

Instrumentos de recuperación de la tierra agraria y lucha contra los incendios forestales

LUIS MIGUEZ MACHO

Catedrático de Derecho Administrativo.

Universidad de Santiago de Compostela

- 1. Introducción**
- 2. El abandono de la tierra agraria como factor de agravamiento de los incendios forestales**
- 3. La introducción de instrumentos de recuperación y puesta en valor de la tierra agraria dirigidos a prevenir los incendios forestales: el caso de Galicia**
 - 3.1. Antecedentes
 - 3.2. Los polígonos cortafuegos
 - 3.3. El programa de aldeas modelo y su vinculación a la gestión de la biomasa para prevenir incendios forestales
- 4. Conclusiones**
- 5. Bibliografía**

Resumen

Existe consenso en que una de las causas del agravamiento del fenómeno de los incendios forestales es el abandono de la tierra agraria, que en muchas zonas de España está vinculado al proceso de despoblación del medio rural. En este contexto, los instrumentos de recuperación y puesta en valor de la tierra agraria productiva se presentan como una alternativa que puede ayudar a paliar el problema y contribuir a prevenir y, en su caso, reducir la gravedad de los incendios forestales. Por consiguiente, la política de prevención de estos últimos no se debería diseñar en la actualidad sin tomar en consideración los instrumentos mencionados. La legislación autonómica gallega prevé específicamente la aplicación de estos instrumentos para la prevención de los incendios forestales, a través de las modalidades de los polígonos cortafuegos y de la declaración de proyectos de gestión integral de la biomasa mediante actividad agroganadera, que se tramitan por el procedimiento de aprobación de las aldeas modelo. No obstante, soluciones de esta clase

Artículo recibido el 08/05/2026; aceptado el 01/06/2026.

se enfrentan a diversas dificultades, y entre ellas no son las menores las de carácter sociológico, como la eventual oposición social a las medidas de movilización forzosa de la tierra. Por ello, en la aplicación de estos instrumentos es fundamental la implicación de las entidades locales y, muy particularmente, de los municipios.

Palabras clave: *despoblación; abandono de tierras; incendios forestales; gestión de la biomasa; instrumentos de recuperación de la tierra; polígonos cortafuegos; aldeas modelo.*

Measures for the restoration of agricultural land and forest fire prevention

Abstract

There is a broad consensus that the abandonment of agricultural land—often linked to rural depopulation across Spain—is a primary driver of the worsening forest fire crisis. In this context, initiatives to restore and enhance productive agricultural land offer a viable alternative to alleviate this issue, helping to prevent fires and mitigate their severity. Consequently, modern forest fire prevention policies cannot be effectively designed without integrating these land-use measures. Galician regional legislation explicitly provides for such instruments, specifically through agroforestry firebreaks and the declaration of comprehensive biomass management projects driven by agricultural and livestock activities, both of which are processed through the “model villages” (villas modelo) approval procedure. However, implementing these solutions presents various challenges, particularly sociological ones, such as potential community opposition to the compulsory mobilization of land. To overcome these barriers, the active involvement of local authorities, especially municipalities, is essential.

Keywords: depopulation; land abandonment; forest fires; biomass management; land restoration tools; agroforestry firebreaks; model villages.

1 Introducción

Este trabajo tiene por objeto el estudio desde el punto de vista jurídico de la utilización de los instrumentos de recuperación de la tierra agraria productiva para tratar de prevenir y, en su caso, reducir la gravedad de los incendios forestales, en el marco de una nueva perspectiva de la lucha contra este fenómeno que prioriza la gestión de la biomasa combustible y resalta el protagonismo que las comunidades locales deben tener en dicha tarea.

Para ello, en primer lugar se analizará el fenómeno del abandono de la tierra agraria, vinculado a la despoblación del medio rural, como uno de los factores de agravación de los incendios forestales, y a continuación se expondrá la experiencia más desarrollada en la actualidad en España de introducción de instrumentos para la recuperación y puesta en valor de la tierra agraria productiva, dirigidos de manera específica a tratar de prevenir y, en su caso, reducir la gravedad de los incendios forestales, que es la de la Comunidad Autónoma de Galicia. En este sentido, se abordará la evolución producida en Galicia desde la política de reestructuración de la propiedad agraria hasta la de recuperación y puesta en valor de la tierra agraria productiva, y se estudiarán detalladamente los dos principales instrumentos contemplados por la legislación gallega vigente de recuperación de la tierra agraria que se relacionan directamente con la prevención de los incendios forestales, los polígonos cortafuegos y el programa de aldeas modelo, con especial atención a la participación municipal en la aplicación de este último.

El trabajo finaliza con unas reflexiones conclusivas sobre la experiencia analizada y la conveniencia de integrar los instrumentos de recuperación y puesta en valor de la tierra agraria productiva como un elemento imprescindible en la lucha contra los incendios forestales, así como de la necesaria implicación de las comunidades locales en su implantación.

2

El abandono de la tierra agraria como factor de agravamiento de los incendios forestales

El fenómeno de la despoblación del medio rural ha empezado a suscitar en España el interés académico y político en un periodo relativamente reciente, que se puede cifrar en poco más de una década. Desde el inicio, se ha vinculado a la crisis demográfica que vive nuestro país por su bajísima tasa de natalidad y que ya había sido objeto de atención con anterioridad. Puede afirmarse que fue la grave crisis económica que afectó a España entre los años 2008 y 2014 la que despertó el interés público en esta última cuestión, al provocar saldos migratorios negativos durante algunos años, lo que llevó

a una disminución de la población total del país entre 2012 y 2016¹, poniendo de relieve con toda crudeza la realidad del declive demográfico que se estaba viviendo.

Sin embargo, crisis demográfica y despoblación del medio rural no son fenómenos que vayan necesariamente unidos. Bien al contrario, lo que ha ocurrido en otros momentos históricos (en concreto, en las distintas oleadas del proceso industrializador) es que los incrementos fuertes de la población han implicado el abandono masivo de las zonas rurales y el crecimiento de las ciudades, y así sigue ocurriendo en la actualidad en los países menos desarrollados². Por tanto, la vinculación que en ocasiones se lleva a cabo en España entre crisis demográfica y despoblación exige precisiones: el proceso de abandono del medio rural existía igualmente cuando teníamos altas tasas de crecimiento de la población, por lo que no es una consecuencia específica del actual declive demográfico, ni la parcial corrección de este último por la inmigración detendrá aquel de forma automática.

