

I. INTRODUCCION

Por

Consuelo Varela Ortega (*)

1. Seminario Internacional. Patrocinadores

La Universidad Internacional Menéndez Pelayo organizó en su sede de Sevilla, durante los días 24, 25 y 26 de septiembre de 1986, un Seminario Internacional sobre el mercado y los precios de la tierra, reuniendo a un grupo de expertos sobre el tema, tanto de los ámbitos académicos como de la Administración Pública. El Seminario fue patrocinado por el Instituto Andaluz de Reforma Agraria y por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, que se hizo cargo de su publicación. La dirección, diseño y estructuración del Seminario la realizaron, conjuntamente, Consuelo Varela Ortega y José M.^a Sumpsi Viñas y la organización y secretaría Carlos Moreno Aparici, los tres profesores de la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos de Madrid.

(*) Universidad Politécnica de Madrid.

2. Objetivo general del Seminario

Importancia del tema

El tema del mercado y el precio de la tierra ha sido, tradicionalmente, objeto de preocupación e interés no sólo por parte de investigadores, sino también por parte de políticos y Administración Pública. En efecto, el carácter dual de la tierra, como factor de producción y como activo, confiere una importancia especial a este recurso, al permitirle actuar como elemento generador de producción y como elemento especulativo. No es de extrañar, pues, que las fluctuaciones y tendencias del precio de la tierra sean especialmente significativas para el sector agrario. Es decir, el precio de la tierra y las expectativas de su tendencia, son factores decisivos, por ejemplo, para el acceso al sector agrario de nuevos agricultores, para la acumulación de tierras en manos de los ya establecidos y para la toma de decisiones de inversión en tierra como alternativa a la inversión en otros activos no agrarios. En definitiva, están condicionando, en gran medida, la estructura de la propiedad, el tipo de agricultura y la estructura de las explotaciones agrarias.

Importancia del tema en España

El desarrollo económico de España junto con el dinamismo del sector agrario, han provocado cambios socioestructurales de importancia considerable. En este contexto, el mercado de la tierra, que puede caracterizarse por una movilidad y transparencia en general escasas, ha introducido un elemento de rigidez en el proceso de desarrollo de este sector. Esta rigidez está muy vinculada a los precios de la tierra, que en España son relativamente más elevados que en otros países, como se ha puesto de manifiesto en estudios comparativos. Este fenó-

meno explica el interés creciente que ha suscitado entre los investigadores, el estudio de la tendencia y formación del precio de la tierra. Por otro lado, al ser éste un elemento que condiciona los cambios estructurales de la agricultura española, ha despertado también la atención de los políticos. Así, se ha generado una polémica interesante en torno a los problemas derivados de la situación del mercado y el precio de la tierra, y las posibles políticas de intervención estatal, su relación con las políticas estructurales y de reforma agraria y en especial con las que en la actualidad se están llevando a cabo en Andalucía.

Enfoque del Seminario

La comparación entre las experiencias de unos países y otros, el cambio de impresiones y la discusión en la doble vertiente académica y política, son de enorme interés para estudiosos y Administración Pública y podría arrojar cierta luz en la polémica suscitada sobre el tema. Es, pues, el carácter comparativo y de intercambio de experiencias el que define este encuentro. En él pretende darse tanta o más importancia al debate y a la discusión como a la exposición de comunicaciones individuales.

Configuración del Seminario

El encuentro se ha configurado en torno a cuatro puntos, definidos temática y metodológicamente. En cada uno de ellos se ha hecho especial hincapié en el análisis comparativo entre países.

- 1.º *Análisis general.* Pretende situar el problema de la tierra en su contexto histórico, político y económico.

- 2.º *Análisis institucional.* Exposición del régimen jurídico de la propiedad de la tierra, fiscalidad y sistema crediticio como marco institucional condicionante, por un lado, del funcionamiento del mercado de la tierra (3.º) y, por otro, de las políticas de intervención sobre el mismo (4.º). Existe pues una interacción sobre los puntos 3.º y 4.º.
- 3.º *Análisis positivo.* Consiste en la descripción y el análisis, teórico y/o empírico, del funcionamiento del mercado de la tierra y de los factores que explican la formación y tendencias de su precio.
- 4.º *Análisis normativo.* Descripción y análisis de programas de política agraria, destinados a intervenir directa o indirectamente sobre el mercado de la tierra. Criterios de intervención sobre dicho mercado.

