

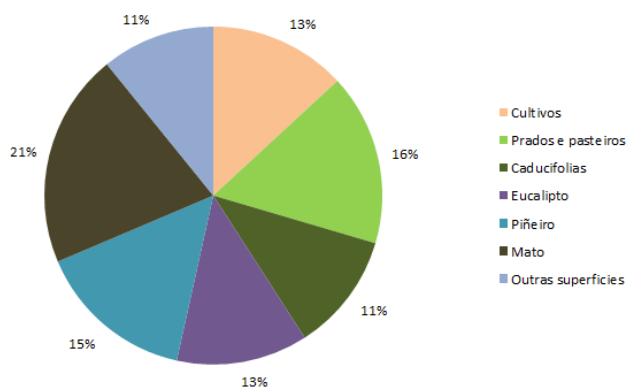
«Terra e Territorio na Galiza: o movemento que agocha o inmóvil»

Quico Ónega López

Laboratorio do Territorio – Universidade de Santiago de Compostela

Galicia é considerada unha rexión agraria no imaxinario colectivo. En parte, tal visión segue a ter fundamento en determinadas variables económicas e demográficas. Así, o peso do sector agrario no conxunto da economía é, comparativamente, maior do que é no conxunto do estado español (4,5% do VEB¹ e 2,8% do VEB² respectivamente) e tamén no marco da UE (1,4% do VEB para UE-15 e 1,6% do VEB para EU-28)³. Do mesmo xeito, a porcentaxe de poboación ocupada na agricultura é un 6.6%⁴, 2,4 puntos máis que no Estado Español e 4 máis que na UE-15⁵. Porén, dende un punto de vista territorial a interpretación cambia considerablemente e, sobre todo, se se teñen en conta as dinámicas das últimas décadas e non só unha foto fixa.

Só un 27% do territorio galego é superficie agraria útil (SAU) que está, ademais, principalmente adicada á alimentación do gando (Cadro 1). Así, máis da metade da SAU son pastos (55%) e a gran maioría das terras de cultivo teñen unha orientación forraxeira (40% da SAU)⁶. Evidentemente isto reflexa a forte especialización gandeira do sector agrario galego, que poderíamos case chamar sector pecuario.



Cadro 1 Distribución de usos da terra na Galiza

¹ IGE (2014) Contabilidade trimestral

² INE (2014). Contabilidade Nacional de España

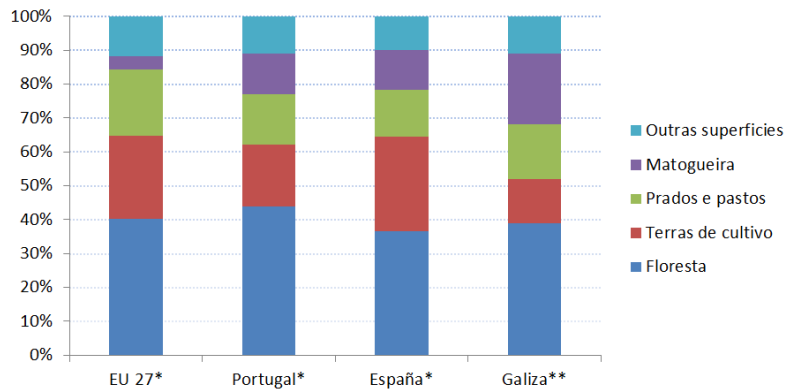
³ Eurostat (2014). National accounts

⁴ IGE (2014) Enquisa de poboación activa

⁵ Eurostat (2015) LFS series - Detailed annual survey results

⁶ Consellería de Medio Rural e Mar (2011). Anuario de Estatística Agraria

Paralelamente a superficie forestal representa unha parte importante da paisaxe. Arredor do 40% do territorio está ocupado por masas arboladas nas que eucalipto e piñeiro foron gañando terreo de forma rápida. Na actualidade estas dúas especies ocupan máis terras que a SAU e superan claramente os 2/3 da floresta. Con todo, o elemento máis reseñable da ocupación do territorio en Galicia é a importancia que teñen as superficies a matogueira, que superan unha quinta parte do mesmo (21%) e que se relaciona directamente cos procesos de abandono de terras ou dunha diminución drástica na intensidade da xestión das superficies agrícolas e tamén forestais.



Cadro 2 Distribución de usos da terra⁷

Aínda sendo esta unha realidade común noutros países da periferia Europea, especialmente no Leste e Sur⁸, a dimensión que acada na Galiza convérteo nun dos seus principais retos territoriais (Cadro 2). Este proceso asóciase á marxinalización de importantes áreas do país, incluídas moitas superficies con boa aptitude agraria, e ó aumento de riscos ambientais entre os que destacan, polo seu impacto e virulencia, os grandes lumes, que xa non se chaman forestais senón territoriais.

