAC se dio a conocer (enero de 2005), había términos municipales en los que el parcelario catastral vigente no era exactamente igual al incorporado en el proceso de su constitución.

El desfase de ambas cartografías, que a los técnicos implicados en los trabajos nos puede parecer lógico, no es fácil de entender por los ciudadanos que no comprenden las razones de las diferencias entre dos bases de datos dependientes de la Administración, aunque puedan explicarse que dichas bases de datos se empleen para fines distintos.

Me parece conveniente reflejar los pasos dados en la creación del SIGPAC, sin desarrollarlos completamente. Por eso, y para que sirvan de ilustración, he incluido los diagramas 3 y 4. El 3 muestra sucintamente las diferentes fases de elaboración y su secuencia temporal. En el 4 se puede apreciar más detalladamente la fase denominada: Acopio de la documentación de partida

A cada una de las fases reflejadas en los diagramas, corresponde una extensa metodología, pormenorizada después en otros tantos procedimientos. El conjunto de documentos, disponible en la página Web del FEGA, se consensuó en los grupos de trabajo creados al efecto, siempre con la participación del FEGA y de las Comunidades Autónomas.

Una vez puesta a punto las bases de datos, se dieron a conocer a toda la ciudadanía mediante la aplicación llamada Visor, a través de la cual se posibilitó el acceso a la información desde cualquier ordenador

Diagrama 3

FASES DE TRABAJO SIGPAC

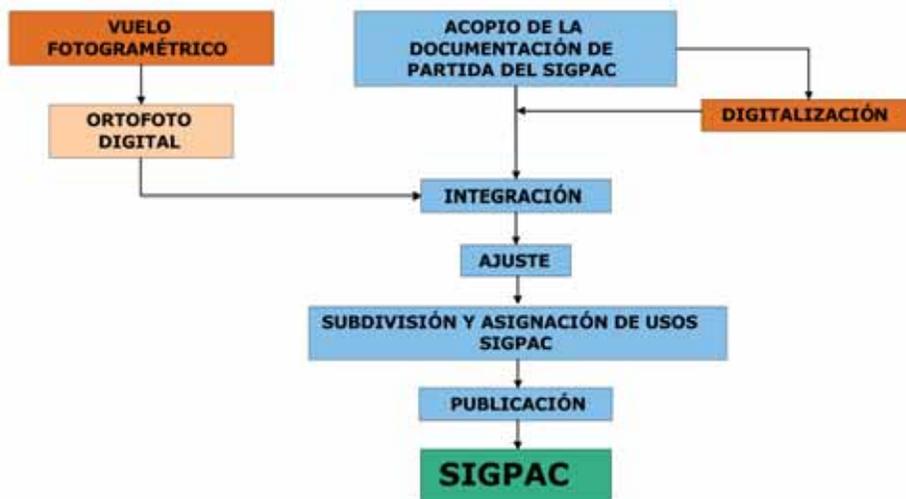
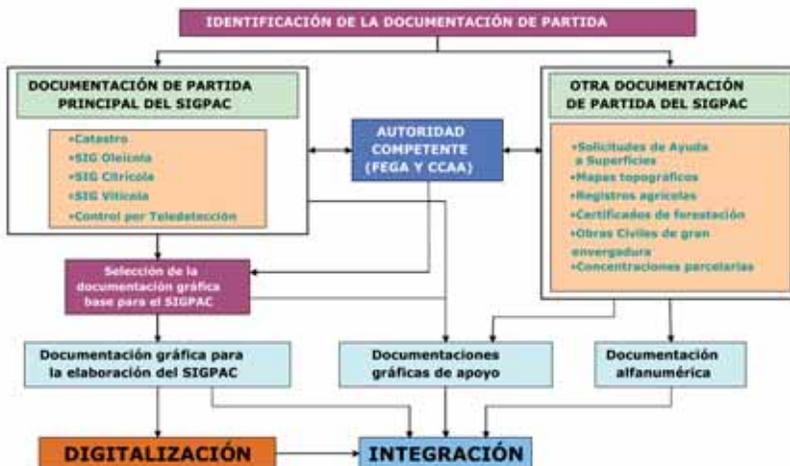


Diagrama 4

ACOPIO, ELABORACIÓN E INTEGRACIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN DE PARTIDA



que tuviera conexión a Internet. Así mismo la aplicación Visor es capaz de efectuar la impresión de un informe por cada parcela en el que se pueden comprobar todos los datos referidos a: año de vuelo; año de renovación catastral; subdivisiones de las parcelas catastrales según los usos de cultivo (recintos) y sus superficies; datos olivos y árboles de frutos secos, (si los hubiere) y otras informaciones complementarias para facilitar a los agricultores la presentación de las solicitudes de ayudas.