3. Sesiones del Seminario

Orientaciones básicas

1.ª SESION. *EL PAPEL DE LA TIERRA EN EL DESARROLLO AGRARIO*

En el desarrollo de esta sesión, el tema considerado admite, según los casos, varios enfoques que son complementarios, dando más énfasis a uno u otro en función del área geográfica analizada.

El enfoque político-social

La propiedad de la tierra como expresión de poder político y control social. Los problemas sociales derivados de la pre-

sión demográfica sobre la tierra. Distribución de la propiedad y los problemas de eficiencia y equidad. Las Reformas Agrarias y la distribución de la propiedad de la tierra, los cambios sociales y el desarrollo económico.

El enfoque económico-estructural

- a) Se trata de analizar la movilidad del factor tierra y los problemas que para la economía y estructura agrarias de un país supone la existencia de rigideces en este factor.
- b) Análisis de los factores que provocan la rigidez en la movilidad del recurso tierra y la importancia y consecuencias de la eliminación de dicha rigidez.
- c) Análisis de la interacción *feed-back* entre políticas estructurales, movilidad de la tierra, transparencia en el mercado de compra-venta y arrendamiento de explotaciones, cambio en la estructura productiva y económica de la agricultura.

El enfoque productivista-agrarista

Análisis desde el punto de vista teórico y práctico de:

- a) La especificidad que el carácter de escaso e irreproducible del factor tierra confiere a la actividad agraria respecto a otras actividades económicas.
- b) La especificidad que la abundancia o escasez de tierra cultivable confiere a los sistemas productivos y a la política de estructuras agrarias en cada área geográfica. Por ejemplo, las diferencias que la escasez de tierra en Europa provoca respecto a países de Latinoamérica como Brasil o Argentina, donde todavía no se cultivan

importantes reservas de tierra, o los EE.UU. donde hay excedentes de producción y se han practicado políticas de retirada de tierras de cultivo.

2.^a SESION. *REGIMEN JURIDICO, CREDITICIO Y FISCAL DE LA TIERRA*

En el análisis de la tierra confluyen elementos derivados de su carácter de factor de producción con otros que tienen que ver con su carácter de activo patrimonial. La interacción de ambos aspectos tiene una gran importancia en cuanto a la información y transparencia del mercado de la tierra (conocimiento de los datos sobre las compra-ventas de fincas) que a su vez, y de modo indirecto, condicionan las características y evolución del mercado.

En este sentido, se pretende analizar en esta sesión la interacción existente y que ha existido en el pasado entre la movilidad del factor tierra y el régimen jurídico en cada uno de los países o áreas geográficas, y hasta qué punto éste ha condicionado la estructura de la propiedad rústica.

Más concretamente, se trata de analizar en cada país la interacción entre el régimen jurídico de las transmisiones patrimoniales de tierra (particiones, donaciones, compra-ventas, herencias) y su correspondiente régimen fiscal (impuestos sucesorios, derechos reales por compra-venta, impuestos de plusvalía), así como los problemas derivados de la valoración patrimonial.

Como complemento del análisis anterior, se estudiarán los aspectos fiscales por posesión de la tierra en su doble vertiente de impuesto sobre el patrimonio (con los correspondientes problemas de valoración de tierras) y contribución rústica.

Finalmente, se abordará el aspecto crediticio desde el punto de vista de las políticas crediticias que se han seguido en cada uno de los países.

En general, para este análisis, deberán tenerse en cuenta las *instituciones* que desarrollan la gestión jurídica de la tierra (Notarios, Registros de la propiedad), las que desarrollan la gestión fiscal (Catastro y otros servicios de Hacienda) y las que desarrollan la política crediticia. Por último, también deberían tenerse en cuenta posibles legislaciones sobre arrendamientos, derechos de tanteo y retracto, etc., que de forma directa o indirecta afecten al mercado de compra-venta de tierras.