Os [des]axustes dun rural en transición

Para comprender este aparente paradoxo entre o mantemento dun peso relativamente elevado do sector agrario na economía e no emprego cunha presenza comparativamente feble dos usos agrarios da terra é preciso coñecer a evolución recente do sector no último medio século. En particular, comprender a diverxencia que se produciu entre o sistema socio-económico e as estruturas fundiarias.

⁷ Eurostat 2013, Land Use/Cover Area frame Survey (LUCAS) 2011 para UE-27, España e Portugal. Consellería de Medio Rural (2011) para Galiza

⁸ MacDonald, D., Crabtree, J.R., Wiesinger, G., Dax, T., Stamou, N., Fleury, P., Gutiérrez Lazpita, J., Gibon, A., (2000). Agricultural abandonment in mountain areas of Europe: Environmental consequences and policy response. *Journal of Environmental Management* 59, 47–69 e Jean-Michel Terres, Luigi Nisini Scacchiafichi, Annett Wania, Margarida Ambar, Emeric Anguiano, Allan Buckwell, Adele Coppola, Alexander Gocht, Helena Nordström Källström, Philippe Pointereau, Dirk Strijker, Lukas Visek, Liesbet Vranken, Aija Zobena, (2015). Farmland abandonment in Europe: Identification of drivers and indicators, and development of a composite indicator of risk, *Land Use Policy*, Volume 49.

Vexamos rapidamente as características principais do territorio galego a mediados do século pasado dende un punto de vista dos aproveitamentos. Naquel intre, o rural, practicamente hexemónico nun momento de escasa presenza urbana, consistía nun eficaz e intenso policultivo de subsistencia capaz de alimentar e soste unhas densidades de poboación significativamente elevadas. Aquel policultivo articulábase a nivel da explotación agraria, de tal xeito que os diferentes aproveitamentos eran pezas necesarias dun mesmo quebracabezas. Todas as explotacións tiñan “algo de todo”, patrón que se trasladaba á escala parroquial e superiores. Dito sistema de aproveitamento asentábase nunha estrutura fundiaria altamente minifundista en combinación con amplas superficies comunais que daquela tiñan un aproveitamento directo e complementario.

Porén, a agricultura galega transformouse dramaticamente dende aquel momento. De feito, non se tratou tan só dunha transformación sectorial, senón das propias estruturas demográficas e económicas do país, que eran fundamentalmente rurais e agrarias. Fálase dun proceso de desagrarización intenso, coa desaparición de milleiros de explotacións agrarias e de labregos. No ano 2012 só quedaban o 7% das persoas ocupadas na agricultura en 1959.

As análises clásicas falan da substitución de man de obra por capital, que foi especialmente intensa no caso galego, e que noutros países ten posibilitado ademais o redimensionamento da base territorial das explotacións que permanecían. Este non foi o caso de Galiza onde, tamén no último medio século, deixaron de traballarse unhas 88.000 ha de labradío e de aproveitarse unhas 660.000 ha de pastos⁹. En conxunto representa unha cuarta parte do territorio e practicamente outro tanto da SAU que se conserva na actualidade. Veremos máis adiante os motivos.

A nivel produtivo os cambios tiveron parte da súa base en tres procesos parellos que mudaron completamente o modelo: mecanización intensa, forte intensificación e, por último, especialización na gandeiría, especialmente na de vacún de leite.

No tocante á mecanización o número de tractores multiplicouse por cento oitenta, o que significa un incremento de oito tractores ó día nos últimos 50 anos¹⁰. O resultado é unha dotación de maquinaria das máis elevadas de UE, tanto en número de tractores como en potencia acumulada por hectárea. Así, na Galiza hai un tractor por cada 10 ha de SAU e 7 CV por ha cando, por exemplo, nos tres principais países agrarios da UE¹¹ (Francia, Alemaña e Italia) a ratio media é de un tractor por cada 17 ha. En Francia a potencia por ha é de pouco máis de 3 CV e en España de 2 CV.

Existen diferentes indicadores para exemplificar o segundo dos procesos, a intensificación antes mencionada. Recollemos aquí dous. O emprego de fertilizantes nitroxenados de síntese medrou no mesmo período un 500%¹², substituindo boa parte da fertilización orgánica en base ao toxo, e o peso dos concentrados pasou dun 17% a un 70% no valor da Producción Final Gandeira¹³, mudando a alimentación do gado en base a pastos e forraxes propias.

⁹ INE. Censos Agrarios 1962 e 2009. É importante salientar que parte das superficies de pastos que deixaron de aproveitarse, especialmente superficies de pastos arbustivos, fixérono debido a un cambio de modelo produtivo e non tanto á súa desaparición como cuberta vexetal.

