

El diagnóstico del mercado de tierras rústicas en Galicia, una oportunidad frente a los retos de la fragmentación institucional y el puzle de once millones de piezas

MARÍA JOSÉ ENRÍQUEZ GARCÍA (*)

EDUARDO JOSÉ CORBELLE RICO (*)

RAFAEL CRECENTE MASEDA†

1. INTRODUCCIÓN

Siendo la tierra uno de los factores de producción clásicos, las sociedades han comprometido esfuerzos humanos, económicos y tecnológicos para la puesta en marcha de complejos sistemas de administración y gestión de tierras como premisa para la construcción de mercados de tierras dinámicos y eficientes en particular (Wallace y Williamson, 2006), y para la creación de economías estables en general (Deininger, 2003).

Los estudios de diagnóstico y seguimiento han sido una constante en las últimas tres décadas en toda Europa, fundamentalmente mediante estudios comparativos (Harrison 1982; Tillack y Schulze, 2000; Swinnen, Ciaian y Kancs, 2008; Ciaian, Kancs y Swinnen, 2010) y la incorporación de indicadores de funcionamiento de los mercados de tierras agrarias a la principal fuente estadística comunitaria, EUROSTAT.

(*) *Escola Politécnica Superior. Departamento de Enxeñería Agroforestal. Universidade de Santiago de Compostela (Campus de Lugo).*

- Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, n.º 246, 2017 (61-84).
Recibido noviembre 2015. Revisión final aceptada enero 2017.

El seguimiento del volumen de transacciones y precios de la tierra rústica también ha pasado a formar parte de los programas estadísticos nacionales. Algunos países como Francia, Reino Unido o Bulgaria han puesto en marcha entidades, plataformas y metodologías especializadas en el seguimiento y gestión, e incluso intervención, de los mercados de tierras tras observar que los valores medios ocultan grandes variaciones temporales y regionales (Latruffe y Le Mouël, 2006; National Statistical Institute, 2013; Savills World Research, 2014).

En España, el diagnóstico del funcionamiento del mercado de tierras rústicas se hace a través del número de operaciones de compraventa (Estadística de Transmisiones de Derechos de Propiedad del Instituto Nacional de Estadística y el Centro de Información Estadística del Consejo General del Notariado) y del precio medio de las parcelas de uso agrario (Encuesta de Precios de la Tierra de Uso Agrario y Encuesta de Cánones de Arrendamiento del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente). La principal fuente de información de superficies en régimen de tenencia indirecta (arrendamientos, aparcería y otras fórmulas de cesión) es el Censo Agrario del Instituto Nacional de Estadística. Por lo pronto, son necesarias tres instituciones de ámbito nacional para completar el puzle del diagnóstico de los mercados de tierras a nivel provincial.

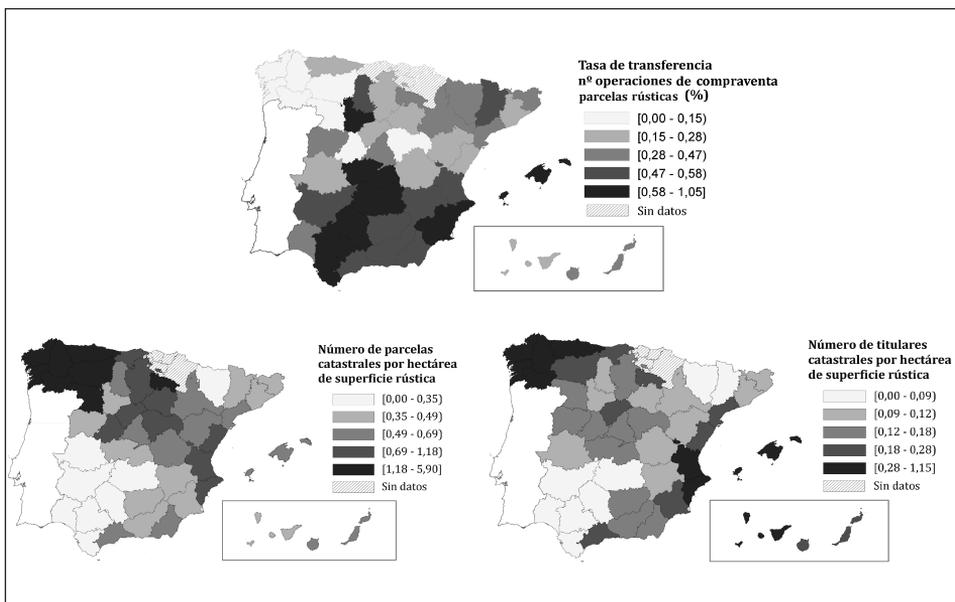
En particular, el monitoreo del mercado es un insumo base para la gestión, competitividad y sostenibilidad de los territorios minifundistas con alta fragmentación de la propiedad en los que el mercado es un instrumento de redistribución pero también de reestructuración agraria y reorganización parcelaria (Dirimanova, 2004; Deininger, Savastano y Carletto, 2012).

En el contexto de España, Galicia es un ejemplo de ello: la región de once millones de parcelas (28 % de España, 97 % de propiedad privada), 1,6 millones de titulares catastrales y 2,8 millones de hectáreas de rústica (20 y 6 % de España, respectivamente) (DGC, 2015). La combinación de estos datos se traduce en una media de 1,7 ha por propietario distribuidas en 7,7 parcelas de una media de 0,25 ha cada una (Figura 1). En palabras del historiador Villares Paz (1982), autor del principal trabajo sobre propiedad de la tierra en Galicia, “las explotaciones pequeñas son tableros multicolores de piezas microscópicas de tal forma que es la parcelación general la que predomina y marca la pauta por encima de la cualificación

general del terrazgo. Este fenómeno acentúa el sentido negativo por comparación con la agricultura española más que por evolución interna de la agricultura gallega”.

Figura 1

TASA DE TRANSFERENCIA ANUAL DEL NÚMERO DE OPERACIONES DE COMPRAVENTA 2012-2014 Y NÚMERO DE PARCELAS Y TITULARES CATASTRALES POR HECTÁREA DE SUPERFICIE RÚSTICA EN 2014 A NIVEL PROVINCIAL



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Estadística de Transmisiones de Derechos de la Propiedad (INE, 2015) y las Estadísticas del Catastro Inmobiliario Rústico (DGC, 2015).