3.^a SESION. *EL MERCADO DE LA TIERRA: ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO*

En esta sesión se pretende analizar y discutir el funcionamiento del mercado de la tierra en los distintos países presentes en el encuentro. El objetivo básico de esta sesión es analizar las *diferencias* y *similitudes* entre unos y otros países dentro de la visión comparativa que caracteriza al conjunto de este encuentro. Para ello, se expondrán las *características* del funcionamiento del mercado de la tierra de cada uno de estos países, y se analizará el tema según los aspectos siguientes:

- a) Análisis descriptivo del funcionamiento del mercado de la tierra, es decir, grado de movilidad, agentes que participan en él, nivel de transparencia, mecanismos que entran en juego en la realización de transacciones, tipo de transacciones (grandes o pequeñas fincas, parcelas segregadas, etc.), así como la capacidad y acceso a financiación para la adquisición de tierra.
- b) Análisis de los estudios, trabajos e investigaciones, tanto en el campo teórico como en el empírico, sobre el funcionamiento del mercado de la tierra y sobre la formación del precio (qué tipo de factores lo determinan y qué posibilidades existen para su cuantificación o eva-

luación en estudios empíricos). Metodología empleada para la realización de este tipo de trabajos, tendencia actual con respecto a su mayor o menor presencia en la literatura especializada.

- c) Contrastación de los estudios antes mencionados con la realidad del sector agrario. Hasta qué punto es viable esta contrastación. Utilización en el pasado o intento de hacerlo en el presente o futuro de estos trabajos — en alguno de sus aspectos — para el diseño de políticas agrarias que directa o indirectamente intenten incidir en el precio y/o el mercado de la tierra. Congruencia o incongruencia de los resultados de la intervención en el mercado de la tierra con los resultados obtenidos en los estudios o investigaciones realizados. ¿Se esperaban ya las consecuencias que ciertas políticas económicas o agrarias tendrían en el mercado a los precios de la tierra? ¿Pueden los estudios empíricos explicar las fluctuaciones que se han observado recientemente en los precios de la tierra? ¿Son satisfactorios los estudios teóricos para dar una explicación coherente a los fenómenos observables en el mercado y los precios? ¿Es necesaria una revisión de las investigaciones a la vista de la evolución (a la baja) observada en los precios de la tierra? ¿Qué nuevos factores deberían tenerse en cuenta?, etc.

4.^a SESION. *MECANISMOS DE INTERVENCION DIRECTOS E INDIRECTOS EN EL MERCADO DE LA TIERRA*

A) Países: Estados Unidos

En esta sesión se trata de analizar aquellas políticas e instituciones que, de modo directo o indirecto, influyen en el mer-

cado y en el precio de la tierra, detallando cómo y a través de qué mecanismos se ejerce dicha influencia y la importancia de su magnitud.

Es evidente que, así como en otros países, como por ejemplo Francia, existen políticas que actúan directamente sobre el mercado de la tierra, en países como EE.UU. o Gran Bretaña, los mecanismos de intervención son, en gran medida, mecanismos indirectos.

En este sentido, esta sesión, para el caso de EE.UU. y Gran Bretaña, deberá centrarse en torno al tratamiento de aspectos tales como:

- a) Influencia de programas de política agraria específicos sobre el mercado y los precios de la tierra (como por ejemplo la política de créditos para la compra de tierras, la política de retirada de superficie de cultivo).
- b) Influencia de la política agraria general, en particular el establecimiento de programas de gobierno menos proteccionistas para el agricultor en el mercado y los precios de la tierra.
- c) Influencia de la ley de arrendamientos y rentas de la tierra en la evolución del mercado de compra-venta de fincas.
- d) Influencia de factores externos al sector agrario, como la política económica general del país, sobre el mercado y los precios de la tierra. Análisis de su repercusión.

