

DESCRIPCIÓN DE LAS FINCAS EN EL SIGPAC* COMO NUEVO INSTRUMENTO INDIVIDUALIZADOR. SU INCIDENCIA EN CASTILLA Y LEÓN

Margarita Herrero Oviedo
Doctora en Derecho
Universidad de Valladolid

La defectuosa identificación de las fincas viene siendo una constante a lo largo de nuestra Historia. Dada la importancia que posee en distintos ámbitos una exacta individualización e identificación de las fincas han sido varios los mecanismos que se han establecido para, con más o menos éxito, lograr este fin.

En los tiempos más recientes ha alcanzado gran repercusión un sistema de identificación geográfica de las fincas instaurado por la Unión Europea con el objeto de controlar una eficaz gestión de las ayudas otorgadas al amparo de la Política Agrícola Común.

Dada la elevada superficie rústica que tiene nuestra Comunidad Autónoma, así como la importancia económica de las ayudas de la Unión Europea percibidas por los agricultores de Castilla y León, la implantación del SIGPAC está teniendo una especial incidencia en el sector agrícola; su estableci-

* Sistema de Información Geográfica de Parcelas Agrícolas.

Margarita Herrero Oviedo

miento, junto con la reforma de la Política Agrícola Común, está haciendo salir a la luz numerosas disfunciones que, sin embargo, no logran empañar el valor del sistema. Ahora bien, para que los grandes esfuerzos realizados en nuestro país con el objeto de obtener una imagen lo más exacta posible de la superficie no se vean anulados resulta imprescindible una continua actualización y renovación de las bases de datos del SIGPAC.

SUMARIO

- I. IMPORTANCIA DE LA DESCRIPCIÓN EN DISTINTOS ÁMBITOS.
 - II. LA PAC: UN NUEVO ESCENARIO EN LA DESCRIPCIÓN FUNDIARIA.
 - 1. Operatividad del SIGPAC.
 - 2. Aplicabilidad del nuevo sistema en Castilla y León.
 - 3. Utilidad real del SIGPAC.
 - III. BIBLIOGRAFÍA.
-

Listado de abreviaturas utilizadas:

ADC	Anuario de Derecho Civil	LH	Ley Hipotecaria
BOE	Boletín Oficial del Estado	RCL	Repertorio Cronológico de Legislación
BOCyL	Boletín Oficial de Castilla y León	RH	Reglamento Hipotecario
DOCE	Diario Oficial de la Unión Europea		

I. IMPORTANCIA DE LA DESCRIPCIÓN EN DISTINTOS ÁMBITOS

La individualización e identificación ⁽¹⁾ de las fincas siempre se ha considerado un punto fundamental en el ámbito jurídico teniendo presente que cualquier derecho sobre un bien inmueble requiere, para ser realmente efectivo, una exacta determinación del predio ⁽²⁾.

Así, la necesidad de una correcta determinación de la finca se ha dejado sentir de forma clara en el marco del Derecho inmobiliario registral, pues la seguridad jurídica que la institución del Registro de la Propiedad está destinada a lograr exige, entre otros extremos, una exacta descripción de las fincas que sirva de base segura al derecho inscrito. En este sentido, el principio de especialidad que inicialmente se formuló únicamente en relación a la hipoteca ⁽³⁾ vio pronto ensanchado su objeto alcanzando a la misma finca ⁽⁴⁾ (arts. 9 LH

1. «Se trata de dos operaciones perfectamente diferenciadas, aunque estrechamente relacionadas, hasta el punto de ser la una antecedente de la otra; sólo pueden identificarse las fincas ya individualizadas», GARCÍA CANTERO, G.: «Notas sobre la individualización de inmuebles». ADC, 1965, pp. 853-854. Para un estudio más detenido de la individualización de los bienes inmuebles v. AURICCHIO, A.: *La individuazione dei beni immobili*, Casa Editrice Dott. Eugenio Jovene, 1960.

2. Como señala GARCÍA CANTERO, G., *Notas...*, ob. cit., p. 856, «la individualización del objeto del derecho puede decirse que tiene importancia suma para todo el Derecho patrimonial». PINTÓ RUIZ, J.: «Identificación y determinación de fincas y su publicación», *Revista Jurídica de Cataluña*, noviembre-diciembre de 1959, p. 771, es también claro al respecto: «la cosa debe estar individualizada, concretada, determinada y definida, si se quiere que el derecho real que sobre ella recae subsista, con todas las características propias de tal derecho, lo que es lo mismo que decir simplemente subsistir».

3. «El principio de especialidad comenzó siendo en los albores de la legislación hipotecaria el exponente de una reacción contra las hipotecas generales», GARCÍA GARCÍA, J.M.: *Derecho inmobiliario registral o hipotecario*, tomo III, Civitas, 2002, p. 1474.

4. «El ámbito abarcado por el principio de especialidad es cada vez más extenso (...) sus desenvolvimientos modernos de carácter sustantivo o material y adjetivo o formal, penetran en la entraña de los derechos inscritos, regulan la forma de los asientos y el modo de llevar los Registros, imponen una exacta descripción de las fincas y la determinación precisa del contenido, limitaciones, condiciones y rango hipotecario de los derechos

Margarita Herrero Oviedo

y 51 RH), pues de nada servía tener constancia de la existencia de un derecho si se ignoraba su objeto.

Para conseguir una descripción determinada del fondo se acude a una serie de datos cuya conjunción produce su inequívoca individualización; es necesario el manejo de una pluralidad de datos, pues un único dato, sea la superficie o un lindero, no sirve para dotar de individualidad propia al predio.

Una vez aportados los datos que hacen única la finca será preciso proceder a su identificación, de forma que con la sola expresión del *nomen* identificativo sea posible fijar su correspondencia exclusiva con una finca concreta.

Son varios los sistemas de identificación de los fundos; así, lo más fácil y común es la utilización del nombre propio con que el mismo ha sido «bautizado»; también se suele recurrir a la numeración de las fincas, método más habitual entre las fincas urbanas. Pero todas estas opciones topan con la dificultad de que cuentan con una capacidad de individualización limitada, pues las características a las que estas identificaciones reenvían no son muy exactas (el número de portal y piso nos da simplemente una idea *aproximada* de las características físicas de la finca) o incluso no son de conocimiento general (muchas veces los nombres de las fincas son conocidos únicamente por los «lugareños»). Es ante estas dificultades donde la referencia catastral podría jugar, bajo ciertas condiciones, un papel fundamental en la identificación de los fundos.

La institución catastral, cuya finalidad principal no es, precisamente, la de identificar las fincas⁽⁵⁾, ha de partir de una exacta y correcta descripción de las fincas que permita una equitativa exacción impositiva teniendo en cuenta las características de cada propiedad. De ahí que, a lo largo de su dilatada

reales», GONZÁLEZ Y MARTÍNEZ, J.: *Estudios de Derecho hipotecario y Derecho civil*, tomo I, Ministerio de Justicia, Sección Publicaciones, 1948, p. 428.

5. El Catastro nació con una finalidad eminentemente tributaria, si bien hoy en día en España, sin abandonar este carácter fiscal, se ha reconocido la utilidad de los datos que obran en esta institución para otros organismos. En este sentido, el art. 2.1 de la Ley del Catastro Inmobiliario de 5 de marzo de 2004 (BOE de 8 de marzo de 2004) dispone: «La información catastral estará al servicio de los principios de generalidad y justicia tributaria y de asignación equitativa de los recursos públicos, a cuyo fin el Catastro Inmobiliario colaborará con las administraciones públicas, los juzgados y tribunales y el Registro de la propiedad para el ejercicio de sus respectivas funciones y competencias. Asimismo, estará a disposición de las políticas públicas y de los ciudadanos que requieran información sobre el territorio».

Descripción gráfica de las fincas en el SIGPAC como nuevo instrumento individualizador...

historia, el Catastro haya intentado lograr un mapa perfecto de España⁽⁶⁾. Sin embargo, la falta de medios técnicos adecuados, unida a los grandes costes que tamaña empresa lleva aparejados, provocó que no haya sido hasta tiempos relativamente recientes cuando se ha podido decir que el Catastro contaba con una base planimétrica de España que reflejaba con *bastante* fidelidad la realidad.

Hoy en día, el Catastro tiene una cartografía digitalizada de gran parte del territorio⁽⁷⁾, técnica descriptiva que provoca que las fincas aparezcan reflejadas de forma bastante exacta.

Para poder hacer operativas las bases de datos tanto alfanuméricas como planimétricas del Catastro se ha dividido la superficie terrestre en distintas unidades tradicionales en el ámbito catastral⁽⁸⁾. Así, se parte de la delimitación de cada municipio siendo éste descompuesto en diferentes polígonos, y a su vez cada polígono está integrado por varias parcelas (lo propio sería que cada parcela correspondiese a un único propietario o a varios propietarios *pro indiviso*). Por tanto, se puede decir que la unidad más pequeña del Catastro es la parcela catastral⁽⁹⁾ (bien inmueble) y es a la superficie te-

6. Ya la Ley del Catastro Parcelario de 23 de marzo de 1906 (Gaceta de Madrid de 24 de marzo de 1906), vigente en España hasta la promulgación de la Ley del Catastro Inmobiliario de 5 de marzo de 2004, contemplaba como objeto del Catastro «la determinación y representación de la propiedad territorial» (art. 1), fundándose para ello en trabajos geodésicos y topográficos (art. 3).

