

RÉGIMEN JURÍDICO DE TENENCIA DE LA TIERRA Y EL BANCO DE TIERRAS DE GALICIA *

Belén Trigo García

(Profesora Contratada Doctor. Universidad de Santiago de Compostela)

I. LA LEY DEL BANCO DE TIERRAS DE GALICIA

La Ley 7/2007, de 21 de mayo, de medidas administrativas y tributarias para la conservación de la superficie agraria útil⁽¹⁾ y del Banco de Tierras de Galicia (LBTG) tuvo una tramitación parlamentaria rápida. Presentado el proyecto de ley en febrero⁽²⁾, se examinaron las enmiendas en el mes de marzo⁽³⁾ y, tras el dictamen de la comisión en abril⁽⁴⁾, pasó a la discusión en el pleno en el mes de mayo. Publicada en el Diario Oficial de Galicia (DOG), nº 104, de 31 de mayo de 2007, entró en vigor al día siguiente al de su publicación (disposición final quinta)⁽⁵⁾.

Quizá coadyuvó a esta celeridad el hecho de que la creación de un banco de tierras fuera una solución ya contemplada en iniciativas legislativas anteriores. Ha de destacarse, no obstante, que la nueva ley incorpora importantes novedades respecto de las propuestas previas.

Igualmente, la regulación gallega presenta alguna innovación de interés respecto de la legislación de otras Comunidades Autónomas –Aragón⁽⁶⁾ y Asturias⁽⁷⁾, y

* El presente trabajo se integra dentro del Proyecto de investigación “O desenvolvemento do Dereito civil galego no marco plurilexistativo español”, aprobado y financiado por la Xunta de Galicia (PGID-TO4XIB20201 PR) para el trienio 2004/2007.

(1) Superficie agraria útil se considera la totalidad del suelo rústico de protección agropecuaria, según lo establecido en la Ley 9/2002, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, y las zonas de especial interés agrario declaradas por decreto del *Consello* de la Xunta (art. 3.1 LBTG; vid. infra sobre ámbito de aplicación de la ley).

(2) La iniciativa se publicó en el Boletín Oficial del Parlamento de Galicia (BNPG) nº 292, de 21.02.2007. La asignación de comisión fue publicada en el BOPG nº 292, de 21.02.2007.

(3) La publicación de enmiendas de totalidad tuvo lugar en el BOPG nº 312, de 16.03.2007; las enmiendas al articulado se publicaron en el BOPG nº 323, de 30.03.2007.

(4) Publicación del informe de ponencia, BOPG nº 338, de 20.04.2007. Publicación del dictamen de comisión, BOPG nº 345, de 30.04.2007.

(5) No obstante, la disposición final tercera prevé un período transitorio para la incoación de expedientes sancionadores respecto de los expedientes sancionadores recogidos en el título VII (vid. infra epígrafe 5).

(6) Ley 3/1987, de 10 de marzo, del banco de tierras, derogada por Ley 6/1991, de 25 de abril, del patrimonio agrario de la Comunidad. Cfr. Tudela Aranda, J.: “Comunidad autónoma y reforma agraria: La Ley del Banco de Tierras de Aragón”, *Revista de administración pública*, nº 114, 1987, pp. 415-452; López Ramón, F.: “Los caracteres de la Ley Aragonesa del Banco de Tierras”, *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, nº 241, 1989, pp. 41-56.

(7) Ley 4/1989, de 21 de julio, de ordenación agraria y desarrollo rural del Principado de Asturias. Vid. Maceda Rubio, A.: “El Banco de Tierras de Asturias, con especial referencia a su gestión de los programas de cese anticipado de la actividad agraria”, *Ería: Revista cuatrimestral de geografía*, nº 39-40, 1996, pp. 151-160.

Valencia ⁽⁸⁾– que han ensayado la figura. Se advierte así en la LBTG una sensibilidad de género (fomento del principio de igualdad entre hombres y mujeres) y una preocupación medioambiental ⁽⁹⁾, en especial la prevención de incendios forestales ⁽¹⁰⁾. Sin olvidar las peculiaridades propias del contexto normativo gallego. En este sentido, ha de tenerse en cuenta la existencia de regulación autonómica en materia de contratos agrarios [vid. arts. 99 y ss. sobre arrendamiento rústico y aparcería de la Ley 2/2006, de 14 de junio, de derecho civil de Galicia (LDCG)].

Ahora bien, ni las iniciativas parlamentarias anteriores ni las experiencias previas de otras Comunidades Autónomas impidieron que se suscitase una cierta polémica en torno a la ley (vid. infra epígrafe 1.2).

En cuanto al contenido, el título de la Ley da a entender que estamos ante una norma de derecho público que incorpora medidas de carácter administrativo y tributario exclusivamente. Al respecto, ha de tenerse en cuenta que la dimensión tributaria de la ley es limitada. Se reduce a dos preceptos que contemplan una deducción en la cuota tributaria del noventa y cinco por cien en el impuesto de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (art. 25 LBTG) y la previsión de ayudas y subvenciones destinadas fundamentalmente a la limpieza, puesta en cultivo y mejoras de las fincas a favor de cedentes y cesionarios de las fincas rústicas ⁽¹¹⁾ gestionadas por la sociedad Bantegal (art. 26 LBTG). De más alcance es la regulación administrativa relativa a la creación del Banco de Tierras de Galicia y su órgano de gestión (Título II), a la comisión técnica de precios y valores (Título VI), a la declaración de fincas incultas o abandonadas (Título VII) y, por supuesto, al régimen sancionador (Título VIII).

Ahora bien, aun cuando no se refleje en su título, la ley tiene también un importante contenido de derecho privado; así, a propósito de los contratos celebrados entre la sociedad Bantegal y los particulares y de los derechos de adquisición preferente reconocidos a aquélla (vid. Títulos III y IV sobre régimen jurídico de la incorporación de bienes al Banco de Tierras de Galicia, y la transmisión de los bienes incorporados al Banco de Tierras de Galicia, respectivamente).

⁽⁸⁾ Orden de 21 de mayo de 1999, de la *Consellería* de Agricultura, Pesca y Alimentación, por la que se crea un Banco de Tierras en la Comunidad Valenciana, derogada por la Ley 8/2002, de 5 de diciembre, de Ordenación y Modernización de las Estructuras Agrarias de la Comunidad Valenciana.

⁽⁹⁾ Esta misma sensibilidad y preocupación se aprecia en la reciente legislación estatal; cfr. la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, en especial, los arts. 7 *Atención social prioritaria*, y 8 *Igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres*, y art. 21 *Conservación de la naturaleza y gestión de los recursos naturales*.

⁽¹⁰⁾ Vid. también la Ley 3/2007, de 9 abril, de incendios forestales de Galicia.

⁽¹¹⁾ Por finca rústica se entiende la superficie agraria útil delimitada que constituye una heredad o parcela (art. 3.2 LBTG).

I.1. ¿Una iniciativa necesaria? El contexto socioeconómico y la finalidad perseguida

La LBTG pretende poner remedio a dos problemas esenciales del sector agroalimentario en Galicia. De una parte, el reducido tamaño de las explotaciones⁽¹²⁾. De otra, el estado de abandono de buen número de fincas rústicas⁽¹³⁾. Ambas circunstancias evidencian las dificultades de adaptación de un modelo de agricultura tradicional, caracterizado por el minifundismo y el autoconsumo, a un modelo de carácter más empresarial, capaz de asegurar el adecuado relevo generacional en la titularidad de las explotaciones; dato esencial en un medio rural con una población muy envejecida.

El recurso al Banco de Tierras se justifica así por la insuficiencia de la concentración parcelaria. En efecto, ya la Ley del Parlamento gallego 10/1985, de 14 agosto, de concentración parcelaria (LCPG), pretendía dar solución al fraccionamiento de la propiedad en múltiples fincas y la pequeña dimensión de las explotaciones.

El objetivo era, entonces, acometer la transformación de las estructuras agrarias gallegas agrupando fincas dispersas y realizando las obras y mejoras territoriales complementarias. Se trataba, por esta vía, de mantener e incrementar la capacidad productiva del campo para, desde la perspectiva de la utilidad económica y social, fijar la población en el medio rural sobre la base de hacer rentable la actividad productiva (vid. art. 1 LCPG). Al mismo tiempo, se prevenía el abandono de tierras cultivables, al establecer la obligación del titular de un derecho de propiedad rústica de carácter agrario de mantener cultivada la tierra objeto de concentración parcelaria [art. 3.1º a) LCPG].

Ahora bien, la concentración parcelaria actúa sólo respecto de la reorganización de la propiedad rústica. (cfr. art. 5. 1. LCPG), sin influir directamente en el mercado de la tierra. Al respecto, la ley de concentración parcelaria contempla únicamente medidas de fomento y apoyo.

De una parte, el art. 6.3º y 4º LCPG prevé la posibilidad de ayuda económica y técnica que incentive la agrupación de pequeñas explotaciones o de parcelas colindantes, a efectos de su explotación colectiva en régimen cooperativo, así como de subvenciones para la adquisición de tierras sujetas al proceso de concentración, a

(12) Se considera explotación agraria el conjunto de bienes y derechos organizados empresarialmente por su titular en el ejercicio de la actividad agraria, primordialmente con fines de mercado, y que constituye en sí mismo una unidad técnico-económica (art. 3.6 LBTG). El 8,82% de las explotaciones gallegas tiene menos de una ha. El 24,39% tiene entre 1 y 2 ha. El 26,54 % tiene entre 2 y 5 ha. En el extremo opuesto, sólo el 15% tiene entre 50 y 100 ha; y únicamente el 0,25% supera las 100 ha [fuente, Instituto Nacional de Estadística <http://www.ine.es>, último dato publicado correspondiente al año 2005 (21 diciembre 2006)].

(13) Vid. López Iglesias, E.: "Axuste agrario e despoblamiento rural en Galiza: análise das tendencias recentes e reflexións cara o futuro", *Congreso Técnico-Científico sobre Desagrarización e Sostibilidade Rural na Euro-Rexión Galicia-Norte de Portugal* (Lugo, 27, 28 e 29 de setembro 2006), Foro Rural Galego, Lugo, 2006, pp. 89-100; Sineiro García, F.: "Os cambios das últimas catro décadas e os problemas actuais na economía rural de Galicia", *ibidem*, pp. 41-69.

fin de aumentar el tamaño de las explotaciones, y siempre que dicha adquisición produzca una disminución en el número de propietarios de la zona.

De otra, el art. 50 1. LCPG establece que, al objeto de facilitar la disminución del número de propietarios de la zona, una vez publicado el Decreto de Concentración Parcelaria, el servicio provincial correspondiente pondrá a disposición de las personas interesadas en incrementar el tamaño de su explotación un listado elaborado a partir de las notificaciones hechas por aquellos que quieran vender sus parcelas, en su caso.

