

NUEVOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y AGRARIA DE GALICIA¹

LUIS MIGUEZ MACHO

Catedrático de Derecho administrativo

Universidad de Santiago de Compostela

SUMARIO: I.- INTRODUCCIÓN. II.- ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EQUILIBRIO DEMOGRÁFICO TERRITORIAL. II.1.- LA NECESIDAD DE INTEGRAR EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DEL OBJETIVO DEL EQUILIBRIO DEMOGRÁFICO TERRITORIAL. II.2.- FUNCIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN RELACIÓN CON EL EQUILIBRIO DEMOGRÁFICO TERRITORIAL. II.3.- INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO PARA EL EQUILIBRIO DEMOGRÁFICO TERRITORIAL. III.- ORDENACIÓN AGRARIA Y DINAMIZACIÓN RURAL. III.1.- DE LA REESTRUCTURACIÓN DE LA PROPIEDAD AGRARIA A LA RECUPERACIÓN Y PUESTA EN VALOR DE LA TIERRA AGRARIA PRODUCTIVA. III.2.- EL BANCO DE TIERRAS DE GALICIA. III.3.- LA INTRODUCCIÓN DE NUEVOS INSTRUMENTOS DE RECUPERACIÓN Y PUESTA EN VALOR DE LA TIERRA AGRARIA PRODUCTIVA. IV.- CONCLUSIONES.

I.- INTRODUCCIÓN

La Exposición de Motivos del anteproyecto de Ley de impulso demográfico de Galicia², después de explicar en su apartado I las causas del actual proceso de disminución de la natalidad y consiguiente envejecimiento y descenso de la población, señala también incidentalmente que “a esta compleja situación se añade un reparto de la población en el territorio que tiende cada vez más a concentrarse en las provincias occidentales, en las mayores áreas urbanas y en los ayuntamientos litorales”. La consulta de la evolución de la población gallega desde el censo de 1981 hasta el padrón municipal de 2018 corrobora que, tras la implantación del autogobierno en Galicia, hay comarcas rurales, casi todas de interior,

¹ Este trabajo, expuesto el día 15 de noviembre de 2019 en el *Seminario sobre políticas innovadoras de dinamización rural en Galicia*, celebrado en la Facultad de Derecho de la Universidad de La Coruña, se ha elaborado en el marco del Proyecto de Investigación *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación en el medio rural* (RTI2018-099804-A-100), financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades.

² <https://transparencia.xunta.gal/tema/informacion-de-relevancia-xuridica/normativa-en-tramitacion/pendente-de-aprobacion/-/nt/0401/anteproxecto-lei-impulso-demografico-galicia>. Última consulta el 4 de noviembre de 2019.

que han perdido más de la mitad de su población³, por lo que las políticas públicas de la actual etapa democrática y autonómica no han servido para atenuar dicha tendencia, a pesar de que se haya incrementado de manera ostensible la dotación de infraestructuras y servicios de todo tipo en esas zonas, lo que incluye en particular la mejora de las vías de comunicación.

Por consiguiente, Galicia no sólo necesita diseñar y aplicar políticas públicas efectivas de impulso demográfico, que es a lo que va dirigido el mencionado anteproyecto de ley, sino también de equilibrio demográfico territorial y dinamización rural. De otra forma, se corre el riesgo de que, si tuviesen éxito las políticas de impulso demográfico, pero se mantuviese la actual tendencia de asentamiento de la población en las zonas urbanas y costeras, el problema de la despoblación del medio rural y del interior se podría agravar ulteriormente.

No parece necesario extenderse acerca de los perjuicios que supone la despoblación del medio rural. Además de las consecuencias sobre el patrimonio cultural, etnográfico y arquitectónico de las zonas que se quedan sin población, hay también graves repercusiones ambientales, que se pueden encontrar reflejadas en el reciente Dictamen de la Comisión especial no permanente del Parlamento de Galicia de estudio y análisis de las reformas de la política forestal, de prevención y extinción de incendios forestales y del plan forestal de Galicia, aprobado el 31 de julio de 2018, en el que se evalúa la experiencia acumulada desde 2006 y, específicamente, la extraordinaria ola de incendios que sufrió Galicia en octubre de 2017⁴. Este documento analiza con detalle en sus apartados 3.3.3.1 y 3.3.3.2 los procesos de desagrarización y de envejecimiento y pérdida de población en el medio rural, que provocan el abandono de la tierra agraria productiva, al que sigue la extensión desordenada de la vegetación y del bosque no ordenado, que, a su vez, es una de las principales causas del aumento de la peligrosidad de los incendios forestales.

Para hacer frente a esta situación desde el punto de vista jurídico, hay dos tipos de instrumentos que se pueden tomar en consideración: los de ordenación del territorio y los de ordenación agraria. Así, lo primero que se va a estudiar es el papel que le corresponde

³ La población total de Galicia ha disminuido ligeramente en ese período (de 2.811.912 a 2.701.743 habitantes), pero nos encontramos con que, en la provincia de Lugo, la comarca de Ancares ha pasado de 21.407 a 10.019 habitantes, la de Chantada de 21.367 a 13.389, la de Fonsagrada de 12.557 a 5.075, la de Meira de 8.974 a 5.125 y la de Quiroga de 10.197 a 5.245; más dramático aún es el caso de la provincia de Orense, donde la Baja Limia ha pasado de 19.112 a 6.782 habitantes, la Limia de 41.480 a 20.340, el Ribeiro de 31.382 a 15.985, Tierra de Caldelas de 9.794 a 2.842, Tierra de Celanova de 38.907 a 17.433, Tierra de Trives de 11.240 a 4.023 y la comarca de Viana de 12.336 a 5.811. En cambio, en la provincia de La Coruña un descenso de la población proporcionalmente tan fuerte sólo se aprecia en la comarca de Ortegá, que ha pasado de 21.614 a 12.238 habitantes, y en la de Pontevedra en la comarca de Paradanta, que ha pasado de 25.083 a 12.259 habitantes. Los datos están tomados del Instituto Gallego de Estadístico, que se basa en los del censo (para 1981) y el padrón municipal (para 2018) que publica el Instituto Nacional de Estadística.

⁴ *Boletín Oficial del Parlamento de Galicia*, X legislatura, núm. 346, de 10 de agosto de 2018.

desempeñar a la ordenación del territorio en la consecución del objetivo del equilibrio demográfico territorial. Para ello se recordará el sentido y finalidad de esta política como función pública global que planifica los diferentes usos del territorio y que no se puede reducir simplemente a una especie de urbanismo supramunicipal. En esta línea, los instrumentos de ordenación del territorio tienen que integrar entre sus objetivos el equilibrio demográfico territorial, identificando las áreas despobladas o en riesgo de despoblación, definiendo los usos productivos del suelo admisibles en esas zonas que habría que fomentar, y planificando las infraestructuras y los servicios necesarios para la implantación de actividades productivas y la fijación de población en ellas.