Las estadísticas provinciales y los censos decenales nacionales constituyen fuentes de información poco manejables para Galicia atendiendo a que, primero, el mercado de tierras dibuja un mapa territorial diferenciado a nivel local (parroquial) (Enríquez García y Corbelle Rico, 2016). Segundo, se reconoce que los mecanismos de movilidad tienen un marcado carácter social (Gómez Mendoza, 1987) de tal forma que las tierras declaradas en propiedad a efectos censales son en realidad de familiares, los arrendamientos adoptan formas diversas diferentes a la *Ley 49/2003 de Arren-*

damientos Rústicos y las tierras comunales (Montes Vecinales en Mano Común) son una forma de tenencia con significación regional propia e impacto en las dinámicas de mercado por su condición de inalienabilidad. Finalmente, el ámbito poblacional del Censo Agrario (explotaciones agrícolas con al menos 1 ha de Superficie Agrícola Utilizada o con una cierta importancia económica) penaliza a las regiones con alta fragmentación, minifundio y agricultura familiar o actividad agraria parcial y/o complementaria (Carreira Pérez e Carral Vilariño, 2014). Esta condición deja fuera buena parte de las pequeñas explotaciones familiares y de autoconsumo cuyo valor agregado es reseñable (el 36 % de las explotaciones con tierras en Galicia poseían menos de 1 ha de base territorial en el Censo Agrario de 1999). En cualquier caso, la propia existencia de fuentes autonómicas con información potencial justifica el interés regional en obtener indicadores de mercado de tierras a nivel local (municipal y/o parroquial).

Los únicos trabajos con un enfoque sistemático y territorial sobre el mercado de tierras rústicas en Galicia fueron realizados a partir de los datos del Censo Agrario de 1989 (Pérez Iglesias, 1987; Torres Luna y Lois González, 1992) y mediante un estudio de caso de compraventas en el Distrito Hipotecario de Arzúa en el bienio 1987-1988 (López Iglesias, 1995).

En cambio, las propuestas de gestión y ordenación han sido mucho más numerosas que las de diagnóstico. Las normativas legales, instrumentos y mecanismos públicos o privados con impacto directo o indirecto en el funcionamiento de los mercados de tierras rústicas son múltiples. Como también lo son las instituciones con competencias en la materia y los bancos de datos almacenados. Este puzzle de fragmentación institucional autonómica se dibuja con: la Dirección General de Catastro que registra información en el Sistema de Información Catastral (SIGCA) para la recaudación del Impuesto de Bienes Inmuebles; el Fondo Galego de Garantía Agraria (FOGGA) que gestiona las ayudas de la Política Agraria Común a través del Sistema de Información Geográfica de Parcelas Agrícolas (SIGPAC); la Agencia Tributaria de Galicia que lleva registro de las transacciones de compraventa y arrendamiento para la liquidación del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados o el Banco de Tierras de Galicia de la Consellería do Medio Rural

e do Mar que tramita los arrendamientos de parcelas rústicas apoyándose en el Sistema de Información de Tierras (SITEGAL), entre otros.

Los nuevos paradigmas de administración de tierras para el desarrollo sostenible se construyen en torno a la dimensión espacial de la gobernanza para referirse, no sólo a desarrollos técnicos relacionados con la visualización e integración multipropósito de la información espacial, sino también a los procesos institucionales que los hagan posibles y útiles en la gestión territorial (Williamson et al., 2010). Al amparo de este paraguas, la integración sistemática de la información sectorial se convierte en una oportunidad para la coordinación de instituciones con competencias en materia de planificación territorial del sector agroforestal.

El objetivo del presente trabajo es mostrar el potencial que la combinación de diferentes fuentes ya existentes tiene para el diagnóstico del mercado de tierras rústicas en Galicia, y cómo este objetivo puede servir para promover la coordinación institucional autonómica en materia de gestión de tierras y generar información territorial útil en los procesos de reorganización parcelaria. Galicia, una región con alta fragmentación de la propiedad pero también institucional a tenor de los múltiples instrumentos de gestión y administración de tierras derivados, es claramente un caso extremo en cuanto a complejidad, por lo que los mecanismos de coordinación propuestos podrían ser fácilmente replicables en el resto de regiones de España.

2. MARCO TEÓRICO Y DISEÑO DE COMPONENTES

El análisis de los mercados de tierras como factor de producción y desarrollo económico se ha abordado tradicionalmente desde la economía agraria como un ajuste de transacciones y precios entre oferta y demanda. No obstante, la Nueva Economía Institucional ha puesto el análisis institucional en el centro de la cuestión, incluso frente a la geografía (Rodrik, Subramanian Trebbi, 2004; Bromley, 2009).

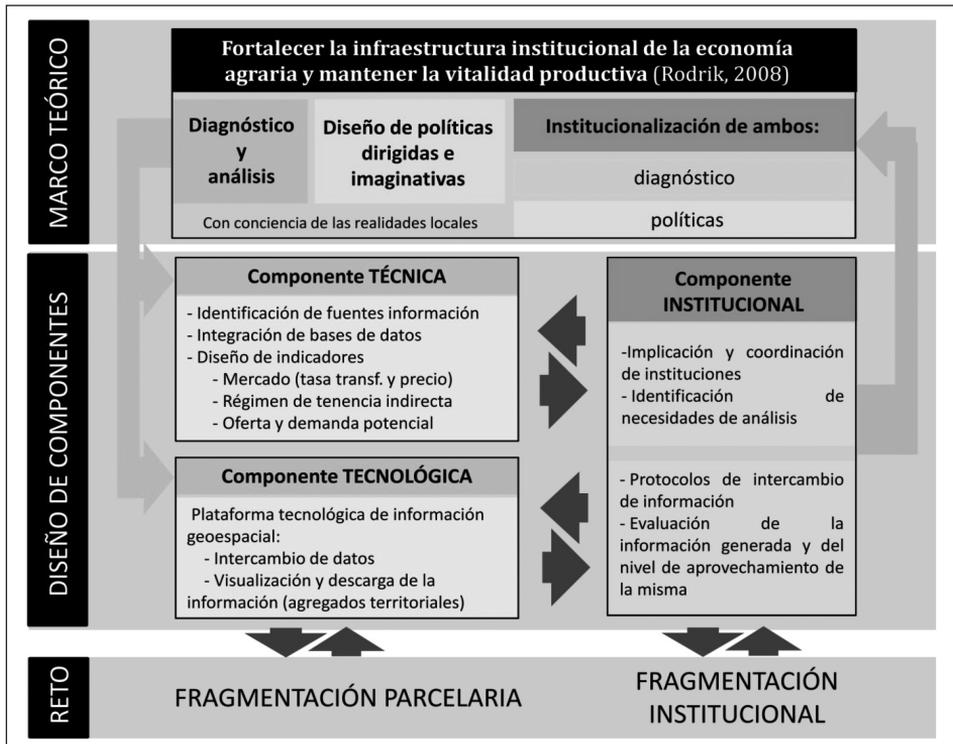
Las tres etapas para la formulación de estrategias de desarrollo y crecimiento que propone Rodrik (2007) son: 1) diagnóstico y análisis, 2) diseño de políticas dirigidas e imaginativas con conciencia de las realidades locales y 3) institucionalización de ambos, diagnóstico y diseño de políti-

cas, con el propósito de fortalecer la infraestructura institucional de la economía agraria y mantener la vitalidad productiva.