A las evidentes limitaciones estructurales de la concentración parcelaria se une, además, el hecho de que se trata de un instrumento que requiere una fuerte inversión y que se prolonga durante un período de tiempo considerable⁽¹⁴⁾. Aparece así la necesidad de un instrumento complementario que actúe de manera directa en el mercado de tierras, dinamizándolo. En todo caso, la proximidad de objetivos con la concentración parcelaria, hará que se tome ésta como punto de partida para la creación del Bando de Tierras (vid. infra epígrafes 1.3. y 2.1.).

De forma semejante, el Banco de Tierras se presenta también como instrumento auxiliar en los procedimientos de cese anticipado en la actividad agraria. Se trata, de nuevo, de una normativa que pretende incidir en problemas que condicionan gravemente la competitividad de las explotaciones agrarias gallegas, como son su escasa dimensión y la elevada edad media de los titulares⁽¹⁵⁾, en el marco de la política comunitaria en materia agrícola y de desarrollo rural. En concreto, se prevé que el Banco de Tierras participe en las labores de intermediación que hasta el momento se atribuían genéricamente a la *consellería* competente en materia de agricultura (vid. Orden de 6 febrero 2003, que establece las bases reguladoras de las ayudas para fomentar el cese anticipado en la actividad agraria).

1.2. Una iniciativa controvertida

La LBTG nació como una iniciativa polémica. De una parte, las críticas aludían a un excesivo intervencionismo de la ley. De otra, se cuestionaba la técnica legislativa seguida, en especial, a propósito de la configuración del Banco de Tierras.

Desde el primer punto de vista, cabe recordar la acusación de que, en virtud de la Ley 7/2007, se intentaba «nacionalizar» la propiedad privada de la tierra⁽¹⁶⁾. Ahora

⁽¹⁴⁾ Vid. López Iglesias, E.: "O papel actual da concentración parcelaria na política de estruturas agrarias e desenvolvemento rural: reflexións a partir da experiencia da Galiza", *Terra e tecnología: século e meio de debates e políticas de emparcelamento*, Celta, Oeiras, 2005, pp. 85-114.

⁽¹⁵⁾ Entre los titulares de explotación (y jefes de explotación) de ambos sexos, sólo 1026 son menores de 30 años. Progresivamente, a mayor edad, se va incrementando el número; hasta llegar a la franja de edad entre 60 y 64 años (11.190), donde cae un poco respecto del tramo anterior, entre 55 y 59 años (12.038). No obstante, la progresión se recupera y a partir de los 65 años se da la cifra más abultada con 26.892 explotaciones [fuente, Instituto Nacional de Estadística <http://www.ine.es>, último dato publicado correspondiente al año 2005 (21 diciembre 2006)].

⁽¹⁶⁾ Vid. las intervenciones del Sr. CASTRO GARCÍA durante la discusión del proyecto de ley (Diario de sesiones del Parlamento de Galicia, VII legislatura Serie Pleno, nº 77, de 27 de marzo de 2007, pp. 11-14).

bien, ésta objeción, aunque justificó la enmienda a la totalidad presentada al proyecto de ley ⁽¹⁷⁾, parecía referirse más al régimen previsto para las tierras incultas y abandonadas que a la figura del Banco de Tierras propiamente dicha.

Más aún, de acuerdo con los antecedentes legislativos, cabría esperar una cierta unanimidad en el Parlamento gallego sobre la conveniencia de regular un Banco de Tierras en la Comunidad Autónoma. En efecto, todos los grupos políticos representados hoy en el Parlamento gallego presentaron, en algún momento, una iniciativa legislativa que contemplaba la creación de un Banco de Tierras.

La primera en el tiempo fue la Proposición de Ley del Grupo parlamentario de los Socialistas de Galicia, del Banco de Tierras de Galicia (PLBTG), presentada en 1990 ⁽¹⁸⁾. A continuación fue el turno de la Proposición de Ley del Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Galego, de ordenación agraria de Galicia (PLOAG), presentada en 2001 ⁽¹⁹⁾. Finalmente, el Partido Popular elaboró un anteproyecto de Ley de medidas de movilidad de las tierras objeto de concentración parcelaria de Galicia (ALMT), que fue sometido al dictamen del Consello Económico e Social de Galicia en 2004 ⁽²⁰⁾, sin llegar a presentarse en el Parlamento.

Respecto de la técnica legislativa, cabe achacar a la ley, con carácter general, una cierta indeterminación en la terminología jurídica empleada; así el recurso a la denominación de «contrato de cesión» al referirse tanto al negocio jurídico por el que se incorporan fincas al catálogo del Banco de Tierras, como al negocio jurídico por el que se transmite el uso y disfrute de las fincas integrantes del Banco de Tierras a terceras personas por tiempo determinado (vid. infra epígrafes 3.2. y 4.2.).

En particular, a propósito de la configuración jurídica del Banco de Tierras, llama la atención falta de coherencia entre naturaleza jurídica de la entidad y facultades que se le atribuyen. En este punto, la Ley 7/2002 se aparta de las iniciativas legislativas anteriores al caracterizar el Banco de Tierras como sociedad anónima (art. 7 *La sociedad pública Bantegal y su régimen jurídico*) ⁽²¹⁾. Ahora bien, esta caracterización no parece haber sido obstáculo para atribuir a la sociedad anónima Bantegal la competencia para la tramitación del expediente contradictorio en el que se decide la eventual resolución de la cesión de la tierra (art. 22 *Causas y procedimiento para la resolución de las cesiones*) (vid. infra epígrafes 2.3. y 4.2.).

(17) Enmienda a la totalidad presentada por el Grupo Parlamentario Popular de Galicia (BOPG nº 312, de 16.03.2007).

(18) Boletín Oficial del Parlamento de Galicia, III Legislatura, nº 48, 27 de julio de 1990, pp. 1048 y ss.

(19) Boletín Oficial del Parlamento de Galicia, V Legislatura, nº 786, 19 de junio de 2001, pp. 32966 y ss.

(20) El dictamen puede consultarse en <http://www.ces-galicia.org>.

(21) Vid. también el Decreto 182/2007, de 6 de septiembre, por el que se aprueban los estatutos de la Sociedad Anónima Gestora del Banco de Tierras de Galicia (Bantegal) (DOG 1 de octubre de 2007, nº 190).

I.3. Ámbito de aplicación de la ley

Pese a la amplitud de las declaraciones de intenciones que acompañaron la aprobación de la ley, lo cierto es que su ámbito de aplicación es limitado. En concreto, las disposiciones de la ley se aplicarán a las zonas de especial interés agrario.

Éstas serán las fincas concentradas en los diez años anteriores a la entrada en vigor de la Ley 9/2002, de ordenación urbanística y de protección del medio rural de Galicia, esto es, con acuerdo de concentración firme posterior a 30 de diciembre de 1992, y las que se concentren con posterioridad, siempre que el acuerdo de concentración sea firme. También se considerarán zonas de especial interés agrario aquellas que, mediante decreto, sean declaradas así por el Consello de la Xunta (arts. 2.1º y 2º, y 3.11º LBTG).

El art. 2 añade otros dos supuestos. El primero parece evidente: las disposiciones de esta ley se aplican también a las fincas rústicas incorporadas al Banco de Tierras de Galicia, cualquiera que sea su procedencia (vid. infra epígrafes 2.1 y 3). El segundo supuesto contempla las fincas a que se hace referencia en el art. 8.2º, que encomienda a la sociedad Bantegal la realización de la función de servicio de transmisión mediante arrendamiento respecto a las fincas rústicas procedentes de explotaciones en las que haya cesado anticipadamente la persona titular, sin haber sido cedidas a terceras personas.

A propósito de este último supuesto, ha de recordarse que, hasta el momento, se preveía un servicio de transmisión –la *Consellería* competente en materia de agricultura– encargado de realizar las actividades administrativas de mediación entre el cedente y el cesionario, y al que correspondía también evaluar y autorizar aquellas solicitudes en las que el destinatario de las tierras cedidas fuese un cesionario no agrario (art. 9 Orden de 6 febrero 2003, que establece las bases reguladoras de las ayudas para fomentar el cese anticipado en la actividad agraria).

En la primera hipótesis, se contemplaba un denominado contrato de mandato celebrado entre cedente y Consellería. Ahora bien, la relación jurídica se aproximaba más a la mediación (aproximación entre las partes)⁽²²⁾ que al mandato (conclusión del contrato por el mandatario) (vid. art. 1709 Cc.). En este sentido, se aclaraba que, en ningún caso, ese supuesto contrato de mandato podría implicar la cesión a terceros de las parcelas o derechos sin la confirmación del cedente. Por tanto, la previsión del art. 2 LBTG implica un cambio importante. Las parcelas y otros derechos (primas ganaderas, cuotas, cantidades de referencia para la producción de leche, etc.) de que fuera titular el cedente y para los que no dispone de cesionario

(22) El sistema previsto en la normativa sobre cese anticipado se basaba en la publicidad de la oferta de fincas objeto de transmisión mediante la exhibición en las dependencias de la *consellería* competente en materia de agricultura y la publicación, en el Diario Oficial de Galicia, de la relación de propietarios, parcelas, superficie de las mismas, ayuntamientos en los que se localizan y régimen en el que se oferta la transmisión, así como los derechos, cuotas, cantidades de referencia y concesiones administrativas.

pasarán ahora a integrarse en el Banco de Tierras, y el contrato celebrado entre el cedente y la sociedad Bantegal será un verdadero mandato (vid. infra epígrafe 3.2.).

II. EL BANCO DE TIERRAS DE GALICIA

Ha de tenerse en cuenta que, a día de hoy, la propiedad prevalece como régimen de tenencia de la tierra en la Comunidad Autónoma de Galicia ⁽²³⁾. En este contexto la Ley 7/2007 se propone favorecer la cesión en arrendamiento y contribuir así al dinamismo y flexibilidad del mercado de la tierra ⁽²⁴⁾. Para ello se crea el Banco de Tierras de Galicia como un catálogo de fincas rústicas, cuya sociedad gestora (Bantegal) desempeña una función de intermediación entre particulares y de garantía.

Este planteamiento explica que, a la hora de establecer qué fincas forman parte del Banco de Tierras, se atienda a las facultades de gestión, con independencia de su titularidad.

I.1. Bienes que forman parte del Banco de Tierras

El Banco de Tierras se presenta como un instrumento en el que figuran inventariadas las fincas rústicas vinculadas a los destinos especificados en la propia ley, independientemente de su titularidad. Al respecto, se consideran, de una parte, fincas pertenecientes a la Comunidad Autónoma y a otros entes públicos, y fincas de titularidad privada; de otra, se incluyen fincas propiedad de la sociedad Bantegal (art. 4 LBTG).