¹⁰ INE (2015), censos agrarios de 1962-2009, IGE (2014), Rexistro de maquinaria agrícola 2013

¹¹ Francia, Alemaña e Italia son os tres países da UE con maior Producción Final Agraria (EC-DG AGRI, 2014)

¹² Elaboración propia a partir de Soto, D (2002) Transformacións productivas na agricultura galega contemporánea. e das estatísticas proporcionadas pola Asociación Española de Empresas de Fertilizantes

¹³ Soto, D (2002) Transformacións productivas na agricultura galega contemporánea

Finalmente, e relacionado co anterior, a agricultura galega continuou cunha clara especialización gandeira, xa iniciada a finais do século XIX¹⁴, sobre todo no vacún de leite, que aumentou un 424%¹⁵ e xa supón arredor dun tercio da produción final agraria galega¹⁶. De igual xeito a produción de bovino de carne aumentou un 345%¹⁷.

Toda esa catarse levou a que a Produción Final Agraria (PFA) se multiplicase por máis de tres, aínda que o valor engadido bruto (VEB) só o fixo por dous¹⁸. Ese relativo baixo incremento do valor débese a que a agricultura galega é máis produtiva, pero precisa moitos máis insumos externos que antes para facelo e, ademais, non foi quen de maximizar a utilización do capital empregado (como maquinaria, instalacións e tecnoloxías) debido ao freo que supuxo a estrutura da terra. Entón, a agricultura galega especializouse moito e substituíu terra e traballo por, simplifícadamente, tractores, adubos e pensos.

Boa parte da necesidade de incorporar estos inputs, así como os resultados modestos a nivel de VEB en relación á PFA, débense á perda de Superficie Agraria Útil que se produciu no mesmo período.

Pero, por que se perdeu tanta superficie agraria, e especialmente superficies de pastos, nun momento de expansión do sector agrario e, en concreto, do sector de vacún?

As dinámicas da inmovilidade de terras

A explicación hai que buscala no comportamento que tiveron as estruturas fundiarias en relación á evolución das variables antes descritas e, en concreto, a falla que se foi orixinando na Galiza entre o nivel de uso e o nivel de propiedade. Esta falla debeuse a unha reducida mobilidade de terras¹⁹ tanto por compravenda como por arrendamento que limitou enormemente a transferencia de terras agrarias entre os milleiros de explotacións agrarias que cesaron na súa actividade e aquelas que continuaron.

Viamos a forte redución do número de persoas agricultoras. Este fenómeno ten unha lectura non só sectorial, na medida en que se enmarca nunha dinámica demográfica global que levou ó despoboamento de importantes áreas rurais. Fai medio século falar de habitante do rural e agricultor eran practicamente a mesma cousa²⁰. Nas últimas cinco décadas a poboación galega foise concentrando nas cidades e vilas intermedias, fundamentalmente na fachada atlántica. Na actualidade máis do 75% da poboación se concentra en menos do 25% do territorio. A metade menos poboada do país acolle a só un 10% da poboación, que ademais presenta uns ratios moi elevados de

¹⁴ Bernárdez, A (1997). A evolución do sector pecuario na Galicia contemporánea: especialización produtiva e mercantilización na sociedade rural (1865-1996). Semata: Ciencias sociais e humanidades, N^o9

¹⁵ Elaboración propia a partir de Sineiro, F. (2006) A evolución socioeconómica dos sectores rurais galegos. Recursos Rurais, Serie Cursos 4: 47-55 e IGE (2014)

¹⁶ IGE (2009). Anuario de Estadística Agraria

¹⁷ Elaboración propia a partir de Sineiro, F. (2006) A evolución socioeconómica dos sectores rurais galegos. Recursos Rurais, Serie Cursos 4: 47-55 e IGE (2014)

¹⁸ Porén, o VEB por ocupado aumentou, debido ó comportamento do denominador, nun contundente 60% anual nese mesmo período.

¹⁹ A mobilidade de terras refírese aquí a transferencia de dereitos de propiedade, por compravenda ou cesión temporal, manténdose a utilización agraria.

²⁰ A poboación ocupada en agricultura acadaba o 60% no 1959

envellecemento. Pola contra, o 10% máis poboado do territorio acolle a máis da metade da poboación²¹.

Porén, esta redución de agricultores e de poboación non foi acompañada co correspondente axuste das estruturas fundiarias de tal xeito que o minifundio funcional de partida, que estaba en equilibrio coas estruturas sociais e económicas da época, mantívose en boa medida mentres os modelos agrario e demográfico que se asentaban sobre el mudaron completamente.

	Superficie 1985 (hax1000)	Superficie estable 2005 (hax1000)	% de cambio
Superficie agrícola	928,0	520,5	43,90%
Mato	979,2	504,9	47,40%
Arborado – Frondosas	150,9	68,8	54,40%
Arborado – Produtor	834,0	551,3	33,90%
Improductivo	67,6	34,3	49,10%
Total	2.959,6	1.679,7	43,20%

Fonte: Adaptado de Corbelle e Crecente (2013)

Cadro 3 - Cambios de uso 1985-2005

Así, as taxas de transferencia anual de terras rústicas en Galicia sitúanse ben por debaixo do 0,2%²², claramente inferior á que se atopa no resto do Estado Español ou en países como Francia, Alemaña, Países Baixos ou Reino Unido. Eso fixo que actualmente na Galiza, que ten unha poboación de 2,7 millóns de habitantes, manteña máis de 1,7 millóns de propietarios de terras rústicas²³, con pouco máis de dúas hectáreas por propietario, que se reparten algo máis de 11 millóns de predios, cando só hai uns 40.000 agricultores. Así, a ratio é duns 44 propietarios por agricultor. Unha boa parte deses propietarios, como pode deducirse dos datos anteriores, son absentistas e residen lonxe das súas tenzas. En numerosas ocasións a centos ou milleiros de kilómetros.