Sobre esta base, en una segunda parte se abordarán los instrumentos de ordenación agraria que pueden servir para la dinamización del medio rural. El punto de partida es la aparición, al lado de la política tradicional de reestructuración de la propiedad agraria, de otra orientada a la movilización de la tierra agraria productiva, pues el principal problema al que se enfrenta el medio rural gallego en la actualidad ya no es sólo el minifundismo, sino sobre todo el abandono de la tierra. Hace ya una más de una década que se ha implantado un instrumento específico para la mediación entre los propietarios que desean ofrecer sus fincas para usos agrarios productivos y los demandantes de tierra para estos fines, el Banco de Tierras de Galicia, pero parece necesario ir más allá y diseñar nuevos instrumentos de recuperación y puesta en valor de las áreas de tierra agraria productiva abandonada o deficientemente cultivada. Sin embargo, desde el punto de vista jurídico ello presenta obstáculos de no fácil resolución, empezando por el de la determinación de la titularidad de muchas de las fincas en estado de abandono.

II.- ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EQUILIBRIO DEMOGRÁFICO TERRITORIAL

II.1.- La necesidad de integrar en la ordenación del territorio el objetivo del equilibrio demográfico territorial

La ordenación del territorio se concibe en la actualidad como una función pública global dirigida a planificar los usos del territorio y coordinar las actuaciones con incidencia territorial de las diferentes Administraciones públicas, con el fin de conseguir un desarrollo

sostenible y territorialmente equilibrado⁵. Aunque en nuestro país su origen se halla en la legislación urbanística, en concreto en el Plan nacional de urbanismo que preveía la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana⁶ y en los Planes directores territoriales de coordinación que añadió la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la anterior, luego recogidos en los artículos 8 y 9 del texto refundido aprobado por el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril (instrumentos todos ellos que no llegaron a ponerse en práctica)⁷, la ordenación del territorio no es una simple planificación urbanística a escala supramunicipal, como han puesto de manifiesto las leyes de ordenación del territorio que las Comunidades autónomas han venido aprobando después de la Constitución de 1978.

En efecto, la Constitución enuncia en su artículo 148.1.3^a la ordenación del territorio, junto con el urbanismo y la vivienda, pero de manera claramente diferenciada, como una de las materias sobre la que todas las Comunidades autónomas podían asumir competencias desde el primer momento y, en consecuencia, así ocurrió en los distintos estatutos de autonomía⁸. En el caso de Galicia, la utilización de ese título competencial para dictar una ley de ordenación del territorio tuvo que esperar hasta 1995, cuando se aprobó la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia, hoy en proceso de ser sustituida por una nueva norma cuyo anteproyecto ya ha sido objeto de información pública⁹.

La Ley de ordenación del territorio de Galicia todavía vigente define en su artículo 2 la ordenación del territorio como “el conjunto de criterios expresamente formulados, que regulen las actuaciones y los asentamientos sobre el territorio, a fin de conseguir una adecuada interrelación entre población, actividades, servicios e infraestructuras con el territorio gallego en que se implantan, coordinando las actuaciones sobre el territorio de los distintos órganos y diferentes administraciones públicas”. Sin embargo, entre los objetivos

⁵ Véase, en particular, la Carta europea de la ordenación del territorio aprobada en la 6^a Conferencia europea de ministros responsables de la ordenación del territorio del Consejo de Europa (CEMAT) (Torremolinos, 19 y 20 de mayo de 1983); el texto oficial en inglés puede consultarse en <https://www.coe.int/en/web/conference-ministers-spatial-planning/adopted-texts> (existe también versión oficial en francés). Última consulta el 4 de noviembre de 2019.

⁶ El artículo 7 de ésta disponía que “el Plan nacional de urbanismo configurará las grandes directrices de la organización urbanística del territorio español, en función de las conveniencias de la ordenación social y económica, para el mayor bienestar de la población”.

⁷ Según el artículo 8.1 del citado texto refundido, “los Planes Directores Territoriales de Coordinación establecerán, de conformidad con los principios del Plan Nacional de Ordenación y de la Planificación Económica y Social y las exigencias del desarrollo regional, las directrices para la ordenación del territorio, el marco físico en que han de desarrollarse las previsiones del Plan y el modelo territorial en que han de coordinarse los Planes y Normas a que afecte”.

⁸ El Estatuto de Autonomía de Galicia la recoge en el número tres de su artículo 27, desdoblándola en “ordenación del territorio y del litoral”.

⁹ <https://transparencia.xunta.gal/tema/informacion-de-relevancia-xuridica/normativa-en-tramitacion/pendente-de-aprobacion/-/nt/0341/anteproxecto-lei-ordenacion-territorio-galicia>. Última consulta el 4 de noviembre de 2019.

fundamentales recogidos en el artículo 3 de la ley no está el equilibrio demográfico territorial, como tampoco aparece en el artículo 3 del anteproyecto de la nueva ley entre los fines de la actuación pública en materia de ordenación del territorio. Con todo, este último anteproyecto sí contiene una mención incidental a la cuestión en el segundo párrafo de su artículo 8, dedicado al “sistema rural de Galicia”, donde se lee que “los instrumentos de ordenación territorial prestarán una especial atención a los espacios rurales de Galicia, con el objetivo de asegurar la permanencia en el territorio de su población, contribuyendo a la viabilidad de las actividades económicas que pudiesen en él desarrollarse, compatibles con la defensa de sus valores”.

Teniendo en cuenta las dimensiones del problema de la despoblación del medio rural en Galicia, esta mención resulta insuficiente. La ordenación del territorio debería integrar de forma expresa el equilibrio demográfico territorial como uno de sus objetivos principales, ya que, como se ha dicho, es la función pública global que puede articular de forma conjunta las políticas y actuaciones públicas orientadas a luchar contra la despoblación y a dinamizar el medio rural, en el marco del respeto a los principios del desarrollo sostenible y de la protección del medio rural que se recogen en la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural. Así se daría un importante paso para la corrección de la falta de efectividad que han demostrado las políticas públicas desarrollada en la actual etapa democrática y autonómica a la hora de mantener el equilibrio demográfico territorial en Galicia.