Estas últimas estarían formadas por las masas comunes y fincas sobrantes de las adjudicaciones de lotes de reemplazo, una vez transcurrido un año desde que el acuerdo de concentración sea firme, salvo las tierras que tengan otro destino.

Al respecto, la disposición final segunda número uno LBTG dio nueva redacción al art. 31 LCPG. De este modo, se prevé la constitución de una masa común de tierras en cada zona que se concentre, que se nutrirá con los sobrantes de las adjudicaciones de los lotes de reemplazo. Su finalidad será la corrección de errores manifiestos de los que se deriven perjuicios para las personas afectadas por la concentración.

(23) De una superficie total de 932.513 ha, únicamente corresponden a arrendamiento 98.420, a las que se podrían añadir 6.230 llevadas en régimen de aparcería [fuente, Instituto Nacional de Estadística <http://www.ine.es>, último dato publicado correspondiente al año 2005 (21 diciembre 2006)].

(24) López Iglesias, E.: "El mercado de la tierra en Galicia: unas primera conclusiones a partir de una investigación comarcal", *Revista española de economía agraria*, nº 174, 1995, pp. 215-253; y del mismo autor, *Movilidad de la tierra y dinámica de las estructuras agrarias en Galicia: análisis de los obstáculos que han frenado durante las últimas décadas las transformaciones en la estructura dimensional de las explotaciones*, Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Centro de Publicaciones, 1996.

La titularidad de los bienes y derechos que constituyen la masa común corresponderá a la Comunidad Autónoma durante el año siguiente a la firmeza del acuerdo de concentración. Transcurrido un año desde que el acuerdo de concentración sea firme, se atribuirá la titularidad de estos bienes y derechos a la sociedad Bantegal, para su incorporación al Banco de Tierras de Galicia, sin perjuicio de las adjudicaciones de fincas que a consecuencia de rectificaciones se lleven a cabo. La disposición final segunda número dos LBTG añade que las referencias contenidas en la normativa de concentración parcelaria al fondo de tierras se entenderán hechas al Banco de Tierras de Galicia.

Por su parte, el art. 7 2º LBTG aclara que se atribuye a la sociedad Bantegal la titularidad de los bienes inmuebles constituidos por las masas comunes y fincas sobrantes de las adjudicaciones de los lotes de reemplazo que, en el momento de entrada en vigor de la ley, figurasen en el inventario del patrimonio de la Comunidad Autónoma, así como de las masas comunes y fincas sobrantes de las adjudicaciones de lotes de reemplazo de aquellas zonas de concentración parcelaria que adquieran firmeza con posterioridad a la entrada en vigor de la LBTG.

También serán propiedad de Bantegal las fincas rústicas adquiridas a consecuencia del ejercicio de los derechos de adquisición preferente que se le reconocen a la sociedad (vid. infra epígrafe 3.1). Y, lógicamente, ostentará la titularidad de las fincas rústicas –o derechos sobre las mismas– transmitida por personas particulares o por entidades públicas.

A continuación el art. 4, en las letras d) e) y f) contempla los tres supuestos siguientes:

- bienes o derechos de naturaleza rústica que la Comunidad Autónoma adscriba al Banco de Tierras, conforme a la normativa patrimonial vigente,
- fincas rústicas o explotaciones agrarias, o derechos sobre las mismas, cedidas para su uso y aprovechamiento por cualquier ente público o privado,
- fincas rústicas puestas a disposición de la sociedad Bantegal por sus titulares.

Al margen de la imprecisión de los términos utilizados desde el punto de vista jurídico –adscripción, cesión para su uso y aprovechamiento, puesta a disposición–, no acaba de verse la diferencia entre las tres hipótesis descritas; en todos los casos estamos ante titulares de fincas que, sin perder la propiedad, reconocen a la sociedad Bantegal facultades de gestión sobre las mismas [cfr. art. 50 *Patrimonio y recursos económicos* de los estatutos de Bantegal (aprobados por Decreto 182/2007)] (vid. infra epígrafe 3.2).

Literalmente, el art. 4. 3º LBTG señala que, respecto de estas fincas, sean de titularidad pública o privada, la sociedad Bantegal tendrá el derecho de uso y aprovechamiento. Esta apreciación no es del todo exacta, como se verá en detalle al analizar las funciones de Bantegal, pues –salvo supuestos excepcionales– esta sociedad sólo se ocupará de gestionar la cesión de la finca a terceros (vid. infra epígrafe 2.4.).

II.2. Destino de los bienes

Las finalidades que persigue la LBTG orientan el destino de los bienes incorporados al Banco de Tierra, al tiempo que delimitan las funciones encomendadas a éste (vid. infra epígrafe 2.4.).

El art. 2.º LBT contempla un elenco de los posibles destinos sin establecer prioridad entre ellos, salvo en la hipótesis de víctimas de la violencia de género. No obstante, sí se contempla más adelante la preferencia de los proyectos agrarios prioritarios. Por otra parte, estos criterios no son incompatibles entre sí, de modo que en una misma situación pueden reunirse varias de las condiciones legalmente previstas.

Se dispone, entonces, que los bienes y derechos incorporados al Banco de Tierras han de servir a la ampliación de la base territorial de explotaciones existentes y en funcionamiento, así como ampliación y mejora de la base territorial de los proyectos agrarios prioritarios. Ésta, como se verá, es la principal función del Banco de Tierras. Desde este punto de vista, parece lógico que se otorgue preferencia a los proyectos que se declaren prioritarios para la disponibilidad de las fincas integrantes del Banco de Tierras (art. 24.3º LBTG).

La declaración como prioritario de un proyecto agrario corresponderá al *Consello de la Xunta* a efectos de promover la mejora o, en su caso, la dotación de su base territorial productiva, aquellos que faciliten la ampliación o implantación de explotaciones con dimensiones y estructuras que favorezcan la creación de empleo, especialmente si es de gente joven y/o mujeres; que impulsen la ampliación o creación de la base territorial de cooperativas u otras asociaciones agrarias; o que contribuyan al establecimiento o fijación de la población en las zonas especialmente afectadas por el envejecimiento de la misma (art. 24.1º LBTG).

En realidad, los criterios considerados para la declaración como prioritario de un proyecto agrario reiteran la mayoría de las condiciones tenidas en cuenta para delimitar el destino de las fincas incorporadas al Banco de Tierras⁽²⁵⁾. Así, el art. 5.º hace referencia a la primera instalación de personas agricultoras jóvenes⁽²⁶⁾; a la creación o ampliación de la base territorial de cooperativas agrarias y de explotación comunitaria de la tierra, sociedades mercantiles y otras asociaciones y entidades legalmente constituidas; al establecimiento de nuevos asentamiento, fundamentalmente en las zonas gravemente afectadas por el envejecimiento de la población o el éxodo rural; el apoyo a las explotaciones dirigidas o explotadas mayoritariamente

(25) El mismo carácter repetitivo se advierte en el art. 5.º e) que alude como posible destino de las fincas incorporadas al Banco de Tierras al aseguramiento de las condiciones necesarias para facilitar tierra a cuantas personas deseen dedicarse a la agricultura en explotaciones agrarias existentes o de nueva creación.

(26) Persona agricultora joven es la persona que haya cumplido los dieciocho años y no haya cumplido cuarenta años, y ejerza o pretenda ejercer la actividad agraria (art. 3.10 LBTG).

te por mujeres, y de la primera instalación de éstas (cfr. art. 16.1º Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural) (27).

La perspectiva de género aparece, a su vez, ampliada al considerarse la posibilidad de facilitar el acceso a la tierra a las mujeres labradoras que sufren violencia de género y que, a consecuencia de la misma, han tenido que abandonar su casa y sus tierras. Añade el precepto que el Bantegal deberá dar prioridad a estos expedientes de acceso a las tierras (28).

Al margen de los criterios coincidentes con los considerados para la declaración de proyecto agrario prioritario, el art. 5. 2º LBTG señala otros dos posibles destinos de los bienes incorporados al Banco de Tierras. En primer lugar, el establecimiento de campos de investigación y experimentación agraria gestionados directamente por la sociedad Bantegal, por la Xunta de Galicia o para su cesión a entes públicos o privados sin ánimo de lucro que lo soliciten. En segundo término, la incorporación al patrimonio público por conveniencia medioambiental, declarada por el órgano competente en materia de medio ambiente, o por otros motivos de interés social determinado.

II.3. Entidad gestora del banco de tierras

Las iniciativas legislativas anteriores tenían en común caracterizar el Banco de Tierras como una entidad pública. En este sentido, tanto la Proposición de 1990 como la de 2001 lo definían como organismo autónomo dependiente de la *Consellería* competente en materia de agricultura (29); mientras que el anteproyecto de 2004 se refería a él como servicio administrativo público adscrito a la Consellería competente en materia de agricultura (30).

(27) Vid. la Ley del Parlamento de Galicia 7/2004, de 16 de julio, para la igualdad de mujeres y hombres. Esta normativa prevé acciones positivas para promocionar la igualdad entre mujeres y hombres (art. 4). Con esta finalidad, se prevé la integración de la dimensión de la igualdad de oportunidades en la elaboración, ejecución y seguimiento de todas las políticas y de todas las acciones desarrolladas en el ejercicio de las competencias asumidas de conformidad con la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, del Estatuto de Autonomía de Galicia; en particular, a los efectos que aquí interesan, el fomento del empleo femenino por cuenta propia o ajena (art. 6.1º y 2º) (vid. García Rubio, Mª P.: "Comentarios a la Ley 7/2004, de 16 de julio, gallega para la igualdad de mujeres y hombres", *Revista Xurídica Galega*, nº 42, 2004, pp. 429-440).

(28) La actuación contra la violencia de género aparece contemplada en la Ley 7/2002 con carácter general. Así, su art. 6.2º e) prevé la garantía de la dignidad de las mujeres y hombres, con especial incidencia en la adopción de acciones tendentes a la erradicación de todas las formas de violencia de género. Vid. también la Ley del Parlamento de Galicia 11/2007, de 27 julio, de prevención y tratamiento integral de la violencia de género.

(29) Cfr. art. 45.1º Ley 6/1997, de 14 abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado, según el cual, los Organismos autónomos se rigen por el Derecho administrativo.

(30) Como organismo autónomo se definía también el Ente Gestor del Banco de Tierras de Aragón (art. 35 de la Ley 3/1987, de 10 marzo) y la Comisión Regional del Banco de Tierras de Asturias (art. 53 Ley 4/1989, de 21 julio). Por su parte la Orden valenciana de 21 mayo 1999 (art. 1) calificaba el Banco de Tierras como unidad administrativa dependiente y subordinada de la Dirección General de Regadíos y Estructuras Agrarias en la que se integraba.