Ademais, o arrendamento, figura que na segunda metade do século pasado daba acceso a menos do 20% da superficie das explotacións, tampouco paliou esa situación²⁴, aínda sendo a principal vía de re-estruturación das explotacións agrarias nos principais países agrarios da UE (Cadro X).

Esa fragmentación da propiedade nun contexto de cambio drástico do perfil do propietario (de xestor directo a absentista) incrementa na mesma medida a diversidade de intereses, posicións e decisións sobre o territorio. Así, fixándonos nun período recente, só entre o ano 1985 e o 2005 o 43,2% do territorio cambiou de uso²⁵. Case un metro cadrado de cada dous ten un aproveitamento diferente

²¹ IGE, Censos de poboación. 2013

²² Corbelle, E., Enríquez, M.J., Onega, F.J., Crecente, R. (2015) 'Un enorme bazar. Mobilidade, prezos, e información sobre o mercado de terras en Galicia'. Universidade de Santiago de Compostela, En prensa.

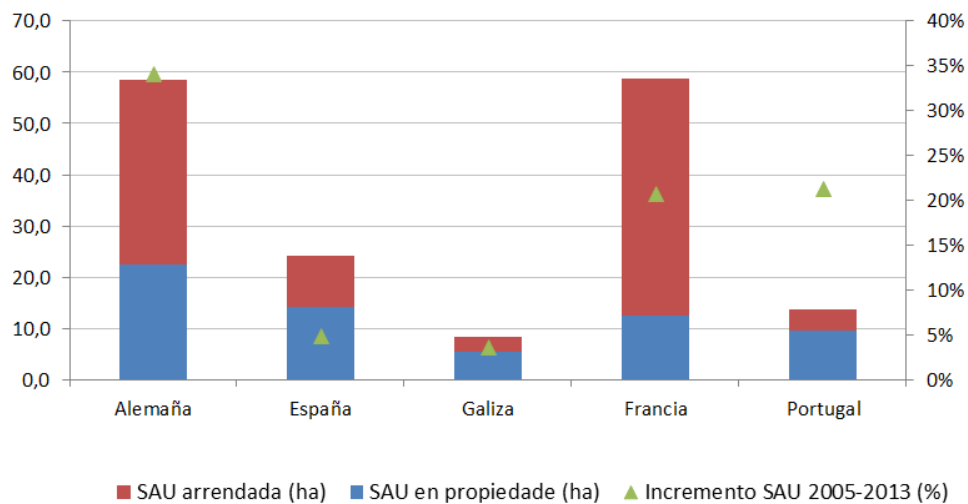
²³ Dirección Xeral do Catastro, 2013

²⁴ INE, 2013. Según o Censo Agrario de 2009 a taxa media de arrendamento de terras media explotacións agrarias galegas era do 29%, co que hai un incremento sensible deste réxime de tenza de terras na última década.

²⁵ Corbelle, E. e Crecente, R. (2014) Urbanización, forestación e abandono. Cambios recentes na paisaxe de Galicia. Revista Galega de Economía Agraria. Vol 23, Nº1

hoxe con respecto a 1985²⁶. Esa dinámica tan intensa compúxose fundamentalmente de tres procesos: urbanización, forestación e abandono que, en conxunto, levaron aparelados a perda neta de 145.000 ha de Superficie Agraria Utilizada (Cadro 3).

A resultante destes procesos é unha situación paradoxal: mentres partes importantes do territorio con vocación agraria están en situación de abandono ou infrautilización, as explotacións galegas teñen, de media, unha dimensión todavía moi reducida en comparación coa contorna e, ademais, atopan dificultades para incrementar a súa dimensión (Cadro 4²⁷). O mesmo é de aplicación ós persoas que se queren incorporar por primeira vez á agricultura e que atopan no acceso á terra un dos principais obstáculos²⁸.



Cadro 4 Superficie media e evolución SAU 2005-2013

Os obstáculos á mobilidade de terras

A perda de SAU, vencellada ós procesos de abandono, urbanización e forestación antes descritos, veuse relacionando sistemáticamente coa baixa mobilidade de terras²⁹, e esta característica tense apuntado nas últimas décadas dende os ámbitos científico, técnico e mesmo político como unha das principais cuestións agrarias, e tamén territorial, pendente de resolver para acadar a conservación da SAU, a viabilidade do sector agropecuario e a sostibilidade da xestión territorial. Nese senso, o traballo de López-Iglesias³⁰ converteuse a finais do século pasado en referencia á hora de analizar a mobilidade de

²⁶ Isto non significa que as cantidades totais de cada uso tivesen variado na mesma proporción. É dicir, uns cambios de uso foron compensados por outros en sentido contrario noutros lugares.