II.2.- Función de los instrumentos de ordenación del territorio en relación con el equilibrio demográfico territorial

El principal instrumento de ordenación del territorio existente en Galicia, en el marco de lo dispuesto por la vigente Ley de ordenación del territorio, son las Directrices de ordenación del territorio, aprobadas definitivamente por el Decreto de la Xunta de Galicia 19/2011, de 10 de febrero. Estas Directrices enuncian en su apartado 1.2.g), entre los objetivos prioritarios de las referencias para la formulación de las actuaciones con incidencia territorial, el consistente en “impulsar procesos socioeconómicos que dinamicen las áreas rurales que más acusan los efectos de la crisis demográfica y de la despoblación”. Más adelante, en su apartado 1.3.1, que configura el sistema de asentamientos de población de Galicia, se señala como una de las funciones del sistema urbano intermedio “prevenir la despoblación y la agudización de los desequilibrios territoriales en amplias zonas del

interior”, de la misma manera que los llamados “nodos para el equilibrio del territorio” “constituyen una base imprescindible para impulsar estrategias de desarrollo social y económico en ámbitos amenazados por la despoblación”.

Dentro de las determinaciones para el desarrollo de las actividades productivas en el medio rural, la primera que se recoge (apartado 3.3.1), aunque con un carácter paradójicamente orientativo, consiste en que “con el objetivo de alcanzar una mejor integración territorial de las actuaciones promovidas por las diferentes administraciones sectoriales con competencias en agricultura, ganadería, montes, espacios naturales, etc., las actuaciones de gestión de tierras como concentraciones parcelarias, agrupaciones de propietarios, ordenación forestal, ordenación de cultivos, regulación y ordenación de usos, ejecución de infraestructuras y equipamientos rurales, etc. se desarrollarán en coordinación con los instrumentos de ordenación del territorio para garantizar una mejor coordinación territorial”. Esta vinculación, que debería ser obligada, entre ordenación del territorio y ordenación agraria también se expresa en la siguiente determinación (apartado 3.3.2), que dispone que “la Xunta de Galicia cartografiará las zonas del territorio de mayor aptitud agroganadera y forestal, teniendo en cuenta, entre otros criterios, las condiciones edafoclimáticas, orografía, usos actuales y evolución pasada, los valores culturales asociados a estructuras y usos, así como la presencia de explotaciones agroganaderas y forestales, y la consideración de los distintos aprovechamientos forestales (madera, frutos y pastos, entre otros)” y propone que “para su integración en el sistema de ordenación territorial, esta zonificación se podrá realizar por medio de un plan de ordenación del medio físico (POMF) para el conjunto de Galicia”. En la misma línea, el apartado 3.3.8 indica que las Directrices de ordenación del territorio cumplen en Galicia la función de las directrices estratégicas territoriales de ordenación rural que prevé el artículo 12 de la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural.

Específicamente en relación con el problema de la despoblación, el apartado 3.3.10 de las Directrices señala que “las administraciones, para evitar el despoblamiento y el envejecimiento del interior de Galicia y para asegurar el desarrollo sostenible, promoverán el mantenimiento, recuperación y nueva implantación de actividades con capacidad de generar y diversificar empleo en las zonas rurales sobre la base de las potencialidades endógenas del territorio, en este caso relacionadas con el sector primario (agrarias, ganaderas, y forestales) y su fase de transformación de productos, pero también con los restantes sectores económicos, y desarrollarán programas con el objetivo de mejorar la productividad y competitividad e introducir fórmulas de explotación más sostenibles”.

Aunque no cabe duda de que estas previsiones constituyen un avance con respecto a la omisión de toda referencia al equilibrio demográfico territorial en la Ley de ordenación del territorio, producto del carácter más reciente de las Directrices, tampoco resultan suficientes. Para abordar debidamente el problema de la despoblación del medio rural, las directrices de ordenación del territorio deberían contener al menos tres tipos de determinaciones básicas: la identificación de las áreas del territorio gallego que se deban considerar despobladas o en riesgo grave de despoblación; la identificación de los usos productivos del suelo admisibles en esas zonas que habría que fomentar; y la planificación de las infraestructuras y servicios necesarios para facilitar en ellas la implantación de actividades productivas y la fijación de población.

La primera cuestión exigiría un diagnóstico riguroso del fenómeno de la despoblación del medio rural en Galicia, con el análisis de sus causas y de las zonas más afectadas, así como la selección de aquellas en las que la actuación pública debería ser prioritaria, bien por la gravedad de la situación, bien por la concurrencia de factores que podrían propiciar el éxito de la recuperación del equilibrio demográfico. En particular, las actuaciones que conlleven el empleo de fondos públicos deberían concentrarse donde existan motivos sociales de urgencia que lo justifiquen o perspectivas razonables de éxito. Todo esto tendría que acompañarse de una reformulación de las “zonas de actuación intensiva”, previstas en el apartado 3.3.9 de las Directrices de ordenación del territorio¹⁰ y desarrolladas en el título IX de la Ley 4/2015, de 17 de junio, de mejora de la estructura territorial agraria de Galicia¹¹, de la que se tratará en la siguiente parte de este estudio, a fin de que se tuviese en cuenta en su delimitación el objetivo del equilibrio demográfico territorial.

¹⁰ Señala ese apartado que “la Xunta de Galicia podrá identificar las zonas de actuación intensiva para incrementar su sostenibilidad, competitividad y desarrollo rural integral. Estas zonas podrán apoyarse en los límites parroquiales (y podrán incluir una o varias parroquias) y serán objeto de un plan de actuación integral en, al menos, uno o varios de los siguientes ámbitos: dotación y mejora de la infraestructura vial, abastecimiento y saneamiento de agua, gestión de residuos, equipamientos y servicios comunitarios, vivienda rural, electrificación rural y telecomunicaciones, reorganización parcelaria, ordenación de usos, restauración del paisaje o cualquier otro que permita el desarrollo rural”. De manera similar, el artículo 47 de la Ley del Parlamento de Galicia 6/2011, de 13 de octubre, de movilidad de tierras, habla de unas “zonas de actuación agraria prioritaria” que serán “zonas de actuación intensiva en función de sus especiales valores agrarios o medioambientales, donde podrá priorizar sus actividades así como instar a las restantes entidades con competencias en materias en el ámbito rural para ejecutar planes integrales de gestión de tierras y desarrollo territorial con el contenido, alcance y procedimiento de elaboración y ejecución que se establezca en el correspondiente decreto de declaración”.