Los efectos negativos de la despoblación que se suelen mencionar se pueden agrupar en dos grandes categorías: efectos de carácter cultural y efectos de carácter natural. Los primeros se refieren a la pérdida de patrimonio antropológico (o etnográfico, como lo denomina la Ley 16/1985, de 25 de junio, del patrimonio histórico español, en su título VI)³ que supone el abandono de los núcleos rurales de población (desaparición de costumbres y tradiciones vinculadas a la vida en el medio rural, abandono y ruina de las edificaciones tradicionales)⁴. Los segundos derivan del abandono de la actividad agraria, que implica la falta de cultivo y de cuidado de los campos y de los bosques, con el consiguiente desarrollo espontáneo de la vegetación, que favorece la multiplicación y el agravamiento de los incendios forestales, por mencionar sus consecuencias más destructivas⁵. Sin embargo, ambos tipos de efectos negativos de la despoblación no deberían ponerse al mismo nivel; los efectos que he denominado de tipo cultural no suponen una amenaza vital para la sociedad, pero los de tipo natural sí. Ahora bien, la pérdida de población en el medio rural, aunque conlleva inevitablemente consecuencias de tipo cultural, porque cercena la transmisión de las costumbres y tradiciones ligadas a una determinada forma de vida, no tiene por qué com-

1. Los datos oficiales pueden consultarse en la página web del Instituto Nacional de Estadística, <https://www.ine.es/>.

2. Sanz Larruga (2021: 35 y ss.).

3. Sobre esta cuestión conceptual y terminológica, véase Rodríguez Becerra (1999).

4. Sánchez-Mesa Martínez (2021: 416 y ss.).

5. Como señala Madrigal Olmo (2024: 704), "el abandono rural y la concentración de la población en grandes ciudades está haciendo que el reto demográfico tenga una relación casi directa con el régimen de incendios, ya que la mayoría de la población en áreas rurales vive de la actividad agraria en sentido amplio (agrícola, ganadera y forestal)". Véase también De Nuccio (2025: 47-49) y Doctor Cabrera (2025).

portar también el abandono de la actividad agraria. De hecho, con el grado de mecanización que ha alcanzado este tipo de actividad económica, sería posible mantenerla con una cantidad muy reducida de población radicada en las zonas rurales; por consiguiente, el abandono de la actividad agraria no puede considerarse una consecuencia indefectible de la despoblación del medio rural.

La legislación autonómica dictada en los últimos años en materia de desarrollo rural y lucha contra la despoblación⁶ no contiene una reflexión explícita sobre los motivos que hacen de la despoblación del medio rural un fenómeno que deba ser combatido; simplemente, se presupone que es algo negativo en sí mismo. No obstante, de los objetivos que recogen estas leyes se pueden deducir, *a contrario sensu*, los efectos que se consideran negativos de la despoblación. Tomando como ejemplo la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de medidas económicas, sociales y tributarias frente a la despoblación y para el desarrollo del medio rural en Castilla-La Mancha, en su artículo 4 se habla de “incentivar la protección, rehabilitación, recuperación y utilización del patrimonio natural, cultural material e inmaterial, etnológico e histórico autóctonos como vía de valorización económica y social de la singularidad de la dimensión local del mundo rural y del sentido de pertenencia a sus habitantes” [letra f)], de “promocionar y conservar las tradiciones, fiestas populares, la riqueza gastronómica y los oficios artesanos, como valores diferenciales del medio rural” [letra h)], o de “visibilizar los aspectos y valores positivos que atesora la vida rural y sus ventajas competitivas, para contrarrestar la hegemonía cultural y social que ensalza la vida urbana” [letra l)]. Todo ello remite a los efectos negativos de tipo cultural a los que ya se ha hecho referencia: hay un patrimonio antropológico vinculado a la vida en el medio rural que se ve en peligro si deja de existir la población que lo genera y mantiene.

Las leyes mencionadas, al igual que las que se han dictado en materia de reto demográfico⁷, contienen previsiones relativas al apoyo a la actividad agraria⁸, si bien no contemplan el abandono de la tierra agraria productiva

6. Ley 2/2021, de 7 de mayo, de medidas económicas, sociales y tributarias frente a la despoblación y para el desarrollo del medio rural en Castilla-La Mancha; Ley 7/2022, de 30 de junio, de desarrollo rural (País Vasco); Ley 13/2023, de 30 de marzo, de dinamización del medio rural de Aragón; Ley 5/2023, de 13 de abril, integral de medidas contra el despoblamiento y por la equidad territorial en la Comunidad Valenciana.

7. Ley 5/2021, de 2 de febrero, de impulso demográfico de Galicia, y Ley 3/2022, de 17 de marzo, de medidas ante el reto demográfico y territorial de Extremadura.

8. En la Ley de impulso demográfico de Galicia se prevé la facilitación por la Administración pública del acceso a la tierra (artículo 87), el impulso de las actividades agrarias (artículo 88) y el impulso también de la sostenibilidad de estas (artículo 89); en la Ley de medidas económicas, sociales y tributarias frente a la despoblación y para el desarrollo del medio rural en Castilla-La Mancha se contempla que la Administración regional realizará actuaciones de apoyo al sector agrícola, ganadero y forestal (artículo 51), de apoyo a la mejora de la posición de los agricultores y agricultoras en la cadena de valor (artículo 52), de apoyo a la demanda de productos agroeco-

como un problema específico ocasionado por la despoblación del medio rural, pese a la existencia de autores que afirman que, de entre los Estados miembros de la Unión Europea, España es donde se prevé que se produzca un mayor abandono de tierras agrícolas en las próximas décadas⁹. En cambio, sí se encuentra un análisis de este problema en el Dictamen de la Comisión especial no permanente del Parlamento de Galicia de estudio y análisis de las reformas de la política forestal, de prevención y extinción de incendios forestales y del plan forestal de Galicia, aprobado el 31 de julio de 2018, en el que se evalúa la experiencia acumulada desde 2006 y, específicamente, la extraordinaria ola de incendios que sufrió Galicia en octubre de 2017¹⁰. Este documento analiza con detalle, en sus apartados 3.3.3.1 y 3.3.3.2, los procesos de desagrarización y de envejecimiento y pérdida de población en el medio rural, que provocan el abandono de la tierra agraria productiva, al que sigue la extensión desordenada de la vegetación y del bosque no ordenado, que, a su vez, es una de las principales causas del aumento de la peligrosidad de los incendios forestales¹¹.

Las nuevas oleadas extraordinarias de incendios forestales producidas en los veranos de 2022 y 2025 obligan a retomar este análisis, que pone de relieve que la despoblación del medio rural, si va acompañada del abandono de la actividad agraria, se convierte en un riesgo vital para la sociedad que la sufre. Por ello, llama la atención que en la principal actuación legislativa estatal emprendida para reaccionar frente a la primera de esas oleadas, el Real Decreto-ley 15/2022, de 1 de agosto, por el que se adoptan medidas

lógicos y de calidad diferenciada de la región (artículo 53), de puesta en valor de los servicios de los ecosistemas forestales (artículo 54) y de apoyo a la comercialización de los productos forestales de la región (artículo 55); en la Ley de medidas ante el reto demográfico y territorial de Extremadura la sección 2.ª del capítulo II de su título II se ocupa de las medidas de fomento de los sectores agrícola, ganadero y forestal, y hay también un artículo, el 38, dedicado a las medidas de promoción del acceso a la tierra; la Ley de desarrollo rural del País Vasco prevé, entre los objetivos sectoriales de las políticas institucionales en el medio rural de su artículo 6, diversos relativos a la agricultura, silvicultura y alimentación; la Ley de dinamización del medio rural de Aragón tiene un artículo 44 sobre agricultura y ganadería con previsiones sobre "promover medidas para combatir el abandono de superficies de cultivo, así como de nuevos usos para los suelos agrarios ya abandonados"; la Ley integral de medidas contra el despoblamiento y por la equidad territorial en la Comunidad Valenciana, en su artículo 37, relativo al apoyo a la cadena de valor agroalimentaria, incluye el mandato de que se articulen medidas para favorecer el relevo generacional en el sector agrario y ganadero, la mejora estructural de las explotaciones y las infraestructuras agrarias, el mantenimiento y la recuperación de la agricultura de secano en terrenos abancalados de las zonas forestales para el fomento del mosaico agroforestal o la implantación de una renta rural agropecuaria que apoye el mantenimiento de las actividades de agricultura y ganadería.