Dos detalles de la forma de visualización de las parcelas y los informes de cada una pueden apreciarlos en las imágenes 1 y 2 adjuntas.

El Catastro y la actualización del SIGPAC

El objetivo de reflejar en el SIGPAC la realidad de la tierra cultivada, necesita una puesta al día, por lo ya comentado: cambios

de las situaciones jurídicas o administrativas; los referentes a usos y aprovechamientos agrícolas; las obras (públicas y privadas) que se ejecutan continuamente, etc.

La primera actuación de mantenimiento del SIGPAC, si se quería cumplir con el precepto contenido en el Real Decreto era evidente: recuperar, con la mayor celeridad posible, la identidad de los parcelarios de los términos que no eran coincidentes con los vigentes en el catastro. Para lograrlo no había otro método que sustituir la información utilizada en la fase de acopio de documentación por la resultante de la renovación catastral.

Aunque a primera vista pueda parecer sencilla la operación de sustitución de una malla parcelaria por otra nueva, la metodología a aplicar es distinta de la correspondiente a la creación. Dicha metodología, no sólo contemplaba la incorporación de la nueva documentación catastral, sino que contenía también las maneras de proceder respecto a la subdivisión de parcelas en recintos y asignación de usos; la transferencia de las posiciones individuales de olivos ó ár-

Imagen 1



Imagen 2



boles de frutos secos a los nuevos recintos; la localización e inclusión de actualizaciones gráficas sobre el SIGPAC renovado y la obtención de correspondencias entre las referencias de las parcelas antiguas y nuevas.

A fin de proporcionar algunos datos, se presenta el cuadro nº 1 que recoge, por Comunidades Autónomas, el número de municipios en los que se han sustituido los parcelarios de origen del SIGPAC por los nuevos del catastro, durante los cuatro años en los que se ha realizado la sustitución de cartografía SIGPAC por la de catastro renovado. A partir del año 2008, los procesos de integración de la nueva cartografía catastral en el SIGPAC se han incluido en el llamado Plan de Convergencia que se analiza seguidamente.

Plan de Convergencia

Con el transcurso del tiempo, se comprobó que la renovación de parcelarios no resolvía definitivamente los problemas de diferencias entre las bases gráficas del Ca-

tastro y la del SIGPAC, principalmente porque no había un protocolo común de actualización y porque los trabajos relativos a los dos sistemas continuaban siendo independientes, de tal forma que la aproximación de cartografías resultaba cada vez más lejana.

Los intensos contactos entre las dos Direcciones Generales, responsables, dieron como resultado la redacción, aprobación y firma, el 8 de noviembre de 2007, de un Convenio de Colaboración para el intercambio de información relativa a parcelas agrícolas, cuya finalidad es la de dar cumplimiento, en toda su extensión, al contenido del párrafo segundo del artículo 8 del Real Decreto 2128/2004.

La cláusula segunda del Convenio establece que: “la Dirección General de Catastro y el FEGA desarrollarán los trabajos necesarios para alcanzar el objetivo de disponer de una cartografía rústica unificada, coordinada y uniforme, de acuerdo con la metodología convenida entre ambas partes”.

En resumen, la metodología convergida consiste en la ejecución de las siguientes actuaciones:

Cuadro 1

CCAA	Total Municipios	2005	2006	2007	2008
Aragón	175	113	13	49	4
Baleares	12	1	11		
Cantabria	6	6			
Castilla y León	427	385	17	25	14
Castilla La Mancha	103	46	22	35	41
Cataluña	34		2	32	
Extremadura	81	14	47	20	29
Galicia	36	12	12	12	7
Madrid	75	54		21	
Murcia	22	14	6	2	1
La Rioja	40		40		1
Comunidad valenciana	86		53	33	4
	1.197	645	223	229	101

Las renovaciones catastrales en los cuatro años indicados han afectado a 7.026.171 ha de superficie total.