7. En fecha de 1 de enero de 2003 se había obtenido la digitalización del 76,23% de las parcelas rústicas y el 57,08% de las parcelas urbanas; v. SERRANO, F.: «Panorama actual de la cartografía catastral», *Catastro*, octubre de 2003, p. 9; este mismo autor, *ibidem*, p. 19, calcula que si los trabajos siguen el mismo ritmo, a lo largo del año 2006 el Catastro podrá disponer de toda la cartografía en formato digital. Esta misma previsión la hace MIRANDA HITTA, J.S.: «La Ley del Catastro Inmobiliario (I)», *Catastro*, julio de 2003, p. 18. Sobre las características técnicas y ventajas de las ortofotos base de la cartografía digital actual v. SANTOS PÉREZ, L.J., *Ortofotografía verdadera (True-Ortho) y Lidar, el posible futuro de la cartografía catastral urbana*, Catastro, abril de 2005, pp. 131 y ss.

8. Sin embargo, con la vigente Ley del Catastro Inmobiliario se ha introducido en el sistema catastral la noción de «bien inmueble» que, si bien es habitual en el ámbito del Derecho civil, no lo es en el catastral; en nuestra opinión, la novedad viene provocada por un intento del legislador de lograr la coordinación entre el Registro de la Propiedad y el Catastro, coordinación que tiene su escollo más importante en la falta de correspondencia entre la unidad registral (la finca) y la catastral (la parcela), siendo el concepto de bien inmueble el elemento puente entre ambas unidades. Pero la falsedad de esta adopción del término bien inmueble en detrimento del de parcela se constata al leer el art. 34.2 de la Ley del Catastro Inmobiliario cuando señala que la cartografía catastral contendrá «las parcelas o porciones de suelo que delimitan los bienes inmuebles», pues con ello no hace sino identificar el bien inmueble con la parcela.

9. No obstante, también, como se verá más adelante, se emplea la noción de subparcela, siendo sin embargo la unidad básica catastral la parcela.

Margarita Herrero Oviedo

restre así individualizada a la que se identifica a través de la referencia catastral que permitirá situar dicha parcela dentro de la cartografía oficial del Catastro (art. 6.3 de la Ley del Catastro Inmobiliario).

La referencia catastral no es más que un código alfanumérico formado por 20 caracteres ⁽¹⁰⁾ (art. 6.3 de la Ley del Catastro Inmobiliario) que permite situar la parcela en la cartografía catastral ⁽¹¹⁾ lográndose con ello su individualización ⁽¹²⁾.

La facilidad con que las parcelas resultan identificadas a través de su referencia catastral provoca que este instrumento identificativo sea utilizado en ámbitos extracatastrales que requieren también de una individualización e identificación de las fincas.

Así, es de sobra conocido el interés que el Registro de la Propiedad tiene en lograr su coordinación con el Catastro ⁽¹³⁾, interés del que se deja ya constancia en la Exposición de Motivos de la Ley Hipotecaria de 16 de diciembre de 1909. La explicación de esta necesidad de coordinar ambas instituciones radica en la ausencia de una base física veraz de las fincas registradas. Cuando se diseñó en 1861 la estructura del sistema registral español que

10. ARRANZ DE ANDRÉS, C.: «La referencia catastral y sus implicaciones jurídicas», *Crónica Tributaria*, núm. 82-83, 1997, pp. 16 y ss.: la configuración de la referencia catastral de los inmuebles urbanos se efectuó en la Resolución de la Subsecretaría de Hacienda de 26 de marzo de 1981 (RCL 1259/1981), conforme a la cual la referencia constaba de siete caracteres. Con la Resolución de la Secretaría de Estado de Hacienda de 14 de mayo de 1984 (RCL 1496/1984) la referencia pasaba a estar compuesta por catorce caracteres. Ante la insuficiencia de esta referencia, por Instrucción de la Dirección General del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria núm. 10.01/95, de 29 de junio, se reestructuró la configuración de la referencia, incorporando seis caracteres más. Por tanto, actualmente la referencia se compone de veinte caracteres: el primer bloque (compuesto por los siete primeros caracteres) identifica, dentro del plano, la parcela y la manzana concretas; el segundo bloque (formado también por siete caracteres) servía para identificar la hoja cartográfica en que se ubica el centro de la manzana o de la parcela; y el tercer bloque (seis últimos caracteres) identifica cada cargo o unidad.

11. Para MIRANDA HITTA, J.S.: «La Ley del...», ob. cit., p. 22, la referencia catastral es «*la expresión codificada de la realidad física del inmueble, en la medida en que a través de ella pueden llegar a conocerse todas sus demás características*». Sobre las formas de asignar la referencia catastral a cada inmueble puede verse el art. 18 del Real Decreto por el que se desarrolla el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario de 7 de abril de 2006 (BOE del 24).

12. «*La referencia catastral es un atributo básico de identificación de la parcela, al que, sin embargo, se asocia gran cantidad de información que permite elaborar nueva información o incluso nueva cartografía*», SE-RRANO, F.: «Panorama...», ob. cit., p. 24.

13. Interés recíproco, pues al Catastro también le son de utilidad algunos datos que posee el Registro de la Propiedad.

Descripción gráfica de las fincas en el SIGPAC como nuevo instrumento individualizador...

quedaría recogida en la primitiva Ley Hipotecaria de 8 de febrero del citado año, el legislador, ciñéndose exclusivamente a los aspectos registrales, no se percató de la necesidad de lograr que las fincas aparecieran descritas de forma fiel a la realidad y permitió que fueran los propios titulares de los fundos los que se encargaran de describirlas dando lugar con ello a descripciones literarias incapaces de individualizar correcta y exactamente las fincas. Esta carencia producía un grave problema pues se desconocía cuál y cómo era la finca sobre la que deberían ejercitarse los derechos inscritos y, como consecuencia de ello, se llegaba a la inoperancia del sistema registral (sin objeto todo derecho resulta inútil).

Para solventar esta dificultad se pensó en acudir al Catastro que, en teoría, contaba con unas bases de datos planimétricas de las fincas reflejo exacto de la realidad, es decir, se pretendía que, mediante un reenvío al Catastro, la finca registrada resultara individualizada inequívocamente. Sin embargo, el Catastro ha tardado mucho tiempo en estar preparado para poder ofrecer al Registro de la Propiedad datos fiables y útiles, y además un importante obstáculo se alzaba contra el logro de la coordinación: no existía, ni existe, una correspondencia exacta entre la finca registral y la parcela catastral, de manera que a una finca pueden corresponderle varias parcelas catastrales o una finca puede ser parte de una parcela; desde nuestro punto de vista es esta falta de conexión unívoca entre la unidad catastral y la registral la que ha dificultado (y dificulta) en mayor medida el vínculo entre el Catastro y el Registro; a lo anterior hay que añadir cierta «inacción» por parte del legislador, que ha tardado en establecer las estructuras imprescindibles para alcanzar la coordinación. Y así, tras un infructuoso intento por Real Decreto de 3 de mayo de 1980⁽¹⁴⁾, ha debido esperarse a la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social⁽¹⁵⁾, Ley que, dando un giro en la estrategia que hasta ahora se venía siguiendo en esta materia, sitúa a la referencia catastral como pieza fundamental de todo el sistema.

14. RD 1030/1980, de 3 de mayo, por el que se dispone la coordinación del Catastro Topográfico Parcelario con el Registro de la Propiedad Inmobiliaria (BOE de 31 de mayo de 1980). Si bien antes había habido otros intentos de coordinación de ambas instituciones puede decirse que esta es la primera tentativa realmente seria por parte del Gobierno en la que se puede vislumbrar una verdadera intención por ligar Catastro y Registro.

15. BOE de 31 de diciembre de 1996.

Margarita Herrero Oviedo

En esta Ley se establece la obligatoriedad de la constancia registral de la referencia catastral, de tal forma que para inmatricular cualquier finca deberá aportarse su certificación catastral gráfica y descriptiva (art. 53.7)⁽¹⁶⁾ en la que constará su referencia catastral. Con esta previsión la referencia catastral se convierte en instrumento fundamental para dotar de una base física veraz a la finca que aparece registrada; la referencia catastral que figura en el folio del libro registral nos conducirá a una representación gráfica de la finca en las bases de datos planimétricas del Catastro (esta misma forma de estructurar la coordinación se asume en la vigente Ley del Catastro Inmobiliario). Sin embargo, a pesar de la aparente sencillez de este esquema de engranaje entre Catastro y Registro éste no está exento de disfunciones derivadas fundamentalmente de esa falta de correspondencia a que antes hemos hecho referencia entre la unidad catastral y la registral.