9. Tomás *et al.* (2021). No obstante, no es fácil encontrar una constatación clara de esos datos, como se puede comprobar si se consulta el informe elaborado por Lopes *et al.* (2015).

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

11. En la doctrina científica, véase al respecto Corbelle y Crecente (2008: 7 y ss.), y, más recientemente, De Diego *et al.* (2020: 27 y ss.). Sobre la experiencia en otras áreas geográficas, véase el análisis realizado de los grandes incendios forestales en la provincia de Huelva por Doctor Cabrera (2025).

urgentes en materia de incendios forestales, que introdujo diversas modificaciones en la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes, no se tiene en cuenta la lucha contra el abandono de la tierra agraria productiva como uno de los pilares en que debería asentarse en la actualidad una política integral de prevención de aquellos. En cambio, sí se contempla, aunque quizá no con la preeminencia que sería deseable, en las “Orientaciones estratégicas para la gestión de incendios forestales en España” aprobadas por la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente el 28 de julio de 2022¹².

3

La introducción de instrumentos de recuperación y puesta en valor de la tierra agraria dirigidos a prevenir los incendios forestales: el caso de Galicia

3.1

Antecedentes

La Ley 4/2015, de 17 de junio, de mejora de la estructura territorial agraria de Galicia, que derogó tanto la Ley 10/1985, de 14 de agosto, de concentración parcelaria para Galicia, como la Ley 11/1983, de 29 de diciembre, de actuación intensiva en las parroquias rurales, constituye un importante hito en la regulación de la reforma de las estructuras agrarias, porque da los primeros pasos para integrar este proceso en un concepto más amplio de desarrollo rural y hacer que de esta forma se pueda convertir en un instrumento de lucha contra la despoblación y de dinamización del medio rural. La exposición de motivos de la ley destaca que la reforma de las estructuras agrarias no se puede entender de manera aislada, como un fin en sí misma, ya que los actuales modelos de desarrollo rural conciben el medio rural “como un todo en el que, sin duda, la actividad agraria debe ocupar un lugar principal, pero no único ni independiente”. Así, “el espacio rural se entiende, desde ese nuevo enfoque, como un conjunto de actividades relacionadas y equilibradas, en el que las funciones productivas han de convivir en armonía con las de defensa del entorno, el paisaje y el patrimonio hacia un objetivo único: la mejora de [la] calidad de vida de la población en su medio”. Esta mejora de la calidad de vida incluye, entre otros elementos, la lucha contra el abandono de la tierra, la fijación de la población en el territorio rural y la mejora de los servicios puestos a su disposición.

12. https://www.miteco.gob.es/content/dam/mitco/es/biodiversidad/planes-y-estrategias/orientacionesestrategicasiiiff_cs28072022_tcm30-543585.pdf (última consulta: 7 de mayo de 2026).

La necesidad de superar la concepción tradicional de la concentración parcelaria, dirigida a combatir el minifundismo que lastraba la modernización productiva del campo gallego, viene también motivada por el profundo cambio experimentado por este en los últimos años. La propia exposición de motivos de la Ley de mejora de la estructura territorial agraria de Galicia resalta que “la diferencia de situaciones entre el campo gallego de los años 70 del pasado siglo y la actual resulta casi abismal, pasando de una gran cantidad de población dedicada a la actividad agraria a una pérdida de explotaciones y trabajo no absorbidas por otras actividades en el rural y a una drástica reducción en el número de personas trabajadoras y de explotaciones, sin duda hoy mucho más productivas y profesionalizadas, pero que no han sido capaces de absorber el excedente de tierras derivado de la sustitución de la actividad agraria, asistiéndose a un proceso de abandono de tierras agrarias, muchas de ellas con enorme potencial productivo”¹³. El abandono de la tierra, entre otras consecuencias negativas, provoca “el cambio del paisaje antropogénico tradicional y el agravamiento de fenómenos negativos como los incendios o la transmisión de plagas”¹⁴.

En definitiva, la Administración y el legislador autonómicos gallegos han llegado a la conclusión de que de nada sirve reestructurar la propiedad agraria si, una vez realizados los improbables esfuerzos administrativos, técnicos y financieros que supone todo proceso de concentración parcelaria, las tierras acaban por quedar abandonadas por el envejecimiento y la despoblación del medio rural. Por ello, la Ley de mejora de la estructura territorial agraria de Galicia menciona entre sus objetivos generales fijar la población en el medio rural¹⁵ y la lucha contra el abandono de la tierra agraria, en directa conexión con las vigentes Directrices de ordenación del territorio, aprobadas definitivamente por el Decreto de la Xunta de Galicia 19/2011, de 10 de febrero¹⁶, y añade que para ello, entre otras medidas, se procurará “movilizar

13. Para una discusión sobre la cuantificación del fenómeno del abandono de la tierra agraria productiva en Galicia, puede acudir a Corbelle y Crecente (2009).

14. Señalan Soto *et al.* (2024: 33) que, “inicialmente, este problema estuvo ligado a las consecuencias socio-ecológicas de la industrialización de la agricultura, especialmente el abandono rural, entendido no como un problema exclusivamente demográfico, sino como eliminación de las formas de integración territorial propias de la agricultura orgánica campesina, de la multifuncionalidad de los distintos componentes del territorio (pastoreo extensivo, las formas de fertilización orgánica, el uso de la leña como combustible, la limpieza del territorio y las estivadas). En definitiva, el proceso de desagrarización y destrucción de la agricultura familiar, con la correspondiente pérdida de los servicios agro-ecosistémicos que estos agricultores prestaban es una causa estructural principal de la extensión de los incendios forestales actuales”.

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

16. Artículo 2.1.b): “Establecer, para las fincas que no formen parte de explotaciones agrarias, medidas de agrupación, redimensionamiento, mejora estructural y de infraestructuras que faciliten su movilización para uso agrario, entendiendo por tal la lucha contra el abandono, la

para las explotaciones las fincas con vocación agraria en estado de abandono, haciendo mayor hincapié en aquellas ubicadas en las zonas de concentración o reestructuración parcelaria” [artículo 2.2.f)].

Sin embargo, aunque la exposición de motivos afirma que “el texto legal hace especial hincapié en la movilización de las tierras agrarias en manifiesto estado de abandono mediante la declaración como perímetros abandonados de un conjunto de fincas con vocación agraria, cuando pudieran suponer riesgo de incendios forestales o sean objeto de incendios con el consiguiente peligro para las áreas habitadas cercanas a las zonas quemadas, o cuando existiese demanda de tierra por parte de explotaciones agrarias ya existentes en esas zonas o para nuevas iniciativas de explotaciones agrarias”¹⁷, en realidad la Ley de mejora de la estructura territorial agraria de Galicia no incorpora directamente ninguna medida dirigida a la recuperación y puesta en valor de la tierra agraria productiva. La declaración de perímetros abandonados a la que se refiere el texto transcrito se introdujo en la ya derogada Ley 6/2011, de 13 de octubre, de movilidad de tierras, y tampoco conlleva en realidad ninguna actuación de movilización de las fincas afectadas, sino más bien de prevención de los incendios forestales.