Para dar respuesta a este esquema se propone un protocolo de diagnóstico del funcionamiento del mercado de tierras rústicas articulado en tres componentes (institucional, técnica y tecnológica) que incluya la institucionalización del mismo y promueva la reformulación o innovación en materia de instrumentos de gestión de tierras públicos y/o privados (Figura 2).

Figura 2

ESQUEMA DEL DISEÑO DE COMPONENTES (INSTITUCIONAL, TÉCNICA Y TECNOLÓGICA) AJUSTADO AL MODELO TEÓRICO PROPUESTO POR RODRIK (2007) PARA LA FORMULACIÓN DE ESTRATEGIAS DE DESARROLLO Y CRECIMIENTO, EN GENERAL, Y PARA FORTALECER LA INFRAESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA ECONOMÍA AGRARIA Y MANTENER LA VITALIDAD PRODUCTIVA, EN PARTICULAR



Fuente: elaboración propia a partir de Rodrik (2007).

La componente institucional incluye la implicación y coordinación de las entidades que gestionan información útil para el diagnóstico; la recopilación de necesidades de análisis transversales y específicas; la puesta en marcha de protocolos para el intercambio, tratamiento y control de calidad de la información generada y la difusión de resultados. Incluye también, una evaluación por parte del marco institucional de la información generada y del impacto o aprovechamiento de la misma.

La componente técnica conlleva la identificación de los campos de información que registran las distintas fuentes, la integración de las bases de datos (contenidos y formatos) y la construcción de indicadores agregados territoriales mediante técnicas geoestadísticas.

La componente tecnológica se concreta en el diseño de una plataforma tecnológica SIG-web que sirva, por una parte de plataforma de intercambio seguro e interdepartamental de los datos y, por otra, de plataforma de visualización y descarga de los indicadores geoespaciales. La concreción de la misma supondría no sólo un soporte tecnológico para la etapa de diagnóstico propuesta por Rodrik (2007), sino la materialización de un primer nivel de institucionalización del mismo conforme a la tercera de las etapas propuestas por el autor (flujos de información interdepartamentales, estandarización de análisis, compromisos de coordinación y actuación como referente de información multisectorial integrada).

El proyecto “Propiedad, movilidad de tierras y valorización territorial” (financiado por la Consellería de Medio Rural y Mar, la Universidad de Santiago de Compostela y la Fundación Juana de Vega) ha permitido desarrollar de forma experimental las tres componentes y, con ello, concretar las entidades y fuentes de información posibles, proponer una batería de indicadores e identificar los retos y oportunidades que conllevaría la materialización real del protocolo propuesto.

3. EL RETO DE LA FRAGMENTACIÓN INSTITUCIONAL: INSTITUCIONES CON COMPETENCIAS EN MATERIA DE GESTIÓN DE TIERRAS Y FUENTES DE INFORMACIÓN POSIBLES

Los organismos con competencias específicas en el seguimiento de los mercados de tierras a nivel nacional emplean metodologías diferentes,

según el caso: la recogida de información primaria mediante censos y encuestas o la explotación de registros de información secundarios sobre transmisiones de derechos de propiedad.

- El Censo Agrario publica con carácter decenal la superficie gestionada por las explotaciones agrarias en régimen indirecto de tenencia (arrendamiento, aparcería y otros regímenes diferentes al de tierras en propiedad), a nivel de municipio para todo el territorio nacional.
- La Encuesta de Precios de la Tierra de Uso Agrario del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente recoge los precios medios de compraventa en un informe anual. El ámbito geográfico abarca todo el territorio nacional con resultados desagregados por Comunidades Autónomas. La operación de recogida de la información de precios es responsabilidad de los Servicios de Estadística de las Consejerías de Agricultura de las Comunidades Autónomas, a través de sus unidades provinciales. Para el caso gallego, los resultados provinciales se publican en el Anuario de Estadística Agraria de la Consellería de Medio Rural e Mar de la Xunta de Galicia. Las clases de uso tierras agrarias significativas para Galicia son: labor de secano, labor de regadío, viñedo de secano, prados naturales en secano, prados naturales en regadío y pastizales.
- La Encuesta de Cánones de Arrendamientos Rústicos del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente recoge anualmente el canon medio de arrendamiento de las clases de tierras agrarias más significativas para todo el ámbito nacional a nivel de Comunidad Autónoma.
- La Estadística de Transmisiones de Derechos de Propiedad del Instituto Nacional de Estadística informa del número de operaciones de compraventa de fincas rústicas con carácter mensual, a nivel nacional, por provincias. La información procede de las entradas de información de los Registros de la Propiedad de todo el territorio nacional.
- El Centro de Información Estadística del Consejo General del Notariado recoge, para bienes inmuebles de rústica, el número de actos notariales de compraventa a partir del Índice Único Notarial. La in-

formación se publica con carácter mensual, a nivel nacional, por provincias.

La propuesta de Rodrik (2007) dota de gran protagonismo a la atención de las realidades locales en el diagnóstico y formulación de políticas. En particular, la importancia del mercado de tierras como instrumento de reorganización parcelaria en un entorno de alta fragmentación de la propiedad como Galicia conlleva que: 1) la desagregación espacial a nivel provincial sea insuficiente teniendo en cuenta la diversidad de dinámicas territoriales locales (Enríquez García y Corbelle Rico, 2016) y 2) la información aportada no atiende cuestiones clave en la articulación y funcionamiento de los mercados de tierras rústicas en territorios de alta fragmentación de la propiedad (tamaño de las parcelas (Swinnen y Vranken, 2009), uso (European Environment Agency, 2010), copropiedad (Vranken et al., 2011), absentismo (van Dijk, 2003; Petrzelka et al., 2013) o integración en explotaciones en régimen asociativo (Vranken et al., 2011)).