- *Fase 0: Selección de la cartografía base para la obtención de la cartografía unificada.* En esta fase se elige la cartografía que más se ajuste a la realidad del terreno, vista en la ortofoto más actual. El resultado de esta operación puede ser que se tome como base el parcelario del SIGPAC, el de catastro ó uno nuevo obtenido ajustando el catastro a la ortofotografía más reciente.
- *Fase 1: Creación de la cartografía unificada.* Sobre la cartografía de partida se integran todas las modificaciones que la Dirección General de Catastro haya incorporado, si es que se ha elegido la cartografía SIGPAC, o, en caso contrario, se integran aquellas actualizaciones pendientes de incorporar por la Dirección General de Catastro.
- *Fase 2: Integración de la cartografía unificada en el SIGPAC.* Consiste en adaptar la capa de recintos del SIGPAC a la nueva parcelación de la cartografía unificada.
- *Fase 3: Integración de la cartografía unificada en el Catastro.* Consiste en añadir a la cartografía unificada la información catastral, referida a parcelas determinadas, que no se contenga en ellas.
- *Fase 4: Mantenimiento actualizado de la información.* Se realizan en esta fase las tareas correspondientes a la actualización permanente del SIGPAC a partir de los cambios que se produzcan en el catastro y viceversa, en su caso.

El Convenio previó la constitución de una Comisión de seguimiento formada por técnicos de los dos organismos, cuya función es velar por el cumplimiento de lo establecido, determinar el calendario de trabajos y proponer, en su caso, la adopción de medidas que resultan pertinentes para el buen fin del proyecto. Esta Comisión se viene reuniendo de una manera periódica, tal y como está contemplado en el texto del Convenio.

A nadie se le oculta la complejidad de los procesos descritos, especialmente porque la

componente informática que requieren es importantísima y, a la vez, decisiva. Hubiera resultado de todo punto imposible efectuar cualquiera de las actividades indicadas si no se hubiesen puesto a punto, previamente, una serie de aplicaciones informáticas que han posibilitado el máximo automatismo en todas y cada una de las fases.

Todos los procedimientos integrantes de la metodología acordada se han elaborado a la vez que se realizaba un estudio piloto en 250 términos municipales. El estudio piloto se planteó y ejecutó precisamente para conocer los problemas y circunstancias particulares de cada uno de los pasos a dar en el desarrollo de los trabajos y, simultáneamente, identificar las alternativas más convenientes para la resolución ó eliminación de los obstáculos que se presentaban.

En cuanto a la distribución de trabajos, el acuerdo fue que el FEGA se encargaría de las Fases 0 y 1; las Fases 2 y 3 son de responsabilidad de cada Organismo, así como la 4, que, con mayor probabilidad, afectará al SIGPAC.

La duración del llamado “Plan de Convergencia”, que es como se conocen los trabajos contemplados en el Convenio, se ha cifrado en cinco años contando el tiempo en el que se ha ejecutado el estudio piloto. Por tanto, los años van desde el 2007 hasta el 2011 y, en ese quinquenio, el FEGA realiza un esfuerzo financiero de gran envergadura, ya que el total del proyecto alcanza un coste que supera los 35 millones de euros.

Se acompañan a continuación los datos que permiten apreciar numéricamente un resumen de la situación actual de los trabajos. El cuadro nº 2 refleja, por Comunida-

Cuadro 2
Resumen por Comunidades Autónomas de la situación de los trabajos relativos al Plan de Convergencia SIGPAC-Catrasro (13/07/09)

C. AUTÓNOMA	NÚMERO DE MUNICIPIOS					
	FASE 0	FASE 1	FASE 2	Cargados en BD SIGPAC	FASE 4	
	Finalizados	Finalizados	Finalizados		Finalizados	Nº parcelas actuales
Andalucía	123	75	0	0	0	0
Aragón	175	117	97	96	1	14
Asturias	52	51	36	36	0	0
Baleares	51	50	48	48	3	31
Canarias	14	0	0	0	0	0
Cantabria	68	64	50	50	5	110
Castilla La Mancha	430	360	302	299	36	416
Castilla y León	612	539	391	390	16	114
Cataluña	277	274	251	249	16	127
Extremadura	221	181	146	146	13	105
Galicia	198	177	148	147	3	418
Madrid	65	51	42	42	3	23
Región de Murcia	39	36	29	29	0	0
La Rioja	77	64	52	52	5	40
C. Valenciana	130	108	86	86	0	0
TOTALES	2.532	2.147	1.678	1.670	101	1.398

