

SERIE **ESTUDIOS**

Transformaciones de la agricultura y del medio rural en la Península Ibérica. Homenaje a Eladio Arnalte Alegre

Dionisio Ortiz Miranda
Edelmiro López Iglesias
Fernando Oliveira Baptista
(Eds.)



El Ministerio no se hace responsable de las opiniones o ideas expresadas por los autores.

Iª Edición, 2023

Autores:

Dionisio Ortiz Miranda, Edelmiro López Iglesias y Fernando Oliveira Baptista (Editores)

Imagen de portada:

Autor: Carles Sanchis Ibor. Imagen a partir de la vista aérea de Villed (Teruel).



MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA
Y ALIMENTACIÓN

Edita:

© Ministerio de Agricultura,
Pesca y Alimentación
Secretaría General Técnica
Centro de Publicaciones

Diseño y maquetación:

Cristina Rico

Impresión y encuadernación:

Editorial Cuarto centenario

NIPO (papel): 003-23-089-1
Depósito Legal: M-33883-2023
ISBN: 978-84-491-1621-6

Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado: <https://cpage.mpr.gob.es/>

En esta publicación se ha utilizado papel libre de cloro de acuerdo con los criterios medioambientales de la contratación pública.

Las opiniones expresadas en esta obra corresponden exclusivamente a sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Aviso Legal: los contenidos de esta publicación podrán ser reutilizados, citando la fuente y la fecha, en su caso, de la última actualización.

Distribución y venta:

Pº de la Infanta Isabel, 1
28014 Madrid
Teléfono: 91 347 55 41
Fax: 91 347 57 22

Tienda virtual: www.mapa.gob.es
<https://servicio.mapama.gob.es/tienda/>
e-mail: centropublicaciones@mapa.es



Promoviendo una gestión forestal sostenible.
Para más información www.pefc.org

ÍNDICE

Presentación	13
Dionisio Ortiz Miranda, Edelmiro López Iglesias y Fernando Oliveira Baptista	
01. La agricultura a pequeña escala en el Sur de Europa: entre el capitalismo y la «ruralidad». Un recorrido por la trayectoria de Eladio Arnalte Alegre	16
Dionisio Ortiz Miranda	
Introducción	17
La tesis doctoral: la agricultura a tiempo parcial	18
Los desarrollos posteriores	20
Los análisis sobre el ajuste estructural en la agricultura española	23
El foco rural	26
La Política Agraria Común, la multifuncionalidad y el Sur de Europa	27
Un paréntesis: la dirección de la Revista Española de Estudios Agro-sociales y Pesqueros	30
Aportaciones recientes: nuevas formas del capitalismo agrario	31
A modo de conclusión	33
Bibliografía	34
LA ESTRUCTURA DE LAS EXPLOTACIONES AGRARIAS: TRANSFORMACIONES, POLÍTICAS Y DEBATES	39
02. Globalización y diferenciación de las explotaciones agrícolas	40
Fernando Oliveira Baptista	
El modelo químico-mecánico	42
El «ideal industrial»	43
Tierra y tecnología	45



Angola	47
El mundo campesino	50
Europa Occidental	51
Nota final	54
Bibliografía	56
03. Evidencias y reflexiones para el debate sobre las políticas de estructuras agrarias en España	60
José María García Álvarez-Coque, Raúl Compés López y Víctor Martínez Gómez	
Introducción	61
Las explotaciones agrarias y el ajuste estructural	63
Relevancia de la agricultura familiar	64
¿Lentitud en el proceso de modernización?	65
Lo que no cuentan los Censos	68
¿Acaparamiento?	69
¿En realidad es la agricultura tan especial?	70
El cambio en las políticas de estructuras	71
Mejora estructural sin cambiar la propiedad: las IGCs	74
Reflexiones finales	76
Bibliografía	78
04. Políticas de movilidad y gestión de tierras; balance de la experiencia de Galicia en las dos últimas décadas	80
Edelmiro López Iglesias	
Introducción	81
Las deficiencias estructurales y el «problema de la tierra» en el sector agrario gallego	82
Dinámica y estructura actual de las explotaciones agrarias	82
Evolución de los usos del suelo: urbanización, forestación, abandono e intensificación	84
Algunas consecuencias de las deficiencias en la movilidad y gestión de tierras	86
Diversidad de problemáticas en función de la propiedad	86





Un intento de responder a esos problemas: nuevos instrumentos y políticas de movilidad de tierras en el período 2005-2009	87
Contexto sociopolítico y principios generales	88
Principales instrumentos y novedades en el marco legal	89
Medidas de acompañamiento	90
El devenir de estos instrumentos y políticas a partir de 2009: un ciclo de ida y vuelta	91
Abandono práctico en los años 2009-2017	91
Ejemplo ilustrativo: resultados del Banco de Tierras	92
Retorno a un primer plano de las políticas de movilidad y gestión de tierras desde finales de 2017	94
La Ley de recuperación de la tierra agraria de Galicia (2021): contenido y primeros resultados	95
Una «caja de herramientas» para mejorar la gestión y uso de las tierras agrarias	95
Resultados iniciales: un enfoque voluntarista centrado en los polígonos agroforestales y las aldeas modelo	98
Conclusiones y reflexiones finales	102
Bibliografía	104
05. De la política socio-estructural al segundo pilar de la PAC: apuntes a una evolución histórica 1958-2020	106
Tomás García Azcárate	
Introducción	107
Los objetivos marcados por el Tratado de Roma y la Conferencia de Stresa	108
La conferencia de Stresa	108
Los primeros pasos de la política socio-estructural	109
El Plan Mansholt	109
Una recepción bastante fría	110
Cuatro lecciones importantes	111
Las primeras Directivas europeas	112
La Directiva 75/268	113
El Reglamento 797/85	114
Unos comentarios necesarios	115





1992: La Reforma Mac Sharry	116
1996: La Conferencia de Cork	117
La Agenda 2000	118
Unas decisiones importantes	120
El Reglamento «horizontal»	120
¿Hace falta un segundo pilar?	121
El debate de la peluquera	121
La Reforma Fischler (2003 y 2004) y el Chequeo Médico	122
2014 La etapa Ciolos: el debate elegibilidad versus sinergias	123
El Comisario Ciolos	123
La investigación agraria	125
Conclusión	125
Bibliografía	126

LA INSERCIÓN DE LAS EXPLOTACIONES AGRARIAS EN EL SISTEMA AGROALIMENTARIO **127**

06. Las implicaciones del marco regulador fitosanitario en el proceso de diferenciación de las explotaciones agrarias: el caso de las Riberas (Valencia) **130**

Olga M. Moreno Pérez y Vicente Estruch Guitart

Introducción	131
Metodología y zona de estudio	132
Metodología	132
Zona de estudio	132
Los cambios en el marco regulador del uso de plaguicidas	134
El marco legal en materia de uso de plaguicidas	134
Los estándares privados de calidad exigidos por la gran distribución	137
Las repercusiones derivadas del nuevo marco regulador del uso de plaguicidas en la zona de estudio	138
Repercusiones directas del nuevo marco regulador del uso de plaguicidas	138
Respuesta de los diferentes actores del sistema agrario de las Riberas al nuevo marco regulador	142





El papel de viejos y nuevos actores y la diferenciación de las explotaciones agrarias en el sistema agrario de Las Riberas	151
Conclusiones	153
Agradecimientos	154
Bibliografía	154
07. La distribución alimentaria en España y sus relaciones con los proveedores de productos lácteos	156
Francisco Sineiro y Jorge A. Santiso	
Introducción y objetivos	157
El desarrollo y situación actual de la distribución alimentaria en España	157
Resultados económicos de la distribución	161
Las relaciones de la distribución con los proveedores; análisis para la leche y productos lácteos	165
Tendencias generales	165
Las relaciones de la distribución con los proveedores de leche y productos lácteos en España	167
Conclusiones	175
Bibliografía	176
TERRITORIOS RURALES EN TRANSFORMACIÓN	179
08. Los propietarios forestales y las dinámicas de gestión del espacio rural	180
Maria João Canadas, Ana Novais, Pedro Reis, José L. Santos y Fernando O. Baptista	
Introducción	181
Propietarios y respuesta al riesgo de incendio	183
Distintas lógicas económicas de gestión y respuesta al riesgo	184
Gestión de combustible. Identificación y explicación en el marco de la decisión de los propietarios	186
Propietarios y gestión de eucaliptos. Cambio y diversidad	187
Los últimos 20 años en Portugal. Cambio en las condiciones generales de producción	188
Opciones técnicas de los propietarios en la región Oeste. Trabajo, decisión y venta de madera	191