Por ello, el desarrollo de la componente técnica partió de la identificación de fuentes de información autonómicas con posibilidad de hacer un diagnóstico de los mercados de tierras rústicas atendiendo a dichas consideraciones: desagregación espacial municipal o inframunicipal y análisis según características de la tenencia. Las fuentes de información se diferencian según el tipo en: fuentes con información sobre actos de transmisión de derechos de propiedad y fuentes con información indirecta sobre la propiedad y uso de la tierra en Galicia.

Las bases de datos que registran información de los actos de transmisión de derechos de propiedad a nivel autonómico son:

- La base de datos del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados de la Agencia Tributaria de Galicia registra los conceptos tributarios relativos a transmisiones onerosas de compraventa o arrendamiento de parcelas rústicas inter vivos. La base de datos contiene, para cada transmisión, información de: la parcela (localización a nivel municipio y parroquia, superficie, categoría de uso y tipo de acceso), la operación de transmisión (fecha, precio de-

clarado) y los sujetos pasivos y transmitentes (número y código del municipio de residencia).

- El Sistema de Información de Tierras de Galicia (SITEGAL) es la base de datos geoespacial con información de los arrendamientos celebrados a través del Banco de Tierras de Galicia de la Agencia Gallega de Desarrollo Rural. La información de interés consta de: la oferta de parcelas (localización a nivel de municipio y parroquia, superficie, uso actual), el contrato de arrendamiento (número de solicitudes de parcelas, fecha, uso y duración de la cesión) y los agentes de la transmisión (número de propietarios y arrendatarios, municipio de residencia a efectos de notificación).

Las fuentes de datos con información sobre la propiedad y uso de la tierra en Galicia son:

- El Sistema de Información Geográfica Catastral (SIGCA) gestionado por la Dirección General de Catastro del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas es la base de datos geoespacial para la gestión del Impuesto de Bienes Inmuebles a nivel nacional. Las categorías de información de interés para el diagnóstico del funcionamiento del mercado de tierras rústicas son: el registro de finca (identificación de la parcela catastral, localización y superficie), el registro de cultivos agrarios (identificación de las subparcelas, superficie, código de uso e intensidad productiva) y el registro de las situaciones finales de titularidad (titulares del bien catastral y domicilio fiscal de los mismo a nivel municipio).
- El Sistema de Información Geográfica de Parcelas Agrícolas (SIG-PAC), junto con la base de datos alfanumérica de las declaraciones tramitadas, son administradas por el Fondo Galego de Garantía Agraria de la Consellería de Medio Rural e Mar para la gestión de ayudas de la Política Agraria Común. Los registros de información de interés son los relativos a la parcela (identificación de la parcela, superficie y códigos de grupo, variedad y producto de cultivo), a la explotación agraria declarante (identificación de la explotación) y las unidades de trabajo agrario (UTA) o profesional de la explotación (identificación, unidades de trabajo y número de horas de dedicación).

- El Registro de Explotaciones Agrarias de Galicia está gestionado por la Dirección General de Producción Agropecuaria de la Consellería de Medio Rural e Mar como instrumento que permite disponer de información del sector agroganadero para diversos fines, tales como los controles sanitarios. La información registrada de interés para el propósito perseguido son los datos relativos a localización (código de explotación, localización a nivel municipio y parroquia y coordenadas X e Y), titularidad (tipo de titular, clase de agricultor, número de socios, fecha de nacimiento, capacitación, número de unidades de trabajo), uso de la tierra, orientación técnico económica y capacidad productiva. Esta fuente recoge además información detallada del régimen de tenencia de la base territorial de cada explotación (superficie en propiedad, arrendamiento, comunal y otros regímenes de tenencia).
- Existen además otras fuentes de datos gestionadas por la Dirección General de Producción Agropecuaria de la Consellería de Medio Rural que identifican a las explotaciones que reciben algún tipo de ayuda o subvención (Registro de Explotaciones Agrarias Prioritarias; Registro de Ayudas a la Modernización de Explotaciones Agrarias (Planes de Mejora); Registro de Ayudas a Jóvenes Agricultores...).
- Por último, el tejido asociativo del sector productivo agroforestal se incluye dentro del marco institucional a tres niveles: como gestor de posibles fuentes de información directa sobre los regímenes de tenencia de sus asociados, como usuarios y evaluadores potenciales de los indicadores y como población objeto de muestreo para el sondeo o monitoreo de otras formas de movilidad (compraventa mediante documento privado, permutas, arrendamientos orales, cesiones en precario...). Se incluirían aquí: el Registro Vitícola y Registro de los Consejos Reguladores de las Denominaciones de Origen Vitivinícolas; Asociación de Productores Ecológicos Gallegos (APEGA), Asociación de Criadores de Ovino y Caprino (OVICA), Asociación de Criadores de Raza Rubia Gallega (ACRUGA), Organizaciones de Productores de Leche (OPL) o Asociación Gallega de Cooperativas Agrarias (AGACA), entre otros.

Todas las fuentes enunciadas tienen en común dos aspectos relevantes: registran valores desagregados a nivel de parcela y se actualizan de forma continua (no periódica). Es decir, se puede obtener información espacial agregada y series temporales a partir de ellas.

4. EL RETO DE LA FRAGMENTACIÓN PARCELARIA: INDICADORES PARA EL DIAGNÓSTICO DEL MERCADO DE TIERRAS RÚSTICAS

La propuesta de indicadores de seguimiento del mercado de tierras rústicas en Galicia se elaboró atendiendo los siguientes criterios: 1) seguir los estándares habituales para el diagnóstico de los mercados de tierras rústicas y poder establecer análisis comparativos con otras regiones de Europa; 2) adaptarse a los campos de información registrados en las bases de datos y las posibilidades de integración; 3) las directrices y necesidades de análisis, transversales y específicas, enunciadas por las instituciones; 4) maximizar el número de entidades implicadas en el diagnóstico (aprovechar el potencial de coordinación del diagnóstico) y 5) prestar atención a las particularidades regionales de un entorno de alta fragmentación de la propiedad (desagregar la información al menor ámbito territorial permitido por las bases de datos y desglosarla según las características identificadas como relevantes por la bibliografía en otras regiones de alta fragmentación: uso, tamaño de las parcelas, copropiedad, absentismo o integración en entidades de personalidad jurídica).