¹¹ De una forma extremadamente confusa, el artículo 78 de la ley señala que “estas serán zonas de actuaciones intensivas en función de sus especiales valores agrarios o ambientales, donde priorizará sus actividades, así como instará a las restantes entidades con competencias en materia en el ámbito rural para ejecutar planes integrales de gestión de tierras y desarrollo territorial, con el contenido, alcance y procedimiento de elaboración y ejecución que se establezca en el correspondiente decreto de declaración”.

El segundo tipo de determinaciones incluirían la identificación de las zonas agrarias productivas en estado de abandono o de cultivo deficiente, así como de los usos del suelo complementarios del agropecuario y forestal que serían compatibles en esas zonas con los principios del desarrollo sostenible y de la protección del medio rural. Así se sentarían las bases sobre las que tendrían que operar los instrumentos de ordenación agraria que se abordarán en la siguiente parte de esta exposición.

Por último, el tercer tipo de determinaciones debería orientarse de manera especial a la introducción en las áreas despobladas o en riesgo grave de despoblación de las infraestructuras y servicios de la sociedad digital, que hoy resultan esenciales para favorecer tanto la implantación de actividades productivas como la fijación de población y la prestación de servicios adaptados a las necesidades de ésta, en la línea de lo que dispone el artículo 26 de la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural¹². En este sentido, convendría incorporar la noción de “territorios inteligentes”, que constituye la extensión al medio rural del concepto ya consagrado de “ciudades inteligentes” o “smart cities”.

II.3.- Instrumentos de ordenación del territorio para el equilibrio demográfico territorial

Las determinaciones de las Directrices de ordenación del territorio (las cuales, como se ha dicho, en Galicia actúan también como directrices estratégicas territoriales de ordenación rural) deberían desarrollarse mediante instrumentos de ordenación del territorio específicos para el equilibrio demográfico territorial. Con esto no se está diciendo que haya que diseñar necesariamente nuevos tipos de instrumentos de ordenación del territorio, dado que cabría recurrir a los ya previstos en la legislación vigente. Así, los programas coordinados de actuación regulados en los artículos 16 y siguientes de la Ley de ordenación del territorio de Galicia podrían utilizarse para coordinar las actuaciones de las distintas Administraciones públicas implicadas en la lucha contra la despoblación y en la dinamización rural, bien en todo el territorio gallego, bien en las zonas que se señalasen en las Directrices de ordenación del territorio como de intervención prioritaria¹³. También los

¹² Este precepto, relativo a las tecnologías de la información y la comunicación, prevé que el Programa de Desarrollo Rural Sostenible de la Administración general del Estado, para potenciar la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación en el medio rural, podrá establecer medidas destinadas a mejorar la extensión y calidad de la cobertura de las telecomunicaciones en el medio rural, fomentar la formación y el uso por parte de la población del medio rural de tecnologías de la información y la comunicación y promover la formación, investigación e innovación tecnológica en los diversos sectores de actividad económica en el medio rural, así como la creación de redes de innovación en las zonas rurales.

¹³ El artículo 16 de la Ley de ordenación del territorio Galicia señala que estos programas tienen por funciones formular un programa plurianual, referido a la totalidad del ámbito de la Comunidad autónoma o a algunas de

planes de ordenación del medio físico, regulados en los artículos 26 y siguientes de aquélla y que no tienen que limitarse forzosamente a la protección de los recursos naturales, podrían resultar aptos para ordenar zonas despobladas o en riesgo grave de despoblación.

Sin embargo, el anteproyecto de nueva Ley de ordenación del territorio de Galicia arroja algunas sombras sobre estas posibilidades de planificación territorial orientada al equilibrio demográfico territorial, porque ya no contempla los dos tipos de instrumentos de ordenación del territorio que se acaban de mencionar. Se mantienen, en cambio, los planes territoriales integrados, pero tal como se definen en el artículo 31 del anteproyecto (“instrumentos dirigidos a la organización de áreas geográficas supramunicipales de características homogéneas o de aquellas que, por su tamaño y relaciones funcionales, demanden una planificación de los usos del suelo, de las actividades productivas, de las infraestructuras y de lo equipamientos de tipo comarcal y de carácter integrado”), no parece que sean los instrumentos más adecuados para desarrollar las determinaciones de las directrices de ordenación del territorio en materia de lucha contra la despoblación y de dinamización del medio rural. Lo mismo sucede con los planes sectoriales y los proyectos de interés autonómico, previstos en el anteproyecto para sustituir a los actuales planes y proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal, debido en un caso a su naturaleza sectorial y no global y en el otro a su excesiva concreción, que les priva de carácter auténticamente planificador.

Una posible solución a esta dificultad sería la integración en la legislación de ordenación del territorio de los planes de desarrollo rural previstos en la legislación en la materia. Por una parte, están los planes por zona rural diseñados en el artículo 13 de la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural, los cuales, por su finalidad de promover estrategias de desarrollo rural por zonas, serían especialmente aptos para recoger las actuaciones que las Administraciones competentes pretendan abordar para la lucha contra la despoblación y la dinamización de áreas concretas del medio rural. El apartado 3.3.8 de las Directrices de ordenación del territorio aclara que en Galicia “los planes de zona serán elaborados por el órgano de coordinación de los distintos departamentos y entidades de la Xunta de Galicia que se designe para dicha función, con la participación de los agentes de cada territorio” y añade que “es preciso que su contenido responda a un método apropiado de

las áreas del mismo, de carácter sectorial o intersectorial, integrando las actuaciones propuestas por las distintas administraciones u organismos públicos que operen en el ámbito de la Comunidad autónoma, y determinar, conjuntamente y de acuerdo con el régimen de competencias establecido por la legislación vigente, las Administraciones u organismos responsables de su ejecución y, en su caso, los criterios para establecer los necesarios acuerdos o convenios entre las Administraciones públicas que deban proceder a su desarrollo conjunto.

planificación territorial y que sus actuaciones estén adaptadas a las necesidades y potencialidades de cada zona rural y que en su elaboración se preste una especial atención a los criterios definidos por los instrumentos territoriales definidos en la Ley 10/1995, de ordenación del territorio de Galicia”.

Por otra parte, están los planes de actuación integral previstos para las zonas de actuación intensiva por el artículo 81 de la Ley de mejora de la estructura territorial agraria de Galicia, cuyo contenido no es muy distinto al de los planes por zona rural. Se podría, así pues, combinar ambos tipos de planes y consagrarlos legislativamente como verdaderos instrumentos de ordenación territorial, atribuyéndoles, entre otras funciones, la de concretar las determinaciones de los instrumentos de rango superior relativas al equilibrio demográfico territorial, mediante la planificación de las actuaciones dirigidas de manera específica a luchar contra la despoblación y a dinamizar zonas delimitadas del medio rural.

