

MECANISMOS DE INTERVENCION, DIRECTOS E INDIRECTOS, EN EL MERCADO DE LA TIERRA EN ESPAÑA

Por

Agustín López Ontiveros (*)

El objetivo de esta ponencia es describir, con cierto detalle y perspectiva, los mecanismos de intervención directos e indirectos en el mercado de la tierra. La utilidad de la exposición reside en la estructura de esta ponencia colectiva que permitirá contrastar, en el debate, la situación en los distintos países. Se puede añadir cierta singularidad o novedad a la cuestión en el sentido que la exposición se basa en la experiencia personal de la gestión de este área de actividad, en el IARA, en el pasado reciente. En concreto, pues, no referiremos a la intervención en el mercado de la tierra en Andalucía en los últimos años, en el contexto de la asunción de competencias plenas en la materia por la Junta de Andalucía a partir de junio de 1983, aunque no se debe olvidar que la legislación estatal es

(*) I.A.R.A. Consejería de Agricultura. Junta de Andalucía.

básica y que, a partir de julio de 1983, se añade la Ley de Reforma Agraria de la Comunidad Autónoma Andaluza que permite nuevas vías o métodos de actuación. En la exposición se hará alusión continua a los conceptos legales básicos pero, deliberadamente, se evita la referencia puntual al articulado en aras de la claridad, aunque, con el riesgo de cierta pérdida de precisión.

Antes de entrar en el detalle se ha de subrayar algo elemental, que a veces se olvida y, que explica en gran medida lo que sigue y que encierra cierto elemento de contradicción. Se interviene en el mercado de la tierra por razones importantes de toda índole que van desde el óptimo aprovechamiento de los recursos hasta la justa redistribución de la riqueza, y al mismo tiempo no se está regulando un mercado final de bienes de consumo aumentando su transparencia, o se está ajustando temporal o espacialmente la oferta a la demanda sino que se limita o se actúa sobre la propiedad de la tierra que es un derecho individual reconocido constitucionalmente en cualquier país capitalista. En consecuencia, si se cuestionan dos pilares fundamentales de la economía capitalista-mercado y propiedad de la tierra — no ha de extrañar que la intervención se haga con continuas cautelas, limitaciones y reservas que inevitablemente harán que el proceso sea lento y complicado. Por otra parte, si históricamente, y en la actualidad, poderosas razones de toda índole obligan al Estado a la intervención. Se podría decir que ello es índice de que existe alguna contradicción intrínseca del sistema, pero esta discusión es larga y no es el tema que hoy nos reúne y nos ocupa.

1. Los objetivos y/o causas de la intervención

El óptimo aprovechamiento de los recursos y la justa distribución de la riqueza son los objetivos básicos o las causas, en virtud de los cuales se justifica la intervención. Naturalmente, se pueden hacer lecturas distintas desde las perspectivas po-

lítica, económica, social o técnica que explican, con detalle, la necesidad y la urgencia, en algunos casos, de la intervención.

A otro nivel, la práctica diaria de la intervención se resume, en dos puntos: primero, no se produce ninguna intervención en el vacío sino en respuesta a una demanda social de muy variado signo que se genera en un grupo político, en un sindicato o en un grupo individual de trabajadores que, casi, invariablemente se canaliza a través de las autoridades municipales: segundo, los objetivos de la intervención se pueden resumir en uno solo —la creación de empleo—, de modo que a la hora de decidir entre la adquisición de dos fincas agrícolas siempre se opta por la que teóricamente pueda generar más empleo o la que esté ubicada en una comarca que tenga una mayor tasa de desempleo, y lo mismo sucede con una finca forestal.

No se debe simplificar excesivamente y es cierto que se manejan otros criterios. Por ejemplo, en el caso de terrenos agrícolas, trátase de fincas aisladas o de comarcas y zonas, se valora su potencial productivo que, por otra parte, está correlacionado con el empleo. En el caso de áreas forestales se tiene en cuenta el valor natural del territorio, las exigencias de conservación, la expansión de una propiedad pública ya existente, etc., etc.

Como conclusión se podría decir que cada política es fruto de su época. En tiempos pasados, por existir recursos ociosos —agua desaprovechada, secanos fácilmente transformables en regadío y hambre de tierras de trabajadores y pequeños agricultores— se puso el acento en la política hidráulica y el regadío, que fué el motor de la llamada política de colonización. Hoy, el problema número uno que preocupa y obsesiona es el paro, o si se quiere la creación de empleo, y en él se pone el acento. En un futuro más o menos próximo, quizás se llegue a lo que se podría llamar la política selectiva y cualitativa del agua, porque no olvidemos que aunque todavía hay espacio para el aumento de los recursos, Andalucía sigue siendo una región árida y en importantes zonas del litoral ya existen

problemas de agua, que, inevitablemente, condicionarán la intervención en el mercado de la tierra, cualquiera que sea el medio o método de intervención que se emplee.