Lo que sí regula la Ley de mejora de la estructura territorial agraria de Galicia, a través de su título IX, son las zonas de actuación intensiva previstas en el apartado 3.3.9 de las Directrices de ordenación del territorio¹⁸. De una forma un tanto confusa, el artículo 78 de la ley señala que “estas serán zonas de actuaciones intensivas en función de sus especiales valores agrarios o ambientales, donde priorizará sus actividades, así como instará a las restan-

formación de nuevas explotaciones o la incorporación a las ya existentes, prestando especial atención al apoyo a la constitución de iniciativas asociativas para el aprovechamiento en común, con arreglo a lo dispuesto en el apartado 3.3.12.a) del Decreto 19/2001, de 10 de febrero, por el que se aprueban definitivamente las Directrices de ordenación del territorio”.

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

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

tes entidades con competencias en materia en el ámbito rural para ejecutar planes integrales de gestión de tierras y desarrollo territorial, con el contenido, alcance y procedimiento de elaboración y ejecución que se establezca en el correspondiente decreto de declaración". Su desarrollo se lleva a cabo a través los planes de actuación integral previstos en el artículo 81, cuyo contenido no es muy distinto al de los planes por zona rural diseñados en el artículo 13 de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural. En efecto, estos últimos deberán ser aprobados por las comunidades autónomas y parecen especialmente aptos para recoger las actuaciones que las Administraciones competentes pretendan abordar para la lucha contra la despoblación y la dinamización de áreas concretas del medio rural, por su finalidad de promover estrategias de desarrollo rural por zonas¹⁹. Se podría, así pues, combinar ambos tipos de planes y consagrarlos legislativamente como verdaderos instrumentos de ordenación territorial, atribuyéndoles, entre otras funciones, la de concretar las determinaciones de los instrumentos de rango superior relativas al equilibrio demográfico territorial, mediante la planificación de las actuaciones dirigidas de manera específica a luchar contra la despoblación y a dinamizar zonas delimitadas del medio rural²⁰.

El Dictamen del Parlamento de Galicia de 2018 mencionado en el anterior apartado de este trabajo contiene algunas propuestas de instrumentos de recuperación y puesta en valor de la tierra agraria productiva. Así, en su apartado 82 recomienda impulsar el establecimiento de entidades similares a las juntas de compensación urbanística, para facilitar la gestión conjunta de las tierras mediante la integración obligatoria de estas, siempre que dichas entidades sean promovidas por los titulares de la mayoría de la superficie del ámbito de actuación. Sin embargo, las juntas de compensación urbanística no parecen un buen modelo para trasladar al ámbito de la gestión agraria, ya que, aparte de las evidentes diferencias entre la gestión urbanística y la agraria, la experiencia demuestra que dichas entidades con frecuencia fracasan cuando la propiedad está muy dividida, que es justo lo que sucede en el medio rural gallego, por no hablar del problema que supondría la integración en estas iniciativas de las fincas de propietario desconocido. Sería más adecuado fomentar la constitución de entidades de

19. El apartado 3.3.8 de las Directrices de ordenación del territorio aclara que en Galicia "los planes de zona serán elaborados por el órgano de coordinación de los distintos departamentos y entidades de la Xunta de Galicia que se designe para dicha función, con la participación de los agentes de cada territorio", y añade que "es preciso que su contenido responda a un método apropiado de planificación territorial y que sus actuaciones estén adaptadas a las necesidades y potencialidades de cada zona rural y que en su elaboración se preste una especial atención a los criterios definidos por los instrumentos territoriales definidos en la Ley 10/1995, de ordenación del territorio de Galicia".

20. Míguez Macho (2020: 427-428).

gestión conjunta de la tierra agraria, de carácter asociativo y voluntario, extendiendo el modelo de las sociedades forestales al ámbito agropecuario, pero superando el carácter obligadamente mercantil que estas tienen en la legislación estatal que las regula²¹.

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

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

Los primeros pasos en esta dirección se dieron con la introducción, por las leyes autonómicas de medidas fiscales y administrativas de los años 2018 y 2019, de los proyectos de movilización de tierras y del programa de aldeas modelo en la Ley de movilidad de tierras de 2011²². Sin embargo, la plasma-ción más completa de esta política se encuentra en la nueva Ley 11/2021, de 14 de mayo, de recuperación de la tierra agraria de Galicia, que deroga la citada Ley de movilidad de tierras de 2011, sustituyéndola por un nuevo texto legal que crea un Banco de Explotaciones al lado del Banco de Tierras, cambia los proyectos de movilización de tierras por la nueva figura de los polígo-

21. Véase la disposición adicional quinta de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes.

22. Artículos 21 de la Ley del Parlamento de Galicia 3/2018, de 26 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, y 18 de la Ley 7/2019, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.

nos agroforestales, mantiene las aldeas modelo, aunque con relevantes modificaciones, y añade un nuevo instrumento que también puede favorecer la recuperación de la tierra agraria productiva: las agrupaciones de gestión conjunta²³. Además, afronta por primera vez uno de los grandes problemas que se encuentra en Galicia cualquier iniciativa de recuperación de la tierra agraria productiva: el gran número de fincas de propietario desconocido²⁴.

3.2 Los polígonos cortafuegos

Los polígonos agroforestales cortafuegos o polígonos cortafuegos se definen, en los artículos 4.l) y 102.1 de la Ley de recuperación de la tierra agraria de Galicia, como “un tipo específico de polígono agroforestal de iniciativa pública caracterizado por su aplicación exclusiva en las áreas cortafuegos, que justifican la delimitación de su perímetro en base a la minimización de la probabilidad de expansión de los incendios y de la superficie afectada”. Por su parte, la definición de área cortafuegos aparece recogida en el artículo 4.d) de la ley, según el cual se trata del “área delimitada con criterios técnicos con el fin de generar discontinuidades de la biomasa que frenen o atenúen el avance de los incendios mediante la implantación de la actividad agrícola, ganadera o forestal más idónea para este fin”.

Con carácter general, el objetivo prioritario de los polígonos agroforestales, según el artículo 67.1 de la Ley de recuperación de la tierra agraria de Galicia, es poner en producción áreas de tierra agroforestal con buena capacidad productiva que han caído con el paso del tiempo en estado de abandono o de infrautilización. Su implantación se puede llevar a cabo tanto a iniciativa pública como a iniciativa privada, pero en ambos casos la regla general es que hace falta disponer del consentimiento de los titulares de los derechos de uso o aprovechamiento del setenta por ciento de la superficie de tierra incluida en el perímetro del polígono, y que se pueda presumir un estado de abandono o infrautilización de al menos el cincuenta por ciento de dicha superficie. Asimismo, se establece el requisito de que el perímetro de la actuación debe abarcar normalmente un mínimo de diez hectáreas.

Es fundamental tener en cuenta que, una vez alcanzado el consentimiento de los titulares de los derechos de uso o aprovechamiento del setenta por ciento de la superficie de tierra incluida en el perímetro del futuro polígono, a los demás titulares de tierras en estado de abandono o infrau-

23. Para un estudio de los nuevos instrumentos que introduce esa ley, cabe remitirse a Miguez Macho (2021) y De Nuccio (2025: 227 y ss.).

