

La Ley de la dehesa de Andalucía

Antecedentes. La necesidad de una Ley para la dehesa en Andalucía

La dehesa andaluza abarca una extensión de alrededor de **1,2 millones de hectáreas**, concentradas fundamentalmente en dos grandes zonas geográficas: al norte las dehesas de Sierra Morena, desde Jaén a Huelva (Sierra Morena de Jaén, Los Pedroches, Sierra de Córdoba, Sierra Norte de Sevilla, Sierra de Huelva y los Andévalos), y al sur las dehesas gaditanas y malagueñas, localizadas en los entornos del Parque Natural de Los Alcornocales, la Sierra de Ronda, la Sierra de Grazalema y el Valle del Genal. Además de estas dos grandes áreas, pueden encontrarse otras manchas de dehesas en las Sierras Subbéticas, así como formaciones dispersas de encinares, más o menos aclaradas, por toda la Andalucía oriental.

En esta amplia extensión de territorio (que supone entre el 10-15% de la superficie de toda la Comunidad Autónoma) el aprovechamiento ganadero extensivo, complementado con la gestión silvícola, supone la **actividad económica clave** de unos 128 municipios andaluces, cuya estructura social y natural no es entendible sin la dehesa.

El sistema agrosilvopastoral único que es la dehesa se fundamenta en el equilibrio de un gran número de atributos económicos, sociales y ambientales. Esta variedad de elementos confiere a la dehesa su singularidad y riqueza, pero a la vez la hace más inestable por el importante número de aspectos, en ocasiones contradictorios, que debe ajustar. El decaimiento de las quercíneas, las dificultades para hacer rentable las producciones ganaderas en un mercado cada vez más globalizado y competitivo, el abandono de prácticas silvícolas, el despoblamiento rural, etc. son factores que, de forma individual o combinada, “empujan” a las dehesas fuera de su situación de **frágil equilibrio**, poniendo en peligro su pervivencia.

Es en este contexto, donde la sociedad andaluza en su conjunto asume que su dehesa requiere de un apoyo decidido para garantizar su conservación y su proyección hacia el futuro. Esta voluntad se plasma sobre el papel en el **Acuerdo de 18 de Octubre de 2005**, del Consejo de Gobierno andaluz, por el que se promueve el **Pacto Andaluz por la Dehesa**. Este Pacto, impulsado por las Consejerías de Agricultura y Pesca y Medio Ambiente, y al que se adhieren las Administraciones Públicas, Universidades, Organizaciones Sindicales y Empresariales, Organizaciones Profesionales Agrarias, Federaciones de Municipios y Provincias, Organizaciones Ecologistas, y otras entidades y agentes de la sociedad andaluza en general, establece una serie de compromisos a los que se comprometen los firmantes, cada uno dentro de su propio ámbito de actuación, con la voluntad expresada de crear un marco estable de cooperación para promover este sistema productivo y de realizar una gestión adecuada que haga posible **anar el desarrollo socioeconómico con su conservación**.

Y es dentro del marco de compromiso común de este Pacto desde donde la Administración impulsa la **Ley para la Dehesa**, cuyo objetivo básico es promover la gestión y la explotación racional y sostenible de las dehesas andaluzas. Así, tras sucesivos trámites, el Proyecto de Ley finalmente se presenta en el Parlamento Andaluz en Diciembre de 2009.

Contenidos del Proyecto de Ley

A continuación se indican los principales contenidos del Proyecto de Ley de la dehesa¹ según el articulado que fue remitido a la Mesa del Parlamento andaluz el 23 de Diciembre de 2009. Es preciso indicar que **no es aún un texto cerrado**, estando sujeto a posibles modificaciones surgidas de enmiendas parciales en el ámbito parlamentario².

Objeto, ámbito y finalidad de la Ley

En primer lugar, la Ley establece de manera precisa su objetivo fundamental (artículo 1), que es “favorecer la **conservación de las dehesas** de la Comunidad Autónoma de Andalucía, promoviendo que se **gestionen de una manera integral y sostenible**, reconociendo su carácter de sistema de uso mixto agrosilvopastoral, de manera que se facilite su **mejora y la conservación de sus valores naturales**, se contribuya a **su viabilidad económica** y se ponga en valor su **singularidad ambiental, cultural y social**”

En el ámbito de esta Ley se define “formación adehesada”, como una superficie forestal con **arbolado**, principalmente de quercíneas aunque también puede ser de acebuches (esta última especie es especialmente relevante en ciertas dehesas gaditanas), con una **fracción de cabida cubierta** dentro de un intervalo determinado y en el que se desarrolla un **estrato herbáceo** para uso como pasto por el ganado o especies cinegéticas.