Gestión coordinada a escala de paisaje. Políticas y territorios	193
Movilización para la gestión coordinada. Colaboración en el ámbito de la ZIF	194
Disponibilidad de propietarios para coordinación y colaboración	195
Movilización para una gestión coordinada. ZIF y territorios	196
Continuidad y coherencia de los objetivos y el apoyo de las políticas	197
Conclusiones	198
Bibliografía	200
09. Los pobladores de los territorios olvidados	204
Luis Camarero	
La moderna cuestión rural	205
El giro territorial en los estudios rurales	207
Más allá de la despoblación: una aproximación a la población rural	208
La lógica del vacío rural: desequilibrios y periferias	212
Interrogantes	219
Bibliografía	220
10. Innovación y relevo generacional claves para el futuro del mundo rural español	222
Rosa Gallardo Cobos, Pedro Sánchez Zamora y Felisa Ceña Delgado	
La problemática rural	223
La necesidad de innovación y las oportunidades de la digitalización	227
La importancia de los jóvenes y el relevo generacional	230
El papel de las políticas rurales	232
Reflexiones para el futuro	236
Bibliografía	238
11. Calidad de vida y relaciones sociales en las áreas rurales	242
Isabel Bardají, Ana Isabel García Arias, Mar Pérez Fra y Bárbara Soriano	
Introducción	243





Antecedentes	244
La contribución de los aspectos sociales a la calidad de vida	244
Las condiciones de vida y las relaciones sociales en el mundo rural en España	245
Metodología	248
Resultados	250
La percepción sobre la calidad de vida y la importancia de las relaciones sociales	250
Recomendaciones desde las áreas rurales	257
Conclusiones	259
Bibliografía	260
12. La desigualdad social en el territorio. Un enfoque sociológico desde la Nova Ruralitat	262
Artur Aparici, Vicent Querol y Xavier Ginés	
La conceptualización mediática del término «despoblación»	263
La conceptualización académica del término «despoblación».	266
En realidad, ¿qué fue la despoblación?	266
Desigualdad social territorial y «despoblación» no son sinónimos	271
La «despoblación» y el «reto demográfico» como relato urbanocéntrico	272
El relato de la «despoblación» y el extractivismo	274
«Despoblación» y Nueva Ruralidad	275
Bibliografía	276



04

Políticas de movilidad y gestión de tierras; balance de la experiencia de Galicia en las dos últimas décadas

EDELMIRO LÓPEZ IGLESIAS

Departamento de Economía Aplicada.
Universidade de Santiago de Compostela

Introducción

Constituye un hecho conocido la acusada división de la propiedad de la tierra que caracteriza a Galicia, división que además no ha dejado de acentuarse en las últimas décadas. Así, según el Catastro inmobiliario de 2022, la superficie rústica (2,82 millones de hectáreas) está dividida entre 1,74 millones de propietarios —titulares catastrales— y 10,96 millones de parcelas; de donde se deriva una superficie media por propietario de 1,63 ha, fragmentada en 6,3 fincas con una extensión media de 0,26 ha. Para situar esas cifras hay que tener presente que Galicia cuenta hoy con 2,7 millones de habitantes, por lo que toda o casi toda persona adulta es propietaria de tierras.

Partiendo de esa estructura de la propiedad, herencia del pasado, desde mediados del siglo xx asistimos a una desagrarización tardía pero abrupta: el empleo agrario se redujo en el período 1950-2022 en un 95 % (de 827.000 a 47.400 personas), lo que se acompañó de una disminución paralela de su peso en el empleo total (del 72 % al 4,3 %) (López Iglesias, 2019a). Esta abrupta caída del empleo agrario originó dos efectos: un fuerte declive económico y demográfico de las áreas rurales y, simultáneamente, una creciente desagrarización del medio rural. De este modo, en la actualidad: i) las áreas rurales ocupan 4/5 del territorio, pero en ellas solo reside el 27 % de la población; ii) la mayor parte de esta población rural mantiene alguna vinculación con la propiedad y/o el trabajo de la tierra, pero solo una minoría (14 % de los ocupados) tiene su actividad principal en el sector agrario (López Iglesias, 2019b).

Como consecuencia, la inmensa mayoría de la población rural y de los propietarios de tierras están hoy desvinculados de la gestión de las superficies. En este sentido, hay que destacar el contraste entre los más de 1,7 millones de propietarios de fincas rústicas y las 75.450 explotaciones que contabiliza el Censo agrario de 2020; de ellas, 27.000 con una actividad relevante (producción estándar \geq 8.000 euros).

Esta realidad plantea una cuestión de fondo y un reto. La cuestión de fondo es cómo conciliar los intereses, y articular las relaciones, de tres colectivos que hasta mediados del siglo xx podían casi asimilarse pero que cada vez coinciden menos: población residente en cada municipio, propietarios de las tierras y personas o empresas interesadas en su aprovechamiento. De lo que se deriva un reto: la necesidad de configurar, en el marco legal y las políticas públicas, un nuevo equilibrio entre propietarios y usuarios (actuales o potenciales) de las tierras; un nuevo equilibrio que priorice el uso adecuado de las superficies frente a los derechos de propiedad.

El objetivo de este capítulo es aportar un balance de los intentos realizados en las dos primeras décadas del siglo XXI para abordar ese reto, plasmados en la puesta en marcha de nuevas políticas de movilidad y gestión de tierras por parte de la Comunidad Autónoma. El balance no es neutral, puesto que procede de alguien que desde la década de 1990 ha contribuido a construir el «relato» sobre los problemas estructurales del sector agrario gallego, y que, como responsable político, fue actor de las medidas aprobadas en los años 2005-2009. Pero el tiempo transcurrido pensamos que nos permite analizar estas cuestiones con la suficiente distancia y objetividad.

Después de esta introducción, el capítulo se organiza en cinco apartados. El apartado 2 sintetiza las deficiencias estructurales del sector agrario gallego en las décadas recientes y el papel de la tierra. En el tercero presentamos las políticas de movilidad de tierras puestas en marcha en el período 2005-2009. El apartado 4 analiza el devenir de estas políticas a partir de 2009, con un abandono inicial y un posterior retorno al primer plano. Como culminación de ese «ciclo de ida y vuelta», en el quinto examinamos la «Ley de recuperación de la tierra agraria de Galicia» aprobada en 2021. El capítulo se completa con algunas conclusiones y reflexiones finales.

Las deficiencias estructurales y el «problema de la tierra» en el sector agrario gallego

Dinámica y estructura actual de las explotaciones agrarias

Centrándonos en el período posterior a la integración europea, en las 4 últimas décadas han desaparecido en Galicia más de 2/3 de las explotaciones agrarias. Lo que posibilitó un incremento de su superficie media: la superficie agraria utilizada (SAU) por explotación se triplicó, ascendiendo desde las exiguas 2,64 ha de 1982 a 7,93 ha en 2020 (tabla 1). Pero la ampliación de la base territorial de las unidades supervivientes se ha visto frenada por las deficiencias en los mecanismos de movilidad de la tierra. En este aspecto los datos y estudios disponibles coinciden en el diagnóstico: una baja movilidad en el mercado de tierras (compraventas) y una limitada, aunque creciente, difusión del arrendamiento, al tiempo que asistimos a una proliferación mayor de las cesiones informales, a través de acuerdos verbales (López Iglesias, 1996; Corbelle *et al.*, 2014; Observatorio Galego de Mobilidade de Terras, 2022).

Tabla 1. Evolución del número, superficie total, superficie agraria utilizada (SAU) y SAU media de las explotaciones agrarias. Galicia 1982-2020.

	1982	1989	1999	2009	2020	Variación 1982-2020
N.º de explotaciones	233.360	170.782	118.352	81.174	75.451	-67,7 %
Superficie total (ha)	1.364.745	1.247.351	1.154.070	914.853	704.232	-48,4 %
SAU (ha)	616.785	623.808	657.130	647.598	597.993	-3,0 %
SAU/explotación (ha)	2,64	3,65	5,55	7,98	7,93	199,9 %

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, Microdatos de los Censos Agrarios y Censo Agrario de 2020.