24. Busto Lago (2021: 520 y ss.).

tilización se les da la opción de comprometerse a venderlas, permutarlas o arrendarlas (por el precio mínimo fijado por la Administración) al “agente promotor productivo” que se vaya a encargar de la ejecución de la actuación o ponerlas en producción; si no optan por ninguna de estas alternativas, se procederá a la expropiación del uso de las fincas por incumplimiento de la función social de la propiedad, con la integración forzosa de aquellas en el Banco de Tierras y posterior arrendamiento al “agente promotor productivo” que ejecute el polígono (artículo 92.6 de la Ley de recuperación de la tierra agraria de Galicia).

En todo caso, la aplicación de este instrumento a las áreas cortafuegos implica superar la concepción tradicional de estas como zonas libres de vegetación que tienen como finalidad frenar o reducir la propagación de los incendios forestales y que han de ser objeto de mantenimiento periódico, sin ningún retorno productivo, para abrir la posibilidad de que en ellas se desarrolle actividad agrícola, ganadera o forestal específicamente adaptada a la finalidad de contener los incendios forestales.

Frente a los polígonos agroforestales ordinarios, los polígonos cortafuegos presentan las particularidades de que son de iniciativa siempre pública, se exceptúa el requisito de la conformidad del setenta por ciento de los titulares de los derechos de uso y aprovechamiento de las fincas afectadas, y también se puede exceptuar el requisito del cincuenta por ciento de la superficie en estado de abandono o infrautilización, cuando así se justifique por razones de prevención de incendios y mediante informe de la dirección general competente en materia de defensa del monte (artículo 102.2 de la Ley de recuperación de la tierra agraria de Galicia).

El procedimiento de aprobación de los polígonos agroforestales que diseña la Ley de recuperación de la tierra agraria de Galicia en el capítulo I de su título VI es extremadamente complejo. En el caso de los polígonos cortafuegos, la iniciación del procedimiento corresponde a la Agencia Galega de Desarrollo Rural de oficio, previa delimitación de las áreas cortafuegos por parte de los servicios técnicos de la consejería competente en materia forestal.

Los servicios técnicos de la Agencia tienen que elaborar un estudio de viabilidad. Una vez aprobado este por la propia Agencia, el Consejo de la Xunta de Galicia, es decir, el Gobierno autonómico, declara la utilidad pública y el interés social de la actuación. A continuación, la Agencia inicia el procedimiento para redactar el proyecto básico del polígono, que incluye la tramitación ambiental que resulte preceptiva y, además, la revisión del parcelario afectado, con la identificación de las fincas en estado de abandono o infrautilización, la determinación de las exclusiones justificadas por motivos

productivos o de otro tipo, la investigación de la titularidad de las fincas, la solicitud de los compromisos de adhesión al proyecto y la elaboración de una propuesta de reestructuración de la propiedad en el polígono.

En este procedimiento un elemento clave es la investigación de la titularidad de las tierras, dada la enorme cantidad de fincas de propietario desconocido que hay en el medio rural gallego, muchas veces pertenecientes proindiviso a comunidades hereditarias de las que resulta muy difícil seguir el rastro.

Hay que recordar sobre este punto que el artículo 17 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, establece en su apartado 1 que “pertenecen a la Administración General del Estado los inmuebles que carecieren de dueño”. Sin embargo, el apartado 2 del artículo matiza que, aunque “la adquisición de estos bienes se producirá por ministerio de la ley, sin necesidad de que medie acto o declaración alguna por parte de la Administración General del Estado”, “de esta atribución no se derivarán obligaciones tributarias o responsabilidades para la Administración General del Estado por razón de la propiedad de estos bienes, en tanto no se produzca la efectiva incorporación de los mismos al patrimonio de aquélla a través de los trámites prevenidos en el párrafo d) del artículo 47 de esta ley”. Así pues, las tierras abandonadas sin dueño conocido son del Estado, pero este no asume responsabilidad alguna sobre ellas mientras no las incorpora a su patrimonio, lo que constituye un grave obstáculo a la adopción de medidas para movilizarlas²⁵.

La Ley de recuperación de la tierra agraria de Galicia, mediante su disposición final segunda, introdujo en la Ley 5/2011, de 30 de septiembre, del patrimonio de la Comunidad Autónoma de Galicia, un nuevo artículo 59 bis para incluir una cláusula similar a la del artículo 17 de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas, pero a favor de la Comunidad Autónoma de Galicia²⁶. Así lo han hecho ya otras comunidades autónomas, basándose en sus competencias para la conservación, modificación y desarrollo del derecho civil especial propio, y ha sido admitido por el Tribunal Constitucional²⁷, aunque la redacción que la disposición final segunda de la Ley de

25. Se celebró al respecto un convenio de colaboración entre la Administración General del Estado y la Agencia Gallega de Desarrollo Rural sobre gestión de fincas con vocación agraria, publicado por resolución de la Subsecretaría del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de 21 de febrero de 2013 en el *Boletín Oficial del Estado* núm. 57 de 2013, de 7 de marzo.

26. La Ley de patrimonio de la Comunidad Autónoma de Galicia de 2011 ha sido derogada por la posterior Ley 6/2023, de 2 de noviembre, del patrimonio de la Comunidad Autónoma de Galicia, pero la disposición derogatoria única de esta última deja expresamente en vigor el artículo 59 bis de la ley anterior.

27. En concreto, las comunidades autónomas de Aragón y Navarra; las sentencias del Tribunal Constitucional que admiten la constitucionalidad de estas previsiones son la 40 y la 41/2018, ambas de 26 de abril (aunque con un voto particular discrepante suscrito por cinco magistrados, lo que da idea de lo controvertido de la cuestión).

recuperación de la tierra agraria de Galicia ha dado al precepto mencionado suscita algunas dudas, al desligar la asunción de la titularidad de los inmuebles vacantes del régimen de la sucesión intestada y, por tanto, de las competencias autonómicas en materia de derecho civil²⁸. Cuando se trata de inmuebles situados en suelo rústico o de núcleo rural²⁹, se prevé la posibilidad de la adquisición de su titularidad por la Agencia Gallega de Desarrollo Rural, que se haría efectiva por vía administrativa a través del procedimiento de investigación que regula el artículo 19 de la Ley de recuperación de la tierra agraria de Galicia.

Finalizados los trámites antes descritos, y tras un plazo de audiencia a los interesados, la Agencia aprueba el proyecto básico, junto con el pliego de condiciones que regirá el procedimiento de concurrencia para la adjudicación de la ejecución del polígono. La selección de los candidatos se hace sobre la base de los criterios de evaluación recogidos en el pliego y, una vez producida la adjudicación, el agente o agentes productivos seleccionados tienen que presentar a la Agencia un proyecto técnico de ejecución de las obras necesarias, sobre la base del proyecto básico.

Los polígonos cortafuegos presentan en este punto la especialidad de que, en caso de no presentarse ninguna solicitud válida, la Agencia Gallega de Desarrollo Rural podrá declarar abierto un nuevo plazo de presentación de propuestas de tres meses, de forma que el proyecto de polígono será adjudicado al primer agente promotor productivo que durante este plazo haga una solicitud que se ajuste a los requisitos exigidos en la Ley de recuperación de la tierra agraria de Galicia. De no presentarse de nuevo ninguna solicitud válida, el polígono podrá ser objeto de desarrollo directo o indirecto por la Agencia Gallega de Desarrollo Rural, que asumirá los compromisos del agente promotor productivo.