II. LA PAC: UN NUEVO ESCENARIO DE LA DESCRIPCIÓN FUNDIARIA

Otro ámbito para el que la información contenida en el Catastro ha sido muy útil es el de la política agrícola de la Unión Europea. Es de sobra conocido que una de las materias sobre las que la Unión Europea ha incidido de forma más directa es la agrícola⁽¹⁷⁾, pues se trata de un sector en el que las ayudas comunitarias han sido, y son, más numerosas. Si bien estas ayudas venían funcionando desde los orígenes de las Comunidades Europeas basándose en orientaciones productivistas, las autoridades comunitarias no tardaron en caer en la cuenta de que el sistema estaba provocando consecuencias perversas y era necesario proceder a su reestructuración⁽¹⁸⁾.

16. Si bien la no aportación no impedirá la inmatriculación de la finca (art. 53.3 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, que ha sido derogado por la Ley del Catastro Inmobiliario pero cuyo contenido ha pasado al vigente art. 44 de esta última Ley).

17. La política comunitaria ha influido no sólo en materia de ayudas agrícolas, sino también en la configuración de los contratos de ámbito rústico, así se hace notar, por ejemplo, en la Exposición de Motivos de la Ley 49/2003, de 26 de noviembre, de Arrendamientos rústicos (BOE de 27 de noviembre de 2003); v. para este caso concreto de los arrendamientos rústicos DOMÍNGUEZ LUELMO, A.A.: «Comentarios a los arts. 1-3», en *Comentarios prácticos a la nueva Ley de Arrendamientos Rústicos*, Lex Nova, 2004, pp. 41 y ss.

18. «Se hizo patente el problema de los excesos de varios productos (...) a lo que habría que añadir las distorsiones que las subvenciones a la producción y exportación provocaban en el comercio mundial», MIRÓN

Descripción gráfica de las fincas en el SIGPAC como nuevo instrumento individualizador...

Con esa intención en los años 70 y 80 se acometieron diversas reformas de la Política Agrícola Común ⁽¹⁹⁾ dirigidas fundamentalmente a diversificar las ayudas hacia campos distintos de la producción ⁽²⁰⁾. Pero se puede decir que la primera gran reforma ⁽²¹⁾ de la Política Agrícola Común tiene lugar en 1992, estableciéndose simultáneamente un sistema que permitiera un control y gestión adecuados de las ayudas ⁽²²⁾. Y para ello el Reglamento (CEE) 3508/92, del Consejo, de 27 de noviembre de 1992, por el que se establece un sistema integrado de gestión y control de determinados regímenes de ayuda comunitarios ⁽²³⁾, señalaba que cada Estado miembro debía contar con un sistema de control en el que fueran elementos básicos una base de datos informática, un sistema alfanumérico de identificación de las parcelas agrícolas, las solicitudes de ayuda de los titulares de explotación y un sistema integrado de control.

Como se puede comprobar la identificación de las parcelas era indispensable para la gestión de las ayudas y para ello el art. 4 del Reglamento arriba

PÉREZ, J.: «El Catastro y la reforma de la Política Agrícola Común de la Unión Europea. La implantación del SIGPAC», *Catastro*, julio de 2005, p. 8. Para VIEIRA JIMÉNEZ-ONTIVEROS, E.: «El derecho al pago único», *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, núm. 45, enero-abril de 2005, p. 92, el éxito inicial de la política de ayudas «se vio acompañado por una serie de efectos colaterales menos positivos: los agricultores comunitarios incrementaron su producción hasta superar el nivel de absorción del mercado, de manera que se generaron enormes excedentes y aumentó exponencialmente el gasto agrícola comunitario».

19. Sumamente crítico con la PAC se muestra NAVARRO FERNÁNDEZ, J.A.: *Introducción al Derecho agrario*, Tirant lo Blanch, 2005, p. 112, según se desprende de sus palabras: «se ha vuelto a constatar (con el sistema de ayudas directas) que la PAC constituye un verdadero escándalo ya que no ha logrado después de 50 años equiparar el nivel de vida de la población agrícola, y la mayor parte de los recursos financieros van a parar a un puñado de agricultores».

20. En torno al estado de la cuestión agraria en los años inmediatamente anteriores a 1992 v. TORRES GARCÍA, T.F.: «El marco jurídico de la empresa agraria», en *Hacia una nueva orientación del mundo agrario*, ed. Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos de Castilla y León y Cantabria, Salamanca, junio de 1992.

21. Para una evolución de la Política Agrícola Común v. VATTIER FUENZALIDA, C. y ESPÍN ALBA, I.: *Derecho Agrario*, Ed. Reus, Colección Jurídica General, Cursos, 2005, pp. 17 y ss., quienes diferencian tres fases en el discurrir de dicha política: desde la fundación de las Comunidades hasta 1970, desde 1980 hasta 1992, y de 1992 hasta nuestros días, estando ahora «inmersos en la actual fase evolutiva que la propia Comisión presenta como el paso de una política de apoyo a los precios y a la producción a otra más global de apoyo a la renta de los agricultores». De forma más específica, v. VIEIRA JIMÉNEZ-ONTIVEROS, E.: «El derecho...», ob. cit., pp. 92 y ss.

22. Para NAVARRO FERNÁNDEZ, J.A.: «Introducción...», ob. cit., p. 80, con la reforma de 1992 «viene a decirse que el agricultor no es sólo productor, sino también un cuidador del medio ambiente y un cooperador al desarrollo rural».

23. DOCE Serie L de 5 de diciembre de 1992.

Margarita Herrero Oviedo

citado acudía directamente a los planos y documentos catastrales, si bien el legislador europeo, consciente de la situación en que el Catastro se encontraba en algunos países de la Unión, permitía que se utilizasen también otras referencias cartográficas o bases de datos equivalentes. No obstante, los avances tecnológicos que aparecen en los años posteriores no pueden ser obviados por la Unión Europea, de ahí que, por estas y otras razones, se vea necesaria una modificación del citado Reglamento 3508/1992 en aquel punto, extremo que se lleva a efecto por el Reglamento (CE) 1593/2000 del Consejo, de 17 de julio de 2000 ⁽²⁴⁾, en el que se incide sobre la conveniencia de implantar un sistema informatizado donde se utilice la técnica de la ortofoto y se sustituye la denominación de «*sistema alfanumérico de identificación de las parcelas agrícolas*» por la de «*sistema de identificación de las parcelas*» (art. 4), si bien se continúan tomando como referencia las bases de datos catastrales. La informatización del sistema debía implantarse «*a más tardar, a partir del 1 de enero de 2005*» [art. 13.1.c)].

La segunda gran reforma de la Política Agrícola Común tiene lugar ya en el siglo XXI, concretamente las nuevas orientaciones que se plasmaron en la denominada Agenda 2000 tuvieron su reflejo normativo en el Reglamento (CE) 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 y por el que se modifican diversos Reglamentos ⁽²⁵⁾. En este Reglamento [que deroga el Reglamento (CE) 3508/1992] se vuelve a incidir sobre la importancia que para una adecuada distribución de las ayudas tiene la implementación de un sistema de identificación exacta de las fincas ⁽²⁶⁾ que van a resultar beneficiadas por dichas ayudas, pero no se introduce ninguna modificación sustancial en esta materia (art. 20). Sin

24. DOCE Serie L de 21 de julio de 2000.

25. DOCE Serie L de 21 de octubre de 2003.

26. Nos resulta interesante destacar que ya no se habla de «parcelas agrícolas» sino de «parcelas agrarias», permuta que en cambio no tiene lugar en las versiones inglesa, francesa o italiana (donde se sigue usando el término *agricultural, agricole y agricola*). Como acertadamente señala PÉREZ ESCOLAR, M.: «Delimitación del concepto jurídico de monte», *Actualidad Civil*, núm. 46, diciembre de 2002, p. 1370, «*lo "agrícola" hace referencia propiamente a la labranza (...) mientras que lo "agrario" es un término más amplio que engloba todo lo relativo al campo*»; hay que resaltar, no obstante, que en estas tres últimas lenguas no existe una diferencia clara entre ambos vocablos, es decir, no captan la diferencia (quizá en Gran Bretaña sí

Descripción gráfica de las fincas en el SIGPAC como nuevo instrumento individualizador...

embargo, puede considerarse que será este Reglamento de 29 de septiembre de 2003 (y su art. 20) la norma a partir de la cual se va a desarrollar el Sistema de Información Geográfica (SIG).