LEYENDA

FASE 0 Finalizados.- Municipios en los que se ha enviado a Catastro la propuesta de documentación base.
 FASE 1 Finalizados.- Municipios en los que se ha entregado a Catastro la Cartografía Unificada.
 FASE 2 Finalizados.- Municipios en los que se han finalizado los trabajos de Fase 2.
 Cargados en BD SIGPAC Municipios en los que se ha cargado en la Base de Datos SIGPAC la Cartografía Unificada.
 FASE 4 Finalizados.- Municipios en los que se han incorporado modificaciones puntuales de Catastro.

des Autónomas, el número de municipios finalizados en cada una de las fases. En los datos correspondientes a la Fase 4, como añadido, se puede apreciar la cantidad de parcelas actualizadas en el SIGPAC procedentes de las actuaciones puntuales del Catastro que tuvieron lugar con posterioridad a la obtención de la malla de parcelas unificada y que el SIGPAC no había incorporado, como consecuencia de la ejecución de los trabajos de la Fase 2.

En el cuadro nº 3 figura los términos municipales y la superficie en la que se ha logrado la convergencia en los territorios en los que se está desarrollando el Plan de Convergencia. Las Comunidades Autónomas de Navarra y País Vasco no forman parte de este plan, debido a que tienen un catastro propio. Como comentario aclaratorio es preciso decir que el número de municipios antes y después de la convergencia es diferente debido a la incorporación al SIGPAC de anexiones y segregaciones lle-

vadas a cabo por Catastro no integradas en aquél antes del proceso de convergencia.

Se incluye también un mapa de España en el que se representan los términos municipales con trabajos finalizados en las diferentes fases, excepto la Fase 4, que no se ha tenido en cuenta porque sus cifras son todavía poco significativas.

Respecto a la unidad de trabajo (municipio) la Fase 0 se ha finalizado en 2.532 (más del 30% del total), la Fase 1 en 2.147 (más del 27%) y la Fase 2 en 1.678 (más del 21%).

Importa destacar que de la superficie total cubierta por el SIGPAC (488.110 Km²), se ha finalizado la convergencia, a falta de los retoques puntuales correspondientes a la Fase 4, en más de 126.000 Km² que representan el 25% de la superficie total.

El ritmo alcanzado en los últimos meses ha llegado a la velocidad de crucero prevista en la planificación en cada una de las actividades englobadas en el proceso, por lo que la situación del proyecto se puede con-

Cuadro 3
Avance de los trabajos de convergencia entre SIGPAC-Catrazto.
Resumen por comunidades autónomas (13/07/08)

C. AUTÓNOMA	TOTAL		CONVERGENCIA PUBLICADA (*)				
	Superficie (Km ²)	Nº Municipios (antes de Convergencia)	Superficie (Km ²)	% SUP	Municipios (antes de Convergencia)		Nº Municipios (después de Convergencia)
					Nº	%	
Andalucía	87.560,90	770	12.113,54	13,8	75	9,7	75
Aragón	47.719,06	846	4.894,51	10,3	96	11,3	96
Principado de Asturias	10.597,70	78	4.577,57	43,2	36	46,2	36
Baleares	4.977,94	67	3.177,27	63,8	48	71,6	48
Canarias	7.433,62	87	0,00	0,0	0	0,0	0
Cantabria	5.304,75	103	2.699,59	50,9	50	48,5	50
Castilla La Mancha	79.405,02	994	24.836,84	31,3	299	30,1	271
Castilla y León	94.195,80	2.250	15.507,37	16,5	390	17,3	389
Cataluña	32.082,72	946	11.812,58	36,8	249	26,3	249
Extremadura	41.648,18	383	17.636,68	42,3	146	38,1	146
Galicia	29.547,96	315	13.394,54	45,3	147	46,7	147
Madrid	8.020,46	179	1.813,12	22,6	42	23,5	42
Región de Murcia	11.309,29	45	6.526,90	57,7	29	64,4	29
La Rioja	5.045,44	174	1.829,51	36,3	52	29,9	52
C. Valenciana	23.260,99	538	5.423,78	23,3	86	16,0	86
TOTALES	488.109,82	7.775	126.243,81	25,9	1.745	22,4	1.716

siderar como satisfactoria, máxime teniendo en cuenta que, por regla general, los primeros pasos suelen resultar complejos y se tarda un tiempo en adaptar completamente las herramientas, en ajustar los tiempos de cada operación, etc.