En cambio, en el diseño de la Ley 7/2007, el Banco de Tierras se presenta como una sociedad anónima (art. 7. 1º LBTG). Por tanto, como una persona jurídica de derecho privado, si bien sometida a criterios de control administrativo.

Concretamente, Bantegal es una sociedad pública autonómica de las contempladas en el art. 12. 1º a) de la Ley de régimen financiero y presupuestario de Galicia (Decreto legislativo 1/1999, de 7 de octubre), como sociedad mercantil en cuyo capital existe participación mayoritaria, directa o indirecta, de la Comunidad o de sus organismos autónomos⁽³¹⁾. Por tanto, ha de regirse por las normas de derecho privado, salvo en las materias en las que les sea aplicable la Ley de régimen financiero y presupuestario de Galicia (art. 12.2º Decreto legislativo 1/1999)⁽³²⁾. Entre estas materias propias de la Hacienda pública de Galicia se encuentran el régimen de su patrimonio y la contratación en régimen de derecho administrativo (art. 1 apartado 2º c y d Decreto legislativo 1/1999)⁽³³⁾.

Esta concurrencia de normas de naturaleza pública y privada en su régimen jurídico puede haber llevado al legislador gallego a una cierta confusión.

En este sentido, la condición de medio propio instrumental al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia podría permitir justificar la previsión del art. 8. 3º LBTG, de modo que las relaciones de la sociedad Bantegal y, en su caso, de sus filiales con la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia tienen naturaleza instrumental y no contractual, por lo que, en consecuencia, son de carácter interno, subordinado y dependiente. Igualmente, justificaría la remisión a los principios de publicidad, concurrencia y objetividad propios de la contratación administrativa (cfr. art. 1 de la Ley 10/1996, de 5 de noviembre, de actuación de entes y empresas en las que tenga participación mayoritaria la Xunta de Galicia) y la previsión de adecuada defensa de los intereses públicos (art. 4.4º LBTG). Ahora bien, esta condición instrumental no justifica la atribución a la sociedad Bantegal de la competencia para la tramitación del expediente contradictorio de resolución de las cesiones otorgadas por el Bantegal sobre bienes integrados en el Banco de Tierras de Galicia (cfr. art. 22 LBTG).

(31) De acuerdo con el art. 2 del Decreto 182/2007, de 6 de septiembre, por el que se aprueban los estatutos de la Sociedad Anónima Gestora del Banco de Tierras de Galicia, el capital social fundacional fue suscrito y desembolsado íntegramente por la Comunidad Autónoma de Galicia, cifrándose en sesenta y cinco mil euros.

(32) Vid. art. 45 apartados 1º y 3º de la Ley 3/1985 de 12 de abril, del patrimonio de la Comunidad Autónoma gallega. Cfr. art. 166.2º Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de patrimonio de las Administraciones públicas (LPAP), según el cual las sociedades mercantiles estatales, con forma de sociedad anónima, cuyo capital sea en su totalidad de titularidad, directa o indirecta, de la Administración General del Estado o de sus organismos públicos, se regirán por el ordenamiento jurídico privado, salvo en las materias en que les sean de aplicación la normativa presupuestaria, contable, de control financiero y de contratación. Sobre su régimen patrimonial, el art. 167. 2º LPAP señala que estas sociedades ajustarán la gestión de su patrimonio al derecho privado sin perjuicio de las disposiciones de esta Ley que les resulten expresamente de aplicación.

(33) Cfr. art. 51 *Competencias de la Consellería de Economía e Facenda* de los estatutos de Bantegal (aprobados por Decreto 182/2007).

Es cierto que para la defensa de su patrimonio, se reconoce a las Administraciones públicas una serie de facultades y prerrogativas, entre las que se encuentran recuperar de oficio la posesión indebidamente perdida sobre sus bienes y derechos, y desahuciar en vía administrativa a los poseedores de los inmuebles demaniales, una vez extinguido el título que amparaba la tenencia [art. 41. 1º c) y d) LPAP; vid. art. 58 sobre potestad de desahucio]. Al respecto, la declaración de extinción o caducidad del título que otorgaba el derecho de utilización de los bienes de dominio público, así como los pronunciamientos que sean pertinentes en relación con la liquidación de la correspondiente situación posesoria y la determinación de la indemnización que, en su caso, sea procedente, se efectuarán en vía administrativa, previa instrucción del pertinente procedimiento, en el que deberá darse audiencia al interesado (art. 59 apartados 1º y 2º LPAP). Ahora bien, no es éste el caso.

Igualmente, conviene recordar que la extinción de los contratos, convenios y demás negocios jurídicos sobre bienes y derechos patrimoniales se registrarán por la LPAP y las normas de derecho privado, siendo el orden jurisdiccional civil el competente para resolver las controversias que surjan sobre estos contratos entre las partes (art. 110 LPAP; cfr. arts. 41.2º y 43.2º LPAP). Ha de tenerse en cuenta, además, que la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público, excluye de su ámbito de aplicación los contratos por los que un ente, organismo o entidad del sector público se obligue a entregar bienes o derechos o prestar algún servicio [art. 4.1 m); vid. también arts. 2 y 3]. Y en todo caso, considera como contratos privados los celebrados por los entes, organismos y entidades del sector público que no reúnan la condición de Administraciones Públicas. Estos contratos se registrarán, en cuanto a su preparación y adjudicación, en defecto de normas específicas, por la Ley de contratos del sector público y sus disposiciones de desarrollo; ahora bien, en cuanto a sus efectos y extinción, estos contratos se rigen por el derecho privado, siendo el orden jurisdiccional civil el competente para resolver las controversias que surjan entre las partes en relación con los efectos, cumplimiento y extinción de los contratos privados (arts. 20 y 21).

II.4. Funciones de la sociedad Bantegal

En primer lugar, corresponde a la sociedad Bantegal elaborar y mantener una relación permanentemente actualizada de todos los bienes y derechos reales que integren el Banco de Tierras de Galicia. Esa relación incluirá la procedencia de los bienes, su titularidad y destino actual, y deberá ponerse a disposición del órgano competente en materia de agricultura (vid. art. 2.3º de los estatutos de Bantegal aprobados por Decreto 182/2007). Ahora bien, conforme a su vocación de intermediación, la publicidad de estos datos alcanza a todos los interesados que lo soliciten, con respeto, en todo caso, a la normativa relativa a la protección de datos (art. 6 LBTG).

Por su parte, el art. 8. 1º destaca como objetivo principal la gestión de los bienes y derechos incorporados al Banco de Tierras de Galicia, estando obligada la sociedad a realizar los trabajos que se le encomienden, en las materias que constituyan su objeto social y, especialmente, las que sean urgentes o se le ordenen a

consecuencia de situaciones de emergencia. Con carácter aparentemente secundario, el art. 8.2º encomienda además a la sociedad Bantegal la realización de la función de servicio de transmisión mediante arrendamiento respecto a las fincas rústicas procedentes de explotaciones en las que haya cesado anticipadamente la persona titular, sin haber sido cedidas a terceras personas [cfr. art. 2 apartados 1º y 2º de los estatutos de Bantegal (aprobados por Decreto 182/2007)].

En realidad, la principal función del Banco de Tierras es, precisamente, esta última: servir de intermediario en la cesión del uso y disfrute de las fincas rústicas, para –por esta vía– contribuir a la movilización de las superficies agrarias útiles improductivas y favorecer el redimensionamiento de las explotaciones (art. 1.2º LBTG). Los supuestos de explotación directa por parte del Bantegal son, en cambio, excepcionales y de carácter eventual.

Así, respecto de los montes vecinales en mano común ni siquiera se menciona expresamente la sociedad Bantegal en la LBT⁽³⁴⁾. Concretamente, la disposición final primera LBTG modifica los arts. 27 y 30 de la Ley 13/1989, de 10 de octubre, de montes vecinales en mano común, de modo que en caso de extinción o desaparición de la comunidad de vecinos titular del monte o cuando sea declarada la situación de estado de grave abandono o degradación del monte vecinal, la *consellería* competente en materia de montes podrá ejercitar la gestión cautelar directamente o mediante su encomienda a entes o empresas cuyo capital sea íntegramente público.

El otro supuesto contemplado en la ley alude al establecimiento de campos de investigación y experimentación agraria gestionados directamente por la sociedad Bantegal (art. 5. 2º LBTG).

III. INCORPORACIÓN DE FINCAS AL BANCO DE TIERRAS

La LBTG contempla dos vías de incorporación de fincas al Banco de Tierras, ambas de derecho privado, pero de distinta naturaleza y consecuencias. De una parte, se introduce un derecho de tanteo y retracto a favor del Bantegal; por tanto, se trata de que la sociedad adquiera la propiedad de las fincas. De otra parte, se regula un contrato entre el titular de la finca y el Bantegal denominado de “cesión de gestión”. En virtud de esta relación jurídica, el Bantegal actúa como intermediario entre el titular de la finca y un tercero al que se le transmite el uso y disfrute de la misma. En la medida en que se habla de intermediación –con facultades de representación (cfr. art. 19.3º LBTG)– y no de explotación directa de la finca, la calificación más adecuada de esta relación contractual desde el punto de vista técnico es la de contrato de mandato (vid. supra epígrafe 1.3)⁽³⁵⁾.

⁽³⁴⁾ Sí, en cambio, en los estatutos de Bantegal (aprobados por Decreto 182/2007), cuyo art. 2.4 a) atribuye al Bantegal la gestión cautelar de los montes vecinales en mano común.

⁽³⁵⁾ Sobre el mandato como modelo general de la disciplina de la actividad de cooperación gestora, vid. Graziadei, M.: “Mandato”, *Rivista di Diritto Civile*, nº 2, 1997, p. 151.

III.1. Derechos de adquisición preferente

El art. 9 LBTG reconoce expresamente que estamos en un contexto de derecho privado, atribuyendo a la sociedad Bantegal el derecho de adquisición preferente ante cualquier transmisión a título oneroso o gratuito inter vivos de fincas rústicas ubicadas en las zonas de especial interés agrario. Ahora bien, el ejercicio de estos derechos, así como la renuncia a los mismos, requerirá informe favorable de la consellería competente en materia de agricultura.

En cuanto al precio a abonar, incluirá el precio de la transmisión o, en su caso, la valoración del bien, los costes del contrato y cualquier otro pago legítimo hecho en la cosa transmitida y los impuestos satisfechos a consecuencia de la transmisión.

