

Las ayudas directas, primer pilar de la PAC, en la dehesa

Antecedentes

Con el fin de consolidar en la UE un sector agrario viable, que posibilitase a la vez una remuneración adecuada para los agricultores y ganaderos y un suministro estable de alimentos a precios asequibles para los consumidores, la Política Agraria Común (PAC) desarrolló desde sus comienzos diferentes mecanismos que garantizaran unos precios mínimos a la producción agraria. En los años 80, esta política había conseguido en gran parte el objetivo de preparar un sector agrario comunitario que respondiese a las demandas de su mercado pero, por contra, también se había propiciado la presencia de excedentes estructurales en determinados sectores que debían ser gestionados (con un coste presupuestario elevado) para evitar caídas de precios por exceso de oferta. Además, el mantenimiento de precios artificialmente altos dentro de la UE limitaba la competitividad de los productos comunitarios en el mercado mundial, descansando gran parte de la viabilidad del sector agrario de la UE en manos del apoyo en frontera (restituciones a la exportación, aranceles a la importación).

Esta situación motivó la reforma de la PAC de 1992, con la que se empezó a dismantlar parte de este sistema de garantía en los mercados, estableciéndose como contraprestación para titulares de explotaciones agrícolas y ganaderas la concesión de ayudas directas o de apoyo a sus rentas en las que se sustituían las primas directamente ligadas a la producción por ayudas ligadas a las unidades productivas: superficies en cultivos y cabezas de ganado en la ganadería. Igualmente, se reforzaron los mecanismos de limitación de las cuotas productivas (superficies y/o número de animales con derecho a prima), así como las penalizaciones por sobrepasarlas¹. La Agenda 2000, supuso la consolidación de esta tendencia, teniendo entre sus directrices programáticas la búsqueda de la competitividad del sector agrario comunitario, especialmente necesaria en un contexto de liberalización del comercio mundial refrendado en los acuerdos de la ronda de Uruguay (1995).

Un paso más en este sentido de desvincular las ayudas de la producción y limitar los mecanismos de intervención en los mercados fue establecido con la Reforma Intermedia de 2003 y la implantación del Régimen de Pago Único (RPU) plasmado en el Reglamento (CE) nº 1782/2003. De forma general, con el RPU el apoyo a la renta queda desvinculado (desacoplado) tanto de la producción como de la superficie cultivada o del número de cabezas de ganado, quedando como un pago por explotación dentro de un marco de la PAC que enfatiza aspectos relacionados con el respeto medioambiental, la calidad de los productos, la seguridad alimentaria y el bienestar animal. En esta misma línea se articula la reducción en un porcentaje de las ayudas directas que se perciben por las explotaciones agrarias ("modulación")², destinándose estos importes retenidos a sufragar medidas de desarrollo rural que participen de este enfoque integral.

¹ Este sistema ya era de aplicación anteriormente en algunos sectores como el sector lácteo, con el sistema de cuotas lecheras nacionales y penalizaciones (tasa láctea) reguladas en el Reglamento (CEE) nº 857/84.

² En estos momentos del 5%. No obstante esta retención se devuelve ganaderos (como un importe adicional) a los agricultores y que no sobrepasen los 5.000 €. Se pretende que a partir de 2009 el porcentaje de retención aumente un 2% anual, porcentaje que puede incrementarse en función de las ayudas percibidas por las explotaciones.

Ayudas directas a la ganadería. Desarrollo Normativo

Las ayudas ganaderas antes de la introducción del Régimen de Pago Único

La ganadería extensiva es la base de los aprovechamientos agrarios en la dehesa, siendo por tanto las ayudas directas ganaderas las de mayor relevancia en este sistema singular de explotación. Las ayudas a los cultivos han tenido alguna importancia sólo en aquellas zonas de dehesa con potencialidad agrícola, donde estas primas han tenido cierta influencia en los cultivos implantados y las prácticas agrícolas que se han desarrollado³.

De forma general, las ayudas ganaderas han estado ligadas a la presencia en las explotaciones de animales reproductores como vacas nodrizas, bovinos macho, así como ovejas y cabras de carne y leche. Por su parte, otra especie relevante en la dehesa como es el porcino (ibérico) no ha contado con ayudas directas, aunque sí con diferentes mecanismos de regulación, tanto de precios y de intervención (ayudas al almacenamiento privado, compras por los organismos de intervención...) como de intercambios comerciales.