Con todo, nos parece importante destacar que ya existían en nuestro país, en el ámbito extracomunitario⁽²⁷⁾, mecanismos de identificación gráfica de *algunas* fincas que, partiendo del estado de la técnica en aquel momento, intentaban obtener una localización exacta de ciertos cultivos. Nos estamos refiriendo al Catastro Vitícola y Vinícola creado por el art. 133 de la Ley 25/1970, de 2 de diciembre, de Estatuto de la Viña, del Vino y de los Alcoholes⁽²⁸⁾, Catastro cuya ejecución y conservación quedó a cargo del Instituto Nacional de Denominaciones de Origen (INDO) y que, tomando como planos de referencia los catastrales⁽²⁹⁾, llevaba a cabo sobre ellos la localización de los viñedos⁽³⁰⁾. Con la transferencia de competencias⁽³¹⁾ la Comunidad Autónoma de Castilla y León estableció su propio Registro de Plantaciones de Viñedo con la Orden de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Montes de Castilla y León de 23 de mayo de 1986⁽³²⁾ sobre la base del Catastro Vitíco-

que se establece cierta diferencia de matiz) que, por el contrario, sí está clara en el idioma castellano, entre agrario y agrícola (si bien cuentan con ambas palabras, agrarian-agricultural, agraire-agricole, agrario-agricola). Este cambio terminológico es plausible si se tiene en cuenta que estas ayudas se ofrecen no sólo en el ámbito de la agricultura, sino también en el ganadero (sin embargo, este cambio no se mantiene en el Reglamento que desarrolla la norma), pero igualmente, siguiendo la senda ya iniciada y por las mismas razones, debería empezarse a hablar de «política *agraria* común».

27. Si bien en la Comunidad Europea ya existían movimientos normativos en este campo como demuestran los Reglamentos (CEE) 2392/86, del Consejo de 24 de julio, relativo al establecimiento del Registro Vitícola Comunitario (DOCE Serie L de 31 de julio de 1986) y 649/87, de la Comisión, de 3 de marzo, por el que se establecen las modalidades de aplicación relativas al establecimiento del Registro Vitícola Comunitario (DOCE Serie L de 5 de marzo de 1987).

28. BOE de 5 de diciembre de 1970. V. también arts. 133 y ss. del Decreto 835/1972, de 23 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 25/1972, «Estatuto de la Viña, del Vino y de los Alcoholes».

29. Estos antecedentes nos permiten comprobar la importancia que ha tenido, y tiene, el Catastro en España como organismo cuyas bases de datos servían de punto de partida para la elaboración de otros sistemas de identificación geográfica.

30. Así, el INDO realizó una serie de publicaciones a nivel provincial donde se exponían resumidamente los datos obtenidos del Catastro Vitivinícola que se consideraban de interés general. Así, puede verse la publicación *Catastro Vitícola y Vinícola*, núm. 47, Valladolid, 1947.

31. Reales Decretos 3537/1981, de 29 de diciembre (BOE de 5 de marzo de 1982), 3135/1982, de 24 de julio (BOE de 24 de noviembre de 1982) y 3449/1983, de 28 de diciembre (BOE de 15 de febrero de 1984).

32. Por la que se dictan normas para la elaboración del Registro de Plantaciones de Viñedo y Derechos de Replantación (BOCyL de 2 de junio de 1986).

Margarita Herrero Oviedo

la. Hoy este Catastro se denomina Registro Vitícola y tiene su plasmación legal en el art. 4 de la Ley de la Viña y del Vino de Castilla y León de 10 de junio de 2005⁽³³⁾. Según señala la disposición transitoria única del Real Decreto de 29 de octubre de 2004 del Ministerio de Agricultura, los actuales Registros Vitícolas se podrán seguir utilizando, a pesar de la implantación del SIGPAC, como sistema de identificación de parcelas a efectos de las ayudas relacionadas con superficie en el sector vitivinícola.

En el ámbito comunitario hay que señalar como verdadero precursor del SIGPAC otro sistema de identificación geográfica puesto en marcha unos años antes para un sector agrícola determinado; así, con el Reglamento (CE) 2366/1998 de la Comisión, de 30 de octubre, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del régimen de ayuda a la producción de aceite de oliva para las campañas de comercialización 1998/1999 a 2000/2001⁽³⁴⁾, se estableció el sistema de información geográfica oleícola basado en una base gráfica informatizada de referencia compuesta por ortofotografías, para permitir un control de las ayudas al sector olivarero; para desarrollar más detalladamente estas previsiones se publicaron, entre otras normas, el RD 368/1999, de 5 de marzo⁽³⁵⁾ y la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 13 de junio de 2001⁽³⁶⁾. Este SIG específico actualmente ha resultado absorbido por el SIGPAC.

1. OPERATIVIDAD DEL SIGPAC

Dada la falta de concreción del Reglamento citado 1782/2003 resultaba indispensable la elaboración de una norma en la que se especificaran las condiciones de ese sistema integrado de gestión y control de las ayudas agrarias, y para ello se publicó el Reglamento (CE) 796/2004 de la Comisión, de 21 de abril de 2004, por el que se establecen disposiciones para

33. BOCyL de 6 de junio de 2005. En esta Ley autonómica se configura el Registro Vitícola como «el instrumento técnico-administrativo indispensable para el conocimiento real de las parcelas vitícolas y constituye la base de datos necesaria para la gestión administrativa de las explotaciones agrícolas».

34. DOCE Serie L de 31 de octubre de 1998.

35. BOE de 6 de marzo de 1999.

36. BOE de 29 de junio de 2001.

Descripción gráfica de las fincas en el SIGPAC como nuevo instrumento individualizador...

la aplicación de la condicionalidad, la modulación y el sistema integrado de gestión y control ⁽³⁷⁾.

Como es lógico, se comienza señalando cuál será la unidad que servirá de base al sistema ⁽³⁸⁾ y que, por tanto, deberá ser identificada inequívocamente, y a esta unidad se refiere con carácter general como «*parcela de referencia*» (art. 6) ⁽³⁹⁾, pero el Reglamento no señala qué deberá entenderse por tal, sino que deja libertad para que sean los Estados miembros quienes decidan cuál será su parcela de referencia; el Reglamento se limita a señalar ejemplificativamente dos posibilidades: la parcela catastral o el islote de cultivo ⁽⁴⁰⁾. Además, se dispone que el SIG se basará en un sistema geodésico nacional, que, según el propio Reglamento (art. 2, núm. 28), no es más que «*un sistema de referencia coordinado que permite la medición normalizada y la identificación única de las parcelas agrícolas en el territorio del Estado miembro correspondiente*».

Este Reglamento de 21 de abril de 2004 no dice nada más, es decir, deja una amplísima libertad a los Estados para que, sin perder de vista lo dispuesto en el art. 20 del Reglamento de 29 de septiembre de 2003 ⁽⁴¹⁾, tomen las decisiones normativas pertinentes para el establecimiento del sistema de información geográfica.

Con esta finalidad en España se ha promulgado el RD 2128/2004, de 29 de octubre, que regula el sistema de información geográfica de las parcelas agrícolas ⁽⁴²⁾, sistema que en nuestro país adopta la denominación de SIGPAC y

37. Previstas en el Reglamento (CE) 1782/2003 del Consejo 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 (DOCE Serie L de 30 de abril de 2004).

38. Se vuelve en este Reglamento de 2004 a hablar de «parcela agrícola».

39. Esta parcela de referencia aparece delimitada en el art. 2 núm. 26 como «*superficie delimitada geográficamente que tiene una identificación única, tomada de la base del SIG, de acuerdo con el sistema de identificación del Estado miembro correspondiente, mencionado en el art. 18 del Reglamento (CE) 1782/2003*».

40. MIRÓN PÉREZ, J.: «El Catastro...», ob. cit., p. 20, conceptúa estos islotes de cultivo como «*porciones continuas de terreno con un mismo uso agrario, que pueden estar cultivadas por distintos agricultores*».

41. Art. 20: «*El sistema de identificación de las parcelas agrarias se establecerá a partir de mapas o documentos catastrales u otras referencias cartográficas. Se hará uso de las técnicas empleadas en los sistemas informáticos de información geográfica, incluidas, preferentemente, las ortoimágenes aéreas o espaciales, con arreglo a una norma homogénea que garantice una precisión equivalente, como mínimo, a la de la cartografía a escala 1/10000*».

42. BOE de 13 de noviembre de 2004.

Margarita Herrero Oviedo

que será instrumento de identificación exclusivamente de aquellas parcelas que sean susceptibles de recibir las ayudas de la Unión Europea (si bien en él se contiene todo el territorio nacional salvo Ceuta y Melilla).

La implantación del SIGPAC conlleva, en teoría, el abandono de la base de datos catastral para la adopción de un sistema de identificación propio, pero esta afirmación se queda en el ámbito meramente teórico pues, como se verá, en la práctica no tiene lugar una escisión tajante con el Catastro, sino que éste continuará respaldando la identificación de las parcelas de referencia.

El SIGPAC se configura como registro público de carácter administrativo, dependiente del Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA), así como de las Consejerías de las Comunidades Autónomas que tengan competencias en materia de agricultura.

El instrumento fundamental del SIGPAC es, sin duda, la base cartográfica de todo el territorio español, cartografía que estará compuesta por ortoimágenes aéreas, que permitirán «detectar» las diferentes parcelas en que se divide la superficie nacional, así como la identificación de cada una.

El SIGPAC sitúa a la parcela como «parcela de referencia», y la define como «superficie continua de terreno con una referencia alfanumérica única representada gráficamente en el SIGPAC»⁽⁴³⁾ (art. 4 del RD 2438/2004); ante esta concepción tan escueta no queda más remedio que entender que el Gobierno español sigue tomando como unidad del SIGPAC la parcela catastral⁽⁴⁴⁾ (y con ello se comprueba que la ruptura con el Catastro no es definitiva), puesto que es la configuración de las parcelas catastrales la que se va a superponer sobre las ortofotos que constituyen el SIGPAC.