2. Las clases de intervención

Ahora se trata de descender al detalle y describir como se interviene en el mercado de la tierra, o si se quiere de conocer los instrumentos legales que la Administración posee para intervenir. La exposición que sigue se centra exclusivamente en el tema de la tierra, aunque a veces será difícil de aislar del contexto general.

2.1. En zona

La *intervención en zona regable de interés nacional* ha sido el procedimiento clásico, general y casi único, a través del cual se ha intervenido desde los años cuarenta hasta nuestros días. Los elementos esenciales del sistema que interesan desde nuestro punto de vista son los siguientes:

- a) el perímetro de la zona,
- b) el procedimiento de determinación de la tierra en reserva y en exceso
- c) el mecanismo de *valoración de la tierra* en exceso que, a su vez, reúne dos elementos los *precios máximos* y *mínimos* y la *valoración*, en si misma, del bien.

El esquema de actuación, en teoría, funciona con arreglo al siguiente diagrama. Como consecuencia de una importante obra hidráulica, se regulan aguas superficiales, se trasladan de una zona a otra o se afloran aguas subterráneas y, en definitiva, aparece un superavit o una oferta de agua.

A continuación, es preciso planificar el uso de este bien público, y se comienza delimitando un perímetro de la zona en función de la disponibilidad hídrica y de las características del área, utilizando principalmente la altitud como elemento discriminante. En este momento, el área se constituye en un segmento cerrado al mercado, se controla todo tipo de transacción, se definen la unidad mínima de explotación y el máximo de tierra de reserva que un particular puede poseer.

La cuestión que interesa, ahora es saber cuantas tierras se adquieren, como se valoran y a qué precio se pagan. Antes de llegar a este detalle, aún es preciso subrayar una particularidad importante, que nace del hecho que el objetivo fundamental de la actuación es la creación de una zona regable de interés nacional y, en línea con este principio, la legislación de la época estipuló, que quienes con anterioridad a la actuación hubiesen regado las tierras, por este hecho automáticamente se calificaban —cualquiera que fuese la superficie— con el carácter de exceptuadas y, como bien indica su nombre, estaban exentas de cualquier actuación.

En este contexto, la determinación de la tierra en exceso u expropiable es, en teoría, aritmética. Quienes superen la unidad mínima de explotación tienen derecho a una reserva que, discrecionalmente, se fija en un múltiplo de la citada unidad mínima, siempre que el resultado no supere el tope máximo. La ley de 1973, aún, introducía la casuística de que el número de descendientes influía en la determinación de la reserva, mientras que la ley de Reforma Agraria de la Junta de Andalucía es más expedita, en esta materia, y la fija en un máximo de tres unidades mínimas de explotación.

Con estos criterios, y conocida la estructura de propiedad de la zona es relativamente fácil calcular la tierra a adquirir. El proceso concluye con la definición de las clases de tierra, según calidad, y la banda de precios mínimos y máximos a aplicar, que se determina por el dictamen de tres técnicos —dos ligados a la Administración y uno a las organizaciones de agricultores— que deberán tener en cuenta entre otras varia-

bles las transacciones, más recientes, que se hayan realizado. Por último, otra vez con tres dictámenes —la administración, la propiedad y un tercer perito si no hay acuerdo— se realiza la valoración individualizada de cada finca, que finaliza con el acta de pago.

En cualquier caso, estamos frente a un proceso expropiatorio que, en cualquier momento se puede interrumpir por el acuerdo amistoso. La rapidez de actuación se asegura en el sentido que la Ley permite la ocupación previa al procedimiento.

Ahora, después de esta sumaria y simple descripción, es el momento de efectuar una primera valoración de este mecanismo:

1. Se produce una oferta absolutamente rígida de tierras por este procedimiento. Con cuantas especificaciones contenga el decreto de creación de la zona regable, se puede determinar con absoluta precisión que número de hectáreas adquirirá la Administración. Esta oferta no se incrementará ni en una sola hectárea, ante la expectativa de todos los agricultores —grandes y pequeños— de la zona que verán transformadas sus tierras en regadío, con dinero público, con las importantes plusvalías que de este hecho se derivan.
2. Las tierras se pagan al precio de mercado porque el mecanismo de determinación del llamado justiprecio está concebido con este objetivo y, aún más, si el procedimiento se alarga, se reconoce el derecho de solicitar la revisión de los precios.