²⁷ Eurostat, 2015. Statistics on Agriculture: farm management and farm practices

²⁸ Sutherland, L. (2015) New entrants into farming: lessons to foster innovation and entrepreneurship. Discussion Paper FG New Entrants into Farming. EC-DGAGRI

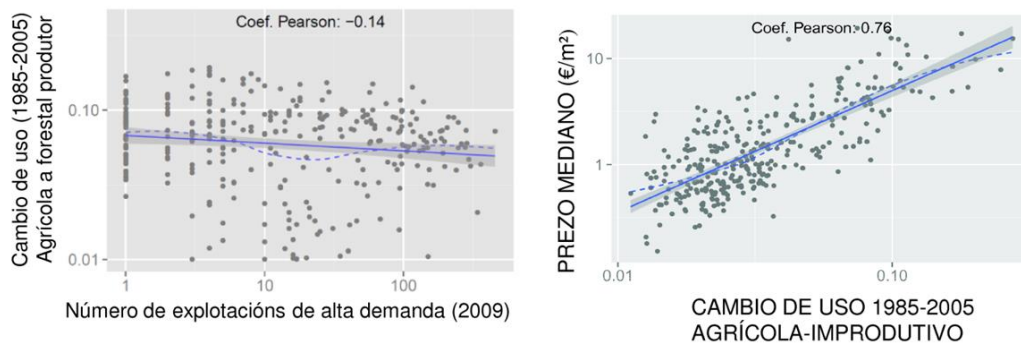
²⁹ Entendida neste contexto como o trasvase de superficies agrarias das explotacións que cesan na actividade a outras, existentes ou novas, que continúan

³⁰ López Iglesias, E. 1996. Movilidad de la tierra y dinámicas de las estructuras agrarias. MAGRAMA, Madrid.

terras en Galicia e os obstáculos á mesma. Recentemente, Corbelle et al.³¹ actualizan, complementan e matizan ese traballo tres lustros máis tarde.

López-Iglesias clasificaba os obstáculos á mobilidade de terras entre os que operan do lado da demanda e os que o fan do lado da oferta. Do lado da demanda identificaba o dinamismo do sector agrario (número de explotacións e tamaño), a baixa capacidade de financiamento das explotacións agrarias (a baixa rendibilidade corrente da terra ou a existencia de factores de produción sub-empregados), a demografía das explotacións (envellecidas e sen relevo) e os altos prezos da terra. Así, Corbelle et al.³² identificaron que a maior demanda de terras con fins agrogandeiros por parte do sector, en termos de superficie, localízase en relativamente poucos concellos e está dominada polas explotacións en base a terra, sobre todo as gandeiras (e en especial as de vacún), con titulares novos e de certa dimensión económica. Ademais, estas explotacións buscan parcelas con bos accesos e tamaños sensiblemente maiores á media das que xa xestionan e tamén dos da contorna e, sobre todo, nun radio relativamente cercano. Nese senso, a estrutura parcelaria fragmentada representa un atranco para determinado segmento de explotacións.

Os prezos de compravenda son en xeral percibidos como moi elevados e é o arrendamento o mecanismo de transferencia preferido, normalmente sen formalizar. Aínda estando os/as titulares dispostos a desprazarse certa distancia dende a explotación, identifícanse custes de información que poden impedir o acceso a superficies potencialmente dispoñibles. Estes custes son maiores canto maior é o despoboamento.



Cadro 5 Relación entre número de explotacións de alta demanda de terras e conversión de uso agrícola a forestal (esquerda) e entre prezo mediano da terra e conversión de uso agrícola a urbano (residencial, industrial e infraestruturas)

Do lado da oferta López Iglesias cita como barreiras á mobilidade de terras a concorrencia dos agrarios con outros usos (nomeadamente o urbano e o forestal), o interese das terras como activo e/ou refuxio, as expectativas de revalorización e as motivacións extraeconómicas (o prestixio e o apego á terra). Nesa liña o traballo de Corbelle et al. atopou nunha parte moi importante de Galicia como os prezos de rústica están claramente afectados por factores extra-agrarios, nomeadamente a concorrencia dos usos urbanos (Cadro 5), o cal afecta negativamente á mobilización produtiva agraria. De feito, tal e como se adiantou, mentres o cambio demográfico foi deixando baldeiras amplas áreas do país, o tecido

³¹ Corbelle, E., Enríquez, M.J., Onega, F.J., Crecente, R. (2015) 'Un enorme bazar. Mobilidade, prezos e información sobre o mercado de terras en Galicia'. Universidade de Santiago de Compostela, En prensa.