III.- ORDENACIÓN AGRARIA Y DINAMIZACIÓN RURAL

III.1.- De la reestructuración de la propiedad agraria a la recuperación y puesta en valor de la tierra agraria productiva

La Ley de mejora de la estructura territorial agraria de Galicia, que ha derogado la Ley 10/1985, de 14 de agosto, de concentración parcelaria para Galicia (y también la Ley 11/1983, de 29 de diciembre, de actuación intensiva en las parroquias rurales), constituye un importante hito en la regulación de la reforma de las estructuras agrarias, porque da los primeros pasos para integrar este proceso en un concepto más amplio de desarrollo rural y hacer que de esta forma se pueda convertir en un instrumento de lucha contra la despoblación y de dinamización del medio rural. La Exposición de Motivos de la ley destaca que la reforma de las estructuras agrarias ya no se puede entender de manera aislada, como un fin en sí mismo, ya que los actuales modelos de desarrollo rural conciben el medio rural “como un todo en el que, sin duda, la actividad agraria debe ocupar un lugar principal, pero no único ni independiente”. Así, “el espacio rural se entiende, desde ese nuevo enfoque, como un conjunto de actividades relacionadas y equilibradas, en el que las funciones productivas han de convivir en armonía con las de defensa del entorno, el paisaje y el patrimonio hacia un objetivo único: la mejora de [la] calidad de vida de la población en su medio”. Y esta mejora de la calidad de vida incluye, entre otros elementos, la lucha contra el abandono de la tierra,

la fijación de la población en el territorio rural y la mejora de los servicios puestos a su disposición.

La necesidad de superar la concepción tradicional de la concentración parcelaria, dirigida a combatir el minifundismo que lastraba la modernización productiva del campo gallego, viene también motivada por el profundo cambio experimentado por éste en los últimos años. La propia Exposición de Motivos de la Ley de mejora de la estructura territorial agraria de Galicia resalta que “la diferencia de situaciones entre el campo gallego de los años 70 del pasado siglo y la actual resulta casi abismal, pasando de una gran cantidad de población dedicada a la actividad agraria a una pérdida de explotaciones y trabajo no absorbidas por otras actividades en el rural y a una drástica reducción en el número de personas trabajadoras y de explotaciones, sin duda hoy mucho más productivas y profesionalizadas, pero que no han sido capaces de absorber el excedente de tierras derivado de la sustitución de la actividad agraria, asistiéndose a un proceso de abandono de tierras agrarias, muchas de ellas con enorme potencial productivo”. Y este abandono de la tierra, entre otras consecuencias negativas, provoca “el cambio del paisaje antropogénico tradicional y el agravamiento de fenómenos negativos como los incendios o la transmisión de plagas”.

En definitiva, la Administración y el legislador autonómicos gallegos han llegado a la conclusión de que de nada sirve reestructurar la propiedad agraria si, una vez realizados los ímprobos esfuerzos administrativos, técnicos y financieros que supone todo proceso de concentración parcelaria, las tierras acaban por quedar abandonadas por el envejecimiento y la despoblación del medio rural. Por ello, la Ley de mejora de la estructura territorial agraria de Galicia menciona entre sus objetivos generales fijar la población en el medio rural¹⁴ y la lucha contra el abandono de la tierra agraria, en directa conexión con las vigentes Directrices de ordenación del territorio¹⁵, y añade que para ello, entre otras medidas, se procurará “movilizar para las explotaciones las fincas con vocación agraria en estado de abandono, haciendo mayor hincapié en aquellas ubicadas en las zonas de concentración o reestructuración parcelaria” (artículo 2.2.f).

¹⁴ Artículo 2.1.a): “Mejorar las condiciones estructurales, técnicas y económicas de las explotaciones agrarias en Galicia, de acuerdo con criterios de ordenación adecuada y sostenible de las mismas y de sus cultivos y aprovechamientos, cualesquiera que sean estos, bajo la perspectiva de su utilidad económica y social, con el fin de fijar la población en el medio rural en orden a hacer rentable la actividad productiva”.

¹⁵ Artículo 2.1.b): “Establecer, para las fincas que no formen parte de explotaciones agrarias, medidas de agrupación, redimensionamiento, mejora estructural y de infraestructuras que faciliten su movilización para uso agrario, entendiendo por tal la lucha contra el abandono, la formación de nuevas explotaciones o la incorporación a las ya existentes, prestando especial atención al apoyo a la constitución de iniciativas asociativas para el aprovechamiento en común, con arreglo a lo dispuesto en el apartado 3.3.12.a) del Decreto 19/2001, de 10 de febrero, por el que se aprueban definitivamente las Directrices de ordenación del territorio”.

Sin embargo, aunque la Exposición de Motivos afirma que “el texto legal hace especial hincapié en la movilización de las tierras agrarias en manifiesto estado de abandono mediante la declaración como perímetros abandonados de un conjunto de fincas con vocación agraria, cuando pudieran suponer riesgo de incendios forestales o sean objeto de incendios con el consiguiente peligro para las áreas habitadas cercanas a las zonas quemadas, o cuando existiese demanda de tierra por parte de explotaciones agrarias ya existentes en esas zonas o para nuevas iniciativas de explotaciones agrarias”¹⁶, en realidad, la Ley de mejora de la estructura territorial agraria de Galicia no incorpora directamente ninguna medida dirigida a la recuperación y puesta en valor de la tierra agraria productiva. La declaración de perímetros abandonados a la que se acaba de hacer referencia se introduce, mediante la disposición final primera, en la Ley 6/2011, de 13 de octubre, de movilidad de tierras, de la que se hablará en el siguiente epígrafe, y tampoco conlleva en realidad ninguna actuación de movilización de las fincas afectadas, sino más bien de prevención de los incendios forestales.

Como se ha adelantado en la anterior parte de este trabajo, lo que sí desarrolla la Ley de mejora de la estructura territorial agraria de Galicia son las zonas de actuación intensiva previstas en las Directrices de ordenación del territorio, con sus planes de actuación integral, previstos en el artículo 81. Así, el artículo 80 de la ley enuncia los criterios para la selección y delimitación de estas zonas, el artículo 82 regula el procedimiento para su declaración y el 83 el decreto del Consejo de la Xunta de Galicia que declara la utilidad pública y el interés social de las actuaciones que se vayan a realizar en ellas, y, finalmente, los artículos 84 y 85 prevén los órganos colegiados con competencias específicas en la materia, unos comités de asesoramiento provinciales y la junta de cada zona.