Del ejercicio de estos derechos a favor de la sociedad Bantegal se exceptúan una serie de supuestos. En primer lugar, las transmisiones gratuitas inter vivos a favor de personas vinculadas al cedente por vínculos familiares o de afectividad, sin exigir que reúnan la condición de agricultor profesional, titular de la explotación o persona agricultora a título principal (vid. art. 3 apartados 7, 8 y 9 LBTG; cfr. art. 16.3º y 4º, y disposición final 1ª de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural). Así, cuando los adquirentes tengan la condición de hijos y descendientes, ascendiente o parientes consanguíneos hasta el tercer grado. Tampoco habrá lugar al ejercicio de los derechos de tanteo y retracto en transmisiones a favor del cónyuge o persona que estuviera conviviendo con el transmitente en el momento en que se produzca el hecho, ni en las aportaciones de bienes realizadas por un cónyuge a su sociedad de gananciales. A propósito de las parejas de hecho, el legislador se remite a los requisitos establecidos en la disposición adicional tercera de la Ley 2/2006, de 14 de junio, de derecho civil de Galicia⁽³⁶⁾. En segundo lugar, se excluyen las transmisiones, sea cual sea su carácter, a favor de las personas que tengan la condición de persona titular de explotación agraria, persona profesional de la agricultura, persona agricultora a título principal o joven.

De forma general, el art. 9.1º aclara que el ejercicio de estos derechos respetará la normativa de derecho civil en la materia. En particular, se declara el carácter preferente de los derechos de tanteo y retracto reconocidos a la sociedad Bantegal, excepto los retractos de graciosa (arts. 95-98 LDCG), el del arrendatario de arrendamientos rústicos (arts. 115-118 LDCG), incluidos los históricos⁽³⁷⁾, el del lugar acasado (arts. 122-124 LDCG) o aparcería (art. 146 LDCG), el de colindantes, coherederos y comuneros y el de propietarios colindantes que sean titulares de explotaciones prioritarias (art. 27 Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de las explotaciones agrarias).

⁽³⁶⁾ Modificada por la Ley del Parlamento de Galicia 10/2007, de 28 de junio (DOG 2.7.07).

⁽³⁷⁾ La Ley 3/1993, de 16 abril, de aparcerías y arrendamientos rústicos históricos de Galicia, no contempla, propiamente, derechos de adquisición preferente a favor del aparcerero o arrendatario histórico, sino un derecho de acceso a la propiedad (vid. arts. 6 y 7).

A efectos del ejercicio del derecho de tanteo, las personas titulares de fincas rústicas ubicadas en zonas de especial interés agrario habrán de notificar a la sociedad Bantegal, por cualquier medio que permita tener constancia de su recepción, la decisión de transmitir las fincas en todo o en parte, o participaciones indivisas sobre las mismas. En dicha notificación se hará constar la descripción y los datos catastrales y, en su caso, registrales del bien que se pretende transmitir, los de identificación personal y profesional de las personas transmitente y adquirente, así como el destino que se quiere dar a la finca o explotación y el precio o, en su caso, la valoración del bien y la forma de pago proyectados, si la transmisión fuera onerosa.

El plazo de ejercicio del derecho de tanteo es de treinta días hábiles⁽³⁸⁾ a partir del siguiente al de la recepción de la notificación completa, plazo calificado expresamente de caducidad.

En este procedimiento resulta novedoso que también la eficacia de la notificación de la proyectada transmisión esté sometida a caducidad. Así, los efectos de dicha notificación caducarán a los seis meses siguientes a la misma, y toda transmisión realizada transcurrido ese plazo se entenderá efectuada sin dicha notificación a los efectos del ejercicio del derecho de retracto por el Bantegal.

El derecho de retracto procederá, entonces, si no se hubiera hecho la notificación de la decisión de transmisión con los requisitos establecidos en el art. 10, si se hubiera producido la transmisión después de haber caducado la notificación o antes de que hubiera caducado el derecho de tanteo, así como cuando se hubiera realizado la transmisión en condiciones distintas de las notificadas.

El plazo de ejercicio es de treinta días hábiles, a contar desde el siguiente al de la notificación de la transmisión efectuada o, a falta de esta notificación por parte del adquirente, desde que el Bantegal tuviera conocimiento de la transmisión efectuada y de sus condiciones; salvo en el supuesto de que la transmisión se hubiera producido a consecuencia de un procedimiento de ejecución judicial, en cuyo caso el plazo de ejercicio es de quince días hábiles.

Para garantizar el ejercicio de estos derechos se prevé la obligación del titular de la notaría de notificar a la sociedad Bantegal cualquier transmisión en la que haya intervenido respecto a una finca rústica ubicada en una zona de especial interés agrario (art. 11. 4º LBTG). Asimismo, el art. 12 dispone que no podrán inscribirse en el registro de la propiedad las transmisiones efectuadas sobre las fincas rústicas ubicadas en zonas de especial interés agrario si no se hubiera acreditado la realiza-

(38) Este plazo coincide con el previsto para el ejercicio del retracto de graciosa y del derecho de tanteo y retracto del arrendatario (arts. 95 y 115.1º-2º LDCG, respectivamente). La aclaración de que se trata de días hábiles fue introducida por la Ley de 2006, aceptando la interpretación de la STSJG de 11 de mayo de 2005 (RJ 2005/5255) a propósito del retracto de graciosa (vid. Trigo García, B.: "Plazo para el ejercicio del retracto de graciosa", *Revista Xurídica Galega*, 2005, vol. 47, pp. 140-150; y de la misma autora, "El retracto de graciosa del derecho civil gallego: entre tradición y reforma", *Dereito*, nº 16-1, 2007, pp. 436-445).

ción de las notificaciones contempladas en los arts. 10 y 11 a propósito del ejercicio del derecho de tanteo y retracto.

III.2. Cesión temporal de fincas rústicas al Banco de Tierras de Galicia

Como se apuntó anteriormente, el objeto del contrato entre el titular de la finca, entidad pública o particular, y el Bantegal es “la gestión del uso y aprovechamiento”, de modo que la “cesión de la gestión de una finca rústica” conlleva la autorización para que la sociedad ceda su uso y aprovechamiento a terceras personas por un período máximo de cinco años.

Obsérvese que, aparentemente, el art. 13. 1º se refiere sólo a fincas rústicas ubicadas en zonas de especial interés agrario. Por otra parte, el precepto habla reiteradamente de propietario de la finca, si bien hay que entender que cabe también respecto de personas que sean titulares de derechos de uso y disfrute de la finca (transmisibles) (cfr. art. 44 LBTG). Al respecto, y para despejar las posibles dudas que pudieran existir sobre los efectos del contrato suscrito entre el cedente y el Bantegal, el art. 13. 5º aclara que los bienes transmitidos continuarán, en su caso, inscritos en el registro de la propiedad a nombre de la persona que tenga la condición de propietario.

En realidad, no hay ninguna transmisión de bienes, sino que el contrato contemplado en los arts. 13-14 LBTG -sin llegar a calificarlo en ningún momento es un mandato. Ahora bien, ¿qué significa entonces el art. 13.7º cuando establece que el Bantegal no aceptará cesiones gratuitas cuando ello pueda implicar la asunción de gravámenes, cargas o afecciones que excedan del valor de la cesión?

Si hablamos de un contrato de mandato, la posible remuneración corresponde al mandante; en este sentido, el art. 14.3º prevé que la sociedad Bantegal pueda establecer una comisión por gastos de gestión no superior al cinco por cien del precio y tipo de la posterior cesión a terceras personas, que será deducida de las liquidaciones efectuadas a la persona titular de la finca rústica. Por otra parte, en principio, Bantegal no asume ningún deber de explotación de la finca, ni de conservación o cuidado.

Al respecto, la celebración de este contrato de gestión con el Bantegal se entiende sin perjuicio de que la persona propietario o titular pueda seguir realizando la explotación de las mismas, así como el cultivo, mejoras y demás actuaciones que considere precisas, y no le exime de efectuar las labores de conservación y mantenimiento en tanto la sociedad Bantegal no disponga su posterior cesión a terceras personas (vid. *infra* sobre fincas incultas o abandonadas). El contrato de gestión únicamente obliga al titular a comunicar a la sociedad Bantegal cualquier actuación que afecte de manera singular a las características de la explotación o finca y a su valor; exigencia lógica si se tiene en cuenta la necesidad de mantener actualizado el catálogo de fincas incorporadas al Banco de Tierras (vid. art. 6 Publicidad de los bienes del Banco de Tierras de Galicia).

Sólo cuando se celebre el contrato de cesión del uso y disfrute con tercera persona se contempla la posibilidad de que la sociedad Bantegal realice labores de acondicionamiento de fincas en los tres meses siguientes al inicio del período del contrato de cesión a terceras personas, a petición de éstas, y en los tres meses siguientes al término del período de ese mismo contrato, a petición de la persona propietaria, para mejorar las condiciones agronómicas de las fincas (art. 19.4º LBTG).

No se establece en ningún momento cuál haya de ser la duración máxima o mínima de este contrato de gestión; tan sólo se hace referencia a la duración del contrato que en virtud del apoderamiento pueda celebrar la sociedad Bantegal con terceros (vid. infra epígrafe 4.2.). En todo caso, se establece que el propietario o titular podrá solicitar “el rescate de la cesión al Bantegal” en cualquier momento.

De nuevo encontramos en la ley una expresión poco técnica para referirse a las vicisitudes de la relación contractual⁽³⁹⁾. Hay que entender que cabe el desistimiento *ad nutum*, sin perjuicio de la necesaria liquidación de las consecuencias de la relación⁽⁴⁰⁾. Al respecto, el art. 13.4º añade “salvo en caso de arrendamiento, en el cual no podrá hacerlo hasta la extinción del mismo”⁽⁴¹⁾. Con notable confusión, el precepto parece vincular duración del contrato de mandato celebrado entre titular de la finca y Bantegal, y duración del contrato de arrendamiento celebrado por el Bantegal –como mandatario– y el tercero.

Una posibilidad es interpretar esta disposición en el sentido de que la extinción del contrato de gestión no afecta a los contratos de arrendamiento ya suscritos por el Bantegal con terceros. Esta interpretación coherente con lo dispuesto en el art. 14.7º LBTG, según el cual, durante el período de la cesión al Bantegal podrán producirse alteraciones de dominio o titularidad de la finca cedida, siempre que lleven implícita la subrogación del pacto contractual con terceras personas. Ahora bien, esta subrogación está ya contemplada con carácter general en el art. 114 LDCG, de acuerdo con el cual, la enajenación de la finca arrendada no será causa de extinción del contrato de arrendamiento rústico, subrogándose el adquirente en todas las obligaciones del arrendador.