La consecuencia es que la intensa desaparición de explotaciones se acompañó del abandono o paso a usos no agrarios (urbanos, forestales) de la mayor parte de las superficies liberadas por las unidades desaparecidas, originando un fuerte retroceso de la superficie gestionada por explotaciones agrarias: en el período 1982-2020 esta se redujo a la mitad (-48,4 %), en más de 660.000 ha en cifras absolutas (tabla 1). Como resultado, a pesar de la acelerada desaparición de explotaciones, persiste una baja SAU media por explotación: 7,93 ha en 2020, menos de 1/3 de la media española (26,14 ha).

Esas limitaciones en la reestructuración de la superficie de las explotaciones se acompañaron de transformaciones de mayor magnitud en su dimensión económica, por la vía de la intensificación productiva de los segmentos dinámicos. De este modo, asistimos a un doble proceso: notable retroceso del espacio integrado en unidades de producción agroganaderas y, simultáneamente, creciente intensificación en ese espacio. Reflejado en cifras: en las décadas transcurridas desde la integración en la UE la superficie gestionada por explotaciones agrarias se redujo un 48 %, al tiempo que el volumen de producción agraria se incrementaba en casi un 50 % (López Iglesias, 2019a). Ello permitió la consolidación de un segmento de explotaciones profesionales medianas, muy minoritario en número pero que genera ya la gran mayoría del output: según el Censo agrario de 2020, las unidades con una producción anual superior a 50.000 euros son unas 9.000, 11,7 % del total, pero aportan el 80 % de la producción. El problema es que estas explotaciones solo gestionan una SAU de 277.000 ha (menos del 10 % del territorio), estando además concentradas en determinadas comarcas de la mitad septentrional de Galicia.

Evolución de los usos del suelo: urbanización, forestación, abandono e intensificación

Los fenómenos que se acaban de indicar, unidos a la competencia de los usos forestales y urbanos y la ausencia de una ordenación del territorio, provocaron fuertes cambios en los usos del suelo. Cambios que para los últimos 60 años podemos resumir en tres notas (López Iglesias *et al.*, 2013):

1. Notable retroceso del espacio agrario (SAU): del 53 % al 20 % del territorio.
2. Expansión paralela de la superficie arbolada: del 18 % al 47 %.
3. Aumento más fuerte de las superficies abandonadas, debido al abandono de tierras de cultivos y pastos de explotaciones desaparecidas y a la desaparición de los aprovechamientos tradicionales en las superficies de monte.

Esas tendencias han continuado, en algunos aspectos se han acentuado, a partir de la integración en la UE. Así, el análisis de Corbelle y Crecente (2014) muestra unos cambios en el período 1985-2005 definidos por cuatro procesos: caída de la superficie de cultivos y pastos; reducción del matorral; nuevo incremento de la superficie arbolada, tanto con especies de crecimiento rápido para la producción de madera como con frondosas caducifolias; y finalmente expansión del territorio ocupado por infraestructuras y áreas urbanas. En suma, en palabras de estos autores: urbanización, forestación y abandono.

El resultado es el panorama que encontramos en la actualidad (tabla 2):

- De los casi 3 millones de hectáreas de superficie geográfica de Galicia, la SAU se limita según el Censo agrario de 2020 a 598.000 ha, 20,2 %; muy por debajo tanto de la media de la UE (40,0 %) como de la española (45,9 %). Esta cifra varía tomando otras fuentes, en función sobre todo de la delimitación de los pastos. Así, las estadísticas de la Xunta de Galicia elevan la SAU a 819.000 hectáreas, 27,7 % del territorio, computando aquí un 6,2 % de pastos extensivos, fronterizos con el monte (tabla 2). En cualquier caso, la SAU oscila entre el 20 % y el 28 %, porcentaje muy bajo en el contexto español y europeo.
- La superficie arbolada ocupa entre 1,2 y 1,4 millones de hectáreas, 40 %-47 % del territorio. Pero únicamente unas 300.000 ha están ordenadas y son objeto de gestión silvícola; mientras que la mayoría de los terrenos arbolados no reciben ningún cuidado, encontrándose buena parte de ellos en una situación de práctico abandono.

- Las «otras superficies», que incluyen aguas interiores, tierras improductivas y las ocupadas por infraestructuras y usos urbanos, suponen el 11 %.
- Finalmente queda un mínimo de 600.000 ha, 21 % del territorio, ocupadas por el matorral. Estas no son objeto hoy de ningún cuidado ni aprovechamiento económico, por lo que pueden asimilarse con tierras abandonadas.

Tabla 2. Usos actuales de la tierra en Galicia; comparación con los usos potenciales.

Usos actuales (2020)	Miles de ha	%	Capacidad de uso	%
Superficie cultivada	348,1	11,8	Cultivo continuado	34,7
Prados y pastizales	470,5	15,9	Cultivo ocasional	15,7
(De ese total, pastizales y pastizales arbustivos)	182,3	6,2		
Matorral	607,8	20,5		
Arbolado	1.183,5	40,0	No cultivable	36,1
Otras superficies	328,4	11,1	Improductivo o bajo uso	13,5
Total	2.957,7	100,0	Total	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Consellería do Medio Rural y Díaz-Fierros y Gil Sotres (1982).

El problema puede resumirse en que el espacio agrario ha quedado constreñido a 1/4 o 1/5 del territorio, mientras que la mitad corresponde a matorral y a monte arbolado sin una adecuada gestión silvícola. Esta realidad está muy distante de los usos potenciales que permitirían las aptitudes de los suelos (tabla 2). Especialmente en un punto: la SAU (20 %-28 %) está muy lejos del 50 % que podría ser dedicado a cultivos y pastos. Diferencia que se corresponde aproximadamente con las tierras ocupadas por el matorral (Corbelle-Rico *et al.*, 2022); aunque también encontramos un volumen importante de superficies aptas para cultivos o pastos que están arboladas.

Esos datos globales esconden fuertes disparidades internas, que pueden resumirse en la configuración de tres Galicia rurales (Corbelle y Crecente, 2014): i) el «rural urbanizado y forestado», característico del Eje Atlántico y la franja costera; ii) el «rural activo», integrado por las comarcas, principalmente del interior de A Coruña y Lugo, con mayor peso de la SAU; y iii) el «rural abandonado», definido por el predominio del matorral y las superficies arboladas de frondosas autóctonas, que ocupa las zonas montañosas y la mayor parte de la provincia de Ourense.

Algunas consecuencias de las deficiencias en la movilidad y gestión de tierras

Entre los efectos de la evolución expuesta cabe destacar (López Iglesias *et al.*, 2013; López Iglesias, 2018):


1. Persistencia de una reducida SAU/explotación, que dificulta su viabilidad económica. Así, según el Censo agrario de 2020, la Producción estándar/explotación se limita en Galicia al 64,4 % de la media española. Pues bien, ese gap se debe en su totalidad a la SAU/explotación, que es inferior a 1/3 de la de España; mientras que el output por hectárea más que duplica la media estatal (4.012 frente a 1.889 euros). Además, esa reducida superficie agraria está limitando, y en el futuro puede limitar más, el acceso de las explotaciones a las ayudas directas de la Política Agraria Común (PAC).
2. Consolidación en las ramas ganaderas (en particular en el sector lácteo) de un modelo intensivo, muy dependiente de las compras de alimentos para el ganado.
3. Desaprovechamiento del potencial en diversas producciones agrícolas y ganaderas, así como en la producción forestal —sobre todo de determinadas especies—.
4. Deficiencias en la gestión del territorio, que contribuyen a alimentar el riesgo de incendios forestales.

Diversidad de problemáticas en función de la propiedad

En lo relativo a la propiedad, es necesario distinguir tres tipos de superficies, que plantean problemáticas distintas para su movilización productiva¹:

- a. Tierras de propiedad individual integradas en explotaciones agrarias. Estas se limitan a 704.000 ha, 24 % del territorio; de ellas, el 20 % corresponde a la SAU y el 4 % restante a terrenos de monte gestionados por agricultores.

¹ Las cifras para cada uno de los tipos de superficies son estimaciones propias basadas en el cruce de tres fuentes: Censo agrario de 2020, Cuarto Inventario Forestal Nacional (IFN4) y Registro dos montes veciñais en man común de la Consellería do Medio Rural.