Junto a la parcela⁽⁴⁵⁾, el Real Decreto acoge el concepto de «recinto», definiéndolo como una superficie continua de terreno dentro de una parcela con

43. El art. 1.4 del derogado Reglamento (CEE) 3508/1992, del Consejo, de 27 de noviembre, definía la parcela agrícola haciendo expresa mención a la titularidad y al cultivo únicos de ésta: «superficie continua de terreno en que un único titular de explotación realice un único tipo de cultivo».

44. Opción claramente permitida por el art. 6 del Reglamento de la Comisión de 21 de abril de 2004.

45. El RD 2352/2004, de 23 de diciembre, sobre la aplicación de la condicionalidad en relación con las ayudas directas en el marco de la política agrícola común (BOE de 24 de diciembre de 2004), en su art. 2 añade un concepto más, la «parcela de forma compleja» a la que define como «aquella en que las operaciones de laboreo a se ven dificultadas por la existencia de ángulos vivos y, en consecuencia, por mínimos y cambiantes

Descripción gráfica de las fincas en el SIGPAC como nuevo instrumento individualizador...

un uso agrícola único (art. 4); esta definición nos lleva inevitablemente a la idea de «subparcela», tradicional en el ámbito catastral, y que hace referencia a la porción con distinto cultivo o aprovechamiento (art. 34.2 de la Ley del Catastro Inmobiliario). Sin embargo, no existe una correspondencia exacta entre subparcela y recinto, puesto que la clasificación de los distintos usos agrarios a efectos de las ayudas de la política agrícola común difiere de la existente en la normativa catastral (Resolución de 4 de marzo de 1966, de la Dirección General de Impuestos Directos, sobre Organigrama Nacional de cultivos, aprovechamientos y actividades ganaderas).

Por tanto, en nuestra opinión la implantación del SIGPAC ⁽⁴⁶⁾ no implica una novedad absoluta pues se trata de un sistema que, al menos en nuestro país, continúa estando respaldado por el Catastro. Se puede decir que lo realmente novedoso es la «foto» del territorio nacional; efectivamente, con el fin de servir de base para el SIGPAC se ha llevado a cabo la elaboración de un mapa de España utilizando la técnica de la ortofoto, pero sobre este mapa se han debido superponer las divisiones parcelarias que figuraban en el Catastro, delimitándose finalmente los distintos recintos existentes atendiendo a los usos contemplados en la normativa europea. Desde nuestro punto de vista no hubiera estado de más que se hubiese tomado también en cuenta la referencia catastral como forma de identificar las parcelas, si bien el art. 8.2 del Real Decreto prevé, de una forma poco clara, la coordinación del SIGPAC con el Catastro «*especialmente mediante la expresión de la referencia catastral de los inmuebles integrantes de las parcelas agrícolas*»: ¿qué significa este inciso?, ¿por qué se hace mención a un concepto nuevo en este ámbito cual es el inmueble? La falta de claridad procede sin duda alguna de la dificultad de coordinación de dos sistemas (catastral y SIGPAC) creados para fines distintos pero que recaen sobre una misma realidad física: la superficie terrestre.

Y es que, como se ha dicho ya, la vigente legislación catastral ha tratado de abandonar el concepto tradicional de parcela catastral y hablar de inmueble

radios de giro». En igual sentido, v. art. 1 de la Orden de la Consejería de Castilla y León AYG/1642/2005, de 5 de diciembre, por la que se establecen los requisitos legales de gestión y las buenas condiciones agrarias y medioambientales que deberán cumplir los agricultores que reciban ayudas directas de la Política Agraria Común (BOCyL de 15 de diciembre de 2005).

46. El SIG oleícola será sustituido por el SIGPAC, en el que se integrarán los datos que constasen en el SIG oleícola (art. 5 del Real Decreto de 29 de octubre de 2004).

Margarita Herrero Oviedo

(en nuestra opinión este cambio se debe a un intento de facilitar la coordinación con el Registro de la Propiedad a través de un acercamiento entre sus respectivas unidades de funcionamiento), pero en última instancia se puede decir que el inmueble coincide con la parcela catastral, que a su vez se corresponde con la parcela agrícola; de tal forma que el inciso citado del art. 8.2 pretende establecer la inclusión de la referencia catastral dentro del SIGPAC, si bien esta finalidad es bastante confusa y no impone obligación alguna para esta constancia; además, este sistema de identificación de las parcelas a través de la referencia catastral se superpondrá con el código de identificación que deberá darse a cada recinto⁽⁴⁷⁾. Cabe también preguntarse si la referencia catastral es la misma «referencia alfanumérica única» a que se refiere el art. 4 del Real Decreto al definir la parcela.

Y es este sistema así constituido el que servirá de base para la atribución de las ayudas de la política agrícola común; sin embargo, sobre el mismo deben realizarse labores periódicas de actualización, pues es muy fácil que, por un cambio del cultivo o por una modificación física de las parcelas, quede obsoleto y con ello devenga inútil; la coordinación de esa actualización vendrá efectuada por la Mesa de Coordinación del SIGPAC, órgano de carácter estatal creado por el Real Decreto de 29 de octubre de 2004 al que se le reconocen otras funciones (art. 7).

2. APLICABILIDAD DEL NUEVO SISTEMA EN CASTILLA Y LEÓN

Las particularidades que nuestra Comunidad Autónoma puede presentar han hecho conveniente la elaboración de una normativa propia que adapte el SIGPAC diseñado por el Real Decreto de 29 de octubre de 2004 a las peculiaridades de Castilla y León, de ahí la publicación de la Orden de la Consejería de Agricultura y Ganadería 1959/2004, de 22 de diciembre, por la que se regula el Sistema de Información Geográfica de Parcelas Agrícolas y se establecen las normas para su implantación en la Comunidad Autónoma de Castilla y León⁽⁴⁸⁾.

47. El Anexo I del Real Decreto de 29 de octubre de 2004 señala que la base de datos alfanumérica se hará teniendo en cuenta los recintos (no las parcelas) y asignará a cada recinto un «código de identificación».

48. BOCyL de 30 de diciembre de 2004. Esta Orden debe complementarse con la Orden de la Consejería de Agricultura y Ganadería 314/2005, de 9 de marzo, por la que se modifica la Orden AYG/1989/2004, de 30 de diciembre, por la que se regula la solicitud única año 2005 (BOCyL de 11 de marzo de 2005).

Descripción gráfica de las fincas en el SIGPAC como nuevo instrumento individualizador...

De esta Orden hemos de destacar lo previsto en sus arts. 6 y ss. relativos a las solicitudes de modificación del SIGPAC.

Y es que este sistema, vigente desde el 1 de enero de 2005, está creando algunos problemas que proceden de que en este momento aquellos titulares que tienen derecho a las ayudas europeas se están dando cuenta de que la descripción que de las fincas hacían en sus solicitudes de ayudas no se corresponde con la que aparece reflejada en el SIGPAC; de ahí que esta Orden prevea los medios a través de los cuales se va a poder solicitar la modificación de lo reflejado en el SIGPAC ⁽⁴⁹⁾.

Está legitimada [personas interesadas, arts. 3.c) y 6.1] para presentar esta solicitud (impreso recogido en el Anexo III de la Orden) toda persona física o jurídica propietaria, titular catastral, arrendataria o que realice una labor de cultivo o aprovechamiento forrajero de recintos SIGPAC; no debe perderse de vista este elenco de «*personas interesadas*».

Las modificaciones que se pretenden efectuar deberán adecuarse a alguno de los siete modelos propuestos en el art. 7.1 de la Orden (las opciones van desde la alteración de los usos o sistemas de explotación de un recinto o parte de él al cambio de la morfología o superficie de la parcela) permitiéndose, no obstante, que se intente también aquellas otras modificaciones cuyo contenido no encuentra exacta cabida entre los tipos expresamente previstos. Para la acreditación de estas modificaciones la solicitud deberá acompañarse de la documentación ⁽⁵⁰⁾ mencionada en el art. 7.2 de la Orden, en torno a

49. CUESTA SÁENZ, J.M.^º de la: «Nuevas tecnologías y derecho de propiedad de inmuebles con destino agrario», *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, núm. 45, enero-abril de 2005, p. 56, destaca como aspecto más llamativo de la normativa que «cuando Registro de la Propiedad, Catastro y Ortofotografía coinciden, pero no SIGPAC, y esto puede ocurrir aunque no se quiera reconocer, es absolutamente incompatible con los principios generales del derecho atribuir las cargas de la alegación y de la prueba al solicitante de ayudas PAC que se ha limitado a actuar de conformidad con el ordenamiento jurídico y ve cómo inopinadamente se varían los datos de cabida y linderos de su finca». Este mismo autor, *ibidem*, p. 57, sitúa la raíz de toda la problemática que se deriva del SIGPAC en el desplazamiento «hacia los administrados (de) un trabajo de coordinación Catastro-SIGPAC que debería haber afrontado la Administración pública que es la titular y ejecutora de ambas cartografías. ¿Por qué no se ha hecho así? ¿Es justo que pueda haber divergencia entre la base tributaria del IBI y la realidad SIGPAC, es decir, que se pague impuesto por una superficie y se cobre ayuda por otra diferente y normalmente menor?». En esta misma línea se expresa MIRÓN PÉREZ, J.: «El Catastro...», *ob. cit.*, p. 30: «podría pensarse en establecer un régimen de obligaciones similar en relación con los usos del suelo. Dado que la Administración agraria conoce las alteraciones de 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».