Definida así “formación adehesada”, fundamentalmente a partir de atributos de cobertura vegetal del suelo, la “dehesa” como tal se define como una “**explotación**”, caracterizada por estar ocupada en su mayor parte por formaciones adehesadas (tal como se han descrito anteriormente) y en la que se remarca su **uso y gestión de la tierra** “basado principalmente en el **aprovechamiento ganadero** de los pastos, frutos y ramones, así como **otros usos forestales, cinegéticos o agrícolas**”.

Los fines contemplados en la Ley pueden sintetizarse en la promoción de una **gestión sostenible** en las dehesas, que conjugue de forma integral sus diferentes aspectos económicos, sociales y ambientales (conservación recursos, puesta en valor de las producciones, desarrollo de las áreas rurales donde se asienta), la **simplificación de los procedimientos administrativos** que deben tramitar los titulares de estas explotaciones, el **fomento de la I+D** relacionada con la dehesa y la **difusión de sus valores** (artículo 4).

Instrumentos de planificación y gestión sostenible

El Plan Director: Instrumento de Planificación de la Ley

La Ley establece un **Plan Director** como **instrumento general de planificación** para las actuaciones que se deriven de la misma. Dicho Plan, con una vigencia de **20 años**, será elaborado “con la participación de las organizaciones representativas del sector, y será aprobado por el Consejo de Gobierno previo informe de la Comisión Andaluza para la Dehesa³, a propuesta de las Consejerías con competencias en materia de agricultura y de medio

¹ En adelante, para simplificar y aligerar la redacción del presente artículo, se hará referencia al “Proyecto de Ley para la dehesa” meramente como la “Ley”.

² El Proyecto de Ley ha superado en trámite parlamentario las enmiendas a la totalidad.

³ Véase más adelante la composición y funciones de dicha Comisión.

ambiente” (artículo 5). En este sentido, es de señalar que las Consejerías implicadas ya están celebrando reuniones de trabajo con los agentes del sector de cara a que éstos contribuyan con sus aportaciones a la elaboración del Plan.

En cuanto a su **contenido**, el Plan Director contendrá, al menos, los siguientes apartados (artículo 6):

- Información de caracterización de las dehesas de Andalucía.
- Un diagnóstico de su situación actual, identificando los factores claves de su sostenibilidad.
- Un análisis de nuevos usos y oportunidades para la dehesa.
- Las estrategias y pautas de actuación en los siguientes ámbitos:
 - Buenas prácticas de gestión de las dehesas.
 - Formación para técnicos relacionados con la dehesa.
 - Coordinación entre organismos y administraciones públicas para la simplificación de los procedimientos administrativos de gestión de estos espacios.
 - Cooperación en materia de I+D+i relacionada con la dehesa.
- Definición y contenido del órgano de participación y coordinación al que corresponderá el seguimiento y revisión del Plan.

Así mismo, como elemento marco de planificación en las dehesas, el Plan Director deberá ser necesariamente **coherente y complementario** con los Planes de Ordenación de Recursos Forestales y los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales.

Los Planes de Gestión Integral

Una vez fijadas en el Plan Director las normas generales que deberán guiar las actuaciones que se llevan a cabo en las dehesas, los Planes de Gestión Integral (artículos 7 a 12) reflejarán la ordenación y **gestión sostenible** de las explotaciones ajustando dichos criterios a los diferentes casos particulares. Es importante señalar que dichos Planes tendrán **carácter voluntario**, aunque su realización comportará una serie de beneficios (que se indicarán más adelante) para los titulares de dehesas que los asuman.

Cada Plan deberá contener un análisis y diagnóstico de la explotación a la que se aplique, identificando sus recursos naturales y aprovechamientos, así como una programación de las actuaciones (ganaderas, silvícolas, cinegéticas, etc.) que se llevarán a cabo durante la vigencia del Plan, inicialmente establecida en **10 años**. Además, en el caso de las dehesas situadas en Espacios Naturales Protegidos los Planes de Gestión Integral deberán adecuarse a los requisitos específicos que puedan fijarse en sus respectivos PORN y PRUG.