III.2.- El Banco de Tierras de Galicia

El Banco de Tierras de Galicia fue creado por la Ley del Parlamento de Galicia 7/2007, de 21 de mayo, de medidas administrativas y tributarias para la conservación de la superficie agraria útil y del Banco de Tierras de Galicia, hoy sustituida por la vigente Ley de movilidad de tierras. Según el artículo 4.1 de ésta, el Banco de Tierras es “un instrumento al que podrán incorporarse las fincas con vocación agraria y en el que se centralizan los datos

¹⁶ A continuación se añade, en relación con el problema del abandono de tierras que han sido objeto previamente de un proceso de concentración parcelaria o de reestructuración de la propiedad, que “ello es especialmente importante en las zonas de concentración parcelaria –y en las futuras de reestructuración– con las fincas de reemplazo en situación de abandono, para ser incorporadas a las explotaciones y así garantizar la utilización del espacio agrario en aquellos terrenos donde han sido invertidos importantes presupuestos para hacerlos más rentables”.

relativos a la oferta y demanda de esas fincas, para ser cedidas por la entidad gestora del Banco de Tierras de Galicia para su uso y aprovechamiento por cualquier persona física o jurídica, pública o privada. Es también un instrumento para llevar a cabo la mediación de la entidad gestora con terceras personas, tanto para alcanzar la incorporación de las fincas al Banco de Tierras como para lograr la cesión de las mismas, estén o no incorporadas al Banco de Tierras, y para llevar a cabo su depuración física y jurídica”.

Por consiguiente, se trata ante un instrumento similar a un registro jurídico-administrativo, pero destinado específicamente a promover la movilización de la tierra agraria productiva mediante la actividad de mediación que desempeña su entidad gestora, en la actualidad la Agencia Gallega de Desarrollo Rural (Agader). Así, su principal objetivo es poner en contacto a las personas titulares de fincas agrarias que no pueden o no desean cultivarlas con quienes demandan tierra para fines agrarios u otros compatibles con ellos¹⁷. En la medida en que la movilización de la tierra agraria contribuye a mantener en el medio rural las actividades productivas ligadas a la agricultura, la ganadería y la silvicultura, no cabe duda de que también ayuda a mitigar la despoblación y a dinamizar esas zonas.

Además, la Ley de movilidad de tierras se ocupa en su título VI de las fincas agrarias abandonadas, regulando un procedimiento administrativo para su declaración como tales, lo que conlleva para los titulares la obligación bien de realizar por lo menos una agricultura de conservación, bien de cederlas temporalmente a otra persona con esa misma carga, bien de incorporarlas al Banco de Tierras de Galicia. Aunque esta declaración puede desembocar en la movilización de la finca afectada, más bien lo que se persigue es forzar a los titulares a cumplir el deber de conservación impuesto por el artículo 16.1 del Real Decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre, según el cual “en el suelo que sea rural a los efectos de esta ley, o esté vacante de edificación, el deber de conservarlo supone costear y ejecutar las obras necesarias para mantener los terrenos y su masa vegetal en condiciones de evitar riesgos de erosión, incendio, inundación, así como daños o perjuicios a terceros o al interés general, incluidos los medioambientales; garantizar la seguridad o salud públicas; prevenir la contaminación del suelo, el agua o el aire y las inmisiones contaminantes indebidas en otros bienes y, en su caso, recuperarlos de ellas en los términos dispuestos por su legislación

¹⁷ En concreto, establece el artículo 6.1 de la Ley de movilidad de tierras que “las fincas con vocación agraria incorporadas al Banco de Tierras de Galicia estarán destinadas a fines agrícolas, forestales, ganaderos, medioambientales, paisajísticos, de custodia del territorio, de infraestructuras, patrimoniales o de regularización del patrimonio de las administraciones públicas, de conservación de la naturaleza u otros usos vinculados a estos o a la utilización racional de los recursos naturales dentro de los límites que, en su caso, establezcan la presente ley y la legislación sectorial de aplicación, contribuyendo a la gestión y seguimiento de las políticas públicas en el ámbito social en general y en el medio rural en particular”.

específica; y asegurar el establecimiento y funcionamiento de los servicios derivados de los usos y las actividades que se desarrollen en el suelo”. En efecto, por “agricultura de conservación” se entienden en el artículo 3.10 de la Ley de movilidad de tierras “las diversas prácticas agronómicas adaptadas a las condiciones locales dirigidas a alterar lo menos posible la composición, estructura y biodiversidad de los suelos, o dirigidas al mantenimiento de una cubierta vegetal adecuada desde el punto de vista agroambiental, y que no supongan riesgo de fuego y contribuyan a la prevención de incendios y eviten la erosión o degradación del terreno, invasión de malas hierbas, plagas o enfermedades que puedan causar daños a la propia finca o fincas colindantes o cercanas a la misma, y para garantizar la preservación del entorno y de las condiciones medioambientales”. En todo caso, dado el enorme número de fincas agrarias abandonadas que hay en la actualidad en Galicia, un procedimiento como el mencionado, que se tiene que tramitar finca por finca, no es operativo para hacer frente por sí solo al fenómeno de manera efectiva, sin que la posibilidad de declaración de perímetros abandonados, introducida por la Ley de mejora de la estructura territorial agraria de Galicia en la de Ley movilidad de tierras, suponga un avance en tal sentido, pues también exige la tramitación de un procedimiento individualizado por cada finca.

III.3.- La introducción de nuevos instrumentos de recuperación y puesta en valor de la tierra agraria productiva

El Dictamen de la Comisión especial no permanente del Parlamento de Galicia de estudio y análisis de las reformas de la política forestal, de prevención y extinción de incendios forestales y del plan forestal de Galicia, aprobado el 31 de julio de 2018, al que se ha hecho referencia en la Introducción, contiene algunas propuestas de nuevos instrumentos de recuperación y puesta en valor de la tierra agraria productiva. Así, en su apartado 82 recomienda impulsar el establecimiento de entidades similares a las juntas de compensación urbanísticas, para facilitar la gestión conjunta de las tierras mediante la integración obligatoria de éstas, siempre que dichas entidades sean promovidas por los titulares de la mayoría de la superficie del ámbito de actuación. Sin embargo, las juntas de compensación urbanística no parecen un buen modelo para trasladar al ámbito de la gestión agraria, ya que, aparte de las evidentes diferencias entre la gestión urbanística y la agraria, la experiencia demuestra que dichas entidades con frecuencia fracasan cuando la propiedad está muy dividida, que es justo lo que sucede en el medio rural gallego, por no hablar del problema que supondría la integración en estas iniciativas de las fincas de propietario desconocido. Más

adecuado fomentar la constitución de entidades de gestión conjunta de la tierra agraria, de carácter asociativo y voluntario, extendiendo el modelo de las sociedades forestales al ámbito agropecuario, pero superando el carácter obligadamente mercantil que éstas tienen en la legislación estatal que las regula (disposición adicional quinta de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes).