Antes de la entrada en vigor del RPU, el régimen de ayudas directas al vacuno de carne quedaba definido en el Reglamento nº (CE) 2342/1999, que establece disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 1254/1999. Entre las primas contempladas en el bovino han tenido particular trascendencia en la dehesa la prima por la vaca nodriza (junto con la prima nacional complementaria) y, ya con menor importancia, la prima especial al bovino macho. Ambas primas exigían para su percepción no sobrepasar (con los animales primables) una determinada carga ganadera (1,8 UGM/ha). Como complemento de ambas ayudas ha sido de especial relevancia el pago por extensificación, para productores que recibiesen la prima por vaca nodriza, la prima especial al bovino macho o ambas, y mantuvieran una carga ganadera en su explotación inferior o igual a 1,4 UGM/ha. Prácticamente la totalidad de las solicitudes de ayudas a la vaca nodriza y al bovino macho en la dehesa incluían también esta ayuda, al estar especialmente adaptada esta prima a un sistema de explotación en extensivo.

Por otra parte, el régimen de primas para el sector del ovino-caprino se concretaba en el Reglamento nº (CE) 2550/2001, que establece las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 2529/2001. Junto con una prima básica para el ovino-caprino (tanto de leche como de carne), también se contemplaban determinados pagos adicionales y una prima complementaria para las explotaciones localizadas en zonas desfavorecidas, reconociendo con ello el importante papel de esta especie en el sector agrario de zonas que presentan limitaciones para su desarrollo.

El nuevo marco de ayudas directas: Reglamento del Consejo (CE) nº 1782/2003

Como se ha comentado anteriormente, el Reglamento del Consejo (CE) nº 1782/2003 se configura como el documento normativo de referencia del nuevo régimen de ayudas directas

³ Como ejemplo de las repercusiones de estas ayudas, en el área de Hinojosa del Duque en Los Pedroches (Córdoba), las primas al trigo duro han motivado un auge de este cultivo en detrimento de los cultivos tradicionales para uso forrajero, de consumo a diente por el ganado o de mejora de la fertilidad de los suelos (avena, cebada, leguminosas...). Así mismo, también se ha constatado un acortamiento de los largos ciclos de barbechos, rastrojeras y cultivos, que se han asemejado a los de zonas tradicionalmente cerealísticas.

de la PAC. Sin duda, su elemento más característico es la introducción del RPU, desarrollado en España a partir de la campaña agrícola 2005/2006⁴.

De forma simplificada, con el RPU se concede una ayuda por explotación según las ayudas directas PAC percibidas por la misma en un determinado período de referencia, normalmente el de las campañas agrícolas 1999/2000 a 2001/2002. En función de los importes de ayudas generados en dicho período y de las superficies que dieron lugar a los mismos se asignan las explotaciones un cierto número de derechos con un determinado importe unitario.

En general, para poder cobrar este pago único por explotación es suficiente con que se aporte una determinada superficie agraria admisible (en la que pueden incluirse áreas de pastos) para activar sus derechos. En todo caso, esta superficie no tiene por qué ser la misma que ha originado los derechos. La necesidad de activar los derechos de ayuda con superficies guarda una relación evidente con las explotaciones agrícolas, donde se destinan las mismas para establecer los cultivos. En la ganadería, por su parte, esta relación entre la actividad ejercida y la superficie en la que ésta se desarrolla no es tan directa, lo que motiva importantes particularidades según se trate del sector del bovino o del sector del ovino-caprino.

- En las explotaciones de bovino, las ayudas de la vaca nodriza, el bovino macho y la extensificación requerían declarar una cierta superficie (superficie forrajera, tierras de pastoreo) para poder verificar que la carga ganadera no superase determinados límites. Así, la necesidad de aportar una superficie para poder activar los derechos generados por las ayudas desacopladas sólo viene a continuar con el requisito anteriormente existente.
- En las explotaciones con sólo ovino-caprino, al no requerirse en este sector declarar superficie para pedir sus ayudas correspondientes, es posible encontrar explotaciones que no dispongan de base territorial para poder activar las ayudas. Por eso, a estas explotaciones se les conceden un tipo de derechos considerados “especiales”⁵. Al igual que los derechos normales, se pueden activar estos derechos especiales con otras superficies agrarias de las que se disponga o, por el hecho de ser “especiales”, se habilita también el poder activarlos sin superficie manteniendo al menos el 50% de la actividad ganadera (medida en UGM) ejercida durante el período de referencia. No obstante, esta falta de base territorial no es tan acusada en la dehesa como en otros sistemas agrarios, dada la mayor disponibilidad de superficie.