Al mismo tiempo es preciso subrayar otro hecho que a veces se olvida. El reservista —utilizando el «argot» de la Ley— recibe por su tierra, en exceso, el precio de mercado de la hectárea de secano que es lo que está enajenando en ese momento. Posteriormente, se riega su reserva, y de la inversión que ha hecho posible este cambio solo deberá devolver una parte, lo que

quiere decir que tiene una subvención o sobreprecio, porque la mayor parte de las obras que permiten el riego, según el procedimiento de calificación de las mismas, establecido en la Ley, no se reintegran o se subvencionan en alguna proporción.

3. El proceso, por su naturaleza, es lento, prolijo y, en él, se suceden los actos administrativos con continuas alegaciones que, con mucha frecuencia, terminan en los tribunales de justicia que han de dirimir las diferencias entre Administración y particulares.

Por otra parte, y estando en juego la propiedad de la tierra, caben todo tipo de presiones y corruptelas de mayor o menor entidad. El perímetro puede variar, a conveniencia de alguien, en cualquier dirección, se conocen regadíos, hechos a toda prisa, para ganar la calificación de tierras exceptuadas, y divisiones rápidas de fincas entre descendientes, lo que automáticamente multiplica la reserva.

4. Por último, las reservas que se obtienen reproducen exactamente la distribución de la propiedad de la zona. Aquí tienen el plano de una zona regable actualmente en ejecución. Se puede observar una absoluta dispersión de las tierras públicas, y la más variada gama de superficie de las parcelas, calco perfecto de la dimensión de las explotaciones o fincas de las que fueron segregadas. Y aún más, muchos de los cotos redondos que existen, resultan de la unión de más de una reserva.

En un tiempo pasado, en el que además del hambre de tierra, no había mecanismos de compensación o amortiguación como el desempleo agrario, vigente actualmente se había de asentar como fuese, y cualquier dimensión de explotación era suficiente. En la actualidad, con un mayor grado de desarrollo de la agricultura andaluza y ante el reto de la modernización

futura cabe cuestionar la viabilidad de alguna explotación en un pequeño lote. Y esto afecta no sólo a la zona que acabamos de ver sino a muchas otras que se han ejecutado en el pasado, que necesitan ya una reestructuración de la propiedad.

2.2. En finca: Interés social y fincas manifiestamente mejorables

Ahora la unidad de actuación es la finca y no la zona o comarca, y, por tanto no se está frente a un colectivo, de variada composición en los que unos —los pequeños— se excluyen de toda acción, y otros —los grandes propietarios— ceden su reserva pero, en cualquier caso, todos, incluyendo los trabajadores sin tierra a los que se adjudican la reserva, reciben el beneficio de la transformación en riego y las mejora que siguen a esta acción.

La expropiación por interés social, textualmente, la justifica la ley, diciendo que cuando exista en una determinada comarca un problema social no circunstancial, se podrá expropiar una finca, o parte de ella, para resolverlo. Naturalmente, tratándose de una expropiación que puede tener carácter de urgencia, se ha de probar que la adquisición subviene, o resuelve, el problema existente, y los procedimientos de valoración son similares a los que ya conocemos en el caso de zonas regables.

La Ley de fincas manifiestamente mejorables, de 1979, en esencia, como bien indica su nombre, trata de detectar las fincas no suficiente aprovechadas entre los siguientes grupos:

- a) Las que lleven sin explotarse dos años, como mínimo, siendo susceptibles de explotación agraria.
- b) En las que de modo manifiesto no se aprovechen correctamente los medios o recursos disponibles como

consecuencia de obras construidas por el Estado u otros Entes públicos.

- c) Fincas cuya superficie sea superior a 50 hectáreas de regadío o a 500 hectáreas de secano o aprovechamiento forestal.

En el último caso, el carácter de manifiestamente mejorable se determina, comprobando si se alcanzan determinados porcentajes de los índices «standards» de la comarca, de utilización del suelo, de la producción y del empleo de mano de obra.

Si se prueba que una determinada explotación incumple los índices, se inicia el proceso de calificación de manifiestamente mejorable. En primera instancia, el empresario puede presentar un Plan de Explotación y Mejora (PEM) que debe ser aprobado por la Administración. Si no se presenta, la Administración impone el PEM de oficio, y ambos casos, se ha de vigilar su cumplimiento. Si se alcanzan los objetivos se puede decir que el proceso concluye y, en caso contrario, la finca se califica como manifiestamente mejorable, lo que significa la expropiación, que consiste la privación del derecho de uso mediante el arrendamiento forzoso al órgano competente de la Administración, o idem el convenio forzoso en el caso de una finca forestal.