Otra posible interpretación permitiría entender que, con independencia de la duración inicialmente pactada para el contrato de mandato, éste se entiende prorro-

(39) El art. 8 de la Ley 3/1993, de 16 abril, de aparcerías y arrendamientos rústicos históricos de Galicia se refiere al derecho del propietario “al rescate de la aparcería o del arrendamiento histórico”. Las situaciones no son equiparables: en un caso estamos ante un contrato de mandato, en otro, ante un contrato de arrendamiento (o aparcería) sometido a prórrogas forzosas (cfr. art. 5 de la Ley 3/1993).

(40) Cfr. art. 14.4º según el cual, si el contrato se resolviera con anterioridad a la cesión a terceras personas del uso y aprovechamiento de la finca rústica, por causas imputables a su propietario, éste habrá de abonar a la sociedad Bantegal una comisión por gastos de gestión, sin perjuicio de las indemnizaciones que procedan.

(41) Insiste en la misma idea el art. 14.5º al señalar que no podrá solicitarse la “resolución del contrato de cesión de la gestión del uso y aprovechamiento de una finca en caso de vigencia del contrato de cesión firmado con terceras personas”.

gado hasta la terminación del contrato de arrendamiento celebrado con tercero. De este modo, la función de intermediación del Bantegal no concluiría con la celebración del contrato con el tercero. Por otra parte, celebrado el contrato de arrendamiento, el titular de la finca no podría desistir libremente del contrato de mandato concertado con el Bantegal.

IV. TRANSMISIÓN DE LAS FINCAS A TERCEROS

El título IV LBTG contempla la transmisión tanto de la propiedad como del uso y disfrute de los bienes y derechos incorporados al Banco de Tierras. La opción por una u otra modalidad vendrá determinada, obviamente, por la titularidad del bien de que se trate; en el caso de la enajenación, habrán de respetarse, además, una serie de requisitos y limitaciones.

Una de estas condiciones hace referencia al control de los precios de las transmisiones a terceros. A estos efectos, se crea la Comisión Técnica de Precios y Valores adscrita a la consellería competente en materia de agricultura (art. 28 LBTG).

Los valores de los precios, tanto para los supuestos de enajenación como de transmisión del uso y disfrute, serán aprobados por el Consello de la Xunta de Galicia, como valores de referencia máximos que realice la sociedad Bantegal, previo informe de la Comisión Técnica de Precios y Valores. En este informe, de carácter anual y preceptivo, constará el precio tipo que establecerá la sociedad Bantegal en los contratos de cesiones y otras transacciones, determinado por zonas geográficas en función de parámetros como productividad, ubicación, configuración geofísica y aquellos otros que técnicamente se consideren (art. 29 LBTG).

De acuerdo con el art. 27 LBTG, estos valores de referencia serán de aplicación obligatoria en las transacciones efectuadas por la sociedad Bantegal. Ahora bien, en el supuesto de cesión del uso y disfrute, prevalecerá el precio fijado de mutuo acuerdo entre cedente y cesionario [art. 19 3º c) in fine LBTG]. En este sentido, los valores de referencia vinculan a la sociedad Bantegal, pero no a los particulares interesados.

También ha de constar en el informe de la Comisión Técnica de Precios y Valores las consideraciones y recomendaciones que estime oportunas respecto a la gestión del Banco de Tierras de Galicia y de su sociedad gestora. Al respecto, la Comisión Técnica de Precios y Valores recibirá el informe anual de actividades de la sociedad Bantegal y los informes sobre precios y valores que elaboren los servicios técnicos agrarios de la consellería competente en materia de agricultura y la propia sociedad Bantegal.

IV.1. Enajenación

Como regla general, la enajenación se llevará a cabo mediante el procedimiento de subasta pública o concurrencia (vid. art. 17 LBTG, relativo al pliego de condicio-

nes en los supuestos de adjudicación mediante subasta pública y en régimen de concurrencia). La adjudicación directa únicamente tendrá lugar cuando la consellería competente en materia de agricultura, previa solicitud de la sociedad Bantegal, lo autorice, individual o genéricamente (art. 16 LBTG).

Esta adjudicación directa habrá de motivarse por la concurrencia de alguna de las circunstancias siguientes. En primer lugar, se considera “Lindes de la finca o fincas, previo ofrecimiento a las personas titulares de todas las fincas colindantes, aplicándose, en caso de concurrencia, lo establecido en el art. 1523 Cc”. Aparentemente, basta que el adquirente sea un colindante, sin que se requiera una determinada cabida; de este modo, la remisión al Código civil sólo operará respecto del criterio a utilizar para establecer la preferencia en caso de una pluralidad de propietarios colindantes interesados: se preferirá al dueño de la tierra colindante de menor cabida; si las dos la tuvieran igual, el que primero lo solicite. En todo caso, la remisión pone de manifiesto que la finalidad perseguida es ampliar la extensión de una finca cuya cabida se considera insuficiente.

También se prevé que la finca se incorpore al patrimonio público por conveniencia medioambiental u otros motivos de interés social determinado. Finalmente, que la finca o fincas se destinen a mujeres labradoras que sufran violencia y han tenido que abandonar su casa y sus tierras por la violencia de género.

Como antes se indicó, en la hipótesis de adjudicación directa, el precio de la enajenación será fijado en función de los valores determinados por el Consello de la Xunta, según informe de la Comisión Técnica de Precios y Valores.

IV.2. Cesión por tiempo determinado

De nuevo, con escasa precisión técnica, se habla de cesión. En este sentido, el art. 19.1º LBTG contempla genéricamente la posibilidad de que las fincas rústicas integrantes del Banco de Tierras puedan ser cedidas por la sociedad Bantegal a terceras personas para su uso y aprovechamiento por tiempo determinado, mediante cualquier negocio jurídico válido en derecho.

En diversos preceptos de la Ley claramente se hace referencia al arrendamiento (vid. art. 8.2º). Más ambiguo se presenta el art. 15.1º b) LBTG que alude a la cesión en régimen de concesión o arrendamiento. La ambigüedad tiene su origen, posiblemente, en el tratamiento en la LBTG de la entidad Bantegal (vid. supra epígrafe 2.3.). Ahora bien, ha de insistirse en que la principal función del Bantegal es la de servir como intermediario entre particulares en la transmisión del uso y disfrute de fincas rústicas incluidas en el Banco de Tierras. Y tratándose de fincas de titularidad privadas cedidas a terceros, no cabe hablar de concesiones administrativas (cfr. arts. 4.1 o) y 7 Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público sobre contratos de concesión, y autorizaciones y concesiones sobre bienes de dominio público, y contratos de explotación de bienes patrimoniales).

A propósito de lo anterior, es necesaria hacer otra precisión. Así, cuando se dice que partes del contrato serán la sociedad Bantegal como cedente y la tercera persona como cesionaria se están confundiendo, en realidad, dos hipótesis: de una parte, la actuación de Bantegal como mandatario y, de otra, la posición de Bantegal como titular de algunas de las fincas incluidas en el catálogo del Banco de Tierras (vid. supra epígrafes 2.1. y 3). En ambos casos es posible esa cesión por tiempo determinado; ahora bien, la regulación de la LBTG en el Capítulo II del Título IV se ocupa del primer supuesto: el régimen de la cesión actuando el Bantegal como intermediario.

En cuanto al contenido, el contrato celebrado con el tercero habrá de especificar el plazo de duración de la cesión del uso y disfrute, las condiciones de la cesión, las causas y efectos de la resolución o caducidad, y el precio.

La duración del contrato no podrá ser superior a treinta años. A su vez, la cesión a Bantegal a terceras personas por un período de tiempo superior a cinco años⁽⁴²⁾, incluidas las prórrogas o renovaciones, requerirá, en su caso, el consentimiento expreso de la persona titular de la finca rústica. De este modo, la duración del contrato de arrendamiento señala una limitación al poder de representación del Bantegal.

En todo caso, la cesión a terceras personas, así como las sucesivas prórrogas, habrán de ser comunicadas a la persona titular de la finca con una antelación mínima de un mes antes de la «entrada en vigor» del contrato suscrito. Esta previsión parece que ha de ponerse en relación con la facultad del titular de la finca integrada en el catálogo del Banco de Tierras de continuar su explotación.

De nuevo la dicción del precepto no resulta clara. ¿La comunicación ha de ser previa a la celebración del contrato? ¿O bien se cuenta el plazo desde la celebración? Esta interpretación parece la más adecuada si tenemos en cuenta que el contrato de cesión es formalizado por la sociedad Bantegal y el tercero, sin necesidad de consentimiento del titular. De modo que, transcurrido este plazo, el contrato empezará a surtir efectos; sin perjuicio de la aplicación de lo dispuesto en el art. 110 LDCG, según el cual, el titular del derecho de uso y disfrute saliente, habrá de permitir al entrante los actos necesarios para la realización de las labores preparatorias del año agrícola siguiente. Asimismo, el entrante tiene la obligación de permitir al saliente lo que sea necesario para la recolección y aprovechamiento de los frutos.

Respecto del precio, en principio habrá de atenerse a los valores que para ese año haya establecido el Consello de la Xunta previo informe de la Comisión Técnica de Precios y valores, a no ser que exista mutuo acuerdo entre el titular y el cesio-

(42) Este plazo de cinco años es el previsto como mínimo para la cesión de la explotación en arrendamiento por la Orden de 6 febrero 2003, que establece las bases reguladoras de las ayudas para fomentar el cese anticipado en la actividad agraria [art. 8. 1º b)]. Por otra parte, la regulación del arrendamiento de lugar acasurado también establece una duración mínima de cinco años (art. 120 LDCG). Vid. Trigo García, B. "La noción de lugar acasurado en la Ley de derecho civil de Galicia. Especial referencia al arrendamiento de lugar acasurado", AC, nº 28, 1999, pp. 806-807.

nario. Por tanto, como se apuntó, los valores de referencia no son obligatorios cuando se trata de dos particulares.

Como peculiaridad se establece una garantía de percepción de la renta; de este modo la sociedad Bantegal reembolsará periódicamente a la persona titular de la finca rústica el importe que corresponde en concepto de renta por la cesión a terceros, garantizando su percepción con indiferencia del cumplimiento o incumplimiento de la relación contractual por la persona beneficiaria de la cesión, sin perjuicio de la deducción de las comisiones que puedan establecerse. Parece que ha de entenderse que esta garantía se extiende hasta la resolución del contrato de arrendamiento o, en su caso, hasta el efectivo desahucio del arrendatario, sin abarcar toda la duración pactada.