Otra recomendación, que se recoge en el apartado 83 del Dictamen, consiste en la creación de la figura de los polígonos agrícolas y forestales, vinculados a proyectos agroforestales viables, dentro de una ordenación integral del territorio rural de Galicia que se tendría que desarrollar con carácter previo. Esta propuesta se liga expresamente a las actuaciones de fijación de población en el medio rural, por lo que se añade que se tendría que dar preferencia a la participación en los proyectos agroforestales de los habitantes de la zona delimitada. La Agencia Gallega de Desarrollo Rural asumiría el protagonismo tanto en la delimitación de los polígonos, atendiendo a la demanda de empresas agroganaderas y forestales o a la iniciativa de nuevos emprendedores que necesiten tierras para llevar a cabo proyectos viables, como en la mediación entre estos promotores y los titulares de las tierras para su venta o arrendamiento, incluyendo la investigación de la propiedad en los casos en que no esté debidamente determinada.

La denominación de polígonos está de nuevo tomada del ámbito urbanístico, pero, más allá de estas dudosas analogías, la clave del éxito de la propuesta se halla sin duda en la existencia de proyectos de explotación agraria concretos y viables que garanticen que las tierras afectadas por la actuación vayan a ser trabajadas, con reestructuración de la propiedad o sin ella. Por eso, en un apartado anterior del Dictamen, el 81, se recomienda también el desarrollo, a través de la Agencia Gallega de Desarrollo Rural y en colaboración con los Ayuntamientos y otros actores públicos y privados, de proyectos piloto de movilización de tierras agrarias, cuando exista una demanda efectiva para el desarrollo de iniciativas productivas.

Con esta finalidad, el artículo 21.dos de la Ley 3/2018, de 26 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, ha introducido un nuevo artículo 47 bis en la Ley de movilidad de tierras que regula los denominados “proyectos de movilización de tierras”. El precepto habilita a la Agencia Gallega de Desarrollo Rural para identificar y declarar como zonas de actuación integral para el desarrollo de estos proyectos áreas mayoritariamente abandonadas (lo que implica que dentro de su perímetro podrá haber fincas en explotación que queden al margen del proyecto de movilización) que alcancen, en principio, una superficie igual o superior a las diez hectáreas, aunque se admite excepcionalmente que

puedan tener una extensión inferior, en todo caso superior a tres hectáreas. La ejecución de estos proyectos, siempre atribuida a la Agencia, implica la incorporación de las fincas abandonadas o deficientemente cultivadas al Banco de Tierras (salvo que se trate de bosques ubicados en terrenos comunales, que no se incorporan al mismo) para su inmediata cesión a quienes participen el proyecto por mutuo acuerdo entre las partes, con objeto de ponerlas en explotación.

En principio, la participación de los titulares de las fincas en el proyecto de movilización es voluntaria, pero negarse a hacerlo conlleva la obligación de mantenerlas en explotación conforme a las buenas prácticas agroforestales. En caso contrario, se iniciará el procedimiento para declararlas en estado de abandono, con lo que acabarían incorporándose de manera forzosa al Banco de Tierras y, consecuentemente, al proyecto de movilización. De esta forma, la eventual oposición o resistencia de los titulares de fincas abandonadas o deficientemente cultivadas a integrarlas en estos proyectos no frenaría su ejecución, sin perjuicio de que, si aquéllos deciden ponerlas en explotación por sí mismos, no se verían obligados a cederlas a terceros, porque el objetivo de evitar el abandono ya se habría conseguido.

Otra dificultad para la ejecución de estos proyectos deriva de la enorme cantidad de fincas de propietario desconocido que hay en el medio rural gallego, muchas veces pertenecientes pro indiviso a comunidades hereditarias de las que resulta muy difícil seguir el rastro. Para solventarla, el artículo 47 bis de la Ley de movilidad de tierras permite la integración cautelar en los proyectos de explotación de las fincas abandonadas que se hallen en proceso de investigación de la titularidad o respecto a las que resulte imposible identificar al propietario, o que pertenezcan pro indiviso a varias personas entre las que no exista acuerdo sobre el destino que haya de darse a las mismas o estén declaradas como de propietario desconocido. La integración cautelar se hace con la lógica reserva de que se dejan a salvo los derechos de los titulares, que podrán ser ejercitados por éstos una vez determinada, en su caso, la propiedad de las fincas.

Hay que recordar sobre este punto que el artículo 17 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del patrimonio de las Administraciones públicas, establece en su apartado 1 que “pertenecen a la Administración General del Estado los inmuebles que carecieren de dueño”. Sin embargo, el apartado 2 del artículo matiza que, aunque “la adquisición de estos bienes se producirá por ministerio de la ley, sin necesidad de que medie acto o declaración alguna por parte de la Administración General del Estado”, “de esta atribución no se derivarán obligaciones tributarias o responsabilidades para la Administración General del Estado por

razón de la propiedad de estos bienes, en tanto no se produzca la efectiva incorporación de los mismos al patrimonio de aquélla a través de los trámites prevenidos en el párrafo d) del artículo 47 de esta ley”. Así pues, las tierras abandonadas sin dueño conocido son del Estado, pero éste no asume responsabilidad alguna sobre ellas mientras no las incorpora a su patrimonio, lo que constituye un grave obstáculo a la adopción de medidas para su movilización¹⁸.

En definitiva, la experiencia práctica en el funcionamiento del Banco de Tierras de Galicia y en la aplicación de la vigente Ley de movilidad de tierras ha aconsejado la previsión de nuevos instrumentos de recuperación y puesta en valor de la tierra agraria productiva en estado de abandono o de cultivo deficiente, en los que la iniciativa de la Administración pasa a ser determinante y, sobre todo, se actúa conjuntamente sobre extensiones de terreno de una cierta entidad para hacer viables proyectos de explotación agraria de envergadura. Así se superaría el problema que supone tener que esperar a la decisión voluntaria de los titulares de las fincas de incorporarlas al Banco de Tierras¹⁹, que sólo se exceptuaba en los supuestos ya mencionados de declaración de fincas en estado de abandono, así como la dificultad que presenta para los sujetos o entidades interesadas en emprender proyectos de explotación agraria el acceso a extensiones de terreno suficiente para ello, a causa de la fragmentación que sigue caracterizando a la propiedad agraria en Galicia y de la falta de determinación de la titularidad de muchas tierras.