En el contexto general que nos ocupa, no cabe duda que este último mecanismo supone avances importantes, por ejemplo:

1. Se definen, de modo más objetivo y racional, los criterios que permiten actuar sobre una finca, ya no basta con que la finca o el propietario sea grande — este era el único criterio por el que se definía el exceso en las zonas regables —.
2. Se produce otro salto cualitativo importante en el sentido que se generaliza la expropiación de uso frente a la de la nuda propiedad. Sin duda, el espíritu del

legislador era disminuir el empleo de los recursos públicos en la compra de tierra.

Las actuaciones en finca se pueden calificar como, absolutamente, inéditas, por ejemplo, en todo el período de la transición política. El interés social, en las décadas de los 50 y 60, se utilizó alguna vez pero, siempre, en mínima proporción si se compara con la actuación en zonas regables.

La ley de FMM, teóricamente, se intentó aplicar a comienzos de los años ochenta. Se iniciaron los expedientes de todas las fincas que se encontraban en los supuestos a), b) o c) que antes hemos descrito, y que se puede afirmar, que un 75% o más de las existentes, se encuentran en Andalucía. En mínima proporción, los expedientes avanzaron hasta el estadio del PEM, pero curiosamente, todas las explotaciones han debido ejecutarlo, porque no se conoce ninguna expropiación, efectuada en cumplimiento de esta ley. De nuevo, en la primavera de 1983, pareció existir la intención de aplicar la Ley de FMM, en un caso puntual en la provincia de Córdoba, pero, otra vez, la realidad última fué una noticia de prensa, aireada nacional y hasta internacionalmente, y no parece que ni tan siquiera se iniciase el expediente, o se reabriese el correspondiente de 1980. Muy recientemente, en este año la Junta de Extremadura ha utilizado la ley y, por el momento, la acción está recurrida en los tribunales.

En este contexto, habría que preguntarse ¿cuál es la razón última por la que estos dos instrumentos no se han utilizado? Intentemos dar una respuesta a esta pregunta. Por un lado — hablemos del interés social —, las listas de paro agrario de cualquier municipio o comarca andaluza prueban que existe un problema crónico, grave y profundo en el área, y la expropiación de una, dos o tres grandes fincas lo resolvería en alguna proporción. Aquí ya, surge un posible escollo, una duda o una oportunidad para quienes defienden, a capa y espada, el derecho de propiedad. Si se lee con atención la letra pequeña de la ley — no se olvide el signo del régimen político que la promulgó —, se puede comenzar a sopesar los adjetivos, los

verbos y la puntuación del texto, y resulta que la finca que se expropia ha de subvenir a la solución del problema que lo justifica y, si sólo se resuelve en parte y no completamente, eso puede no justificar la acción.

En el caso de la FMM, es bien cierto que la agricultura andaluza ha evolucionado bastante en los últimos cuarenta años, y eso se prueba por la experiencia, por los estudios y análisis que se han hecho, y por la simple comparación con áreas similares de otros países. Sin embargo, también es cierto que hay algunas FMM, si se quiere pocas, pero resulta que, todavía, no se le ha aplicado la ley.

La respuesta a la pregunta no es más que una y es conocida desde hace mucho tiempo: la reforma agraria es un problema esencialmente político que divide a las fuerzas políticas —valga la redundancia— según una línea bien definida. Quienes defienden la reforma agraria valoran cuidadosamente sus acciones, porque la defensa de los contrarios es cerrada y sin concesión alguna, como enseguida veremos. La cuestión aún es más neta en el caso del interés social o las FMM cuando la acción, digámoslo con absoluta claridad, tiene destinatarios con nombres y apellidos perfectamente conocidos, y el envoltorio es bien simple, aquí no hay ninguna guinda, como por ejemplo, la del regadío de la reserva.

2.3. En comarca

Llegamos a la Ley de reforma agraria de la Junta de Andalucía (R.A.) de 1984 que permite y define la acción en la comarca. Intentemos hacer una sinopsis lo más simple y clara de lo que aporta y significa esta Ley.