- 
- a. Superficies de monte y abandonadas pertenecientes a propietarios individuales no agricultores: 44 % del territorio, alrededor de 1.320.000 ha. Estas presentan dos grandes obstáculos para un adecuado aprovechamiento. Por un lado, sufren una división de la propiedad similar, o más acusada, que las tierras de cultivos y pastos: repartidas entre cientos de miles de propietarios, registran además una fuerte fragmentación parcelaria. A ello se une que la inmensa mayoría de los propietarios están totalmente desvinculados de la gestión de las superficies (con un número creciente de fincas propiedad de desconocidos).
 - b. Montes Vecinales en Mano Común: espacios de propiedad privada colectiva pertenecientes a unas 3.000 comunidades que suman 680.000 ha (23 % del territorio). Se trata de unidades en general de elevado tamaño y sin problemas de fragmentación parcelaria. Pero que cuentan con otros condicionantes que contribuyen a un elevado abandono o subutilización. Entre ellos cabe mencionar la débil estructura demográfica de la mayoría de las comunidades propietarias, la escasa vinculación de la mayor parte de los comuneros con la explotación de estas tierras y la inadecuación del marco legal y las políticas públicas (Fernández Leiceaga *et al.*, 2006).

Un intento de responder a esos problemas: nuevos instrumentos y políticas de movilidad de tierras en el período 2005-2009

Los problemas que acabamos de resumir fueron haciéndose cada vez más evidentes en las décadas finales del siglo xx, como reflejan tanto la literatura académica como los debates sociales y políticos (López Iglesias, 1996; Timmermans *et al.*, 2015). Sin embargo, las políticas de estructuras agrarias en Galicia siguieron limitándose casi exclusivamente a la concentración parcelaria. Una medida, iniciada a mediados de siglo, que tenía en general efectos positivos, al posibilitar la constitución de fincas de mayor tamaño y con mejores accesos (facilitando la mecanización), pero de alcance limitado. A lo que cabe añadir su elevado coste, la lentitud del proceso y la selección con frecuencia poco racional de las zonas de actuación (Ribas Álvarez, 2004).

Hay que esperar a los años 2005-2009 para encontrar un punto de inflexión, definido por el intento de poner en marcha desde el Gobierno y el Parlamento de Galicia nuevos instrumentos de movilidad y gestión de tierras. Las novedades

legislativas y en las políticas durante este cuatrienio han sido objeto de publicaciones académicas, que han tratado de evaluar el alcance de los cambios e interpretar los factores que los impulsaron (Timmermans *et al.*, 2015; Tubío-Sánchez *et al.*, 2013). En tanto que persona implicada directamente en esas decisiones políticas, lo que ofrecemos a continuación es una visión «desde dentro», inevitablemente subjetiva, aunque con la perspectiva del tiempo transcurrido.

Contexto sociopolítico y principios generales

El origen de este punto de inflexión hay que buscarlo en el cambio político que se produjo en Galicia: después de más de dos décadas casi ininterrumpidas de gobiernos conservadores, las elecciones autonómicas de 2005 llevaron a la configuración de un gobierno de coalición del Partido de los Socialistas de Galicia (PSdeG) y el Bloque Nacionalista Galego (BNG). Ambas organizaciones, y en concreto el BNG que asumió las responsabilidades en materia agraria y rural, recogían en sus programas el compromiso de aplicar nuevas políticas de movilidad de tierras, contando para ello con un diseño relativamente avanzado. De hecho, los primeros borradores de la futura ley del Banco de Tierras fueron elaborados en los meses inmediatamente posteriores a la toma de posesión del gobierno (agosto de 2005).

En ese contexto, la ola de incendios forestales que sufrió Galicia en agosto de 2006 contribuyó a acelerar los cambios. Por un lado, porque puso de manifiesto la gravedad y urgencia de los problemas. Y porque aportó una mayor legitimación social para medidas que inevitablemente debían afectar a los derechos de propiedad y uso de la tierra. Esto en una sociedad, conviene no olvidarlo, en la que prácticamente todo ciudadano adulto es propietario de tierras y donde el Partido Popular, ahora en la oposición, seguía contando con un amplio respaldo, mayoritario entre la población rural.

Los cambios introducidos desde 2005, de forma más enérgica a partir de 2007, respondían a un objetivo general, expuesto reiteradamente por los nuevos responsables políticos: sentar las bases de una «reforma agraria» adaptada a las necesidades actuales de Galicia, una reforma centrada no en la propiedad sino en los derechos de uso de la tierra, que tenía como fin último la ordenación y movilización productiva de las superficies. Esta reforma debía combinar cuatro elementos clave:

1. Ordenación de los usos del suelo, delimitando las tierras urbanizables, las de aptitud forestal y las reservadas para cultivos y pastos.
2. Configuración de un nuevo equilibrio entre propietarios y usuarios (actuales o potenciales), que priorizase el aprovechamiento adecuado de las superficies sobre los derechos de propiedad.

3. Nuevos mecanismos para impulsar la movilidad de las tierras o su gestión conjunta.
4. Alineamiento de las diversas medidas de la política agraria y rural con las directrices citadas.

Principales instrumentos y novedades en el marco legal

Entre los instrumentos creados el más conocido es el Banco de Tierras. Pero a él hay que añadir como mínimo otras dos novedades: la Ley de prevención y defensa contra los incendios forestales y las Unidades de Gestión Forestal.

Banco de Tierras de Galicia

Creado en mayo de 2007², el Banco de Tierras de Galicia nació con un objetivo básico: impulsar la movilidad de las tierras con aptitud agraria, con el fin de facilitar la ampliación de la superficie de las explotaciones y mejorar así su viabilidad económica y sustentabilidad ambiental. El mecanismo consistía, en esencia, en la intermediación en el arrendamiento de tierras (por un mínimo 5 años), poniendo en contacto a oferentes y demandantes y aportando garantías a ambas partes (Coimbra, 2011).

Ese diseño básico, como entidad pública de intermediación, se acompañaba de otros elementos relevantes (López Iglesias, 2016):

- Un régimen sancionador a los propietarios de superficies abandonadas, con las correspondientes acciones de inspección (para estimular la oferta).
- Ayudas públicas a la puesta en producción de las tierras (para fomentar la demanda).
- Un marco de derechos y deberes asociados al arrendamiento, incluyendo la garantía de cobro de la renta por el propietario. Además, existía una intervención pública en la fijación de la renta, a través de precios de referencia.

Ley de prevención y defensa contra los incendios forestales de Galicia

Esta ley fue aprobada en abril de 2007, como respuesta a la crisis incendiaria de agosto de 2006, y tenía como novedad la voluntad de abordar las causas estructurales de los incendios forestales. Para ello introdujo reformas en la regulación del uso y gestión de las tierras:

²Ley 7/2007, del 21 de mayo, de medidas administrativas y tributarias para la conservación de la superficie agraria útil y del Banco de Tierras de Galicia.

- Obligatoriedad de controlar la vegetación en el entorno de los núcleos de población, vías de comunicación y otras infraestructuras, con el fin de evitar la acumulación de combustible en las superficies abandonadas.
- Prohibición de la forestación de tierras agrarias, para frenar la expansión incontrolada de la superficie forestal y su competencia con los usos agroganaderos.
- Disposiciones dirigidas a lograr una mayor diversificación de las especies forestales y los aprovechamientos del monte.

Unidades de Gestión Forestal

Las Unidades de Gestión Forestal, conocidas por sus siglas en gallego (UXFOR), fueron reguladas en abril de 2008³. Se trataba de una figura concebida para promover la gestión conjunta de superficies forestales. Inspirada en los polígonos urbanísticos, establecía una garantía y apoyo de la Administración Autonómica a proyectos de ordenación y aprovechamiento conjunto, siempre que estos contaran con el respaldo de una mayoría de los propietarios del perímetro afectado (en este supuesto, el proyecto se imponía al resto de propietarios).

El paquete de reformas legales se completaba con otros dos proyectos de ley en estado avanzado de tramitación al final de la legislatura (marzo de 2009). Se trataba de la Ley de montes de Galicia, primera elaborada en la Comunidad Autónoma, que venía a complementar la Ley de prevención de incendios. Y la Ley de reforma de las estructuras agrarias, que modificaba en profundidad la política de concentración parcelaria e introducía mecanismos novedosos y más flexibles para la mejora de la base territorial de las explotaciones (polígonos agrarios, un nuevo tipo de concentraciones parcelarias privadas, ...).

Medidas de acompañamiento

La aprobación de esos instrumentos y cambios legales se acompañó, en primer lugar, de actuaciones para impulsar su aplicación real. Como ejemplos cabe mencionar, además de la dotación de medios humanos y materiales, la realización de campañas sobre el terreno para promover el uso del Banco de Tierras y las UXFOR; la difusión de otros cambios (prohibición de forestar tierras agrarias, obligación de gestionar las franjas en torno a núcleos de población e infraestructuras); o la tramitación de las primeras sanciones a propietarios de tierras abandonadas.