Esta interpretación puede encontrar base en el art. 14.6^º LBTG. Según este precepto, finalizado el período pactado contractualmente, la sociedad Bantegal garantizará a la persona propietaria o titular la devolución de la finca en las mismas condiciones de uso en que se ha entregado. Ahora bien, si la celebración del contrato entre el titular del derecho de uso y disfrute de la finca y Bantegal no implica la transmisión de este derecho a la sociedad, hay que entender que el art. 14 se refiere a la extinción del contrato celebrado por Bantegal –como mandataria– con el tercero. Por tanto, se refuerzan las garantías para el titular a cargo de Bantegal, pero sin llegar al aseguramiento de la percepción de la renta durante todo el período pactado.

Por su parte, el art. 23.1^º LBTG señala que los derechos de uso y aprovechamiento sobre fincas rústicas incorporadas al Banco de Tierras son indivisibles. En mi opinión, esta disposición hay que entenderla como reiteración de lo previsto en el art. 105 LDCG, de modo que el arrendatario de fincas rústicas no podrá subarrendar ni ceder en todo o en parte la finca arrendada sin el consentimiento expreso del arrendador.

Como causa de extinción se contempla la adquisición de la propiedad de la finca por el beneficiario de la cesión; añade el art. 21, “rescatándose simultáneamente la finca o explotación por la nueva persona titular”. Hay que entender que esa finca sale del catálogo del Banco de Tierras que tiene disponible Bantegal.

En cuanto a las causas de resolución, el art. 22 se remite, genéricamente, a las previstas en la normativa reguladora del negocio jurídico de que se trate. Contempla, además, dos supuestos específicos. De una parte, el incumplimiento del destino de la finca especificado en el contrato; de otra, la declaración firme en vía administrativa de la finca como inculta, abandonada o en estado de grave abandono. En realidad, la primera de estas causas se encuentra ya contemplada, incluso con mayor rigor, en la regulación sobre arrendamiento rústico. Así, de acuerdo con el art. 113.1.2^ª LDCG, podrá resolverse el arrendamiento por no haberse respetado el destino de la finca o el tipo de cultivo pactado. Y la segunda causa podría reconducirse al art. 113.1.3^ª LDCG, según el cual, podrá resolverse el arrendamiento por haberse dejado de explotar la finca durante un período de, al menos, dos años consecutivos.

De concurrir una causa de resolución, la ley otorga a la sociedad Bantegal la facultad de decidir resolver el contrato previa tramitación de expediente contradictorio. Ya se ha indicado que la atribución de esta facultad resulta bastante dudosa, pues la competencia corresponde a la jurisdicción civil. En todo caso, antes de declarar la resolución, la ley dispone que se ofrezca a la persona beneficiaria de la cesión la posibilidad de cumplir sus obligaciones en el plazo que se determine previamente durante la tramitación de dicho expediente contradictorio.

En los supuestos de fallecimiento, jubilación o cese en la actividad agraria del cesionario cabe la transmisión de su derecho a una serie de personas y en el orden de preferencia que establece el art. 23. 2º LBTG, sin contemplar, como posible criterio de preferencia, la voluntad del cesionario de alterar lo establecido en la norma (cfr. art. 111 LDCG) ⁽⁴³⁾. En primer lugar cabe la subrogación del cónyuge o pareja de hecho; los hijos y descendientes del cesionario que tengan dedicación directa y personal a la explotación, en su defecto los hijos y descendientes del cónyuge o pareja de hecho en las mismas condiciones que los anteriores; por último, las personas trabajadoras de la explotación. De ser varios los hijos o descendientes, se subrogará el descendiente elegido por el cesionario, en su defecto, el elegido mayoritariamente entre ellos, y a falta de elección por mayoría, el de mayor edad. De ser varias las personas trabajadoras de la explotación, se aplicará el orden de antigüedad.

En todo caso, la persona que se subrogue en la posición del cesionario deberá ser mayor de edad o emancipada y reunir o estar en situación de adquirir las condiciones determinantes del contrato. El plazo para realizar la subrogación será de seis meses desde que se ha producido la causa de extinción, correspondiendo el pago de la renta durante dicho plazo a la persona que sea la nueva cesionaria.

V. FINCAS INCULTAS O ABANDONADAS

La creación del Banco de Tierras se presenta como solución frente al problema del abandono de las tierras en la medida que representa una garantía para los propietarios abstencionistas que desconfían de ceder sus fincas en arrendamiento (cfr. art. 1.2º LBTG).

De manera complementaria, se prevé una intervención administrativa sobre las fincas abandonadas que incentive la realización, al menos, de prácticas agronómicas de conservación, orientadas a la preservación del entorno y de las condiciones medioambientales [art. 1.1º d) LBTG].

No resulta claro el ámbito que abarcará esta actuación administrativa, si bien de la disposición final tercera LBTG, en relación con su art. 2, parece deducirse que se

⁽⁴³⁾ El art. 111 LDCG habla de muerte o imposibilidad física del arrendatario. Sobre la crítica a la inclusión de la imposibilidad física como causa de resolución del contrato de arrendamiento, vid. Trigo García, B.: "La subrogación en la posición del arrendatario de un arrendamiento rústico en la Ley de derecho civil de Galicia", AC, nº 43, 2000, pp. 1575-1577.

limitará a las zonas de especial interés agrario. En el mismo sentido, el art. 37.1º LBTG puntualiza que las labores de control e inspección afectarán a las fincas rústicas ubicadas en zonas de especial interés agrario y respecto a los proyectos agrarios prioritarios.

Esta actuación administrativa puede ser evitada mediante la cesión de la finca al Banco de Tierras. Así, con carácter general, no procederá la declaración como finca inculta o abandonada respecto de las fincas incorporadas al Banco de Tierras de Galicia [art. 31. a) LBTG], y recaída tal declaración, el titular de la finca puede evitar las eventuales sanciones por su incorporación al Banco de Tierras [art. 35. 1º c) LBTG].

Ahora bien, ha de recordarse que la incorporación de la finca al Banco de Tierras, con la consiguiente celebración del contrato de gestión con el Bantegal, no exime al titular de efectuar las labores de conservación y mantenimiento en tanto la sociedad Bantegal no disponga su posterior cesión a terceras personas (vid. supra epígrafe 3.2.), de modo que las personas afectadas por los daños derivados de la falta de conservación tendrán derecho a recibir del titular de la finca la indemnización correspondiente, siendo exigible la responsabilidad ante la jurisdicción civil ordinaria (cfr. arts. 42-44 LBTG) ⁽⁴⁴⁾.

Por otra parte, estas medidas no se pondrán en práctica con carácter inmediato, pues la incoación de los expedientes previstos en el título VII no podrá iniciarse hasta haber transcurrido un año desde la declaración de zona de especial interés agrario por el Consello de la Xunta o, en su caso, de la declaración de firmeza del acuerdo de concentración parcelaria (disposición final tercera LBTG) ⁽⁴⁵⁾.

De nuevo se evidencia la relación con la normativa sobre concentración parcelaria. Al respecto, cabe recordar que el Decreto de Concentración Parcelaria determina no sólo la utilidad pública, sino también la función social de la propiedad con la necesidad de que las tierras cultivables no queden abandonadas, por lo que el titular de un derecho de propiedad rústica de carácter agrario está obligado a mantener o conservar la tierra cultivada conforme a su capacidad agrológica y aprovechamiento adecuado de sus recursos, en consonancia con los planes de aprovechamiento de cultivos o forestal recogidos en el acuerdo de concentración [art. 3.1º a) LCPG] ⁽⁴⁶⁾.

⁽⁴⁴⁾ Al respecto, ha de tenerse en cuenta que los titulares de fincas concentradas serán responsables de los daños causados en las fincas de los propietarios colindantes que no sean consecuencia del uso normal del inmueble, conforme a las costumbres locales, o por mantener la finca inculta (art. 3. 3. LCPG).

⁽⁴⁵⁾ No obstante, se ha elaborado ya un listado de zonas de especial riesgo de abandono de la superficie agraria útil (vid. <http://mediorural.xunta.es/infraestructuras/bancodetierras/index.php>).

⁽⁴⁶⁾ Cfr. arts. 70.1º y 71.6º LCPG que consideran infracciones, de una parte, no cuidar o no cultivar las nuevas fincas entregadas y, de otra, no cultivar las fincas conforme a su capacidad agrológica y aprovechamiento adecuado de sus recursos, el cambio del uso de la tierra clasificada como labradío o prado, y el incumplimiento del plan de ordenación de aprovechamiento de cultivos o forestal.

V.1. Calificación de las fincas

La LBTG distingue entre fincas incultas, fincas abandonadas y fincas en situación de grave abandono [art. 30 a) y b)].

Por finca inculta se entiende finca rústica sometida a explotación agraria hasta tiempos recientes sin que en la actualidad se realice práctica laboral alguna ni cultivo alguno sobre la misma, mostrando una cobertura evidente de matorral o sus restos, en el caso de haber ardido, de especies leñosas y arbustivas, con un porcentaje de ocupación superior al cincuenta por cien de extensión superficial y porte medio superior a cincuenta centímetros.

Finca abandonada se considera la finca rústica no sometida a ninguna práctica de cultivo o mínimo laboreo, no cultivada ni destinada a pastoreo, ni al mantenimiento de una cubierta vegetal adecuada desde el punto de vista medioambiental, con un porcentaje de ocupación de matorral y sus restos superior al setenta y cinco por cien de extensión superficial y porte medio superior a cincuenta centímetros, así como las plantaciones forestales realizadas en tierras de vocación productiva agraria cuando la cubierta vegetal de sotobosque, de naturaleza herbácea o arbustiva, presente un estado que propicie de forma grave la aparición de incendios.

Ha de tenerse en cuenta que, a estos efectos, se excluyen las fincas que se encuentren en procesos de concentración parcelaria, desde el inicio de las obras de la red de caminos principales hasta transcurridos seis meses desde la toma de posesión [art. 31 b) LBTG].

Tampoco procederá la declaración como finca inculta o abandonada cuando la finca rústica se encuentre en situación de barbecho o posío (vid. art. 3 apartados 3º y 4º LBTG); o bien cuando, por conveniencia medioambiental, destino cinegético u otras circunstancias de interés social, resulte inviable su explotación agraria [art. 31 c) y d) LBTG]. En este último caso, se requiere declaración por el órgano que corresponda de la consellería competente en materia de medio ambiente. Igualmente, la realización de una agricultura de conservación sobre la finca, entendiéndose por tal las diversas prácticas agronómicas adaptadas a las condiciones locales dirigidas a alterar lo menos posible la composición, estructura y biodiversidad de los suelos agrícolas, evita la declaración de finca inculta o abandonada [art. 3º e) LBTG].

El límite establecido a estas excepciones es que las situaciones de barbecho, de destino alternativo a la explotación agraria o de agricultura de conservación conlleven un riesgo de incendio, erosión o perjuicio de colindantes.