La lista de indicadores se agrupa en: indicadores de mercado, regímenes de tenencia indirecta y oferta y demanda potencial. Para todos ellos, los valores se presentarían como agregados a nivel de municipio y parroquia cuyo valor anual es la media móvil de los últimos tres años (Figura 3).

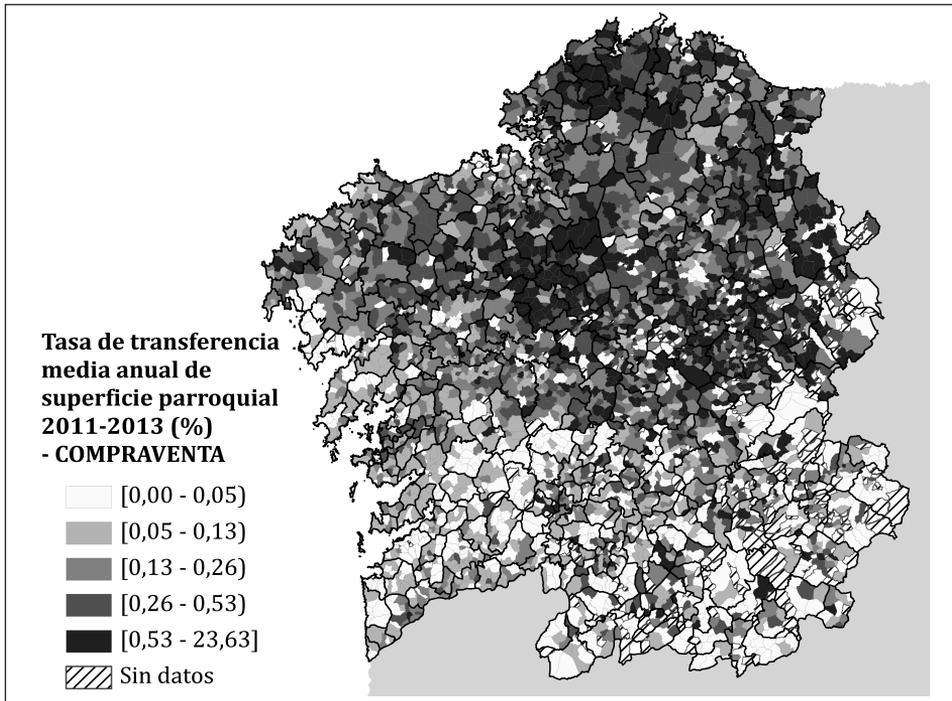
Entre los indicadores de mercado de tierras rústicas propiamente dichos se incluirían:

- La tasa de transferencia anual del número de parcelas y superficie rústica objeto de compraventa: relación entre el número de parcelas objeto de compraventa y el número de parcelas de rústica y la relación

entre la superficie objeto de compraventa y la superficie de rústica, respectivamente (por ejemplo, Figura 4).

Figura 4

TASA DE TRANSFERENCIA MEDIA ANUAL DE SUPERFICIE RÚSTICA MEDIANTE COMPRAVENTA DEL PERÍODO 2011-2013, POR PARROQUIAS



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales de la Agencia Tributaria de Galicia.

- La tasa de transferencia anual del número de parcelas y superficie rústica objeto de arrendamiento: relación entre el número de parcelas transmitidas mediante arrendamiento y el número de parcelas rústicas y relación entre la superficie transmitida mediante arrendamiento y la superficie de rústica, respectivamente.
- La distribución de la variable precio por unidad de superficie objeto de compraventa y arrendamiento: precio medio, precio mediano, rango y percentiles.

La principal fuente de datos es el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y, de forma complementaria, los datos de arrendamiento a través del Banco de Tierras de Galicia. La fuente de información para el número de parcelas y superficie de rústica sería el SIGCA. Los indicadores se desglosarán según: las clases de uso agrario, matorral y forestal; el régimen de copropiedad (parcelas en que el número de propietarios es superior a uno); el régimen de absentismo (parcelas en las que los titulares que sumen más de un 50 % de participación residan en un municipio diferente al de localización de la parcela (Crecente Maseda, 2010)) e integración en entidades de personalidad jurídica (aquellas parcelas en las que el comprador o arrendatario sea una persona jurídica).

El indicador del volumen de tierras gestionadas en régimen de tenencia indirecto propuesto es:

- La proporción de parcelas y superficie de rústica con un titular catastral diferente al titular de explotación que declara la parcela a efectos de las ayudas de la Política Agraria Común (PAC) respecto de la superficie de rústica del SIGCA. Este indicador requiere la integración del SIGCA y SIGPAC y la identificación de ambos titulares. La propia integración de ambas bases de datos permitiría detallar el estimador según usos, régimen de copropiedad y absentismo e integración en entidades de personalidad jurídica.

Los estimadores de oferta y demanda potencial propuestos son, respectivamente:

- La proporción de superficie agraria declarada a la PAC: relación entre la superficie declarada a la PAC y la superficie de uso agrario del SIGCA o SIGPAC.
- La evolución de la superficie declarada a la PAC según categorías de uso: pasto, forrajes, huerta, frutales, viñedo y aprovechamientos silvopastorales a partir del SIGPAC.
- La proporción de superficie de aptitud agraria utilizada: relación de la superficie declarada a la PAC y la superficie de clase A1 o A2 para pastos y forrajes del Mapa Digital de Capacidad Productiva de los Suelos de Galicia (Corbelle Rico et al., 2014).

- La proporción de superficie agraria gestionada por titulares de explotación de más de 55 años de edad obtenida a partir de la información del Registro de Explotaciones Agrarias de Galicia.
- La proporción de superficie de rústica a matorral en régimen de titularidad absentista obtenida a partir de la base de datos del Sistema del SIGCA.
- La carga ganadera por unidad de superficie agraria obtenida a partir de la información del Registro de Explotaciones Agrarias de Galicia: la relación entre el número de Unidades Ganaderas Mayores y la superficie de uso agrario del SIGCA o SIGPAC.
- La densidad de explotaciones prioritarias, con ayudas a la incorporación de jóvenes agricultores o para la modernización de explotaciones agrarias obtenidas a partir de las bases de datos de apoyo a las explotaciones.