La Ley de R.A. tiene un hilo conductor, claro y preciso, que la une con la de FMM y se puede decir que, parte de ella, intentando profundizarla y mejorarla. Veamos los cambios e innovaciones que aporta:

- a) La unidad se amplia, ya no se habla de finca, sino de comarca de reforma agraria.
- b) Los objetivos se extienden, se integran, y no se trata sólo de que las fincas manifiestamente mejorables dejen de serlo sino de lograr un desarrollo de toda la comarca.
- c) El proceso de calificación de la finca como manifiestamente mejorable se hace más racional con una técnica más perfecta, pero inevitablemente resulta más complejo.

Las novedades más sobresalientes son: primera, el colectivo de explotaciones —objetivo de la Ley— en esencia, es el mismo de la de 1979, con alguna precisión adicional, entre ellas una definición más ajustada del concepto de explotación; segunda los rendimientos se conocen y se determinan por la declaración de los afectados, referida al último quinquenio, y no por expediente como sucedía antes; tercera, los índices a utilizar más o menos son idénticos a los de la antigua Ley, con alguna corrección y mejora; cuarta, la determinación de los «standars», antes se hacía con absoluta discrecionalidad por parte de la Administración y, ahora, se realiza un tratamiento estadístico de las declaraciones, se combinan los distintos índices y se determina el óptimo, la media y un ranking de todas las explotaciones de la comarca; quinto, según la colocación en el citado ranking, naturalmente por orden inverso, corresponde expropiación, —se expresa netamente la preferencia por la de uso— una penalización fiscal el impuesto de infrautilización el plan de mejora y, por último, la exención.

En otro orden de ideas, para hacer un análisis completo aunque sea sumario, la Ley de R.A. hace dos aportaciones en el capítulo del uso de las tierras públicas —se establece la preferencia por la concesión del uso frente a la cesión de la propiedad y, también, de las cooperativas frente a las explotaciones individuales—. En último lugar, salvo la interpretación más

restrictiva del concepto de reserva, en el capítulo de zonas regables se mantiene el viejo esquema.

La Ley fue aprobada en julio de 1984. La declaración de las tres primeras comarcas se efectuó unos meses después y se iniciaron los trabajos. Como era de esperar, enseguida comenzó la batalla legal y jurídica en todos los frentes. La Ley fue impugnada ante el Tribunal Constitucional el mismo año y los Decretos de declaración ante los tribunales ordinarios. Además, la Ley creó órganos de participación — las Juntas Provinciales de Reforma Agraria — y la batalla administrativa se ha realizado en esta sede, amén de los recursos individuales. En otoño de 1985, se aprobó el Decreto de actuación de la primera comarca que contenía las primeras expropiaciones y la respuesta fue idéntica — el recurso —. Prosiguió la acción y se decretaron nuevas comarcas de reforma agraria, hasta un total de ocho que existen en la actualidad.

Ahora, aunque aún todavía se carezca de la suficiente perspectiva, y por ello asumiendo cierto riesgo de error, es obligatorio hacer una valoración que tiene dos niveles distintos:

1. Al hilo de un refrán típico español — lo perfecto es enemigo de lo bueno — habría que decir que el esfuerzo de objetivizar la Ley de FMM ha ido demasiado lejos, y la experiencia ha demostrado que, por ejemplo, el tratamiento estadístico de rendimientos e índices quizás sea excesivamente complejos para ser aplicado de un modo ágil y rápido. En la base y previamente al tratamiento estadístico se ha de realizar una clasificación de suelos que es un proceso complicado, engorroso y fuente de litigios que, quizá, se podría haber evitado aceptando el catastro de rústica pero, conocida su calidad, las correcciones necesarias habrían imposibilitado esta solución. En conclusión, la Ley o el Reglamento exigen una relectura en esta línea.
2. El gran debate jurídico y legal sobre la propiedad está «sub-judice» en el Tribunal Constitucional y su fallo

será clarificado en dos puntos: primero, conocer si la expropiación de uso toma carta de naturaleza en nuestro ordenamiento jurídico; segundo, saber que espacio de acción le cabe a una institución autonómica —en este caso a la Junta de Andalucía— en una materia como la propiedad de la tierra que, a la vez, es un derecho individual y en terrenos colaterales como pueden ser la competencia para crear un impuesto directo.

2.4. Sistemas productivos: las compras forestales

Antes de entrar en el detalle de la intervención en el sector forestal habría que subrayar, otra importante aportación de la Ley de R.A., que ha sido la integración de la administración pública del ramo agrícola y forestal, lo que general y específicamente, en el caso de la adquisición de tierras, permite una unidad de gestión.