IV.- CONCLUSIONES

Un problema de la gravedad y entidad que ha adquirido la despoblación del medio rural no parece que se puede abordar eficazmente mediante medidas descoordinadas entre sí por encuadrarse en políticas públicas distintas, responsabilidad de departamentos o incluso de

¹⁸ Existe al respecto un Convenio de colaboración entre la Administración general del Estado y la Agencia Gallega de Desarrollo Rural sobre gestión de fincas con vocación agraria, publicado por resolución de la Subsecretaría del Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas de 21 de febrero de 2013 en el *Boletín Oficial del Estado* núm. 57 de 2013, de 7 de marzo. Podría también valorarse la posibilidad de que la Comunidad autónoma de Galicia asumiese la titularidad de estas fincas regulando la sucesión intestada a su favor, sobre la base de las competencias que ostenta para la conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil especial propio, como se ha hecho en las Comunidades autónomas de Aragón y Navarra y ha avalado el Tribunal Constitucional en la sentencias 40 y 41/2018, de 26 de abril (aunque con un voto particular discrepante suscrito por cinco magistrados, lo que da idea de la complejidad jurídica de la cuestión).

¹⁹ Según los datos publicados en la propia página web de la Agencia Gallega de Desarrollo Rural (<https://agader.xunta.gal/es/banco-de-tierras/datos-principales/>), actualizados a 15 de agosto de 2019, están incorporadas al Banco de Tierras un total de 10.570 fincas (de unos once millones de fincas rústicas que hay en Galicia), que representan una superficie de 5.461,91 hectáreas (sobre casi tres millones de hectáreas de superficie rústica, aunque dos millones lo son de superficie forestal). Última consulta el 13 de noviembre de 2019.

Administraciones públicas también diferentes. Es necesario que exista una planificación conjunta y un tronco vertebrador de tales medidas, y la política pública que puede ofrecerlo es sin duda la de ordenación del territorio. En nuestro sistema constitucional, esa política es competencia de las Comunidades autónomas, lo que no impide que el Estado pueda establecer unos criterios básicos que tengan de ser respetados por la ordenación territorial que aquéllas establezcan, utilizando competencias transversales tales como las relativas a la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (artículo 149.1.1ª de la Constitución) y a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13ª), y otras competencias de carácter más sectorial, como las relativas a las infraestructuras y obras públicas de interés general (artículo 149.1.20ª, 21ª y 24ª) o a la legislación básica sobre protección del medio ambiente, montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias (artículo 149.1.23ª).

En el caso gallego, este trabajo ha mostrado la existencia de una cierta desconexión entre los instrumentos de ordenación del territorio y los de ordenación del medio rural (no exclusivamente agrarios, dada la amplia concepción actual del desarrollo rural), que aconsejaría la integración de ambas perspectivas. Para ello, por una parte, tanto la legislación como los instrumentos de ordenación del territorio deberían incluir entre sus objetivos fundamentales el equilibrio demográfico territorial y, por tanto, la lucha contra la despoblación y la dinamización del medio rural; por otra parte, los instrumentos de desarrollo rural y ordenación agraria tendrían que vincularse explícitamente a la ordenación del territorio y encuadrarse en las directrices generales y objetivos de ésta. La elaboración de una nueva Ley de ordenación del territorio de Galicia sería una buena oportunidad para incorporar esta orientación y asumir dentro de los instrumentos que contempla también los de ordenación del medio rural, tales como los planes por zona rural de la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural o los planes de actuación integral previstos para las zonas de actuación intensiva por la Ley de mejora de la estructura territorial agraria de Galicia.

Uno de los elementos esenciales en la lucha contra la despoblación y en la dinamización del medio rural es la movilización de la tierra agraria productiva para combatir su abandono. En esta línea, es muy interesante y reveladora la evolución que se ha producido en la legislación autonómica gallega desde el concepto tradicional de concentración parcelaria al de reestructuración parcelaria y de éste al de recuperación y puesta en valor de la tierra agraria productiva, para lo cual la movilización de la misma constituye un instrumento fundamental. Como se ha expresado en este trabajo, en el actual contexto de abandono

masivo de aquélla, de nada sirve reestructurar la propiedad agraria si las parcelas resultantes de estos procesos no van a ser explotadas. El Banco de Tierras de Galicia viene siendo desde hace más de una década el instrumento configurado para hacer posible la mediación por parte de la Administración entre los propietarios que no pueden o no desean trabajar sus fincas y las personas o entidades que demandan tierra agraria para fines productivos u otros compatibles con el desarrollo sostenible del medio rural; sin embargo, la dimensión del fenómeno del abandono de la tierra agraria productiva en Galicia hace preciso configurar instrumentos más incisivos para la recuperación y puesta en valor no ya individual, sino conjunta de áreas de tierra mayoritariamente abandonada, cuando existan proyectos concretos y viables para su explotación.

Un primer paso en este sentido se ha dado con la reciente regulación legal de los proyectos de movilización de tierras. Si la experiencia de su aplicación práctica fuese positiva, se podría pensar en su generalización, regulando un procedimiento de calificación administrativa de los proyectos de explotación agraria que precisen para su desarrollo el acceso a tierra agraria productiva a fin de declarar el interés social de los mismos, lo que permitiría la adopción de medidas de movilización forzosa de las tierras abandonadas o deficientemente cultivadas incluidas en el perímetro en el que se vayan a ejecutar. Así, la falta de colaboración de los titulares de esas tierras con el desarrollo de los proyectos que nos ocupan, en la medida en que el estado de abandono de aquéllas se mantenga, podría entenderse como incumplimiento de la función social de la propiedad consagrada en el artículo 33.1 de la Constitución, lo que facultaría a la Administración para la expropiación de su uso, a través de una institución bien conocida en nuestro Derecho como es el arrendamiento forzoso.

No se puede ocultar que soluciones de este tipo se enfrentan con diversas dificultades, y entre ellas no son las menores las de carácter sociológico y jurídico, como la eventual oposición social a las medidas de movilización forzosa de la tierra o el obstáculo que supone el alto número de fincas de propietario desconocido existentes en Galicia, a lo que se unen otros problemas que no ha sido posible abordar en este trabajo, como los que plantea la gestión de los montes vecinales en mano común. Sin embargo, parece también claro que ha llegado el momento de hacer algo para afrontar el abandono masivo de la tierra agraria productiva, que constituye una de las consecuencias más inquietantes de la despoblación del medio rural.