³² Ibídem

urbano foi medrando e consumindo territorio noutras (eixo atlántico, zonas costeiras, capitais e cabeceiras de interior), moitas veces dun xeito descontrolado e desorganizado. Ese proceso consumiu máis de 60.000 ha de superficie agraria no período 85-05 e, a maiores, máis do 60% das superficies agrícolas urbanizadas o foron nos solos de mellor aptitude produtiva³³.

Do mesmo xeito, nas zonas de maior demanda agropecuaria os usos forestais semellan entrar en concorrencia tamén, aínda que sen ocasionar unha suba dos prezos da terra. Un 40% das novas plantacións forestais no período 85-05 produciuse en terreos agrícolas e mesmo en zonas nas que a presenza de explotacións de elevada demanda de terras é alta³⁴ a conversión de SAU a usos forestais non parece diminuír.

En xeral, a expansión das superficies forestais resposta en parte á crise dos sectores agrogandeiros, herdando os mesmos problemas estruturais que a propiciaron³⁵ (como a excesiva fragmentación nunha modelo produtivo orientado ó mercado). Así, a elevada fragmentación parcelaria e da propiedade tamén condicionan neste caso a viabilidade económica dos aproveitamentos forestais, mesmo con maior intensidade.

A maiores, diversos estudos de caso confirman unha posición xeneralizada dos propietarios a manter a propiedade, aínda que o arrendamento foise situando nos últimos anos como un mecanismo recurrido e aceptado por parte deles³⁶.

Porén, a heteroxeneidade do territorio galego en canto a dinamismo do mercado e mobilidade de terras se relaciona tamén cunha gran diversidade nos obstáculos a esa mobilidade, no marco da cal o desconexión territorial entre a oferta e a demanda pode considerarse o primeiro elemento reseñable.

A acción institucional

Segunda metade do século XX

Na segunda metade do século pasado o foco das políticas de estruturas agrarias, e polo tanto de incidencia nos usos da terra no rural, centrouse exclusivamente na abordaxe do minifundio dende unha perspectiva sectorial e, en concreto, da fragmentación parcelaria (parcelas pequenas) e non tanto da de propiedade (pouca superficie por propietario) ou de uso (explotacións pequenas). Así, a concentración parcelaria foi o principal programa de actuación a través do desenvolvemento de diversas leises dende os anos 50³⁷ e na actualidade afecta a algo máis do 20% do territorio galego. Con todo tivo un impacto limitado en termos de extensión, en parte debido ó custoso deste tipo de actuacións.

En esencia esta política actuou reducindo o grao de parcelación e mellorando as infraestructuras rurais, sobre todo as viarias. Con isto perseguíase aumentar a eficiencia produtiva das explotacións agrarias.

³³ Corbelle, E. e Crecente, R. (2014) Urbanización, forestación e abandono. Cambios recentes na paisaxe de Galicia. Revista Galega de Economía Agraria. Vol 23, Nº1

³⁴ Correspondense fundamentalmente con explotacións de vacún de leite, do estrato de maior dimensión económica e con titulares xoves

³⁵ Marey-Pérez, M. (2006) La evolución del uso del territorio en Galicia, Recursos Rurais, Serie Cursos 4

³⁶ O cal concorda co incremento observado na última década das taxas de arrendamento

³⁷ Crecente, R., Álvarez, C. (2001) A concentración parcelaria en Galicia. Xunta de Galicia.

Con carácter xeral a concentración parcelaria favoreceu, nas áreas nas que se executou, o mantemento das explotacións agrarias e reduciu a perda de SAU sexa por forestación ou por abandono³⁸, especialmente ata a mediados dos 80. A partir de aí os efectos foron menos claros, coincidindo coa influencia da adhesión de España á CEE.

Porén, ademais dos elevados custes, a concentración parcelaria tivo (e ten) limitacións importantes á hora de abordar os retos do abandono e da perda de SAU a medida que a falla entre propietarios e agricultores se vai ampliando³⁹. Así, aínda que mellora as condicións para a mobilidade de terras, aumentando o atractivo produtivo dos predios e clarificando os dereitos de propiedade, non conduce por sí mesma á unha maior transferencia de terras na medida en que non soluciona boa parte dos obstáculos que se mencionaron na sección previa. Isto toma máis relevancia cando hai unha competencia forte por usos non agrarios e non existe un marco institucional de regulación de usos. Nese caso, a mellora das estruturas fundiarias pode xerar novas oportunidades de uso extra-agrarias para os propietarios non agricultores, especialmente en zonas con expectativas urbanísticas.

En relación ó anterior, as políticas de ordenación territorial nese mesmo período preocupáronse fundamentalmente do ámbito urbano, foron polo tanto políticas sectoriais urbanísticas, quedando os usos do rural practicamente desregulados. Como se viu na sección anterior este feito influíu de xeito certo na dinámica de usos acontecida, obstaculizando a mobilidade de terras intra-agraria e favorecendo a perda de SAU.

No seu conxunto estas medidas foron insuficientes para favorecer unha ordenación sustentable do espazo rural onde os procesos de marxinalización, polarización e simplificación produtiva se foron instensificando na segunda metade do século XX.