Por el momento, lo único que habría que subrayar es que la Ley del Patrimonio Forestal, vigente, contiene un instrumento bastante importante: sobre toda transacción de terreno forestal de una superficie mayor de doscientas cincuenta hectáreas, al Estado tiene derecho de tanteo y retracto, es decir, que al precio que se estipule en la escritura pública, la Administración puede adquirir la finca; y el registrador de la propiedad, antes de inscribir la transacción, tiene la obligación de hacer constar esta circunstancia y de comunicarla —cosa que no siempre sucede— a la Administración.

3. El Procedimiento de adquisición

Cuando se trata de cualquier actuación, en base a cuantos textos legales nos hemos referido hasta ahora, salvo el último, el procedimiento de adquisición es la expropiación. Se ha di-

cho al comienzo que un proceso de esta índole siempre se podía interrumpir por un acuerdo entre las partes.

La Ley de 1973 también permitía la compra por oferta voluntaria de cualquier finca. En un principio se utiliza, este método, rara vez, dentro o fuera de zonas. Luego sucede un proceso simple: la política de zonas regables van perdiendo peso específico porque se reducen las áreas y el agua disponible y al mismo tiempo, la economía se desarrolla pivotando no sólo sobre el sector agrario sino sobre otros; este proceso se agota, se perciben, los primeros indicios de la crisis económica, y la Administración pública del ramo —el antiguo IRYDA— apunta más en la línea de ayudas al sector y no en la de grandes zonas; se decreta la posibilidad de ayudas a la compra de tierras, estamos ya en el final de los setenta o el inicio de los ochenta, en el cénit de la crisis económica, y la demanda social de tierras se abre paso y, con ella, la adquisición por oferta voluntaria.

Aquí es preciso, efectuar un inciso. La compra directa, con un veinte por ciento de subvención, y un ochenta por ciento de crédito con interés primario, se revela como un estrépitoso fracaso, en todas las experiencias realizadas, principalmente, cooperativas. La razón es una sola el elevado precio de la tierra.

La reforma agraria andaluza inicia su camino uno o dos años más tarde y, ante la inmovilización legal del proceso, se inicia la experiencia de intervención directa en el mercado para dar respuesta a la demanda social que el mismo proceso genera o intensifica. Las adquisiciones que se han realizado en el bienio 84-85 se recogen en el cuadro que se adjunta con esta comunicación. Si se dispusiese de datos sobre el volumen de inversión de tierras en Andalucía —partiendo siempre del hecho cierto que el mercado está bastante inmovilizado— se puede afirmar que las compras del IARA representarán un modesto porcentaje sobre el total, pero, al mismo tiempo, casi con certeza, en términos absolutos, el Instituto Andaluz de Reforma

Agraria (IARA) ha sido el operador individual más importante del mercado, durante el período.

4. El mercado: sus características

Se pretende ahora resumir las características más salientes que tiene el mercado de la tierra que se ha conocido en este proceso de intervención.

4.1. La opacidad

Deliberadamente se habla de opacidad y no de transparencia que es el término usual. Efectivamente, la transparencia no existe, el mercado es opaco en Andalucía y en España. Tan sólo se publica una encuesta sobre los precios de la tierra, no sé si trimestral o semestral, lo cual es un problema grave para el analista o el investigador.

Sin embargo, se produce una gran paradoja, el IARA da sus primeros pasos, se compran las primeras fincas. Los agentes del mercado toman nota de que aparece un nuevo operador, la demanda social igualmente constata que surgen nuevas posibilidades, y algunos empresarios — ya veremos quienes — comprueban que pueden resolver su problema. A partir de ahí, los tres elementos citados junto al apoyo de la red periférica del IARA — que es importante pero no determinante — hace que la información fluya. Lo opaco se transforma en transparente sin problema. Y, por ejemplo, una misma finca se detecta y se ofrece por diversas vías, lo que sirve como instrumento de contraste. Además no se habla de métodos artesanos, no es preciso visitar lugares conocidos, ni salir del despacho, la información llega por el teléfono y la entrevista.

Intentemos explicar este fenómeno, porque nada sucede por caso: primero el IARA interviene realmente en el merca-

do, segundo, respeta las normas de privacidad habituales, hasta que la operación finaliza; en resumen, es un operador más que acepta las reglas del juego y como tal se le considera y se le da acceso.

Indirectamente, se deduce una prueba que en el mercado no se realizan muchas operaciones cuando se acepta a la Administración sin reparos, porque, además, ha habido costes directos; primero, los intermediarios cuando los ha habido ha renunciado al uno y medio habitual de comisión que paga el comprador, o el vendedor ha pagado doble, porque, el IARA tiene prohibición expresa, por ley, de pagar por este concepto; segundo, el vendedor ha asumido el coste fiscal de las plusvalías que, en algunos casos, a la vista del valor original del bien y el precio pagado por el IARA se trata de cantidades importantes.