50. CUESTA SÁENZ, J.M.^º de la: «Nuevas tecnologías...», *op.cit.*, p. 57, destaca el altísimo coste que tiene la obtención de la documentación requerida.

Margarita Herrero Oviedo

esta documentación justificativa de las modificaciones solicitadas, nos interesa destacar algunos aspectos.

Cambio de uso de un recinto completo o partición de un recinto para cambio de uso en parte del mismo. Si lo que se quiere es cambiar el uso de un recinto o parte de él (y en este último caso deberá crearse un nuevo recinto; tipos 1 y 3) no se añade ningún requisito especial a la documentación general del art. 6, por lo que deberá ser el propio solicitante el que acredite de la forma que crea más oportuna el nuevo uso ⁽⁵¹⁾.

Cambio de sistema de explotación en un recinto completo o en parte del mismo. Tratándose de una reforma en el sistema de explotación (tipos 2 y 4) habrá que adjuntar la resolución correspondiente del Catastro, la Confederación Hidrográfica u organismo administrativo competente. Esta previsión, digna de encomio, evidencia aún más la falta de rigor con la que se ha tratado la descripción física de las fincas en el Registro de la Propiedad, donde en ningún momento se exige la presentación de un documento en el que se acredite el carácter (regadío o seco) de la finca, y todo ello a pesar de que el art. 51 regla 1.ª RH prevé la determinación de dicho carácter así como de la superficie destinada a cada sistema de explotación, en su caso.

Cambio de morfología de la parcela. Si la modificación va referida a un cambio en los linderos de la parcela ⁽⁵²⁾ (tipo 6) tampoco se detalla ningún documento específico para justificar la necesidad de modificación, pero sin embargo se exige aportar el acuerdo escrito ⁽⁵³⁾, por el que los propietarios de las parcelas colindantes den su consentimiento a dicha alteración. Debemos calificar positivamente esta previsión ya que son los colindantes los potenciales afectados por una falsa «corrección» de la morfología de la parcela, es decir, serán los propietarios vecinos los que con su consentimiento deban disolver toda sospecha de apropiación de superficie ajena por parte del solicitante. Ahora bien, ¿qué ocurrirá si alguno de los colindantes se niega a pres-

51. A pesar de que sea posible el recurso a otros medios, siempre cabrá acudir al acta de presencia (arts. 199 y ss. del Reglamento Notarial).

52. Como ya no se trata de un cambio en los usos agrarios ya no se tiene en cuenta el recinto sino la parcela, de la que puede decirse que es la «unidad de cuenta» principal del SIGPAC.

53. Por lo tanto es válido tanto el documento privado como el público: ¿es adecuada esta libertad de forma?; en nuestra opinión si bien toda libertad de forma conlleva una agilización de los trámites, también es cierto que bajo este principio no siempre se asegura la correcta formación de la voluntad de las partes.

Descripción gráfica de las fincas en el SIGPAC como nuevo instrumento individualizador...

tar su conformidad al cambio de morfología?, ¿será ya imposible este cambio? El tenor literal del art. 7.2 de la Orden de la Consejería de Agricultura y Ganadería no deja resquicio a la interpretación y hace indispensable el acuerdo ⁽⁵⁴⁾, pero en nuestra opinión debería permitirse que el cambio de linderos pudiera ser posible sin dicho acuerdo pero acreditándose de otro modo el error existente en los límites consignados en el SIGPAC ⁽⁵⁵⁾.

Además, se establece que, en el caso de modificación morfológica de la parcela (continuamos en el tipo 6) se tendrá en cuenta lo que al respecto exponga la Dirección General del Catastro, previsión que, si bien deberá ser desarrollada más detalladamente, ha de ser valorada positivamente; con ello se logra, por un lado, que el Catastro compruebe la veracidad de dicho cambio teniendo en cuenta la información que obra en sus bases de datos, y por otro, y en el caso de que efectivamente deba procederse a la rectificación de los linderos, ésta será incluida en dichas bases si no constaba ya.

Si volvemos en este punto a buscar el paralelismo con el Registro de la Propiedad habrá que acudir a lo dispuesto en sede de rectificación de la superficie que consta en el Registro, puesto que el tipo de modificación al que nos estamos refiriendo (cambio de morfología de la parcela) incide en mayor o menor medida en la superficie de la parcela ⁽⁵⁶⁾; y al realizar dicho paralelismo, y sin profundizar en este aspecto puramente registral, llama la atención que el art. 298.3 RH, precepto que se ocupa de los medios para hacer constar en los libros registrales el cambio de superficie, no aluda en ningún momento a los colindantes, puesto que creemos que en estos supuestos de modificación de la superficie es fundamental la participación de los propieta-

54. Para CUESTA SÁENZ, J.M.ª de la: «Nuevas tecnologías...», ob. cit., p. 57, este mecanismo «*es una verdadera diabólica probatio y un eufemismo que encubre todo un procedimiento de deslinde extrajudicial*», llegando incluso a ver en él la «*base fáctica de un ilícito penal*».

55. No podemos olvidar que en el entorno rural las discusiones a causa de las lindes son «tradicionales» y suelen durar años.

56. El art. 53.8 y 10 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, contempla la forma de hacer constar en el Registro de la Propiedad una alteración de los linderos de la finca, pero, en nuestra opinión, estos apartados únicamente serán aplicables en el caso, ciertamente residual, de que lo único que se produzca sea modificación en los medios de exteriorización de los límites de la finca que no venga acompañada de un aumento o una disminución de la superficie; por ello, creemos que esta previsión no sería de aplicación en los casos de modificación de la morfología de la parcela, pues si se altera la morfología se está alterando no sólo el medio de exteriorización del lindero, sino el propio lindero (con la consiguiente modificación de la superficie).

Margarita Herrero Oviedo

rios de los fundos limítrofes para evitar la usurpación de extensión ajena. Por tanto, en este punto de registración de los denominados «excesos de cabida» sería conveniente que la legislación hipotecaria, a semejanza de lo previsto en materia de SIGPAC, exigiera la intervención de los colindantes para poder proceder a la rectificación de la extensión que consta en los libros del Registro.

Cambios del valor numérico de la superficie de las parcelas sin que existan modificaciones de morfología. Como último tipo de modificación específica que se puede solicitar de los datos del SIGPAC está la consistente en la existencia de un error en la superficie (tipo 7), es decir, en este caso se pretende llevar a cabo la corrección de un dato de la parcela (la extensión superficial) que ha sido erróneamente consignado en el SIGPAC. Por tanto, se trata de una mera rectificación, no hay una modificación de los linderos ni un cambio de cultivo, únicamente se pone en concordancia con la realidad el dato de la superficie. En esta hipótesis se imponen ciertos límites, puesto que sólo se podrá solicitar la corrección si la diferencia de superficies supera la «tolerancia técnica», expresión cuanto menos curiosa⁽⁵⁷⁾ que hace referencia al resultado de la operación consistente en multiplicar el perímetro de la parcela por 1,25. Pero junto a este límite por encima del cual debe situarse la diferencia de extensiones se fija otro de carácter mínimo por debajo del cual no se podrá en ningún caso llevar a efecto la corrección: así, si la diferencia fuera menor a las 2 áreas no se admitirá la solicitud de modificación.

Sin duda alguna la fijación de estos límites encuentra su justificación en el hecho de que si las diferencias a corregir no alcanzan suficiente gravedad no interferirán en las funciones del SIGPAC, pues podrán achacarse a meros errores de medición. De todas formas, el situar en una determinada cota la tolerancia técnica no es más que una simple cuestión de oportunidad.

Para acreditar la existencia de este error en la superficie se exige la presentación de un informe justificativo de ésta firmado por técnico competente y visado por el Colegio correspondiente. El silencio respecto al tipo de técnico competente para hacer la medición deja libertad de elección, libertad relativa si se tiene en cuenta que deberá tratarse de una persona con conocimientos

57. Que haya distintos tipos de tolerancia, técnica o inexperta, llama ciertamente la atención.

Descripción gráfica de las fincas en el SIGPAC como nuevo instrumento individualizador...

suficientes para poder realizar correctamente una medición (así, un topógrafo, un ingeniero agrónomo o un ingeniero técnico agrícola).

La posibilidad de corregir la superficie de la finca a través del informe del técnico competente se prevé igualmente en sede registral, pero únicamente en aquellos supuestos en los que la diferencia de superficies sea inferior a la quinta parte de la extensión que consta en el folio registral de la finca (art. 298.3 RH).