Por último, la Ley de recuperación de la tierra agraria de Galicia regula las actuaciones necesarias para la puesta en marcha del polígono, que incluyen la ejecución de los compromisos previos de venta, permuta o arrendamiento, la ejecución de las obras recogidas en el proyecto técnico y un levantamiento topográfico final de las fincas resultantes de la reestructuración de la propiedad.

28. De hecho, y con carácter general, la relación entre atribución de la titularidad de los inmuebles vacantes y régimen de la sucesión intestada suscita serias dudas, tal como pone de manifiesto el mencionado voto particular discrepante a las sentencias del Tribunal Constitucional 40 y 41/2018; véanse las reflexiones al respecto de Lacruz Mantecón (2018: 234 y ss.).

29. Hay que entender que, además, tendrán que ser fincas de tierra agroforestal, es decir, terrenos que posean aptitud productiva para el cultivo o para el aprovechamiento agrícola, ganadero, forestal o mixto, según las definiciones de la propia Ley de recuperación de la tierra agraria de Galicia.

3.3

El programa de aldeas modelo y su vinculación a la gestión de la biomasa para prevenir incendios forestales

El programa de aldeas modelo tiene su origen en el artículo 47 ter de la ya derogada Ley de movilidad de tierras de 2011, incorporado a esta por el artículo 18.dos de la Ley 7/2019, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, y reformado posteriormente por el artículo 14 de la Ley 4/2021, de 28 de enero, de medidas fiscales y administrativas, que lo completó también con el artículo 47 quáter. Según la exposición de motivos de la Ley 7/2019, este programa estaba diseñado “como un sistema para recuperar y poner en valor las tierras circundantes a núcleos de población, incluyendo total o parcialmente sus redes secundarias de protección de biomasa, con la finalidad de recuperar la capacidad agronómica del perímetro del proyecto, su rehabilitación y recuperación arquitectónica y urbanística y la promoción del empleo y la dinamización socioeconómica”. El artículo 47 ter, apartado 1, de la Ley de movilidad de tierras de 2011 añadía que en las aldeas modelo “se procurará la recuperación de la actividad económica y social de los núcleos incluidos en ellas, con el objetivo de permitir su recuperación demográfica y la mejora de la calidad de vida de su población”, lo que las vincula claramente con la lucha contra la despoblación del medio rural, aunque no cabe duda de que otra de sus finalidades principales es la de proteger los núcleos de población de los incendios forestales, al operar fundamentalmente sobre los terrenos circundantes a estos que tienen la consideración legal de fajas de protección de biomasa³⁰.

En la vigente Ley de recuperación de la tierra agraria de Galicia, las aldeas modelo se centran en la recuperación de la actividad económica y social de los terrenos de antiguo uso agrícola y ganadero circundantes a una aldea, y particularmente de aquellos que se encuentren en situación de abandono o infrautilización, abarcando también los propios núcleos rurales, con el objetivo de conseguir su recuperación demográfica y la mejora

³⁰. Las fajas de gestión de biomasa se definen en el artículo 2.15 de la Ley 3/2007, de 9 de abril, de prevención y defensa contra los incendios forestales de Galicia, como las “parcelas lineales del territorio estratégicamente ubicadas, donde se garantiza el control y la eliminación total o parcial de la biomasa forestal, mediante técnicas silvícolas idóneas, con el objetivo principal de reducir el riesgo de incendio”. Estas fajas, de acuerdo con el artículo 20 de la ley mencionada, se organizan en redes primarias, secundarias y terciarias: las redes primarias son infraestructuras lineales de prevención y defensa que se ubican a lo largo de las infraestructuras viarias, ferroviarias, energéticas y de telecomunicaciones; las redes secundarias tienen un ámbito municipal y su función prioritaria es la protección de los núcleos poblacionales, las infraestructuras, los equipamientos sociales, las zonas edificadas, los parques y los polígonos industriales; y las redes terciarias se ubican en los terrenos forestales y zonas de influencia forestal y están vinculadas a las infraestructuras de uso público, así como a las propias infraestructuras de prevención y defensa contra los incendios forestales.

de la calidad de vida de su población (artículo 79.1 de la ley). Por ello, la declaración de aldea modelo tendrá que ir precedida de la elaboración de un proyecto de ordenación productiva por la Agencia Gallega de Desarrollo Rural, que sustituye a la guía de ordenación productiva que preveía la Ley de movilidad de tierras de 2011, y podrá conllevar la aprobación de un plan de dinamización del núcleo rural, así como la declaración como área de rehabilitación integral de todo o parte de este. Estos últimos elementos completan la regulación original de las aldeas modelo en dos aspectos: la garantía de la viabilidad del proyecto de recuperación agraria y el tratamiento integral del núcleo rural, ya que se abre la posibilidad de tener en cuenta no solo los aspectos agrarios, sino también los urbanísticos.

La Ley de recuperación de la tierra agraria de Galicia distingue, por un lado, el procedimiento de aprobación de la aldea modelo, que en realidad se refiere a la elaboración y aprobación del proyecto de ordenación productiva para el área de suelo rústico circundante al núcleo rural, y, por otro, el procedimiento de aprobación del proyecto de dinamización del propio núcleo rural, aplicable al suelo clasificado urbanísticamente como de núcleo rural y que puede acompañar al anterior.

El procedimiento de aprobación de la aldea modelo parte ordinariamente de la iniciativa municipal, que debe reunir una serie de requisitos: que el ayuntamiento justifique que dispone del acuerdo de los titulares de los derechos de aprovechamiento de esas tierras que alcancen un mínimo del setenta por ciento de la superficie del perímetro propuesto de la aldea modelo; que esté adherido al Sistema público de gestión de la biomasa en las redes secundarias de fajas regulado por el artículo 21 quáter de la Ley de prevención y defensa contra los incendios forestales de Galicia³¹; que exista grave situación de abandono en un mínimo del cincuenta por ciento del perímetro propuesto; y que las tierras incluidas en el perímetro propuesto posean mayoritariamente buenas características productivas.

Una vez estimada la solicitud por la Agencia Gallega de Desarrollo Rural, el Consejo de la Xunta de Galicia declara la utilidad pública y el interés social del proyecto, que habilita para tramitar los procedimientos que sean necesarios para investigar la titularidad de las fincas afectadas y, en su caso, declararlas en estado de abandono o infrautilización. La Agencia elabora y aprueba el correspondiente proyecto de ordenación productiva, parecido al

31. Según dicho precepto, se trata de un sistema de cooperación entre la Administración General de la Comunidad Autónoma de Galicia, la entidad del sector público autonómico Seaga, la Federación Gallega de Municipios y Provincias (Fegamp) y los municipios que voluntariamente se adhieran al sistema, cuya finalidad es la prevención de los incendios forestales, de modo que se consiga la disminución del número de estos en las zonas de interfaz urbana, garantizándose así el interés público de la seguridad de personas y de bienes. El objeto de la cooperación es la realización material de las actividades de gestión de la biomasa en los terrenos rústicos incluidos en las redes secundarias de fajas de gestión de la biomasa.

proyecto básico de los polígonos agroforestales (aunque no se contempla la posibilidad de incluir actuaciones de reestructuración de la propiedad), y cuya ejecución se somete, igual que en el caso de este último, a un procedimiento de concurrencia.