4.2. La desestructuración del mercado

El mercado no tiene estructura alguna, y hay una base objetiva, para que así suceda que es su natural segmentación. Hay unas cuantas decenas de segmentos en cuanto a clases de tierra se refiere, a ello se sobrepone los distintos cultivos, la disponibilidad de agua, el clima, etc., y así, se llega a un vector o a una variable que tiene más coordenadas que las tres clásicas.

El problema anterior puede tener difícil solución pero es abordable y, aquí, la comparación con el mercado de suelo urbano es oportuna. No existen menos variables en este sector, regularizaciones urbanísticas, localización, dimensión y también aquí existen otras de índole diversa, como el valor refugio o la simple y pura especulación. Sin embargo, en este sector se usa el lápiz, papel y calculadora y, una vez que se conoce la regulación urbanística del sector o zona, es un problema aritmético que se resume en un análisis de coste-beneficio que se realiza con los instrumentos antes citados, sin proble-

ma y donde la discusión no se alarga. Por contraste, en el mercado rústico, también, es posible teóricamente utilizar idéntica técnica pero no es la práctica habitual. Existen razones para este comportamiento, y ello nos lleva al próximo epígrafe.

4.3. La situación del mercado

Existen en el mercado minusvalías y plusvalías, típicas o atípicas, o si se quiere con un término más exacto, tendencia al alza o baja en determinados segmentos, algunos de los cuales hay que comentar.

En todas las zonas de pequeña propiedad hoy, existe una presión importante sobre el mercado de la tierra. Territorialmente se habla preferentemente de la Andalucía Oriental y de colectivos individuales distribuidos en la Occidental. La presión obedece a que el pequeño agricultor compra literalmente su puesto de trabajo o el de su hijo, la clase media —comerciante, empleado o similar— compra tierra por «status» o porque no conoce otra oportunidad de inversión, y el emigrante por valor afectivo, o por autoafirmación para demostrar que hoy es propietario de las tierras que años atrás él trabajó.

La entrada en la CEE, hoy, parece un tópico adquirido que se olvida, y, más aún no se recuerdan las previsiones que hace poco tiempo se hacían. Por ejemplo, los secanos campiñeses andaluces han comenzado una época dorada porque tienen unos rendimientos excelentes en dos cultivos, trigo y girasol, sin problemas aquí —otra cosa es la meseta castellana—. El girasol en un año se ha disparado de sesenta y algo pesetas a casi ochenta pesetas por kilo. Naturalmente, se comienzan a oír precios que se acercan al millón de pesetas por hectárea.

El olivar andaluz, con todos sus defectos, es el mejor de toda la cuenca mediterránea. A medio plazo, las zonas marginales tendrán problemas y globalmente, en la CEE aparecerán problemas de mercado. Pero, a corto plazo, hay un período

de bonanza, lo que quiere decir que las cifras de seis dígitos se han superado hace algún tiempo, y además en buena parte del área del olivar la presión es doble porque existe mucha pequeña propiedad.

En los regadíos extensivos, hay tendencias de diverso signo. La remolacha tiene problemas con las cuotas, el maíz se consolida, el trigo permanece pero con una diferencia de rendimiento por hectárea que no es significativa con el secano, el algodón se afirmará con la mecanización y las primas de la CEE y los nuevos cultivos —hortalizas, ganadería, etc.— no entran en la alternativa que hoy es incompleta. Resultado final: los precios están estabilizados o con ligero crecimiento. En sentido contrario, los regadíos intensivos del litoral y del interior ha disparado su precio y aumenta la penetración del capital foráneo.

Los terrenos forestales están en claro descenso y la iniciativa privada se retira a un ritmo que es imposible que se cubra por la propiedad pública. Las dehesas entran en idéntica situación porque no se ve claro el futuro de la ganadería extensiva, aunque, si al alza del ovino provocada por la CEE se uniese la solución definitiva del problema sanitario del cerdo ibérico, se produciría un vuelco espectacular en el corto plazo. Sin embargo, hoy se puede decir que la mayoría de los montes y sierras andaluces están en venta, con la excepción de los terrenos con riqueza cinegética probada, donde, a otro nivel de precio, hay una situación que se asemeja algo a los regadíos intensivos.