En la regulación que la Orden de 22 de diciembre de 2004 hace de la modificación de la superficie de la finca que se deriva del SIGPAC resulta meritorio que, a diferencia de lo que sucede en el ámbito registral, no se haga distinción entre el supuesto en el que la superficie real es superior a la que consta en las bases de datos del SIGPAC y aquel otro en el cual la superficie real es inferior, pues en ambos casos deberá permitirse la corrección del error a través de idénticos medios.

Al tratar este tema de las solicitudes de modificación de los datos del SIGPAC vuelve a comprobarse una vez más que el nuevo sistema sigue dependiendo del Catastro, puesto que entre los datos que se emplean para identificar la parcela en el SIGPAC están los números de polígono y de parcela, numeración que procede directamente del ámbito catastral.

Otro punto que es importante destacar en torno a las solicitudes de modificación hace referencia a la posibilidad de que sea persona distinta del propietario quien solicite la modificación; efectivamente, como ya se adelantó, el abanico de «personas interesadas» y legitimadas, por tanto, para promover la modificación es muy amplio, amplitud que debe valorarse positivamente puesto que con ello se ensanchan también las posibilidades de que la existencia de errores en el SIGPAC sea corregida, pero estimamos que en todo caso deberían ponerse en conocimiento del propietario las modificaciones que van a realizarse para que pueda alegar lo que estime oportuno; es cierto que, según el art. 5.2 de la Orden castellano-leonesa «*en ningún caso la información del SIGPAC constituye ni genera derechos particulares*», mas sí que servirá de base para la concesión de las ayudas de la Unión Europea (art. 4 de la Orden) ⁽⁵⁸⁾;

58. Por esta razón CUESTA SÁENZ, J.M.^a de la: «Nuevas tecnologías...», ob. cit., p. 53, califica esta afirmación de «*completa y absolutamente falsa, porque se trata precisamente de atribuir derechos, los derechos a la ayuda ahora, y los derechos al pago único cuando entre en vigor*».

Margarita Herrero Oviedo

por ello creemos que es lógico postular que de las modificaciones que en la estructura física de la finca se efectúen debe tener conocimiento el propietario de la finca ⁽⁵⁹⁾.

El plazo de presentación de solicitudes de modificación del SIGPAC finalizó, tras una prórroga, el 31 de abril de 2005 ⁽⁶⁰⁾ y, según reza el art. 8.4 de la Orden de la Consejería de Agricultura y Ganadería, la resolución de dichas solicitudes deberá efectuarse antes del primero de diciembre de 2005, teniendo en estos casos el silencio administrativo carácter negativo.

3. UTILIDAD REAL DEL SIGPAC

El vaciado de las ortofotos en internet supone un importante avance en el acercamiento de la Administración a los ciudadanos, y además, en este caso concreto del SIGPAC, el fácil manejo de la página web hace que los propios interesados puedan comprobar por sí mismos, sin necesidad de desplazarse y en tiempo real, el estado en que sus parcelas se encuentran descritas en el sistema de información.

No obstante, si se puede decir que la implantación del SIGPAC constituye una de las grandes novedades de la reforma de la Política Agrícola Común de la Unión Europea del año 2000, la utilidad de éste resulta minimizada si se analiza la segunda gran novedad de dicha reforma: el pago único ⁽⁶¹⁾.

59. CUESTA SÁENZ, J.M.^ª de la: «Nuevas tecnologías...», ob. cit., p. 54, se muestra igualmente contrario a la configuración del círculo de personas legitimadas: «¿pueden los titulares de esos derechos personales o in re aliena ser los únicos interesados en un procedimiento que afecta a la configuración de las fincas, así como a sus usos agrarios y forestales y a su cabida? Para el legislador u ordenancista parece que sí, pero desde el punto de vista del Derecho administrativo no se sostiene restringir el concepto legal y jurisprudencial de interesado en el procedimiento administrativo». Este mismo autor sentencia, ibidem, p. 56: «en primer lugar el procedimiento no se puede seguir sin notificar al propietario».

60. Prórroga establecida por el art. 1 de la Orden AYG/314/2005, de 9 de marzo, por la que se modifica la Orden AYG/1989/2004, de 30 diciembre, por la que se regula la solicitud única año 2005 (BOCyL de 11 de marzo de 2005).

61. Sobre su funcionamiento v. VATTIER FUENZALIDA, C. y ESPÍN ALBA, I.: *Derecho Agrario*, ob. cit., pp. 246 y ss., y VIEIRA JIMÉNEZ-ONTIVEROS, E.: «El derecho...», ob. cit., pp. 89 y ss. La normativa al respecto es abundante, así son de destacar el Reglamento CE 1782/2003 del Consejo, de 29 de septiembre de 2003 (posteriormente modificado), el Reglamento CE 795/2004, de la Comisión, de 21 de abril, y en el ámbito estatal el RD 1617/2005, de 30 de diciembre, por el que se regula la concesión de derechos a los agricultores dentro del régimen del pago único (BOE de 31 de diciembre de 2005) y la Orden APA/1171/2005, de 15 de

Descripción gráfica de las fincas en el SIGPAC como nuevo instrumento individualizador...

No vamos a entrar a realizar un detallado estudio del pago único⁽⁶²⁾, pero estimamos necesario un breve repaso de éste a fin de ver su incidencia sobre el SIGPAC.

Como ya se ha hecho mención, el sistema de ayudas diseñado al amparo de la PAC ha sido reformado en diversas ocasiones de tal forma que, dicho en grandes rasgos, se ha pasado de unas ayudas que se otorgaban en función de la producción a otras, las actuales, a las que se engloba bajo la denominación de «pago único»⁽⁶³⁾, donde ya no se tiene en cuenta para su abono la producción, sino un periodo de referencia (2000-2002)⁽⁶⁴⁾ según el cual se concederá una única ayuda por explotación⁽⁶⁵⁾ siempre y cuando se den determinadas condiciones agrarias y medioambientales⁽⁶⁶⁾.

Entonces, ¿qué sentido tendrá que la Administración posea conocimiento de las características físicas de las parcelas, así como de sus diferentes usos, si

abril, sobre actualización de datos e identificación de agricultores para la aplicación del régimen de pago único (BOE de 2 de mayo de 2005). En Castilla y León, como norma general hay que citar la Orden AYG/75/2006, de 30 de enero, por la que se regulan y convocan el régimen de pago único por explotación en el año 2006, pagos por superficie para determinados cultivos herbáceos de la Campaña de Comercialización 2006/2007, pagos al sector ganadero en el año 2006 y pagos adicionales al sector del tabaco, algodón y vacuno, en el año 2006, y se convocan ayudas agroambientales en la campaña agrícola 2005/2006 y la indemnización compensatoria para el año 2006 (BOCyL de 31 de enero de 2006).

62. En un intento de desentrañar el futuro, NAVARRO FERNÁNDEZ, J.A.: *Introducción...*, ob. cit., p. 82, manifiesta que «no hay certezas ni en lo que se refiere al inmediato futuro de la Unión Europea, ni a los acontecimientos a nivel mundial. La PAC se debate hoy entre unas aspiraciones y unos objetivos marcados en la versión renovada de los tratados que no son conciliables con los proyectos ultraliberales, ni con el engaño del libre comercio».

63. VIEIRA JIMÉNEZ-ONTIVEROS, E.: *El derecho...*, ob. cit., p. 97, lo define como «el derecho que agricultores y ganaderos tienen a cobrar una ayuda anual calculada según la media de las subvenciones cobradas por agricultores y ganaderos durante los años de referencia establecidos».

64. Periodo conocido como «mochila histórica».

65. Para VIEIRA JIMÉNEZ-ONTIVEROS, E.: *El derecho...*, ob. cit., p. 96, los motivos «tácitos» que han llevado a la Unión Europea a propiciar este cambio en la configuración de las ayudas agrícolas están en «*las duras negociaciones en el seno de la Organización Mundial del Comercio y en su postura respecto de las ayudas públicas, especialmente en materia agraria (...) se pretende que las ayudas comunitarias pasen sin problemas el examen de la OMC*». NAVARRO FERNÁNDEZ, J.A.: *Introducción...*, ob. cit., p. 585, añade nuevas razones: «*Los acuerdos sobre agricultura en la Ronda de Uruguay y el curso de las negociaciones en el seno de la OMC, junto a la ampliación de la UE a los países del Este, entre otros factores, permiten comprender la importancia de la Reforma Intermedia de 2003*».

66. Condiciones que a nivel estatal se especifican en el Real Decreto 2352/2004, de 23 de diciembre, sobre la aplicación de la condicionalidad en relación con las ayudas directas en el marco de la política agrícola común (BOE de 24 de diciembre de 2004). Para la Comunidad de Castilla y León, v. Orden AYG/1642/2005, de 5 de diciembre, por la que se establecen los requisitos legales de gestión las buenas condiciones agrarias y medioambientales que deberán cumplir los agricultores que reciban ayudas directas de la Política Agrícola Común (BOCyL de 15 de diciembre de 2005).