Pero tan o más importante fue la reorientación de diversas medidas de la política agraria y de desarrollo rural, en una dirección coherente con los citados cambios legales. Esta reorientación estaba todavía incompleta al final de la legislatura 2005-2009, especialmente en ciertos ámbitos con mayor peso de las

³ Decreto 101/2008, de 30 de abril, por el que se regulan las unidades de gestión forestal en Galicia.

inercias. Pero se dieron avances sustanciales, sobre todo con el diseño y puesta en marcha del Programa de Desarrollo Rural de Galicia 2007-2013, cofinanciado por el FEADER. A modo de ejemplo, en este Programa se eliminaron las ayudas a la forestación de tierras agrarias; se multiplicó por 10 la dotación destinada a ayudas agroambientales, integradas en el nuevo Contrato de Explotación Sustentable, para financiar nuevas líneas de apoyo a la extensificación de las explotaciones bovinas; se modificaron las inversiones priorizadas en las ayudas a planes de mejora de las explotaciones...

En este sentido, no por obvia podemos dejar de señalar una lección de esta experiencia práctica: de nada sirven los cambios legislativos y la regulación de nuevos instrumentos de movilidad de tierras, si ello no se acompaña de un respaldo en el conjunto de las políticas aplicadas.

El devenir de estos instrumentos y políticas a partir de 2009: un ciclo de ida y vuelta

A pesar del esfuerzo para alcanzar un consenso, las medidas expuestas contaron con la oposición frontal del Partido Popular, que las tachó de intervencionistas o, sobre todo el Banco de Tierras, directamente de «comunistas». Esa posición condicionó el devenir de estas políticas a partir de marzo de 2009, cuando las elecciones autonómicas dieron como resultado la victoria del Partido Popular y su retorno al gobierno de la Xunta de Galicia (Timmermans *et al.*, 2015). Con ello se inició lo que podemos resumir como un «ciclo de ida y vuelta»: abandono casi completo de esas políticas durante una década; hasta que la realidad, en forma de la nueva ola de incendios forestales registrada en octubre de 2017, volvió a llamar a la puerta y condujo a ponerlas otra vez en el primer plano.

Abandono práctico en los años 2009-2017

La oposición del Partido Popular a las medidas aprobadas en el período 2005-2009 se vio matizada a partir de su regreso al gobierno. No se trataba de derogarlas sin más, sino de «mantener las cosas buenas y cambiar las malas». En la práctica, ello se tradujo en que se mantuvieron en el plano jurídico-formal la mayoría de las normas e instrumentos, pero abandonando su aplicación real.

Continuidad, con matices, de los instrumentos en el plano formal

Los tres instrumentos que hemos destacado del período 2005-2009 corrieron una suerte diversa. El Banco de Tierras se mantuvo, con cambios en su regulación. En 2010 fue disuelta la Sociedade Anónima Xestora Bantegal, sociedad pública encargada de la gestión del Banco, integrando sus funciones en otro

ente (Axencia Galega de Desenvolvemento Rural). Posteriormente, se aprobó la Ley 6/2011 de movilidad de tierras de Galicia, que sustituyó la ley de 2007 que había creado el Banco e introdujo tres novedades principales:

- Derogó el derecho de tanteo y retracto que tenía el Banco de Tierras en las compraventas.
- Amplió las superficies en las que podía actuar el Banco, incorporando las forestales.
- Estableció una libertad de precios en el arrendamiento de las fincas, frente al sistema original de rentas de referencia.

Sin entrar en una valoración de esas novedades, el hecho a destacar es que, en esencia, permaneció vigente el Banco de Tierras. Diferente fue la suerte de las Unidades de Gestión Forestal, consideradas por las nuevas autoridades demasiado intervencionistas: esta figura fue eliminada y sustituida en 2011 por un tipo de sociedades de adhesión voluntaria para los propietarios, las Sociedades de Fomento Forestal (SOFOR). Finalmente, la Ley de prevención de incendios de 2007 se mantuvo, pero relajando ciertas normas: reducción, por ejemplo, de las franjas en torno a núcleos de población e infraestructuras en las que los propietarios están obligados a gestionar la vegetación.

Freno o abandono del impulso y aplicación de esos instrumentos

El cambio esencial no consistió en las modificaciones en el marco jurídico, sino en que se abandonó el impulso de los instrumentos que continuaban vigentes. Y, tan o más importante, asistimos a un retorno a las inercias anteriores a 2005 en lo que respecta a las inversiones y programas de ayuda de la Xunta de Galicia en la política agraria y rural.

Más adelante citamos algunos ejemplos para al Banco de Tierras. A ellos cabe añadir otros referidos a la Ley de prevención de incendios. Lo relevante aquí no es que se redujese la extensión de las franjas de seguridad en torno a los núcleos de población e infraestructuras, en las que los propietarios están obligados a gestionar la vegetación, sino que dejaron de aplicarse acciones para asegurar su cumplimiento. Y lo mismo sucedió con la prohibición de la forestación de tierras agrarias.

Ejemplo ilustrativo: resultados del Banco de Tierras

Datos sobre su actividad en el período 2009-2016

Los datos sobre el funcionamiento del Banco de Tierras ponen de manifiesto, en primer lugar, la reducida superficie incorporada. Después del impulso inicial, que

llevó a contar con 7.300 fincas y 3.360 ha en marzo de 2009 (momento del cambio de gobierno), en 2016 las cifras solo habían crecido hasta unas 12.360 fincas y 5.800 ha (tabla 3). Más significativo todavía es que, si excluimos las masas comunes de las zonas de concentración parcelaria (propiedad del Banco), las fincas incorporadas por propietarios privados (verdadero objetivo del instrumento) se limitaban en 2016 a unas 1.000, pocas más de las 660 en marzo de 2009.

Tabla 3. Evolución de las fincas incorporadas al Banco de Tierras de Galicia 2009-2022.

	2009 (marzo)	2012 (diciembre)	2014 (diciembre)	2016 (mayo)	2019 (abril)	2022 (abril)
N.º de fincas	7.300	8.202	11.358	12.355	12.371	12.689
Superficie total (ha)	3.358	3.647	5.657	5.785	6.106	6.369
Superficie/ finca (ha)	0,46	0,44	0,50	0,47	0,49	0,50

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco de Tierras de Galicia.

A ello hay que añadir que, de las fincas incorporadas al Banco de Tierras en 2016, únicamente estaban arrendadas a agricultores el 8 %, que sumaban el 21 % de la superficie. Las restantes se encontraban en diversas situaciones: en proceso de arrendamiento (32 % de la superficie), que cabe atribuir al retraso en la tramitación de los expedientes; no arrendables y otras (26 %), que corresponden a masas comunes de la concentración parcelaria con construcciones u otros problemas; y disponibles (22 % de la superficie), fincas de muy reducido tamaño sin demandantes interesados (tabla 4).

Tabla 4. Situación de las fincas incorporadas al Banco de Tierras de Galicia en mayo de 2016.

Situación	N.º de fincas	%	Superficie (ha)	%	Superficie media (ha)
Arrendada	974	7,9	1.186	20,5	1,22
En proceso de arrendamiento	2.145	17,4	1.837	31,8	0,86
Disponible	5.654	45,8	1.278	22,1	0,23
No arrendable	1.494	12,1	669	11,6	0,45
Otro	2.088	16,9	815	14,1	0,39
TOTAL	12.355	100,0	5.785	100,0	0,47

Fincas no arrendables: con una construcción o solicitadas para cesión a ayuntamientos.

Otro: fincas en proceso de incorporación, depuración de datos o pendientes de inspección.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco de Tierras de Galicia.

¿Por qué unos resultados tan pobres?

En esos resultados influyeron una diversidad de factores. Los más relevantes pueden clasificarse en tres grupos:

1. Escasa dotación de medios humanos y materiales del Banco de Tierras. Ello originó una lentitud en la gestión de los expedientes y el abandono de las acciones de información y promoción.
2. Escasa o nula aplicación de las medidas que debían estimular la oferta y demanda de tierras a través del Banco. El régimen sancionador a los propietarios de superficies abandonadas quedó en el papel. Lo mismo puede decirse para la prohibición de forestar tierras agrarias. Y algo similar ocurrió con los incentivos a los arrendatarios potenciales: de las acciones previstas, únicamente se aplicó la deducción en el impuesto de transmisiones patrimoniales para los contratos de arrendamiento a través del Banco.
3. Debilitamiento o abandono de las medidas complementarias y la coordinación con otras políticas. Como ejemplo podemos destacar lo sucedido con las ayudas agroambientales. Después de verse muy reforzadas en el Programa de Desarrollo Rural 2007-2013 aprobado inicialmente, desde 2009 su aplicación se tornó más restrictiva, dejando paso a una notable reducción de los fondos en el PDR 2014-2020.