Si a la situación descrita se une la segmentación, la falta de estructura, el valor refugio y cuantas consideraciones se quieran de índole económica general, sociológica y psicológica, entonces resulta un caleidoscopio de mil colores, que hace que la negociación de cualquier finca rústica —grande o pequeña— todavía es, en Andalucía, similar a la típica venta de una caballería en nuestras tradicionales ferias de ganado. Pero si se le da vuelta a la anterior afirmación y se reformula en términos técnicos estamos frente a un caso de monopolio bilateral

que es la base de toda negociación, aunque se disponga de cuanta información sea necesaria.

4.4. La oferta y la demanda

Más que a cuantificar la oferta y la demanda, este epígrafe se dedica a describir quiénes venden y quiénes compran. Otra vez repitamos que se compra y se venden muy poco, y añadamos una frase recogida en la calle, repetida por muchos agricultores y «tratantes» — este es el nombre típico de los agentes de la propiedad en Andalucía — la frase dice así: lo bueno se vende, se rifa, se subasta y lo malo no lo quiere nadie; se ha de añadir que lo anterior es especialmente cierto para las pequeñas transacciones y no para las grandes.

La anterior división sirve para describir el mercado. En las pequeñas transacciones demandan quienes ya hemos descrito y la oferta, en alguna proporción, procede del mismo sector, y se traspasan pequeñas superficies entre ellos. Se conocen auténticas operaciones especulativas en zonas donde existe un colectivo amplio de pequeños agricultores, de modo que un operador compra una finca y, después, la vende al detall y se organiza una auténtica subasta al alza si la finca es buena. Si es mediana se ha de pagar el impuesto de quedarse con lo malo, y si la finca es mala, la operación es imposible. Aparte de la operación especulativa descrita, grandes o medianas fincas son vendidas por sus propietarios al detall, y la plusvalía obtenida está en relación directa con su calidad.

En el mercado de grandes transacciones, uno de los clientes importantes ha sido el IARA, durante el bienio pasado y al mismo tiempo, un colectivo vario de gente adinerada que blanquea su dinero negro y la inversión extranjera. Imagino que lo que se acaba de decir puede chocar a alguno de los participantes en este simposio, pero esta es la realidad. El colectivo citado es de muy variada composición: agricultores, profesionales, o triunfadores de otros sectores productivos que

tratan de diversificar su inversión, o de mejorar la estructura del activo de sus negocios.

Los vendedores del gran mercado responden siempre a dos tipos bien precisos: primero, quienes han sido arrastrados por la crisis económica, que pueden ser agricultores, o recién entrados al sector — los que acabamos de mencionar — que puede que sus expectativas no se alcancen, ó sus antiguos negocios ya estaban en crisis, y la inversión agrícola haya sido la última carta de la baraja; segundo, los problemas de sucesión, como la disolución de una sociedad, se manejan más cómodamente, con dinero líquido que con particiones de fincas; numéricamente, el colectivo más amplio es el primero y esto se comprueba por las cargas hipotecarias que tienen las fincas, cuando las compra el IARA.

4.5. La gestión de las compras

La gestión de cualquier cosa en la Administración siempre es lenta, pero eso es una circunstancia superable. Sin embargo, aquí existe un problema de fondo importante.

La Administración es un cliente saneadísimo, a nivel de la práctica comercial habitual, y no hay que incluir en la negociación ningún elemento de la fórmula de pago — plazos, avales, intereses — que, en estos tiempos de crisis, son elementos esenciales. Un operador particular, manejando dinero líquido y seguro como el del IARA, hubiese adquirido las mismas fincas un veinticinco por ciento, al menos, más baratas. El hecho es que el IARA no puede pagar la señal en un momento preciso, ni ningún funcionario público puede manejar el talonario de cheques sin los debidos controles. Aquí se podría suscitara una discusión interesante ¿sería deseable que la compra de tierras públicas se gestionase por una sociedad anónima, cuyo titular fuese la Administración? Es la hora del diálogo.

DISTRIBUCION PROVINCIAL DE LA INVERSION
EN COMPRA DE TIERRAS
(Años 1984 y 1985)

<i>Provincia</i>	<i>Agrícolas millones</i>	<i>Forestales millones</i>	<i>Total millones</i>
Almería	—	67.886.054	67.886.054
Cádiz	314.303.098	—	314.303.098
Córdoba	—	21.800.000	21.800.000
Granada	89.000.000	367.089.050	456.089.050
Huelva	87.626.000	122.240.000	209.866.000
Jaen	81.818.282	90.248.881	172.067.163
Málaga	311.700.000	—	311.700.000
Sevilla	287.000.000	52.494.919	339.494.919
TOTAL	1.171.447.380	721.658.904	1.893.206.284