Dirimanova (2008) estudió la importancia de las redes de contactos locales en el funcionamiento de los mercados de tierras rústicas en regiones de alta fragmentación y Gómez Mendoza (1987) adelantaba las particularidades de Galicia a este respecto. Por ello, se contempla la indagación de otros mecanismos de movilidad de tierras en los que las relaciones familiares o de vecindad juegan un papel importante (contratos de arrendamientos orales, compraventas en documento privado, permutas, cesiones en precario o gratuitas...). El estimador propuesto es el peso proporcional sobre la base territorial de las explotaciones de las parcelas y superficie de rústica gestionada bajo dichos regímenes de tenencia aprovechando la infraestructura del tejido asociativo del sector productivo agroforestal y la creación de una plataforma web para la recogida sistemática de datos.

Esta batería de indicadores, u otros que se pudiesen crear, dará lugar a una base de datos geoespacial disponible para descarga y visualización a través de un portal sig-web cuyo acceso puede ser público o estar acotado a las administraciones y entidades del sector privado consideradas.

5. RETOS Y OPORTUNIDADES

La formulación de indicadores es fruto del trabajo de exploración, explotación e integración de las fuentes de información enunciadas. A su vez, el acceso a la información ha sido el resultado de reuniones y convenios con

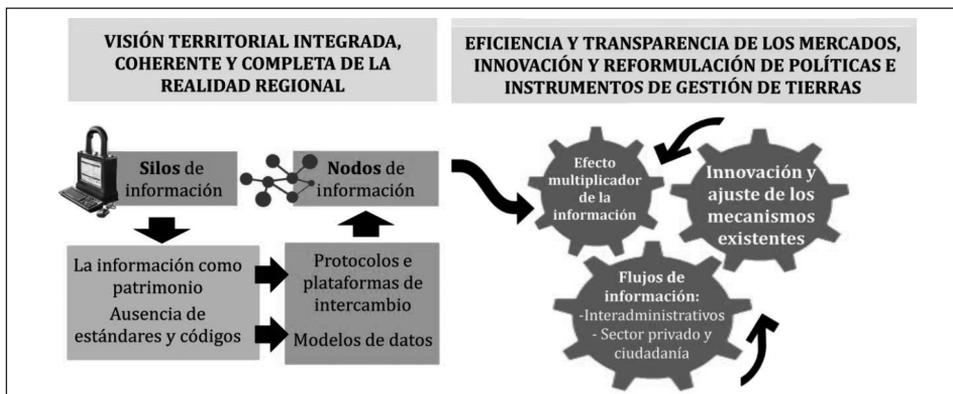
las instituciones gestoras de información conforme a la componente institucional detallada. A continuación se detalla una relación de retos y oportunidades que ambas experiencias, manejo de los datos e interacción con las instituciones, han revelado para la materialización real del protocolo.

Entre los retos a abordar:

- Las distintas fuentes funcionan en la práctica como silos de información (Ensor, 1988). Es decir, se desconoce la información almacenada en las distintas bases de datos y la ausencia de prácticas de intercambio de información deriva en un alto celo respecto a la información confidencial (incluso en los flujos interdepartamentales de la administración pública) y una nula interoperabilidad dada la ausencia de estándares de codificación de campos (identificador de parcela y de explotación o códigos de uso unificados). La constitución de nodos de información, y no silos, y la puesta en marcha de plataformas y protocolos de intercambio (en vez de convenios y soportes físicos) suponen un reto de cara al fomento de los flujos de información interdepartamentales seguros; al efecto multiplicador y sinérgico de la integración de información y, en definitiva, al ajuste de los instrumentos de gestión actuales a las distintas realidades territoriales y productivas (Figura 5).

Figura 5

EFFECTO MULTIPLICADOR DE LA INTEGRACIÓN DE INFORMACIÓN ARTICULADA EN NODOS DE ALMACENAMIENTO E IMPACTO EN LOS MERCADOS DE TIERRAS E INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DE TIERRAS



Fuente: elaboración propia.

- La aproximación a un sistema catastral multipropósito. Los nuevos paradigmas de administración de tierras apuntan a que los sistemas catastrales trasciendan la finalidad fiscal y se conviertan en instrumentos de planificación y ordenación territorial. Las directrices y lecciones aprendidas en torno a esta tarea de re-ingeniería proponen la integración con otras fuentes de información como fórmula de bajo coste (FAO, 2012) y el empleo de la infraestructura catastral preexistente como eje vertebral a través del identificador de parcela (Williamson y Ting, 2001), de forma idéntica a la integración de información propuesta en este trabajo. Los principales retos identificados en esta dirección son la descentralización de la fuerte jerarquía de la Dirección General de Catastro para poder coordinarse con las instituciones de ámbito autonómico; flexibilizar las condiciones de confidencialidad interadministrativa estableciendo protocolos de acceso seguro; promover la interoperabilidad y, finalmente, el acceso efectivo a la información catastral para el propósito investigador en materia de administración y gestión de tierras (Groenendijk y Van der Molen, 2012).
- La diversidad de dinámicas territoriales, demográficas y productivas. Las particularidades de la estructura de propiedad en Galicia esconden: 1) una amplia variedad de dinámicas demográficas locales con impacto en los perfiles de tenencia (absentismo, copropiedad...) (Pazo Labrador, 2004) y 2) una gran variedad de modelos productivos que van desde el sector lácteo o vacuno de carne con un gran impacto territorial (Lorenzana Fernández et al., 2004) hasta las pequeñas explotaciones familiares y de autoconsumo (huerta, viñedo, frutales...) que siguen teniendo una gran relevancia económica y social (Carreira Pérez y Carral Vilariño, 2014). El reto en esta dirección es explorar las características de la propiedad y tenencia propias de cada ámbito local y sectorial.

Al mismo tiempo, la implementación real del protocolo aquí descrito conllevaría la materialización de una serie de oportunidades:

- La existencia de un marco institucional y normativo específico para el diagnóstico del funcionamiento de los mercados de tierras. La Subdirección de Movilidad de Tierras de la Agencia Gallega de Desarrollo Rural (Consellería de Medio Rural e Mar) tiene competencias para centralizar el diagnóstico, en particular, la coordinación institucional, el tra-

tamiento de la información y la administración de la plataforma tecnológica diseñada. Ello representa una oportunidad frente al reto de la fragmentación institucional. Por otra parte, la *Ley 6/11, de 13 de octubre de movilidad de tierras* ampara la realización de trabajos de arbitraje, asistencia técnica, dinamización y supervisión de acciones de permutas entre propietarios que permitieran la reorganización y ordenación de parcelas en un ámbito territorial determinado. Los indicadores construidos son una oportunidad para localizar áreas de reorganización prioritarias (por ejemplo, parroquias con una carga ganadera superior a 1 UGM/ha y una alta proporción de superficie de aptitud agraria no utilizada o de propietarios absentistas a matorral). Esta es una oportunidad frente al reto del puzle de once millones de piezas.