En definitiva, si no se presentan obstáculos imprevistos que obliguen a dedicar una cantidad considerable de esfuerzos a resolverlos (lo que originaría retrasos indeseados), se espera que en las fechas programadas, (finales de 2011), el Catastro español y el SIGPAC cuenten con una cartografía de parcelas rústicas común para los dos, aunque cada sistema subdividirá la superficie interna de dichas parcelas en función de los distintos objetivos para los que fueron creados.

Conclusión

En los folios precedentes he intentado hacer patente el nexo de unión entre el Ca-

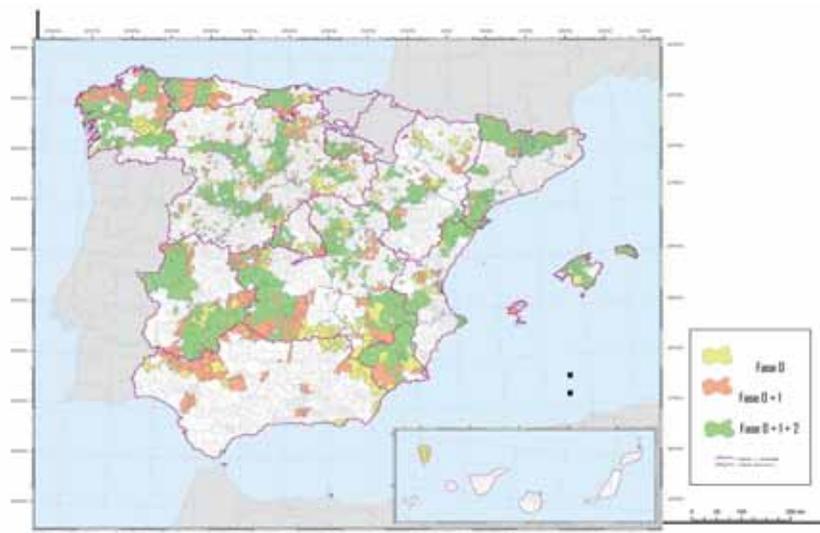
tastro y el SIGPAC, herramienta clave para el control de las ayudas instauradas por la Política Agraria Común en España.

Disponer del catastro de rústica ha sido esencial en la aplicación de la PAC en nuestro país, primero para la tarea propia de los agricultores, que pudieron declarar las superficies de cultivo con unos datos facilitados por la Administración, y posteriormente para la elaboración del SIGPAC.

Sin las bases de datos catastrales este sistema sería completamente distinto. No sabemos, ni podemos calcular, las horas de trabajo que hubieran sido necesarias para conseguir un sistema de referencia ni los resultados, caso de haber logrado alguno, pero la realidad es que tomando como base el catastro, el SIGPAC, se ha convertido hoy en un elemento indispensable no solamente del sector agrario (agricultores y personal al servicio de las administraciones públicas), sino para los profesionales que precisen efectuar un trabajo en el que

Imagen 3

Situación de los trabajos de convergencia por municipios y fases (julio 2009)



el medio físico intervenga o, simplemente para cualquier ciudadano que desee conocer mejor el territorio español.

Por ello, aún a riesgo de que se me tilde de presuntuoso, me permito poner el Plan de Convergencia como ejemplo de trabajo bien hecho y apuesta común de gran envergadura. En pocas ocasiones se habrá constatado el interés, la ilusión y la voluntad de llevar a cabo una labor técnica e informática tan compleja, tan avanzada, a cuyo resultado el ciudadano de a pie puede acceder de una manera cómoda, fácil y, a la vez, divulgadora de una información inestimable en todos los sentidos.

Deseo mencionar expresamente que la empresa pública Tragsatec, desde el año

1992, ha desempeñado el papel de acompañante y apoyo al FEGA y a las Comunidades Autónomas en todas y cada una de las tareas analizadas. La gran preparación técnica de su personal, así como el renovado entusiasmo del que han hecho gala en todo momento y la eficacia en la ejecución de las decisiones, la hacen merecedora de este reconocimiento.

Espero que todos los lectores y yo mismo, seamos testigos de que, dentro de dos años, se llegue a completar la cartografía parcelaria única, hecho que significará un hito en el quehacer de las Administraciones Públicas y un beneficio incalculable para todos los españoles. ▯