Século XXI

Na primeira década deste século atopamos un novo pulo na posta en marcha de novos instrumentos, cando menos a nivel lexislativo, que pretendían atallar, por fin, parte das eivas anteriormente mencionadas. As novidades céntranse tanto na xestión das estruturas fundiarias como nos mecanismos de regulación de usos. Citamos aquí os máis salientables.

A nivel das estruturas fundiarias incorporáronse dous novos instrumentos e modifícase, parcialmente, a concentración parcelaria. Por unha banda o Banco de Terras de Galicia⁴⁰, que ten como finalidade facilitar a transferencia de propiedades rústicas, por arrendamento, entre propietarios de terras e agricultores. Para iso, no ano 2007, créase un servizo de intermediación público que, xunto con outros incentivos de tipo económico, céntrase en reducir os custes de transacción nos mercados de arrendamento. Aínda que O Banco de Terras dispoñibiliza para o arrendamento predios de propiedade

³⁸Miranda, D., Crecente, R. e Álvarez, M.F. (2006) Land consolidation in inland rural Galicia, NW Spain, since 1950: An example of the formulation and use of questions, criteria and indicators for evaluation of rural development policies. Land Use Policy, Vol. 23. Issue 4

³⁹ Referímonos aquí á concentración parcelaria con fins de mellora da estrutura agraria. Se a concentración parcelaria ten outros obxectivos ese pode non ser un obstáculo.

⁴⁰ Inicialmente a través da Lei 7/2007, do 21 de maio, de medidas administrativas e tributarias para a conservación da superficie agraria útil e do Banco de Terras de Galicia e con posterioridade a través da Lei 6/2011, do 13 de outubro, de mobilidade de terras, que veu a substituír á anterior

pública⁴¹, o obxecto fundamental do mesmo é mobilizar propiedades privadas que se dispoñan para o arrendamento de terceiros, especialmente no caso de que se atopen en situación de abandono. A finalidade dos citados predios pode ser agrogandeira, forestal ou de tipo social e ambiental determinado⁴². En todo caso o propietario mantén os dereitos de propiedade e a cesión ó Banco de Terras é con carácter temporal, para que esta entidade os ceda, á súa vez con carácter temporal, ó usuario final. Ademais, o Banco de Terras ten facultades para promover a mobilización produtiva dos predios de titular descoñecido, sendo esta situación frecuente nas zonas de maior despoboamento.

Complementariamente créanse novas figuras para fomentar a xestión conxunta de predios, especialmente deseñadas para as zonas con orientación forestal. Así, tamén no ano 2007, establécese a figura das Unidades de Xestión Forestal (UXFOR)⁴³, entidades que agrupaban a propietarios forestais co obxectivo e compromiso de establecer unha planificación conxunta nos seus predios ao nivel de protección contras os incendios e do aproveitamento forestal. No ano 2009, tras un cambio de goberno, son substituídas polas Sociedades de Fomento Forestal (SOFOR)⁴⁴. Os obxectivos xerais seguen sendo os mesmos, aínda que a articulación plantexada difire nalgúns aspectos operativos. A SOFOR é unha agrupación de parcelas privadas onde as persoas propietarias, voluntariamente e mantendo a propiedade destas, ceden os dereitos de uso para o seu aproveitamento durante un mínimo de 25 anos a unha sociedade de responsabilidade limitada. Nas SOFOR poderá entrar capital privado, que en ningún caso poderá superar o 49%. As SOFOR que dispoñan do instrumento de planificación da xestión forestal vixente e aprobado terán prioridade no acceso ás subvencións de fomento forestal que se poidan convocar.

Finalmente, en materia de re-estruturación agraria, aprobouse recentemente a Lei de mellora da estrutura territorial agraria de Galicia (METAGA)⁴⁵, que veu a substituír á normativa previa de concentración parcelaria. A propia METAGA destaca como novidades salientables o propio concepto de re-estruturación agraria que substitúe o xa superado de concentración parcelaria, que tiña como obxectivo a agregación das achegas de cada persoa propietaria nun único predio, o denominado couto redondo, ou no menor número deles. Pola contra, a reestruturación parcelaria incide no obxectivo de mellora da estrutura territorial das explotacións, estudando para cada suposto as solucións que favorecen a súa rendibilidade e que resultarán, segundo os casos, nun único predio uniforme ou en varios ben diferenciados. Outra novidade é a introdución da figura do Plan de ordenación de predios de especial vocación agraria, que resulta nunha ordenación dos usos agrarios no perímetro do proxecto de re-estruturación ademais de impulsar as iniciativas de aproveitamento en común das terras por parte das explotacións novas ou existentes. Finalmente a METAGA incorpora modalidades simplificadas de re-organización estrutural para os casos de poucas parcelas e propietarios involucrados.