- El diagnóstico y diseño de políticas con atención a las diferentes realidades regionales y locales. Las entidades y plataformas de seguimiento, temporal y espacial, de los mercados de tierras en otras regiones han mostrado una creciente diferenciación territorial de las dinámicas por cuestiones de localización, calidad de la tierra y tipo de oferta y demanda (Latruffe y Le Mouël, 2006; National Statistical Institute, 2013; Savills World Research, 2014). Las bases de datos autonómicas permiten la desagregación de la información a unidades de gobernanza territorial propias de cada región (por ejemplo, el registro del código de parroquia en las bases de datos de Galicia) y el análisis de los indicadores según tipos de uso del suelo y características de tenencia propias del noroeste peninsular (por ejemplo, las superficies a matorral de aprovechamiento silvopastoral (Pesqueira et al., 2009) o el absentismo como un reto histórico de la gestión de tierras en Galicia (Planchuelo Arias, 1971)).
- El ejercicio de revisión institucional e integración de información territorial ha evidenciado la importancia de identificar y considerar las instituciones regionales específicas. Por ejemplo, la delimitación cartográfica de los Montes Vecinales en Mano Común como forma de tenencia que por su condición de inalienable debería ser superficie de rústica a descontar en los indicadores de compraventa a la hora de compararlos con otras regiones y promover unas u otras medidas de articulación del mercado.

- La maximización de las funcionalidades de las fuentes de información. Las bases de datos manejadas responden a objetivos de gestión específicos (fiscalidad sobre la tierra, fiscalidad sobre las transmisiones, gestión de fondos, gestión y control de ayudas, control sanitario de las explotaciones...). La integración de información, e incluso, el propio tratamiento y comparación de los agregados territoriales de cada una de ellas permitirían, entre otros, la evaluación de la calidad de los datos almacenados, la evaluación del impacto territorial de las distintas políticas públicas y la mejora de la eficiencia, transparencia y ajuste de los mercados de tierras.

A pesar de los retos, la consolidación de un protocolo de diagnóstico del mercado de tierras rústicas que integre las tres componentes propuestas (institucional, técnica y tecnológica) emerge como una oportunidad clave para promover un debate integral sustentado en datos sobre las políticas e instrumentos de gestión de tierras vigentes. A su vez, se considera que la información generada aporta transparencia a los mercados y puede tener un impacto directo en la promoción y localización de iniciativas productivas en base a la tierra. Finalmente, el trabajo evidencia la fragmentación institucional, como reto y como oportunidad de obtener una visión integral de las dinámicas territoriales a través de la diagnosis del mercado de tierras.

BIBLIOGRAFÍA

- BROMLEY, D. W. (2009). Formalising property relations in the developing world: The wrong prescription for the wrong malady. *Land Use Policy*, 26 (1): p. 20-27.
- CARREIRA PÉREZ, X. C. y CARRAL VILARIÑO, E. (2014). *O pequeno é grande. A agricultura familiar como alternativa: o caso galego*. 1ª ed. Ourense: Através. 269 p.
- CIAIAN, P.; KANCS, D. y SWINNEN, J. (2010). *EU Land Markets and the Common Agricultural Policy*. Brussels: Centre for European Policy Studies. 367 p.
- CORBELLE RICO, E.J.; VILA GARCÍA, D. y CRECENTE MASEDA, R. (2014). *Mapa dixital de capacidade produtiva dos solos de Galicia*. Universidade de Santiago de Compostela. < <http://sit.usc.es>>
- CRECENTE MASEDA, R. (2010). *Informe técnico de actividades no marco do convenio "Realización de actividades para o rural galego relativas á planifi-*

- cación sostenible do uso do solo e da xestión de terras*". Santiago de Compostela: Axencia Galega de Desenvolvemento Rural, p. 151.
- DEININGER, K. (2003). *Land policies for growth and poverty reduction*. Washington: World Bank and Oxford University Press. 292 p.
- DEININGER, K., SAVASTANO, S. y CARLETTO, C. (2012). Land Fragmentation, Cropland Abandonment, and Land Market Operation in Albania. *World Development*, 40 (10): 2108-2122.
- DGC. (2015). Portal de la Dirección General de Catastro de España. Estadísticas catastrales. <<http://www.catastro.minhap.gob.es/esp/estadisticas.asp>> [Consultada noviembre de 2015]
- DIRIMANOVA, V. (2004). Land Market with Fragmented Landownership Rights in Bulgaria: An Institutional Approach. *European Association of Agricultural Economists*. Ashford (UK). 2004:12.
- DIRIMANOVA, V. (2008). The importance of local networks for solving land fragmentation problems in Bulgaria. *12th Biennial Conference of the International Association for the Study of Commons (IASC): Governing shared resources: connecting local experience to global challenges*. University of Gloucestershire. Cheltenham, (England).
- ENRÍQUEZ GARCÍA, M.J. y CORBELLE RICO, E.J. (2016). La compraventa de tierras rústicas en Zonas de Especial Interés Agrario en Galicia: un nuevo mapa para un viejo precepto. *Revista Galega de Economía*, 25 (1): p. 103-120.
- ENSOR, P.S. (1988). *The functional silo syndrome*. AME Target, p. 16.
- EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (2010). *Land in Europe: prices, taxes and use patterns*. Land use Technical report No 4/2010. Copenhagen: Office for Official Publications of the European Union, p. 64.
- FAO. (2012). *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, p. 40.
- GÓMEZ MENDOZA, J.G. (1987). Ausencia de un modelo unilineal de evolución de los regímenes de tenencia en el siglo XX. En: Cano García, G. (Ed). *Estructuras y regímenes de tenencia de la tierra en España*. Madrid: Secretaría General Técnica. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, p. 143-186.
- GROENENDIJK, L.; BENNETT, R. y VAN DER MOLEN, P. (2012). *Land administration as an academic discipline: to be, or not to be*. Roma: FIG Working Week.
- HARRISON, A. (1982). *Factors influencing ownership, tenancy, mobility and use of farmland in the member states of the European Community*. Luxembourg: Office for official publications of the European communities. p.156.