El artículo 21.4 de la Ley 3/2007, de 9 de abril, de prevención y defensa contra los incendios forestales de Galicia, prevé que el órgano de la Administración autonómica competente en materia de prevención y extinción de incendios podrá promover la declaración de proyectos de gestión integral de la biomasa mediante actividad agroganadera, que quedarán integrados en la red secundaria de fajas de gestión de biomasa³². Para ello se aplicará el procedimiento de aprobación de las aldeas modelo con ciertas especificidades. Así, el responsable de presentar la solicitud es el propio órgano competente en materia de prevención y extinción de incendios forestales, en vez del ayuntamiento. La solicitud deberá fundamentarse en un informe sobre la idoneidad de la actuación propuesta como infraestructura preventiva.

En la elaboración del plan de ordenación productiva, el órgano competente en materia de prevención y extinción de incendios forestales podrá proponer cultivos o aprovechamientos preferentes de cara a la prevención de incendios forestales y, entre los criterios de valoración para la selección de las propuestas de aprovechamiento de los terrenos incorporados al proyecto, deberán ser tenidos en cuenta aquellos que mejor cumplan la finalidad preventiva de la actuación. Finalmente, en caso de que no haya propuestas de aprovechamiento válidas, y de manera similar a lo que ocurre en el supuesto de los polígonos cortafuegos, el proyecto podrá ser objeto de desarrollo directo o indirecto por parte del órgano competente en materia de prevención y extinción de incendios forestales.

4

Conclusiones

Existe consenso en que una de las causas del agravamiento del fenómeno de los incendios forestales es el abandono de la tierra agraria, que en muchas zonas de España está vinculado al proceso de despoblación del medio

32. Como ya se ha adelantado, las redes secundarias de fajas de gestión de biomasa tienen ámbito municipal y su función prioritaria es la protección de los núcleos poblacionales, las infraestructuras, los equipamientos sociales, las zonas edificadas, los parques y los polígonos industriales. Su concreción corresponde a los planes municipales de prevención y defensa contra los incendios forestales, de acuerdo con el artículo 16.2 de la Ley de prevención y defensa contra los incendios forestales de Galicia. Mientras no se concreten, la disposición transitoria tercera, apartado 1, de la ley establece que se aplicarán directamente las obligaciones impuestas a las personas responsables (es decir, a los titulares de los derechos de aprovechamiento de los terrenos) por el artículo 21, que incluyen la de gestionar la biomasa vegetal en una franja de cincuenta metros perimetral al suelo urbano, de núcleo rural y urbanizable.

rural. Es también evidente que ni existen medios públicos suficientes para abordar la limpieza de biomasa combustible en todas las fincas en estado de abandono, ni sería justo que ello se llevara a cabo exclusivamente con cargo a recursos financiados por todos los ciudadanos, si bien tampoco parece viable obligar de manera generalizada a los propietarios a hacerlo a su costa, tanto por la enorme cantidad de terrenos y titulares implicados, como por la realidad de que muchas tierras en estado de abandono ni siquiera tienen un titular conocido³³.

En este contexto, los instrumentos de recuperación y puesta en valor de la tierra agraria productiva se presentan como una alternativa que puede ayudar a paliar el problema y contribuir a prevenir y, en su caso, reducir la gravedad de los incendios forestales. Por consiguiente, la política de prevención de estos últimos no se debería diseñar en la actualidad sin tomar en consideración los instrumentos mencionados³⁴.

En esta línea, es muy interesante y reveladora la evolución que se ha producido en la legislación autonómica gallega desde el concepto tradicional de concentración parcelaria hasta el de reestructuración parcelaria, y de este al de recuperación y puesta en valor de la tierra agraria productiva, para lo cual la movilización de esta constituye un instrumento fundamental. Como se ha expresado en este trabajo, de nada sirve reestructurar la propiedad agraria si las parcelas resultantes de estos procesos no van a ser explotadas. Los bancos de tierras vienen siendo desde hace años el instrumento configurado para hacer posible la mediación por parte de la Administración entre los propietarios que no pueden o no desean trabajar sus fincas y las personas o entidades que demandan tierra agraria para fines productivos u otros compatibles con el desarrollo sostenible del medio rural; sin embargo, la dimensión actual del fenómeno del abandono de la tierra agraria produc-

33. Concluye a este respecto Madrigal Olmo (2024: 702) que "en este contexto se entiende por tanto que la 'vacuna' de los incendios es la gestión adecuada de la vegetación, ya que es el único factor de la aparición y propagación del fuego sobre el que podemos actuar. Actuar sobre la vegetación forestal implica unas decisiones políticas importantes a largo plazo que, basadas en criterio técnico mediante acciones de ingeniería forestal, pueden conseguir los objetivos perseguidos. No obstante, existen importantes obstáculos socioeconómicos y políticos por los que esto no se pone en marcha y que definen la dificultad de la gobernanza integrada de los incendios forestales".

34. En palabras de Rodríguez-Chaves Mimbrero (2024: 103-104), "existe pleno consenso técnico y científico de que el problema de los incendios forestales ha variado y que se necesita un cambio de enfoque en las políticas de gestión de incendios. El legislador y las administraciones públicas competentes han de seguir una estrategia de lucha integral contra los incendios forestales que tenga como fin adaptar el territorio para prevenir los incendios forestales convectivos o inatacables, recuperando un paisaje en mosaico cuyas discontinuidades en la biomasa procurarán la diversificación agroforestal del territorio frenando o atenuando los efectos de los incendios con la implantación de actividad sostenible. Con el fin de propiciar 'Paisajes cortafuegos' sería muy deseable aprobar una Ley Básica estatal para la Gestión Integral de los Incendios Forestales que vaya más allá del contenido del Real Decreto-Ley 15/2022 e incorpore las acertadas indicaciones contenidas en las 'Las orientaciones estratégicas para la gestión de incendios forestales en España' (2022), y de esta manera se apliquen en todo el territorio español".

tiva hace preciso configurar instrumentos más incisivos para la recuperación y puesta en valor no ya individual, sino conjunta de áreas de tierra mayoritariamente abandonada, cuando existan proyectos concretos y viables para su explotación.

En definitiva, la experiencia práctica en el funcionamiento del Banco de Tierras de Galicia y en la aplicación de la Ley de movilidad de tierras de 2011 ha aconsejado la previsión de nuevos instrumentos de recuperación y puesta en valor de la tierra agraria productiva en estado de abandono o de cultivo deficiente, en los que la iniciativa de la Administración pasa a ser determinante, y, sobre todo, se actúa conjuntamente sobre extensiones de terreno de una cierta entidad para hacer viables proyectos de explotación agraria de envergadura. Así se superaría el problema que supone tener que esperar a la decisión voluntaria de los titulares de las fincas de incorporarlas al Banco de Tierras, que solo se exceptuaba en los supuestos de declaración de fincas en estado de abandono, así como la dificultad que presenta para los sujetos o entidades interesadas en emprender proyectos de explotación agraria el acceso a extensiones de terreno suficiente para ello, a causa de la fragmentación que sigue caracterizando a la propiedad agraria en Galicia y de la falta de determinación de la titularidad de muchas tierras.