Precisamente, estos peligros dan lugar a la consideración de la finca en situación de grave abandono, esto es, la finca inculta o abandonada que, por su situación, pueda favorecer la aparición y propagación de incendios, fenómenos de erosión y una especial incidencia de malas hierbas, plagas o enfermedades que puedan afectar a las fincas colindantes, o en la que su falta de mantenimiento permita el desarrollo incontrolado de vegetación espontánea invasora que amenace con romper

el tradicional equilibrio agroecológico de la finca o zona de cultivo determinada y con afectar por extensión a los campos de cultivo circundantes [art. 30 c) LBT].

Ahora bien, la distinción entre fincas incultas, fincas abandonadas y fincas en situación de grave abandono no tiene reflejo en cuanto a las consecuencias derivadas de la declaración, pues estas consecuencias serán las mismas en todos los casos. La distinción tampoco aparece contemplada a efectos de la aplicación del régimen sancionador (cfr. art. 41 LBTG sobre graduación de las sanciones).

V.2. Consecuencias de la declaración como finca inculta o abandonada

La declaración de una finca como inculta o abandonada se producirá como resultado de un procedimiento de carácter administrativo, tramitado conforme a las disposiciones prevista en el título VI de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (art. 33 LBTG).

La iniciativa le corresponde exclusivamente a la Administración, de modo que la incoación del expediente se hará de oficio en la delegación de la consellería competente en materia de agricultura del territorio en donde esté ubicada la finca, correspondiendo la resolución a la persona titular de la dirección general competente, previo informe de los servicios técnicos (art. 32 y 34.1º LBTG). Se prevé además la intervención del órgano competente en materia de medio ambiente para la posible declaración de conveniencia medioambiental del destino actual de la finca que haga inviable su explotación agraria, lo que daría lugar a la no declaración de finca inculta o abandonada [cfr. art. 31 c) LBTG].

Ha de tenerse en cuenta que, en cualquier momento de la tramitación del expediente, se pondrá fin al procedimiento si se constata que cesa la situación de abandono (art. 34. 2º párrafo segundo).

En efecto, con la declaración de finca inculta o abandonada se pretende poner fin a esta situación. Así, la consecuencia de la declaración de finca inculta, abandonada o en situación de grave abandono es la concesión de un plazo que no excederá de treinta días hábiles para optar entre realizar una agricultura de conservación en la finca, transmitirla a favor de cualquier persona agricultora profesional o joven, o al Banco de Tierras de Galicia (art. 35.1º LBTG)⁽⁴⁷⁾.

Concretamente se prevé la “enajenación, arrendamiento o cualquier otro negocio jurídico válido” [de cesión] de la finca a favor de un agricultor profesional o un agricultor joven. En cualquier caso, hay que entender que se trata de la transmisión de la propiedad o del uso o disfrute de la finca por un negocio gratuito u oneroso.

(47) Vid. art. 39 LBT que prevé como infracciones el incumplimiento de la realización de la opción elegida y el mantenimiento de la finca en situación de inculta, de abandono o grave abandono.

En cuanto a la incorporación de la finca al Banco de Tierras de Galicia, parece que se alude al negocio previsto en los arts. 13 y ss. LBTG (Capítulo II, De la incorporación de fincas rústicas al Banco de Tierras de Galicia para su gestión). Notificada la opción elegida, el interesado tendrá un plazo de dos meses para llevarla a cabo (art. 35. 2º LBTG).

Al establecer el régimen sancionador, la LBTG aclara a quiénes considera interesados, por tanto, personas afectadas por la eventual declaración de la situación de finca inculca o abandonada. En concreto el art. 44 señala que la responsabilidad de la infracción recaerá sobre la persona física o jurídica titular del dominio o de otro derecho real de disfrute sobre las fincas, salvo la existencia de cualquier tipo de cesión del derecho de uso o aprovechamiento a favor de una tercera persona; en este caso, será responsable la persona física o jurídica que sea titular de las fincas en régimen de arrendamiento, aparcería o cualquier otro derecho de uso o aprovechamiento análogo, salvo que en el curso del expediente demuestre que las personas arrendadora o cedentes le impiden el normal desarrollo de los derechos de uso o aprovechamiento de las fincas⁽⁴⁸⁾.

V.3. Fincas de titular desconocido

Si durante la tramitación del expediente conducente a la calificación de la finca como inculca o abandonada se evidenciase la inexistencia de propietario conocido, se iniciará el procedimiento legal pertinente para aclarar la propiedad y, en su caso, para la incorporación de la finca al patrimonio público, sin perjuicio de la realización de las actuaciones que posibiliten su incorporación al Banco de Tierras de Galicia (art. 36 LBTG).

No se aclara qué actuaciones puedan conducir a la incorporación de la finca sin dueño conocido al Banco de Tierras de Galicia. En todo caso, es preciso recordar que los inmuebles vacantes, esto es, aquellos carentes de dueño, pertenecen a la Administración general del Estado, produciéndose esta adquisición por ministerio de la ley, sin necesidad de que medie acto o declaración alguna por parte de la Administración general del Estado (art. 17 Ley 33/2003, de 3 noviembre del patrimonio de las Administraciones públicas).

En cuanto al procedimiento para aclarar la propiedad, corresponde a las Administraciones públicas la facultad de investigar la situación de los bienes y derechos que presumiblemente formen parte de su patrimonio, a fin de determinar la titularidad de los mismos cuando ésta no les conste de modo cierto [art. 45 LPAP; cfr. art. 41.1º a) facultades y prerrogativas de las Administraciones públicas para la defensa

(48) Cfr. art. 3.3º de la Ley 3/2007, de 9 abril de incendios forestales de Galicia, según el cual, las personas propietarias, arrendatarias y usufructuarias de terrenos forestales y de las zonas de influencia forestal, así como titulares o concesionarias de infraestructuras públicas ubicadas en los mismos, tienen la obligación de mantenerlos en condiciones que contribuyan a prevenir o evitar los incendios forestales, respetando especialmente las relativas a la gestión de la biomasa vegetal.

de su patrimonio]. Ahora bien, al tratarse de fincas de propietario desconocido, serán presumiblemente de titularidad de la Administración General del Estado, por lo que el órgano competente para acordar la incoación del procedimiento de investigación y resolver el mismo será el Director General del Patrimonio del Estado (art. 46. 1º LPAP), debiendo iniciarse el procedimiento de oficio, por iniciativa propia o por denuncia [art. 47 a) LPAP sobre el procedimiento de investigación].

En la hipótesis de concentración parcelaria no será necesario tramitar el procedimiento de investigación cuando con motivo de concentraciones parcelarias se asignen a la Administración general del Estado fincas de reemplazo carentes de titular. El acto o acuerdo de asignación constituirá título suficiente para la toma de posesión e inscripción de las mismas a favor de la Administración (art. 49 LPAP).

VI. EL DESARROLLO Y PUESTA EN MARCHA DE LA LEY

Sin perjuicio de las críticas sobre la mejorable técnica jurídica de la regulación contenida en la LBTG, las actuaciones llevadas a cabo desde su entrada en vigor evidencian la voluntad del legislador gallego de que la figura del Banco de Tierras resulte operativa. Así, tras la aprobación de los estatutos de la Sociedad Anónima Gestora del Banco de Tierras (Decreto 1827/2007, de 6 de septiembre), se ha procedido a declarar una serie de zonas como de especial interés agrario⁽⁴⁹⁾. Igualmente, se ha elaborado ya un informe sobre precios tipo para la cesión de predios rústicos del Banco de Tierras de Galicia⁽⁵⁰⁾.

Según la información ofrecida por la propia *Consellería do Medio Rural*⁽⁵¹⁾, se incorporaron al catálogo del Banco de Tierras 5.072 fincas pertenecientes a 88 ayuntamientos. Estas fincas suman un total de 2.310 hectáreas, con una superficie media de 0,5 hectáreas y con aptitudes productivas muy diferentes; mayoritariamente son tierras aptas para el cultivo de viñedo, prados y pastizales, terrenos de labradío de secano y de regadío, así como superficies abandonadas. De estas fincas, hasta el momento se iniciaron los trámites para el arrendamiento de 639, correspondiendo 122 a la provincia de Lugo, 352 a la de A Coruña, 59 a la de Pontevedra, y 106 a la de Ourense.

Con estos datos la *Dirección xeral de Estruturas e Infraestruturas Agrarias* ha mostrado su satisfacción por lo que entienden una buena acogida de la figura del Banco de Tierras en los primeros meses de funcionamiento. En esta línea se anun-

(49) Vid. el Decreto 206/2007, de 25 de octubre, por el que se declaran como zonas de especial interés agrario las comarcas de Ordes, A Terra Chá, A Limia, O Deza y O Baixo Miño, y el Decreto 263/2007, de 28 de diciembre, por el que se declaran como zonas de especial interés agrario las comarcas de Arzúa, A Barcala, Melide, Xallas, Chantada, A Fonsagrada, Meira, Terra de Lemos, O Ribeiro, Terra de Caldelas, Terra de Celanova, Verín, Caldas, O Condado, O Salnés y Tabeirós-Terra de Montes. Un listado completo de las zonas de especial interés agrarios (datos actualizados a 21 de diciembre de 2007) puede encontrarse en <http://mediorural.xunta.es/infraestruturas/bancodeterras/index.php>.

(50) También disponible en <http://mediorural.xunta.es/infraestruturas/bancodeterras/index.php>.

(51) Datos de 21 de febrero de 2008, <http://mediorural.xunta>.

cia la paulatina ampliación de declaración de zonas de especial interés agrario. En este momento están incluidas 21 comarcas y 121 ayuntamientos. Igualmente se pretende intensificar la campaña informativa para dar a conocer esta iniciativa, incluyendo las comunidades de gallegos en el exterior. En este sentido, parece que los emigrantes gallegos son uno de los colectivos que más interés manifiestan por este instrumento ⁽⁵²⁾.

Ahora bien, pese al optimismo oficial, lo cierto es que la LBTG tiene todavía un largo camino que recorrer. Baste recordar que de las tres experiencias anteriores del Banco de Tierras en España, sólo una –la del Principado de Asturias– continúa en funcionamiento; las otras dos –Aragón y Valencia– fueron abandonadas al cabo de cuatro y tres años, respectivamente. Asimismo, queda por constatar la efectiva aplicación de algunas de las medidas previstas en la ley, como por ejemplo, el ejercicio de los derechos de adquisición preferente por parte del Banco de Tierras; o el alcance de otras, como la declaración de fincas incultas o abandonadas.

(52) Cabe recordar que la Proposición de Ley del Grupo parlamentario de los Socialistas de Galicia, del Banco de Tierras de Galicia (PLBTG), presentada en 1990, contemplaba como una de las finalidades del Banco de Tierras facilitar el asentamiento de emigrantes retornados (art. 19).