- INE. (2015). Estadística de Transmisiones de derechos de propiedad. Instituto Nacional de Estadística.
- LATRUFFE, L. y LE MOUËL, C. (2006). *Description of agricultural land market functioning in partner countries*. Rennes: INRA-ESR p. 146.
- LÓPEZ IGLESIAS, E. (1995). El mercado de tierra en Galicia: unas primeras conclusiones a partir de una investigación comarcal. *Revista española de economía agraria*. 147: p. 215-253.
- LORENZANA FERNÁNDEZ, R. et al. (2004). La tipología de las explotaciones en función de su viabilidad económica y demográfica: aplicación a las explotaciones de bovino en Galicia. *Economía agraria y recursos naturales*. 4: p. 63-85.
- NATIONAL STATISTICAL INSTITUTE. (2013). *Land market and rents in agriculture in the Republic of Bulgaria during the period 2010-2012*. Sofía: National Statistical Institute, p. 294.
- PAZO LABRADOR, A.J. (2004). La evolución reciente de la población gallega a escala parroquial: ensayo de representación cartográfica. *Minius: Revista do Departamento de Historia, Arte e Xeografía*. 2004: p. 241-260.
- PÉREZ IGLESIAS, M.L. (1987). Transformaciones recientes de los regímenes directos de tenencia de la tierra en Galicia. En: Cano García, G. (Ed). *Estructuras y regímenes de tenencia de la tierra en España*. Madrid: Secretaría General Técnica. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, p. 309-322.
- PESQUEIRA, X. et al. (2009.) Cambios en la estructura y diversidad de matorrales atlánticos de Galicia sometidos a usos tradicionales. *5º Congreso Forestal Español*. Sociedad Española de Ciencias Forestales y la Junta de Castilla y León. 21-25 de septiembre de 2009. Ávila
- PETRZELKA, P.; MA, Z. y MALIN, S. (2013). The elephant in the room: absentee landowner issues in conservation and land management. *Land Use Policy*. 30: p. 157-166.
- PLANCHUELO ARIAS, E. (1971). La propiedad rústica de los ausentes y el problema de las tierras incultas en el minifundio lucense. *Revista de Estudios Agrosociales*. 74: p. 77-99.
- RODRIK, D.; SUBRAMANIAN, A. y TREBBI, F. (2004). Institutions rule: the primacy of institutions over geography and integration in economic development. *Journal of Economic Growth*. 9 (2): p. 131-165.
- RODRIK, D. (2007). *One economics, many recipes: globalization, institutions and economic growth*. Princeton: Princeton University Press. p. 280.
- SAVILLS WORLD RESEARCH. (2014). *Market Survey. UK: Agricultural Land*. Technical Report. UK: Savills World Research, p. 14.
- SWINNEN, J.; CIAIAN, P. y KANCS, D. (2008). *Study on the Functioning of Land Markets in the EU Member States under the Influence of Measures applied*

- under the Common Agricultural Policy*. Brussels: Centre for European Policy Studies, p. 318.
- SWINNEN, J. y VRANKEN, L. (2009). *Land and EU accession: Review of the transitional restrictions by new member states on the acquisition of agricultural real estate*. Brussels: Centre for European Policy Studies, p. 104.
- TILLACK, P. y SCHULZE, E. (2000). *Land ownership, land markets and their influence on the efficiency of agricultural production in Central and Eastern Europe*. Wissenschaftsverlag: Vauk Kiel KG, p. 485.
- TORRES LUNA, M.P. y LOIS GONZÁLEZ, R.C. (1992). Los regímenes de tenencia en Galicia (España): el caso de las provincias interiores. *Investigaciones geográficas*. 10: p. 57-66.
- VILLARES PAZ, R. (1982). *La propiedad de la tierra en Galicia: 1500-1936*. Madrid: Siglo XXI, p. 453.
- VRANKEN, L. et al. (2011). Property rights imperfections and asset allocation: Co-ownership in Bulgaria. *Journal of Comparative Economics*. 39: 159-175.
- WALLACE, J. y WILLIAMSON, I. (2006). Building land markets. *Land Use Policy*. 23: p. 123-135.
- WILLIAMSON, I. y TING, L. (2001). Land administration and cadastral trends—a framework for re-engineering. *Computers, Environment and Urban Systems*. 25: p. 339-366.
- WILLIAMSON, I. et al. (2010). *Land administration for sustainable development*. CA: ESRI Press Academic Redlands, p. 512.

RESUMEN

El diagnóstico del mercado de tierras rústicas en Galicia, una oportunidad frente a los retos de la fragmentación institucional y el puzle de once millones de piezas

La tierra es un factor de producción limitado y el seguimiento de los mecanismos de redistribución de derechos de la propiedad es una herramienta de carácter estratégico para mejorar la competitividad y sostenibilidad de los territorios, particularmente en regiones de alta fragmentación parcelaria, pero también institucional a tenor de los múltiples instrumentos de gestión y administración de tierras formulados. Galicia es un ejemplo de ambas.

El objetivo del presente trabajo es desarrollar un protocolo de diagnóstico del mercado de tierras rústicas en Galicia como herramienta para promover la coordinación institucional autonómica en materia de gestión de tierras y generar información territorial útil en los procesos de reorganización parcelaria.

El resultado es un esquema de tres componentes (institucional, técnica y tecnológica) que permitiría integrar las bases de datos de diferentes organismos de gestión de tierras, obtener indicadores geoestadísticos (como los índices de transferencia de superficie rústica mediante compraventa y arrendamiento y de oferta y demanda potencial a nivel parroquia) e integrarlos en una plataforma SIG web.

PALABRAS CLAVE: mercado de tierras, fragmentación de la propiedad, coordinación institucional, reorganización parcelaria

CÓDIGOS JEL: Q1.

ABSTRACT

The diagnosis of rural land markets, a tool for facing institutional fragmentation and the Galician puzzle of eleven million pieces

Land is a scarce factor of production. Monitoring programs of mechanisms for redistributing property land rights provide strategic information to improve competitiveness and sustainability of territories. They are particularly useful in regions with severe land ownership fragmentation, and institutional fragmentation too, under the multiple land management instruments formulated.

This paper seeks to outline a rural land market diagnosis in Galicia as a tool to promote institutional coordination and generate useful territorial information in the processes of land reorganization.

The result is a three-component scheme (institutional, technical and technological) that would integrate the databases of different land management institutions, get geostatistical indicators of rural land market operation (such as transfer rate of rustic areas by trade and lease) and integrate them in a GIS web platform for territorial visualization.

KEY WORDS: rural land markets, land fragmentation, institutional coordination, rural land reorganization

JEL CODES: Q1.