Todo ello puede resumirse en que se mantuvo la «carcasa» del Banco de Tierras, pero sin llenarla de contenido en las políticas realmente aplicadas.

Retorno a un primer plano de las políticas de movilidad y gestión de tierras desde finales de 2017

El abandono en la práctica de los instrumentos aprobados en el cuatrienio 2005-2009 siguió dominando el discurso oficial y las actuaciones hasta finales de 2017. A partir de ahí asistimos a un nuevo giro, no determinado en este caso por un cambio político en la Xunta de Galicia (continúa gobernando hasta hoy el Partido Popular).

El factor desencadenante fue la ola de incendios forestales que asoló Galicia en octubre de 2017 (simultánea a la que sufrió Portugal). En solo una semana ardieron en la Comunidad Autónoma 50.000 ha y, lo que fue más relevante, los incendios amenazaron la principal región urbana de Galicia, el área

densamente poblada en torno a Vigo. Ello hizo visible a toda la sociedad los límites de una política centrada en la extinción y la necesidad de abordar las causas estructurales de los incendios: enormes deficiencias en la gestión del territorio, agravadas por el incumplimiento generalizado de la normativa de prevención aprobada en 2007.

La alarma social originó una respuesta inmediata del Gobierno gallego, plasmada en un giro radical de su discurso y el anuncio de nuevas políticas, que enlazaban con las del período 2005-2009. Además, se constituyó en el Parlamento autonómico una Comisión para analizar el problema de los incendios. El dictamen final de esta Comisión, aprobado en septiembre de 2018, confirmó el giro del discurso oficial. Tanto el diagnóstico como las recomendaciones fueron más allá de la cuestión de los incendios, al vincular estos con los problemas estructurales del medio rural, en particular el abandono de tierras y la deficiente gestión del territorio (Parlamento de Galicia, 2018). En pocas palabras, lo que venía a señalar este documento era la necesidad de retomar y dar un nuevo impulso a las políticas de ordenación, movilidad y gestión de tierras, en línea con la senda iniciada en 2005-2009.

Los primeros cambios legislativos y en las medidas del Gobierno se aprobaron ya a finales de 2017 y fueron seguidos por otros en los años posteriores. No obstante, se trataba de una sucesión de pequeños cambios parciales centrados en lo más urgente: el cumplimiento de la obligación, establecida desde 2007, de controlar la vegetación en las franjas en torno a núcleos de población, vías de comunicación y otras infraestructuras. La verdadera plasmación de ese giro en la posición de la Xunta de Galicia, y por lo tanto del Partido Popular, se produjo con la aprobación en mayo de 2021, después de un largo proceso de elaboración y debate, de la Ley de recuperación de la tierra agraria.

La Ley de recuperación de la tierra agraria de Galicia (2021): contenido y primeros resultados

Una «caja de herramientas» para mejorar la gestión y uso de las tierras agrarias

La Ley 11/2021, de recuperación de la tierra agraria de Galicia⁴ constituye un extenso texto legal, que recoge un amplio abanico de instrumentos para luchar

⁴Diario Oficial de Galicia de 21 de mayo de 2021 (https://www.xunta.gal/dog/Publicados/2021/20210521/AnuncioC3B0-190521-0001_es.html).

contra el abandono de las tierras agrarias (incluidas las forestales), mejorar la base territorial de las explotaciones y reducir el riesgo de incendios forestales. Estos instrumentos aparecen clasificados en tres grupos⁵:

- a. Instrumentos de ordenación:
 - Investigación de la titularidad.
 - Mapa de usos agroforestales.
 - Catálogo de suelos agropecuarios y forestales.
- b. Instrumentos de movilización de tierras:
 - Banco de tierras.
 - Banco de explotaciones.
 - Permutas.
- c. Instrumentos de recuperación de tierras:
 - Polígonos agroforestales.
 - Aldeas modelo.
 - Agrupaciones de gestión conjunta.

Comenzando por los **instrumentos de movilización**, la ley actualiza la normativa del Banco de Tierras, que se pretende fortalecer, sin introducir novedades sustanciales. A ello se une la previsión de poner en marcha un Banco de Explotaciones, cuyo objetivo es facilitar que los agricultores que se jubilen y carezcan de relevo puedan arrendar o vender sus instalaciones, parcelas y maquinaria, bien a titulares de explotaciones activas o a nuevos agricultores que deseen instalarse. No obstante, de acuerdo con la regulación que recoge la ley, la función de este Banco se va a limitar a difundir la información e intermediar entre oferentes y demandantes; los acuerdos deberán pactarse de manera privada entre las partes, sin ninguna intervención ni garantía pública. Finalmente, se incluye una regulación de las permutas, como otro instrumento para la movilidad de tierras.

⁵ La información básica y una serie de presentaciones divulgativas de estos instrumentos pueden encontrarse en la página web de la Axencia Galega de Desenvolvemento Rural (AGADER): <https://agader.xunta.gal/es/banco-de-tierras>; <https://agader.xunta.gal/es/recuperacion-de-tierras>.

Las principales novedades están constituidas por los **instrumentos de recuperación de tierras**, que reciben esta denominación porque su objetivo es la recuperación, para la producción agroganadera o forestal, de superficies abandonadas o infrautilizadas. Las tres figuras que recoge en este apartado la ley son nuevas en la legislación gallega, aunque inspiradas en parte en las Unidades de Gestión Forestal (creadas en 2008 y posteriormente derogadas) y en los polígonos agrarios que preveía el Proyecto de Ley de reforma de las estructuras agrarias elaborado en la legislatura 2005-2009. Resumimos de forma sucinta los elementos básicos de estas tres figuras:

- Polígonos agroforestales. Están concebidos para la puesta en producción de tierras de buena aptitud que se encuentran en estado de abandono; en este sentido, se establece que al menos el 50 % de la superficie afectada debe estar abandonada o infrautilizada. Los polígonos pueden ser promovidos por iniciativa pública o privada, siendo su superficie mínima de 10 hectáreas. Para iniciar el proceso se precisa disponer del acuerdo de los propietarios de como mínimo el 70 % de las tierras. Se exceptúan de este requisito los polígonos cortafuegos, un tipo específico de iniciativa pública orientada a la prevención de incendios. En los polígonos agroforestales podrán llevarse a cabo operaciones de reestructuración de la propiedad para asegurar un tamaño mínimo de las parcelas.
- Aldeas modelo. El objetivo de esta figura es recuperar la actividad agraria en el entorno de los núcleos de población rurales, para que estas tierras actúen de cortafuegos en caso de incendio forestal. La solicitud debe ser presentada por los ayuntamientos y requiere el acuerdo de los propietarios del 70 % del perímetro propuesto.
- Agrupaciones de gestión conjunta agrarias o forestales. Su objetivo es impulsar el aprovechamiento conjunto de las parcelas sin una reestructuración de la propiedad. Para ello se debe acreditar la disposición de los derechos de uso de al menos el 70 % de la superficie incluida en la iniciativa y su extensión mínima es de 10 hectáreas. Estas agrupaciones pueden adoptar diferentes formas jurídicas y ser promovidas por asociaciones, cooperativas, SAT, sociedades civiles, sociedades mercantiles o Sociedades de Fomento Forestal.

Por último, los **instrumentos de ordenación** enmarcan y complementan los anteriores. En este apartado cabe destacar:

- Investigación de la propiedad. En los proyectos de movilización y recuperación las superficies de propietario desconocido se someterán a un proceso de investigación de la propiedad. En tanto no aparezca propietario, la Xunta de Galicia está facultada para arrendarlas durante 10 años. Si pasado ese plazo no se produjera reclamación de su titularidad, esta pasará a la Axencia Galega de Desenvolvemento Rural.
- Mapa de usos agroforestales. Se prevé elaborar un mapa de usos agroforestales, para recoger con precisión la situación actual, integrando la información del SIGPAC y del inventario forestal continuo de Galicia, así como observaciones de campo.
- Catálogo de suelos agropecuarios y forestales. Como documento normativo, prevalecerá sobre cualquier clasificación previa y determinará los usos de toda la tierra rústica. Mientras no se elabora el catálogo los actuales usos quedan bloqueados, salvo en el caso de antiguas tierras agrarias que se quieran recuperar del abandono.