Por otra parte, en España se ha decidido inicialmente una aplicación parcial del RPU: la mayor parte de las ayudas se han desacoplado totalmente, pero hay otras donde, junto con la ayuda desacoplada de la producción (pago único por explotación) se mantiene una ayuda aún vinculada a ésta (ayuda acoplada). No obstante, esta situación no ha dejado de ser una primera toma de contacto con este escenario del RPU, y nuevas propuestas (introducción de nuevas líneas de ayuda en el RPU, pagos regionalizados, aumento del porcentaje de modulación...) surgen dentro del llamado “Chequeo médico”, proceso de revisión previsto en la Reforma de 2003 por la falta de acuerdos y consensos definitivos en determinados puntos entonces abordados.

Así, y siempre teniendo en cuenta que se hace referencia a la situación actual, a continuación se detalla la aplicación del RPU en las ayudas de mayor relevancia en las explotaciones de dehesa:

⁴ Régimen desarrollado en un primer momento en España a partir de los Reales Decretos 1617/2005 y 1618/2005.

⁵ En esta misma situación se pueden encontrar explotaciones que sólo dispongan de derechos generados por ayudas por sacrificio de bovinos adultos (desacoplada al 60%) y no tengan superficie.

- Prima a la vaca nodriza (y complementaria): Permanece acoplada al 100%, es decir, se sigue cobrando por el número de animales en la explotación con derecho a prima y no por referencias históricas.
- Prima al ovino-caprino: Se desacopla al 50%.
- Prima a la extensificación: Se desacopla totalmente al 100%.
- Prima especial al bovino macho: Se desacopla totalmente al 100%.

Finalmente, debe considerarse la aplicación en España del artículo 69 del Reglamento (CE) nº 1782/2003, con lo que se destinan pagos adicionales en determinados sectores a tipos específicos de actividades agrarias que sean importantes para la protección o la mejora del medio ambiente o para mejorar la calidad y la comercialización de productos. Entre los sectores en que es de aplicación este artículo se encuentra el del vacuno de carne, contemplándose la concesión de pagos adicionales para los productores que mantengan vacas nodrizas (con una carga ganadera que no supere 1,5 UGM/ha) y a la producción de carne de vacuno de calidad reconocida oficialmente⁶.

La “condicionalidad”

Un elemento clave en el Reglamento (CE) nº 1782/2003 es el concepto de la “condicionalidad” para poder percibir las ayudas directas. En su desarrollo normativo⁷, la “condicionalidad” comprende requisitos que se clasifican en dos grupos: una serie de requisitos legales de gestión (ya incluidos en distintas normativas europeas que abarcan aspectos medioambientales, de salud pública, zoonosidad, fitosanidad y de bienestar animal) así como un conjunto de buenas prácticas agrarias y medioambientales. Éstas son definidas en el caso de España por las Comunidades Autónomas a partir de un marco básico incorporado en el Anexo IV del Reglamento⁸. En Andalucía su desarrollo normativo actual es la Orden de 5 de Junio de 2007.

Entre los requisitos de la “condicionalidad” que mayor relación guardan con las dehesas pueden citarse la prohibición de quemar y roturar pastos permanentes (salvo para labores de regeneración de la vegetación), el mantenimiento de una carga ganadera mínima, igual o superior a 0,1 UGM/ha para evitar la degradación de los pastos y evitar su invasión por el matorral (o en su defecto llevar a cabo labores adecuadas)⁹, la obligación de no realizar alteraciones significativas en setos, linderos y estructuras propias del medio agrario, así como el cumplimiento de determinados requisitos de gestión específicos en el ámbito de salud pública, zoonosidad y bienestar animal que son ya de por sí de obligado cumplimiento al estar incorporados en el *corpus* comunitario: identificación y registro de los animales, requisitos de la legislación alimentaria (en materia de piensos, higiene, trazabilidad...), disposiciones de aplicación para la prevención, lucha, control o erradicación de determinadas enfermedades ganaderas (encefalopatías espongiformes transmisibles, medidas de lucha contra la fiebre aftosa, enfermedad vesicular porcina, fiebre catarral ovina), así como normas mínimas para la

⁶ Estos pagos adicionales se dotan a partir de la retención del 7% de los importes integrados en el pago único para el sector del vacuno.

⁷ Título II, Capítulo I del Reglamento (CE) nº 1782/2003.

⁸ Este Anexo describe cuatro líneas de actuación: evitar la erosión del suelo, mantener su contenido en materia orgánica, conservar su estructura, y un nivel mínimo de mantenimiento de las zonas agrícolas y conservación de hábitats.

⁹ Considerando que se produce ésta cuando el matorral supere el 25% de la superficie total del pasto.

protección específica de terneros, cerdos y para los animales en las explotaciones ganaderas en general.