En canto á regulación de usos no medio rural a actividade legislativa dende comezos de século ten sido tamén intensa. De novo, os conflitos territoriais causados polo desaxuste entre a estrutura da propiedade e as dinámicas de uso parecen ser factores decisorios deste novo impulso normativo. En

⁴¹ As denominadas 'masas comúns', derivadas dos procesos de concentración parcelaria e que son titularidade da Xunta de Galicia

⁴² Sempre respetando o determinado polas regulacións existentes en materia de usos da terra

⁴³ Creadas pola Lei 3/2007, de 9 de abril, de prevención e defensa contra os incendios forestais de Galicia

⁴⁴ Decreto 45/2011, do 10 de marzo, polo que se regula o fomento das agrupacións de propietarios forestais, os requisitos e cualificación das sociedades de fomento forestal (Sofor) e a creación do seu rexistro

⁴⁵ Lei 4/2015, do 17 de xuño, de mellora da estrutura territorial agraria de Galicia

concreto, afinar na delimitación dos dereitos de propiedade individuais acorde coas novas demandas sociais, da colectividade⁴⁶.

No ano 2002 apróbase a Lei 9/2002, de 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia⁴⁷. Tal e como indica o seu nome esta norma foi a primeira nesta materia en poñer o foco nas áreas rurais, tratando de atallar os procesos de dispersión periurbana que pouco a pouco foron afectando a amplas áreas rurais, sobre todo nas décadas dos 80 e 90. Ese obxectivo era o xenuinamente novo en comparación coas normas previas de ordenación urbanística⁴⁸.

Máis recentemente teñen aparecido prescricións relativos especificamente ós usos agroforestais e, en concreto, o fenómeno do abandono ou xestión deficiente de terras agrarias e á conversión de usos agrícolas a forestais (e viceversa). Resumidamente, a través das xa mencionadas Lei de mobilidade e Lei de mellora da estrutura territorial establécense unha serie de casos nos que un predio pode ser declarado de oficio por parte da Administración Pública como en estado de abandono. Dita declaración leva aparelado un réxime sancionador susceptible de ser aplicado cando o estado de abandono persista e sexa contrario ó interese xeral.

Finalmente, coa aprobación de Lei de montes de Galicia⁴⁹, establécense novas regulacións que limitan considerablemente a forestación de terras agrícolas, especialmente con determinadas especies, nomeadamente o eucalipto. Tamén se regula a conversión de terreos forestais para a produción agropecuaria.

Retos de futuro

A intensa actividade legislativa da última década ten creado o marco legal máis completo da historia no referido á xestión das estruturas e usos do espazo rural galego. En conxunto, os instrumentos en vigor hoxe en día, uns con outros, apuntan cara a xestión da realidade minifundista por diferentes vías, dispoñibilizan ferramentas para incrementar a mobilidade de terras, abordan o problema do abandono e intentan controlar a ocupación incontrolada de solo polo proceso urbanizador así como o equilibrio entre os usos agrarios e forestais. Podemos pensar entón que os retos asociados ás dinámicas de uso do solo están cubertos, cando menos ó nivel das políticas? A resposta é non. Debido tanto a razóns vencelladas ás propias políticas mencionadas como as variables de contexto.

En relación ó primeiro hai tres elementos a salientar. En primeiro lugar o feito de que boa parte dos instrumentos descritos son totalmente novos e todavía precisan dun certo percorrido para atopar acomodo real no marco institucional e socioeconómico vixente. De feito, as propias normas teñen dificultades para estabilizarse e foron sufrindo modificacións demasiado frecuentes tendo en conta que a materia que estamos a tratar precisa acción a medio e longo prazo.. En segundo lugar, a intensidade

⁴⁶ Tubío-Sánchez, J.M., Ónega-López, F., Timmermans, W. e Crecente-Maseda, R. (2013) Institutional change in land planning: two cases from Galicia. *European Planning Studies*, Vol 21, Issue 8

⁴⁷ Lei 9/2002, de 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia.

⁴⁸ Tubío-Sánchez, J.M. (2014) Institutions and land-use planning. The adoption of the land-use act "LOUGA" by local authorities in the autonomous region of Galicia, north-west of Spain. Tese de Doutoramento. Universidade de Santiago de Compostela

⁴⁹ Lei 7/2012, do 28 de xuño, de montes de Galicia.

legislativa tivo na maioría dos casos un efecto sectorial e hai carencias de coordinación entre os diferentes instrumentos descritos, que en certas ocasións dificulta a súa aplicación na práctica. Finalmente, esa aplicación práctica límitase a só unha parte dos mecanismos deseñados e quedan sen uso real, polo de agora, algúns elementos fundamentais para acadar o impacto perseguido. En ocasións débese a unha falta de recursos humanos e técnicos necesarios para aplicación efectiva das políticas e noutras á chamada DOGacracia⁵⁰, que é a idea ás veces mantida por parte dos responsables políticos de que unha vez aprobadas as Leises a realidade cambia automaticamente seguindo as súas directrices.

⁵⁰ O DOG é o Diario Oficial de Galicia