En conjunto, esta ley ofrece una variada «caja de herramientas» para impulsar la movilidad y la mejora productiva tanto de las superficies agroganaderas como forestales. En el articulado existen aspectos discutibles, que pueden limitar su eficacia y deberán seguramente ser revisados en el futuro. En este sentido, destacamos por ejemplo la exigencia, en los polígonos agroforestales, aldeas modelo y agrupaciones de gestión conjunta, de contar con el acuerdo de los propietarios del 70 % de las tierras; un umbral demasiado elevado a nuestro entender, que se explica por el deseo de enfatizar el carácter voluntario de estos instrumentos y minimizar el recorte de los derechos de los propietarios.

En todo caso, más allá de su regulación concreta, la cuestión esencial que está por ver es el uso que alcanza esta «caja de herramientas». Lo que va a depender de su impulso en las políticas de la Xunta de Galicia, la dotación de medios humanos y materiales y en qué medida los diferentes programas y líneas de ayuda son alineados con estos instrumentos.

Resultados iniciales: un enfoque voluntarista centrado en los polígonos agroforestales y las aldeas modelo

En el momento de redactar este texto han transcurrido solo dos años desde la entrada en vigor de la ley, por lo que resulta prematuro cualquier balance de sus efectos. Nos limitaremos pues a apuntar algunas notas provisionales.

Ausencia de novedades relevantes en la actuación del Banco de Tierras

Lo primero que se desprende de la información disponible es que, a pesar de la voluntad manifestada por los actuales responsables de la Consellería do Medio Rural de potenciar el Banco de Tierras, este continúa con un volumen de actuaciones muy modesto. Tanto el número de fincas incorporadas al Banco como su superficie alcanzan actualmente cifras (unas 12.700 fincas y 6.400 hectáreas) solo ligeramente superiores a las de 2016 (tabla 3). Además, únicamente 1/5 de estas fincas, que suman el 32 % de la superficie, han sido arrendadas (tabla 5); un panorama que mejora el que encontrábamos en 2016 (tabla 4) pero sigue siendo claramente insatisfactorio.

Tabla 5. Situación de las fincas incorporadas al Banco de Tierras de Galicia en abril de 2022.

Situación	N.º de fincas	%	Superficie (ha)	%	Superficie media (ha)
Arrendada	2.533	20,0	2.015	31,6	0,80
En proceso de arrendamiento	643	5,1	627	9,8	0,98
Disponible	6.051	47,7	1.881	29,5	0,31
No arrendable	1.901	15,0	1.283	20,1	0,67
Otro	1.561	12,3	563	8,8	0,36
TOTAL	12.689	100,0	6.369	100,0	0,50

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco de Tierras de Galicia

Por lo tanto, el impulso de las actuaciones del Banco de Tierras continúa apareciendo como una tarea pendiente. Una tarea que exigiría combinar medidas en tres direcciones:

1. Fomentar de modo decidido la incorporación de tierras al Banco por propietarios que no las trabajan. Realizando para ello campañas informativas, acompañadas de la apertura, de forma selectiva, de expedientes sancionadores a propietarios de fincas abandonadas.
2. Impulsar las solicitudes de tierras de los titulares de explotaciones agrarias y de nuevos entrantes (jóvenes y no jóvenes), a través de los diversos programas y líneas de ayuda.

Un ejemplo interesante en este sentido es la vía de acceso a derechos de ayuda básica a través de la reserva nacional, que el Gobierno gallego ha logrado introducir en la normativa española en las negociaciones del Plan Estratégico de la PAC 2023-2027. Una vía que posibilita que puedan acceder a estos derechos las superficies movilizadas a través del Banco de Tierras o instrumentos similares⁶. Pero son muchas otras las medidas que podrían aplicarse: el fomento más decidido de la extensificación de las explotaciones y la ampliación de su base territorial, a través por ejemplo de las ayudas agroambientales; la conexión del Banco de Tierras con los programas de incorporación de agricultores (jóvenes y no jóvenes)...

3. Finalmente, para que tanto los propietarios como los agricultores vean el Banco de Tierras como un instrumento atractivo, es imprescindible agilizar su funcionamiento y reducir los plazos. Lo que requiere, de entrada, una dotación adecuada de medios humanos y materiales todavía pendiente.

Polígonos agroforestales y aldeas modelo: impulso voluntarista de proyectos de iniciativa pública

Los esfuerzos de la Consellería do Medio Rural en los dos años transcurridos desde la aprobación de la ley se han centrado en poner en marcha los primeros proyectos de las dos figuras más novedosas: polígonos agroforestales y aldeas modelo. Seguramente con el objetivo de contar con experiencias exitosas que puedan ejercer un efecto demostración.

De acuerdo con los datos más recientes publicados, están aprobadas 21 aldeas modelo más otras 7 en fase de recogida de firmas. Aunque solo un número muy pequeño han culminado el proceso con la cesión de las tierras a uno o varios agricultores instalados al frente de una nueva explotación. Al tratarse del entorno de núcleos de población, la superficie media de cada proyecto es modesta (27 ha) y con una fragmentación de la propiedad especialmente acusada (tabla 6).

⁶ «Al objeto de evitar el abandono de tierras, podrán solicitar derechos a la reserva nacional los agricultores cuyas explotaciones se encuentren acogidas a programas de reestructuración relativos a algún tipo de intervención pública regulada por una norma autonómica de rango de Ley para ese fin, tales como bancos de tierras, bancos de explotaciones u otro instrumento de movilización de tierras».

Tabla 6. Proyectos de aldeas modelo aprobados o en tramitación. Datos a agosto de 2022.

	N.º de aldeas modelo	Superficie (ha)	Parcelas	Propietarios (titulares catastrales)	Superficie/aldea modelo (ha)	Superficie/propietario (ha)	Propietarios/aldea modelo
Aprobadas	21	574,18	9.346	2.359	27,34	0,24	112
En fase de recogida de firmas	7	194,84	3.395	901	27,83	0,22	129

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Axencia Galega de Desenvolvemento Rural (AGADER) (<https://agader.xunta.gal/es/recuperacion-de-tierras/aldeas-modelo/>).

En cuanto a los polígonos agroforestales, son 11 los que cuentan con acuerdo de inicio más otros 10 en fase de actuaciones previas; sin que en ninguno de los 21 polígonos haya culminado todavía el proceso, con la asignación de las superficies a las personas o entidades que van a asumir su aprovechamiento. La superficie afectada alcanza en este caso una magnitud mucho más relevante: un total próximo a las 9.000 ha, con una media de casi 425 ha por polígono (tabla 7).

Tabla 7. Polígonos agroforestales iniciados o en fase de actuaciones previas. Datos a mayo de 2023 (todos polígonos de iniciativa pública).

N.º de polígonos	Superficie (ha)	Parcelas	Propietarios (titulares catastrales)	Superficie/polígono (ha)	Superficie/propietario (ha)	Propietarios/polígono
21	8.896,60	27.995	7.367	423,65	1,21	351

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Axencia Galega de Desenvolvemento Rural (AGADER) (<https://agader.xunta.gal/es/recuperacion-de-tierras/poligonos-agroforestales/>).

Para evaluar los resultados habrá que esperar a que culminen los proyectos en marcha, y otros que puedan iniciarse en los próximos años. La principal limitación que cabe apuntar por el momento es que las 28 aldeas modelo son, por definición, proyectos de iniciativa pública, solicitados por los gobiernos locales y en los que las inversiones son ejecutadas por la Xunta de Galicia. Y lo mismo sucede para los 21 polígonos agroforestales en marcha: todos ellos son de iniciativa pública, impulsados de modo voluntarista por el Gobierno gallego

con un importante apoyo de recursos públicos, humanos y materiales; aunque teniendo en cuenta, en el estudio de viabilidad, la existencia de agentes privados potencialmente interesados.




En el período inicial en que estamos ese impulso público puede resultar imprescindible, para contar con una serie de experiencias piloto exitosas que ejerzan un efecto demostración. Pero, a medio y largo plazo, estos instrumentos, en especial los polígonos agroforestales, solo alcanzarán un impacto relevante si los proyectos de iniciativa privada van asumiendo el protagonismo. Contando en todo caso con un apoyo público, pero no a través de inversiones directas de la Administración, sino mediante una línea de ayudas a inversiones privadas (similar, por ejemplo, a la línea clásica de ayudas a planes de mejora de las explotaciones).