Un primer paso en este sentido se dio con la regulación legal de los proyectos de movilización de tierras y del programa de aldeas modelo. La Ley de recuperación de la tierra agraria en Galicia de 2021 pretende consolidar y extender este tipo de instrumentos, sustituyendo los proyectos de movilización por los polígonos agroforestales y añadiendo las agrupaciones de gestión conjunta; todos ellos tienen en común que son proyectos de explotación agraria que precisan del acceso a la tierra para poder desarrollarse y que se someten a un procedimiento de calificación administrativa con el fin de declarar su interés social, lo que permite la adopción de medidas de movilización forzosa de las fincas abandonadas o deficientemente cultivadas incluidas en el perímetro en el que se vayan a ejecutar. Así, la falta de colaboración de los titulares de las fincas con los proyectos que nos ocupan, en la medida en que el estado de abandono de aquellas se mantenga, se entiende como incumplimiento de la función social de la propiedad consagrada en el artículo 33.1 de la Constitución, lo que faculta a la Administración para la expropiación de su uso, a través de una institución bien conocida en nuestro derecho como es el arrendamiento forzoso.

La legislación autonómica gallega prevé específicamente la aplicación de estos instrumentos para la prevención de los incendios forestales, a través de las modalidades de los polígonos cortafuegos y de la declaración de proyectos de gestión integral de la biomasa mediante actividad agroganadera,

que se tramitan por el procedimiento de aprobación de las aldeas modelo. En estos supuestos, la recuperación y puesta en valor de la tierra agraria productiva se pone directamente al servicio de la prevención de los incendios forestales, sustituyendo las áreas cortafuegos tradicionales por zonas en las que la actividad agrícola, ganadera y forestal se diseña para evitar y, en su caso, reducir la gravedad de aquellos, con lo que se da un uso productivo al suelo que evita la necesidad de una limpieza periódica de la biomasa combustible sin retorno alguno.

No se puede ocultar que soluciones de esta clase se enfrentan con diversas dificultades, y entre ellas no son las menores las de carácter sociológico y jurídico, como la eventual oposición social a las medidas de movilización forzosa de la tierra o el obstáculo que supone el alto número de fincas de propietario desconocido existentes en Galicia. Por ello, es fundamental la implicación de las entidades locales y, muy particularmente, de los municipios en la aplicación de los instrumentos de recuperación y puesta en valor de la tierra agraria productiva, lo que ha sido tenido en cuenta por el legislador autonómico gallego en el caso de las aldeas modelo, cuyo procedimiento de aprobación ordinariamente debe partir de la iniciativa de los propios ayuntamientos. Sin embargo, justamente cuando estos instrumentos se utilizan para la prevención de los incendios forestales ese protagonismo municipal desaparece y la iniciativa pasa a la Administración autonómica, pese a que las redes secundarias de fajas de gestión de biomasa son de ámbito y responsabilidad esencialmente municipales. Esta es una cuestión que probablemente se deberá reconsiderar cuando exista experiencia suficiente en la aplicación práctica de los instrumentos que nos ocupan.

5 Bibliografía

- Busto Lago, J. M. (2021). La titularidad, el aprovechamiento y la gestión de la propiedad forestal en Galicia. En F. J. Sanz Larruga y L. Miguez Macho (dirs.), *Derecho y dinamización e innovación rural* (pp. 479-528). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Corbelle Rico, E. y Crecente Maseda, R. (2008). El abandono de tierras: concepto teórico y consecuencia. *Revista Galega de Economía*, 17 (2), 1-15.
- Corbelle Rico, E. y Crecente Maseda, R. (2009). Evolución histórica de la Superficie Agrícola Utilizada en Galicia (1962-2006). Integración de fuentes estadísticas y cartográficas. *Economía Agraria y Recursos Naturales*, 9 (2), 183-192.

- De Diego Abad, J., Fernández García, M. y Rúa Vieites, A. (2020). Influencia de la realidad socioeconómica de Galicia en la dinámica de producción de incendios forestales. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 84, 2839, 1-37. <https://doi.org/10.21138/bage.2839>.
- De Nuccio, A. (2025). *El desafío del acceso a la tierra entre crisis demográfica y dimensión local. Una comparación entre España e Italia desde la perspectiva del Derecho administrativo*. Las Rozas (Madrid): Aranzadi.
- Doctor Cabrera, A. M. (2025). Población y grandes incendios forestales. *Cuadernos Geográficos*, 64 (1), 5-29.
- Lacruz Mantecón, M. (2018). Comentario a las sentencias del Tribunal Constitucional 40 y 41/2018, de 26 de abril de 2018. *Revista de Derecho Aragonés*, 24, 215-238.
- Lopes Barbosa, A. L. et al. (2015). *European landscape changes between 2010 and 2050 under the EU Reference Scenario*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Madrigal Olmo, J. (2024). Gobernanza para convivir con los incendios forestales. En E. Pajares Montolío, M. Salvador Crespo y L. Herrera Díaz-Aguado (coords.). *Una nueva gobernanza para el siglo XXI* (pp. 697-713). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Miguez Macho, L. (2020). Medidas de ordenación territorial y urbanística frente a la despoblación en España. *Istituzioni del Federalismo*, 2, 419-439.
- Miguez Macho, L. (2021). La política de recuperación de la tierra agraria productiva como instrumento de lucha contra la despoblación del medio rural. El caso de Galicia. En D. Santiago Iglesias, L. Miguez Macho y A. J. Ferreira Fernández (eds.). *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural* (pp. 333-356). Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters-Aranzadi.
- Rodríguez Becerra, S. (1999). Patrimonio cultural y patrimonio antropológico. *Revista de Dialectología y Tradiciones Culturales*, LIV (2), 107-123.
- Rodríguez-Chaves Mimbrero, B. (2024). Montes resilientes frente a incendios forestales convectivos. Gestión, gestión y más gestión. *Anuario. Observatorio de Políticas Ambientales 2024*, II, 91-124.
- Sánchez-Mesa Martínez, L. (2021). La planificación de políticas territoriales contra la despoblación de áreas interiores en España: claves para una gestión sostenible de los recursos culturales. En D. Santiago Iglesias, L. Miguez Macho y A. J. Ferreira Fernández (eds.). *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural* (pp. 413-447). Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters-Aranzadi.

- Sanz Larruga, F. J. (2021). Cohesión territorial, reto demográfico y dinamización rural: las limitadas pero necesarias respuestas desde el Derecho. En F. J. Sanz Larruga y L. Miguez Macho (eds.). *Derecho y dinamización e innovación rural* (pp. 29-206). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Soto Fernández, D., Balboa López, X. L. y Fernández Prieto, L. (2024). Del manejo campesino del fuego al incendio post-campesino en Galicia. *Historia Agraria de América Latina*, 5 (1), 19-38. <https://doi.org/10.53077/haal.v5i01.181>.
- Tomás, J. V., Calafat, C., Gallego, Á. y Martínez, V. (2021). Estimación de la superficie agrícola abandonada en cultivos permanentes: registros y teleobservación. En *XIII Congreso de Economía Agroalimentaria. Libro de Actas* (pp. 705-708). Cartagena (Murcia): Universidad Politécnica de Cartagena.