B) *Países: Francia*

En esta sesión se trata de analizar la política seguida en Francia para la intervención estatal en el mercado de la tierra, a través de las SAFER, haciendo especial hincapié en los puntos siguientes:

1. Objetivos de la actuación de las SAFER en cuanto a:
 - a) Intervención en el mercado de la tierra para el aumento de la transparencia del mercado, aumento de la movilidad del factor tierra, aumento de la concurrencia, disminución del precio de la tierra, etc.
 - b) Política de estructuras: facilitación de la redistribución de tierras, aumento del tamaño de las explotaciones, etc.
 - c) Relación con otras políticas socio-demográficas: reorientación profesional, abandono del sector agrario y emigración de los agricultores marginales, etc.
2. Cuantificación de la actuación de las SAFER. Se trata, en este punto, de evaluar la actuación de este organismo y analizar la importancia y el cumplimiento de sus objetivos.
3. Ventajas e inconvenientes de la actuación de las SAFER, teniendo en cuenta la experiencia de los años pasados.
4. Consecuencia de la política de las SAFER en cuanto a:
 - a) Mercado de la tierra. Hasta qué punto la actuación de las SAFER ha influido en los precios de la tierra, o existiría la posibilidad de que éstos fueran independientes de dicha actuación, de modo que sea su evolución la que esté condicionando la actuación de las SAFER. Es decir, ¿qué relación de causalidad existe entre los dos fenómenos?
 - b) Cambios socio-estructurales.
5. Evaluación global y futuro de esta política.

C) *Para todos los países*

Al final de esta sesión deberían abordarse por parte de los expertos de los distintos países los siguientes puntos e interrogantes:

- 1) Nivel actual de precios de la tierra y su relación con la rentabilidad agraria.
- 2) Ventajas e inconvenientes de la existencia de precios altos de la tierra, tanto si se considera como factor de producción como si se considera un activo patrimonial, y su influencia en la evolución de la estructura de la propiedad (posibilidad de acceso de nuevos agricultores a la propiedad de la tierra, concentración de la propiedad en manos de agricultores, ya establecidos por el sucesivo aumento del tamaño de sus explotaciones, etc.).
- 3) Interés, ventajas e inconvenientes de la intervención, directa o indirecta, en el mercado de la tierra. ¿Cuál de los dos tipos de intervención interesa más para conseguir los objetivos de la política estructural diseñada por cada país?
- 4) Repercusiones sobre la economía en general y sobre el sector agrario en particular, de las expectativas al alza o a la baja del precio de la tierra. ¿Es necesario establecer medidas correctoras de dichas expectativas? ¿Qué tipo de medidas? ¿Por qué?

4. Esquema de la Organización del Seminario

Directores: José M.^a Sumpsi Viñas.

Consuelo Varela Ortega.

Secretario: Carlos Moreno Aparici.

1.^a Sesión. — *«El papel de la tierra en el desarrollo agrario»*
Moderadora: Consuelo Varela Ortega

1. Michel Petit
INRA - Universidad de Dijon (Francia)
2. Alain de Janvry
Universidad de California, Berkeley (EE.UU.)
3. José M.^a Sumpsi Viñas
Universidad Politécnica de Madrid (España)

2.^a Sesión. — *«Régimen jurídico, crediticio y fiscal de la tierra»*
Moderador: Carlos Moreno Aparici

1. EE.UU.
Gene Wunderlich
USDA, Washington D.C.
2. ESPAÑA
Carlos Alonso
IRYDA, Madrid
3. ALEMANIA
E. E. Lipinsky
Universidad de Bonn

3.^a Sesión. — *«El mercado de la tierra: estructura y funcionamiento»*
Moderador: José M.^a Sumpsi Viñas

1. EE.UU.
Philip Raup
Universidad de Minnesota
2. FRANCIA
Pierre Coulomb
INRA, PARIS
3. ESPAÑA
Consuelo Varela Ortega
Universidad Politécnica de Madrid

4. GRAN BRETAÑA
Alan Harrison
Universidad de Reading

4.^a Sesión. — *«Mecanismos de intervención directos e indirectos en el mercado de la tierra»*
Moderador: José M.^a Sumpsi Viñas

1. FRANCIA
Bertrand Quesnel
SAFER, París
2. ESPAÑA
Agustín López Ontiveros
IARA, Sevilla
3. GRAN BRETAÑA
A. H. Maunder
Universidad de Oxford
4. EE.UU.
Robert Reinsel
USDA, Washington D.C.

5.^a Sesión. — *«Resumen final»*

- Eladio Arnalte
Universidad Politécnica de Valencia (España)
- Philip Raup
Universidad de Minnesota (EE.UU.)
- Michel Petit
INRA - Universidad de Dijon (Francia)