Por otro lado, con el fin de contribuir de forma decisiva a la **simplificación y eficiencia administrativa** que demanda el sector, la aprobación de un Plan de Gestión Integral implicará la **autorización** de todos los aprovechamientos y trabajos forestales, agrícolas y ganaderos que tengan lugar en la explotación y que se recojan en mismo.

La Comisión Andaluza para la Dehesa

La Ley crea la Comisión Andaluza para la Dehesa (artículos 13 a 15), órgano integrado con representación de las Consejerías de Agricultura y Pesca y Medioambiente, **cuya función es coordinar y velar por la coherencia** de las diferentes actuaciones administrativas que se

desarrollen en las dehesas, coordinar los trabajos de elaboración del **Plan Director** y proceder a su aprobación, así como **proponer actuaciones** para la protección, conservación, mejora, divulgación y sensibilización de los valores asociados a la dehesa, y **medidas para el fomento de la investigación y formación** asociada.

Investigación y formación

Dando respuesta a la finalidad expresada en la Ley y contenida en el Plan Director de **desarrollar la I+D la formación y el asesoramiento relacionados con la dehesa**, el Instituto Andaluz de Formación Agraria, Pesquera, Agroalimentaria y de la Agricultura Ecológica (IFAPA), impulsará la coordinación y dará prioridad a los esfuerzos en estas materias de las Universidades y otros Organismos Públicos de I+D (artículos 16 a 18).

Concretando lo anterior, la Ley establece que el IFAPA incorporará en su programa sectorial **líneas estratégicas de I+D+F** en ámbitos relacionados con la dehesa: la lucha contra el cambio climático (estudios de sus posibles repercusiones sobre el pasto, la reproducción de los animales, valorización de biomasa...), el fomento de la biodiversidad, la producción de alimentos de calidad diferenciada (estudios de caracterización nutricional y comercial), la prevención de los incendios forestales, y el desarrollo sostenible (adecuación de cargas ganaderas, regeneración y mantenimiento del arbolado, conservación de suelos y materia orgánica, puesta en valor de las externalidades generadas...)

Así mismo, el IFAPA promoverá la creación del **Centro Andaluz de Investigación de la Dehesa**, Agente del Sistema Andaluz del Conocimiento (según dispone la Ley 16/2007)⁴ con participación de las Universidades andaluzas, otras organizaciones privadas de investigación y las empresas y asociaciones del sector (artículo 19).

Medidas y actuaciones de fomento, promoción y conservación de las dehesas

Medidas de fomento

Para alcanzar los objetivos que prevé la Ley, en la misma se señala que la Administración establecerá las medidas de fomento adecuadas, además de incentivar la asunción voluntaria de los Planes de Gestión por los titulares de dehesa dándoles **prioridad** a los que los suscriban en el reparto de diferentes líneas de ayudas agrarias, forestales o ambientales (artículo 20).

Por otra parte, como acuerdo contractual que vincule a la Administración con los agentes y actores de la dehesa, en la Ley se indica que se fomentará la firma de **contratos territoriales** para promover el mantenimiento y la mejora de una actividad agrícola, ganadera y forestal sostenible. Además se habilita a los Grupos de Desarrollo Rural localizados en estas áreas para coordinar, cooperar con otros grupos y poner en marcha acciones concretas destinadas a la mejora de sus territorios de dehesa (artículo 21).

Igualmente la Ley prevé fomentar **servicios (públicos o privados) de asistencia técnica** para la dehesa, además de apoyar el asociacionismo de los titulares para la contratación de técnicos para la realización y seguimiento de los Planes de Gestión Integral que se suscriban (artículo 22).

⁴ Ley Andaluza 16/2007, de 3 de diciembre, de la Ciencia y el Conocimiento,

En todo caso, para poder acceder a las medidas de fomento que se establezcan las explotaciones deberán estar inscritas en un **Censo de Dehesas** creado expresamente por la Ley (en su Disposición adicional única).

Medidas de promoción y conservación

Finalmente, La Ley indica que se establecerán programas y actuaciones de promoción y difusión de las características y productos de la dehesa, prestando especial atención a las producciones derivadas del cerdo ibérico criado en régimen extensivo y el corcho (artículo 23). Además, se contempla que la singularidad de las dehesas exija su consideración y análisis particular para articular medidas y actuaciones específicas en los procedimientos de prevención ambiental, en los Planes de Ordenación de Recursos y demás figuras de planificación existentes (artículo 24).