Finalmente, hay que apuntar que, de la «caja de herramientas» que recoge la ley, está todavía pendiente la puesta en marcha del Banco de Explotaciones. Y lo mismo sucede con el catálogo de suelos agropecuarios y forestales, documento de elaboración compleja en un territorio como el gallego, pero imprescindible para sentar las bases de una ordenación de los usos del suelo.

Conclusiones y reflexiones finales

La experiencia de Galicia ilustra lo complejo que resulta el diseño y aplicación de nuevas políticas de movilidad y gestión de tierras en territorios con una acusada división de la propiedad, en los que casi todo ciudadano es propietario de tierras rústicas pero la inmensa mayoría están hoy desvinculados de su aprovechamiento. En el caso gallego el diagnóstico de los problemas y el diseño de posibles alternativas estaban ya bastante asentados desde la década de 1990. Pero hubo que esperar a los años 2005-2009 para que ello se tradujese en la aprobación de nuevos instrumentos y medidas. Y, a partir de ahí, la ausencia inicial de un consenso social y/o político condujo a un «ciclo de ida y vuelta»: abandono de esos instrumentos durante una década, hasta su reactivación y nuevo impulso en los últimos años.

Culminadas dos décadas de cambios legislativos con la aprobación en 2021 de la Ley de recuperación de la tierra agraria, la Administración Autonómica cuenta actualmente con una serie de instrumentos, una «caja de herramientas», que consideramos en general válidos (si bien, demasiado «blandos» o poco incisivos en algunos aspectos). Pero está pendiente de lograr su aplicación a una escala significativa, que modifique realmente las tendencias. Sobre esta cuestión apuntamos finalmente algunas reflexiones, que pueden ser de interés general para territorios con una estructura agraria y problemáticas similares:

- 
- 
- 
- a. El éxito de mecanismos como los que hemos comentado depende, en primer lugar, del acierto a la hora de establecer el grado de intervención pública en los derechos asociados a la propiedad de la tierra. En este aspecto hay que asumir que resultan imprescindibles ciertos límites a la libre disposición y uso de las superficies, que han de acompañarse de controles e incentivos para asegurar su cumplimiento. Pero lo difícil es aquilatar hasta dónde deben llegar estos límites, para que sean aceptados socialmente y al mismo tiempo resulten eficaces (modifiquen los comportamientos).
- b. La aprobación en el marco legal de nuevos instrumentos, como el Banco de Tierras o los polígonos agroforestales en el caso gallego, constituye solo un primer paso. Una vez regulados, es esencial dotarlos de los medios humanos y materiales adecuados, así como un esfuerzo de información y persuasión de los destinatarios (propietarios y demandantes potenciales de tierras).
- c. Estos instrumentos no pueden ser «islas» dentro de las políticas públicas. Han de insertarse en un diseño global coherente de las políticas agrarias y de desarrollo rural, con medidas que incentiven la oferta y demanda de tierras para los usos establecidos como deseables.
- d. Los instrumentos de movilidad y gestión de tierras no constituyen un fin en sí mismo. La movilización productiva de las tierras agrarias (y forestales) solo tiene sentido, y se va a dar realmente, para producir determinados bienes y servicios (demandados por el mercado o retribuidos socialmente —bienes públicos—). Por lo tanto, es esencial contar con un cierto diseño sobre los bienes y servicios que se pretenden generar y un diagnóstico realista de su viabilidad económica y la demanda social existente.
- e. La introducción de mecanismos novedosos es muy importante que se acompañe cuanto antes de experiencias concretas exitosas, que ejerzan un efecto demostración. Ello puede hacer necesario comenzar con proyectos piloto, impulsados y ejecutados directamente desde el ámbito público. Pero, como hemos señalado para los polígonos agroforestales en Galicia, esa fase inicial debe dejar paso a otra en que sea la iniciativa privada la que asuma el protagonismo, sustituyendo las inversiones públicas directas por líneas de apoyo a la inversión privada. Solo esto permitirá escalar desde los proyectos piloto a una aplicación más amplia y un impacto relevante.

Bibliografía

- COIMBRA, E. (2011): «Land management grounded in social soil: Galician land banking in context». *Sociologia, Problemas e Práticas*, 66: 135-155.
- CORBELLE, E. y CRECENTE, R. (2014): «Urbanización, forestación y abandono. Cambios recientes en el paisaje de Galicia, 1985-2005». *Revista Galega de Economía*, 23(1): 35-52.
- CORBELLE, E., ENRÍQUEZ, M. J., ÓNEGA, F. y CRECENTE, R. (2014): *Propiedade, mobilidade da terra e valorización territorial*. Universidade de Santiago de Compostela, Lugo.
- CORBELLE-RICO, E., SÁNCHEZ-FERNÁNDEZ, P., LÓPEZ-IGLESIAS, E., LAGO-PEÑAS, S. y DA-ROCHA, J. M. (2022): «Putting Land to Work: An Evaluation of the Economic Effects of Recultivating Abandoned Farmland». *Land Use Policy*, 112.
- DÍAZ-FIERROS, F. y GIL SOTRES, F. (1982): «Evaluación da capacidade produtiva das terras de Galicia». *Revista galega de estudos agrarios*, 7-8: 149-172.
- FERNÁNDEZ LEICEAGA, X., LÓPEZ IGLESIAS, E. et al. (2006): *Os montes veciñais en man común: o patrimonio silente. Natureza, economía, identidade e democracia na Galicia rural*. Edicións Xerais, Vigo.
- LÓPEZ IGLESIAS, E. (1996): *Movilidad de la tierra y dinámica de las estructuras agrarias en Galicia*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid.
- LÓPEZ IGLESIAS, E. (2016): «El Banco de Tierras de Galicia. Diseño, resultados y lecciones aprendidas». *Jornada IVIFA: Innovación en la gestión de tierras. Hacia sistemas agroalimentarios viables*, Valencia, 1 de diciembre de 2016.
- LÓPEZ IGLESIAS, E. (2018): «Desestructuración del medio rural, usos del suelo y gestión del territorio: el contexto de fondo del problema de los incendios en Galicia». En Díaz-Fierros, F. (coord.): *Incendios forestales. Reflexiones desde Galicia*. Ed. Hércules, A Coruña: 27-45.
- LÓPEZ IGLESIAS, E. (2019a): «El sector agrario y agroalimentario en Galicia; balance de las transformaciones desde la integración europea, 1986-2016». *Revista Galega de Economía*, 28(3): 1-20.
- LÓPEZ IGLESIAS, E. (2019b): «Realidade actual e retos futuros do medio rural en Galicia». En *Pasado, presente e futuro do mundo rural. Feiraco, un modelo cooperativo de 50 anos*. Ed. Galaxia, Vigo: 75-106.
- LÓPEZ IGLESIAS, E., SINEIRO, F. y LORENZANA, R. (2013): «Processes of farmland abandonment: land use change and structural adjustment in Galicia (Spain)». En Ortiz-Miranda, D., Moragues-Faus, A.M. y Arnalte-Alegre, E. (Eds.): *Agriculture in Mediterranean Europe. Between Old and New Paradigms*. Emerald, Bingley: 91-120.

- Observatorio Galego de Mobilidade de Terras (2022): *Informe anual sobre prezos e mobilidade da terra rústica en Galicia 2022*. Xunta de Galicia, Santiago de Compostela.
- Parlamento de Galicia (2018): *Ditame da Comisión Especial non Permanente de estudo e análise das reformas da política forestal, de prevención e extinción de incendios forestais e do Plan Forestal de Galicia, avaliando a experiencia acumulada dende 2006 e, especificamente, a extraordinaria vaga de lumes que vén de sufrir Galicia en outubro de 2017*. Boletín Oficial do Parlamento de Galicia, N.º 346, de 10 de agosto de 2018.
- RIBAS ÁLVAREZ, A. (2004): *O impacto da concentración parcelaria na dinámica das explotacións agrarias: estudo para as explotacións bovinas da provincia de A Coruña*. Tesis Doctoral. Universidade de Santiago de Compostela.
- TIMMERMANS, W., ÓNEGA, F., TUBIO, J. M. y CRECENTE, R. (2015): «A complexity perspective on institutional change: Dealing with land fragmentation in Galicia». *Social Evolution and History*, 14(2): 77-107.
- TUBÍO-SÁNCHEZ, J. M., ONEGA-LOPEZ, F., TIMMERMANS, W. y CRECENTE-MASEDA, R. (2013): «Institutional Change in Land Planning: Two Cases from Galicia». *European Planning Studies*, 21(8): 1276-1296.