Valoración general y perspectivas futuras

Lo primero que debe ser considerado en cualquier análisis de la repercusión de las ayudas ganaderas en la dehesa es el contexto en el que se desenvuelven sus explotaciones extensivas. Gran parte de las mismas tienen asiento en zonas que presentan dificultades y limitaciones para el desarrollo de unas actividades que son de por sí altamente dependientes de la irregular disponibilidad de recursos pastables y que suelen presentar márgenes muy estrechos. En este difícil entorno, las subvenciones han permitido una cierta garantía para posibilitar la pervivencia de las explotaciones, contribuyendo con ello a la fijación de la población en el medio rural y, por extensión, al mantenimiento de unos valores ambientales y paisajísticos singulares. La "sostenibilidad" implica un equilibrio entre tres pilares, económico, social y ambiental, y la viabilidad económica de las explotaciones es uno de los elementos imprescindibles para posibilitar un modelo de desarrollo sostenible. Así, cerca de 250 millones de € por ayudas directas ganaderas han tenido como destino final las explotaciones de la dehesa andaluza en el período 2000-2006, repartiéndose prácticamente al 50% entre las ayudas al ovino-caprino y al vacuno (de los que más del 80% corresponden a la vaca nodriza y pagos relacionados)¹⁰.

- En relación con las zonas receptoras de estas ayudas en el sector del bovino, la parte oriental de la comarca cordobesa de Los Pedroches (entorno de Pozoblanco y Villanueva de Córdoba) ha sido el área de la dehesa andaluza que ha recibido un mayor importe de las ayudas, tanto por vaca nodriza¹¹ como por bovino macho¹². En la ayuda a la vaca nodriza esta zona ha recibido casi el 30% del total de los importes asociados esta ayuda en la dehesa andaluza. Otras zonas también importantes en la prima a la vaca nodriza han sido el entorno de Los Alcornocales (20% de los importes) la Sierra de Huelva y la Sierra Norte de Sevilla (ambas con el 15,5%). Así mismo, esta zona de Los Pedroches orientales ha llegado a percibir hasta el 45% del total de los importes por la ayuda bovino macho destinados a la dehesa andaluza. A mucha distancia se sitúa ya el área de dehesa de Los Alcornocales (15% de los importes). Ello se explica, en parte, por el mantenimiento en el mismo entorno productivo de gran parte de los animales procedentes de las explotaciones de vida, que finalizan allí su ciclo completo de cebo, sacrificio, transformación y comercialización.
- A su vez, en las ayudas al ovino-caprino la zona noroccidental de Los Pedroches (entorno de Hinojosa del Duque) y la vecina comarca del Alto Guadiato conforman el área de la dehesa andaluza que más importes por estas ayudas ha recibido (27%). Considerando también la anteriormente comentada zona oriental de Los Pedroches, todo el norte de la provincia de Córdoba ha sido receptor de casi el 50% de los importes de las ayudas al ovino-caprino percibidos en la dehesa andaluza. A continuación se sitúa la Sierra Norte de Sevilla (20% de los importes) y, ya a distancia, el entorno de dehesas localizado en las Sierras de Grazalema y de Ronda (8%) y El Andévalo (7%).

¹⁰ Incluyendo prima vaca nodriza, prima nacional complementaria, pago por extensificación y pagos adicionales.

¹¹ Véase nota anterior.

¹² Incluye prima para toros, prima para bueyes y pago por extensificación.

Reconociendo su trascendencia para posibilitar la pervivencia económica de las explotaciones, es preciso señalar algunos efectos negativos que se suelen atribuir al sistema de primas directamente ligado al número de cabezas de animales. Entre ellos el de incentivar mayores cargas ganaderas, con sus posibles repercusiones en los aspectos ambientales de la “sostenibilidad” y concretamente en la degradación de los recursos naturales y la falta de regeneración del pastizal y del arbolado. Además, en el caso específico de las ayudas al bovino, los límites de carga ganadera establecidos para poder percibirlos¹³ han sido señalados en múltiples ocasiones como poco realistas para la mayor parte de las zonas de ganadería extensivas ligadas a un clima mediterráneo, como es el caso de las dehesas. No obstante, todas estas apreciaciones deben ser matizadas. Por un lado, hay que señalar la existencia de límites nacionales en el bovino y el ovino-caprino de animales con derecho a prima. Por otro, la carga ganadera no deja de ser un simple valor numérico de referencia. Los efectos que pudiera originar una determinada carga, en un momento también determinado, deben ser analizados siempre desde la perspectiva de cómo es el sistema de manejo y qué particularidades específicas tiene cada explotación.