Margarita Herrero Oviedo

las ayudas no se van a conceder teniendo en cuenta ni el tipo de cultivo ni la superficie de la finca? La Administración para reconocer esos derechos de pago único va a tener presentes los datos manifestados por los perceptores durante esos años de referencia, es decir, si en dichos datos existían errores éstos no se van a corregir para proceder al cálculo de las ayudas que se soliciten para el año 2006; lo declarado a la Administración a lo largo de los años 2000-2002 es básicamente inamovible⁽⁶⁷⁾.

Sin embargo, esa inutilidad del SIGPAC en virtud de la vigencia del sistema de pago único⁽⁶⁸⁾ se salva si se cae en la cuenta de que el paso al régimen del pago único no es absoluto, es decir, respecto a determinados cultivos no existe un desacoplamiento total de la producción. El sistema de pago único, al basarse en un estado de hecho pasado (el de los años de referencia), permite que los agricultores puedan percibir las ayudas con independencia de que continúen cultivando sus explotaciones (y de que siembren o no el cultivo que en dichos años declararon); estas son las denominadas ayudas «desacopladas»⁽⁶⁹⁾. En cambio, para determinados cultivos, si el agricultor pretende percibir una proporción de la ayuda, deberá mantener dicho cultivo, hablándose en este caso de ayudas «acopladas»⁽⁷⁰⁾.

Es en relación a estas ayudas «acopladas»⁽⁷¹⁾ respecto de las cuales el SIGPAC puede resultar de utilidad inmediata, pues servirá para controlar que en

67. Para el ámbito castellano-leonés, la Orden AYG/671/2005, de 19 de mayo, sobre identificación de agricultores que podrán acogerse al régimen de pago único y por la que se regula el procedimiento para la actualización de los datos de las explotaciones, que se utilizarán para la determinación del importe de referencia (BOCyL de 25 de mayo de 2005), permite solicitar una corrección de las superficies declaradas con el objeto de realizar un cálculo correcto del importe de referencia, pero sobre estas correcciones no incidirá el SIGPAC.

68. Al respecto MIRÓN PÉREZ, J.: «El Catastro...», ob. cit., p. 31, declara: «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».

69. Para NAVARRO FERNÁNDEZ, J.A.: *Introducción...*, ob. cit., p. 114, «el desacoplamiento o desvinculación de las ayudas a la producción puede provocar efectos perversos. Es más, el sostenimiento de las rentas de los agricultores no constituye, en rigor, una política a la altura de las circunstancias, sino más bien una serie de ajustes contables que no hacen las cuentas en serio con el desarrollo sostenible y con los problemas de seguridad alimentaria en un mundo que pronto alcanzará los nueve o diez mil millones de personas».

70. V. Anexo I del Real Decreto 1617/2005, de 30 de diciembre, por el que se regula la concesión de derechos a los agricultores dentro del régimen de pago único (BOE de 31 de diciembre de 2005).

71. MIRÓN PÉREZ, J.: «El Catastro...», ob. cit., p. 31, mantiene que el SIGPAC 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».

Descripción gráfica de las fincas en el SIGPAC como nuevo instrumento individualizador...

estos terrenos se mantiene el cultivo correspondiente y la superficie a tener en cuenta, así como para localizar geográficamente la parcela.

El establecimiento del SIGPAC como componente del sistema integrado de gestión y control que servirá para realizar un adecuado reparto de las ayudas de la PAC ha puesto de relieve la existencia de importantes fallos en nuestro sistema de identificación de las fincas. Si bien es cierto que la defectuosa descripción e identificación de las fincas en el ordenamiento español es una cuestión de sobra conocida, la materia ha vuelto a recobrar actualidad con ocasión de la ordenación del SIGPAC.

No se puede negar que el Catastro ha alcanzado importantes cotas de perfección en cuanto a la exactitud con la que las fincas aparecen descritas en sus bases de datos, pero ello no es óbice para reconocer la existencia de lagunas, lagunas que han salido a la luz en el momento de contrastar las bases catastrales con el SIGPAC. Como hemos visto se han habilitado medios a través de los cuales sea posible que tanto la institución catastral como el SIGPAC sean fiel reflejo de la realidad, pero estos esfuerzos serán vanos si no van seguidos de una actividad constante de actualización de dichas bases, actualización que pasa por una comunicación permanente entre el Catastro y las autoridades a cuyo cargo está el SIGPAC, pues sólo con un mantenimiento de la concordancia del SIGPAC con la realidad ese sistema de identificación geográfica de parcelas podrá ser útil para otras posibles aplicaciones ⁽⁷²⁾ más allá del reparto de ayudas de la PAC.

Además, estamos plenamente de acuerdo con aquella parte de la doctrina que defiende que la formación y mantenimiento del SIGPAC sea una tarea de las Administraciones pertinentes, pues no creemos que deba el agricultor asumir la pesada carga que implica la corrección y actualización de una base de datos como el SIGPAC.

En definitiva, la instauración del SIGPAC en todo el ámbito de la Unión Europea como instrumento de control que permita una eficaz gestión de las ayudas comunitarias debe ser calificada, en términos generales, de forma muy positiva; es cierto que la implantación del «pago único» ha rebajado en gran

72. Dados los costes que se están desembolsando para la adecuada configuración del SIGPAC debe buscarse su mayor aprovechamiento posible.

Margarita Herrero Oviedo

medida su utilidad, pero esta circunstancia no es óbice para que el SIGPAC pueda ser utilizado como herramienta de control respecto de otras aplicaciones de la Política Agrícola Común (e incluso de otros ámbitos comunitarios).

No obstante, desde nuestro punto de vista, el verdadero valor del SIGPAC radica en el hecho de que ha permitido a los agricultores comprobar por sí mismos y en la realidad (la técnica de la ortofoto permite llevar un trozo de la realidad a la persona interesada en ella) la situación y descripción de sus fincas; ya no deben «fiarse» de unas simples líneas trazadas en unos planos elaborados por la Administración, sino que tendrán una visión clara de la localización geográfica de sus fincas.

Finalmente, hemos de añadir que, para que esta valoración positiva continúe más allá del entusiasmo que generan las buenas intenciones, resulta ineludible el mantenimiento de una constante renovación y actualización de los datos que figuran en el SIGPAC a través de procedimientos seguros y precisos de los que sea principal impulsora la Administración.

III. BIBLIOGRAFÍA

ARRANZ DE ANDRÉS, C.: «La referencia catastral y sus implicaciones jurídicas». *Crónica Tributaria*, núm. 82-83, 1997.

AURICCHIO, A.: *La individuazione dei beni immobili*, Casa Editrice Dott. Eugenio Jovene, 1960.

CUESTA SÁENZ, J.M.^a de la: «Nuevas tecnologías y derecho de propiedad de inmuebles con destino agrario», *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, núm. 45, enero-abril de 2005.

DOMÍNGUEZ LUELMO, A.A.: Comentarios a los arts. 1-3, en *Comentarios prácticos a la nueva Ley de Arrendamientos Rústicos*, Lex Nova, 2004.

GARCÍA CANTERO, G.: «Notas sobre la individualización de inmuebles». *ADC*, 1965.

GARCÍA GARCÍA, J.M.: *Derecho inmobiliario registral o hipotecario*, tomo III, Civitas, 2002.

Descripción gráfica de las fincas en el SIGPAC como nuevo instrumento individualizador...

GONZÁLEZ Y MARTÍNEZ, J.: *Estudios de Derecho hipotecario y Derecho civil*, tomo I, Ministerio de Justicia, Sección Publicaciones, 1948.

INDO: *Catastro Vitícola y Vinícola*, núm. 47, Valladolid, 1977.

MIRANDA HITTA, J.S.: «La Ley del Catastro Inmobiliario (I)», *Catastro*, julio de 2003.

MIRÓN PÉREZ, J.: «El Catastro y la reforma de la Política Agrícola Común de la Unión Europea. La implantación del SIGPAC», *Catastro*, julio de 2005.

NAVARRO FERNÁNDEZ, J.A.: *Introducción al Derecho agrario*, Tirant lo Blanch, 2005.

PÉREZ ESCOLAR, M.: «Delimitación del concepto jurídico de monte». *Actualidad Civil*, núm. 46, diciembre de 2002.

PINTÓ RUIZ, J.: «Identificación y determinación de fincas y su publicación», *Revista Jurídica de Cataluña*, noviembre-diciembre de 1959.

SANTOS PÉREZ, L.J.: «Ortofoto verdadera (True-Ortho) y Lídár, el posible futuro de la cartografía catastral urbana», *Catastro*, abril de 2005.

SERRANO, F.: «Panorama actual de la cartografía catastral», *Catastro*, octubre de 2003.

TORRES GARCÍA, T.F.: «El marco jurídico de la empresa agraria», en *Hacia una nueva orientación del mundo agrario*, ed. Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos de Castilla y León y Cantabria, Salamanca, junio de 1992.

VATTIER FUENZALIDA, C. y ESPÍN ALBA, I.: *Derecho Agrario*, Ed. Reus, Colección Jurídica General, Cursos, 2005.

VIEIRA JIMÉNEZ-ONTIVEROS, E.: «El derecho al pago único», *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, núm. 45, enero-abril de 2005.