Otro efecto que suele achacarse a estas ayudas en la PAC es el de motivar el proceso de sustitución del ovino por el bovino por las interesantes primas que ha tenido esta última especie. Sin embargo, esta apreciación debe ser analizada a la luz de otros factores de igual o mayor trascendencia en este proceso, como puede ser la mayor facilidad (relativa) de manejo del vacuno, que no exige un pastoreo especializado como el ovino, y que suele manejarse simplemente a través de cercados. Esto es especialmente importante en un contexto social y laboral de falta de mano de obra agraria adecuada y de búsqueda de una mayor conciliación de la vida laboral con la familiar.

A partir de la campaña 2005/2006, el escenario cambia con la introducción del RPU. Dado el poco tiempo transcurrido desde entonces, aún es pronto para estimar las posibles repercusiones en la dehesa del nuevo sistema de ayudas, aunque es posible señalar algunas tendencias:

- En el bovino, el acoplamiento de la ayuda al 100% en la vaca nodriza supone, por el momento, la continuidad de un *status quo* similar, aunque se desacopla la ayuda a la extensificación y se incorpora el pago adicional del artículo 69¹⁴. Por su parte, el desacoplamiento total de la prima al bovino macho puede frenar el incentivo a la creación de cebaderos en las zonas de dehesa que esta ayuda motivaba (ya que se exigía para su percepción, al igual que en la ayuda a la vaca nodriza, el mantenimiento de los animales un cierto período de retención en la explotación). No obstante, no debe olvidarse el decisivo papel que en esta tendencia de acercar los cebaderos a las zonas de cría han tenido las diferentes actuaciones sanitarias de inmovilización de cabañas, los cada vez mayores requisitos para el transporte y el bienestar animal, así como los pasos dados en la integración de los diferentes actores de la cadena productiva.
- En el ovino-caprino, por su parte, el desacoplamiento parcial puede inducir al cese de aquellas explotaciones con márgenes reducidos y muy dependientes de las ayudas. Esta situación se suele corresponder con explotaciones marginales y dedicadas sólo a

¹³ Antes de la entrada en vigor del Régimen de Pago Único estos valores eran similares, de 1,8 UGM/ha para las ayudas a la vaca nodriza y la especial al bovino macho y de 1,4 UGM/ha para la ayuda a la extensificación. No obstante, los criterios para calcular las UGM y las superficies diferían en cada caso (según se computasen sólo los animales con derecho a prima o todos los presentes en las explotaciones, computar o no animales de otras especies ganaderas, contabilizar o no la superficie de cultivos para estimar la carga ganadera, etc.).

¹⁴ Aparte de que se retiene un porcentaje de la ayuda por la “modulación”.

la obtención de carne, ya que las explotaciones lecheras (fundamentalmente de caprino) presentan, por regla general, una mayor dimensión económica. Un futuro desacoplamiento total reforzaría aún más esta tendencia.

Asimismo, y con carácter general, al permitirse poder activar derechos de RPU (generados por cualquier cultivo) en superficies ocupadas por pastos puede incrementarse el valor agrario del recurso suelo de estas zonas, históricamente subestimado desde el punto de vista agrícola. Por otro lado, en aquellas áreas más fértiles de dehesa, que posibilitan un aprovechamiento agrícola de cierta importancia, la presencia de menores incentivos para implantar cultivos anteriormente interesantes por sus primas (ya parcial o totalmente desacoplados) puede propiciar la vuelta a los cultivos tradicionales, más adaptados a los suelos pobres de la dehesa (centeno, avena, leguminosas...) o el cese total de la actividad agrícola (salvo el cumplimiento de la "condicionalidad"), con lo que aumentaría la superficie potencialmente aprovechable para pastoreo.

Finalmente, en un análisis de la trascendencia de las ayudas directas de la PAC en las explotaciones no es posible obviar su encaje en el contexto actual donde las ayudas de desarrollo rural del Segundo Pilar cobran cada vez más mayor relevancia y donde los mecanismos de regulación de mercados tienden a desaparecer en un escenario mundial cada vez más competitivo. Ello tiene especial trascendencia en la dehesa, con un modelo de explotación que responde a las directrices y objetivos estratégicos de estas ayudas del Segundo Pilar, y donde se hace especialmente patente el carácter multifuncional de un sector agrario que debe apostar por ser competitivo generando productos diferenciados en un entorno de alto valor natural modelado y gestionado por las personas responsables de las explotaciones agrarias.