

Las ayudas al desarrollo rural, segundo pilar de la PAC, en la dehesa

Antecedentes

Con anterioridad al marco actual de programación 2007-2013, las actuaciones de desarrollo rural en la UE han comprendido un variado conjunto de medidas y programas de carácter estructural integradas en diferentes programas, con gestión nacional o autonómica, y dotadas con varios fondos (FEOGA Garantía y Orientación, FEDER, FSE, IFOP...):

- El Marco Comunitario de Apoyo (MCA) de las regiones españolas Objetivo 1. Dentro de este marco general de aplicación de los fondos estructurales en los diversos sectores de la economía, en Andalucía se han desarrollado determinadas actuaciones de desarrollo rural a partir de algunas medidas del Programa Operativo Integrado de Andalucía (POIA)¹, así como las medidas incluidas en el Programa Operativo (de ámbito suprarregional) de Mejora de Estructuras y de los Sistemas de Producción Agrarios (POMESPA).
- El Programa Operativo de Desarrollo Rural para las Medidas de Acompañamiento, a partir del Reglamento (CE) nº 1257/1999, que ha abarcado todo el territorio español.
- La Iniciativa de la Comisión LEADER +, desarrollada en Andalucía de forma conjunta con el Programa de Desarrollo Endógeno de zonas rurales (PRODER andaluz), a su vez integrado en el POIA.

Esta compleja heterogeneidad se simplifica con el **Reglamento (CE) nº 1698/2005** relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del **Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)**. A partir de este fondo específico será financiada la Política de Desarrollo Rural comunitaria para el nuevo período 2007-2013, integrando bajo un mismo elemento de programación gran parte de las medidas y acciones de años anteriores (modernización de explotaciones, apoyo a la agroindustria, medidas agroambientales, etc.).

En este sentido, el Reglamento comunitario (CE) nº 1698/2005, completado por su Reglamento de aplicación (CE) nº 1974/2006, ofrece un conjunto de medidas (con un contenido básico) entre las cuales los Estados miembros han podido escoger y para las cuales se recibe un apoyo financiero comunitario (FEADER), que debe ser completado con financiación del Estado miembro (nacional y, en su caso, autonómica). Las medidas que se seleccionen han de ser recogidas en un único documento de programación: el **Programa de Desarrollo Rural (PDR)**. En el caso de España hay un Programa por cada Comunidad Autónoma (más Ceuta y Melilla)². Dentro de este ámbito de decisión propio, el PDR andaluz fue aprobado el 20 de Febrero de 2008 tras un largo proceso de elaboración y concertación entre diferentes agentes para diseñar unas líneas estratégicas adaptadas a las necesidades propias de la Comunidad Autónoma. El Programa tiene una dotación pública total de 3.764 millones de euros, el 50% proveniente de la

¹ En sus ejes programáticos 1, 7 y 9.

² Además existe un Plan Estratégico Nacional (PEN) que recoge las prioridades y objetivos estratégicos en el ámbito nacional y un Marco Nacional (MN) que desarrolla medidas horizontales y elementos comunes de aplicación en todos los PDR autonómicos.

UE (a través de FEADER), el 42,3% de la Junta de Andalucía³ y el 7,7% a la Administración General del Estado. Así mismo, los Órganos gestores del Programa son diferentes Consejerías de la Junta de Andalucía: Agricultura y Pesca⁴, Medio Ambiente y Economía y Hacienda.

Actuaciones en el marco 2000-2006

Medidas agroambientales

La dehesa ha sido objeto en Andalucía de una atención individualizada ya desde los primeros desarrollos de las medidas agroambientales. Así, se ha contado con **2** programas regionales y plurianuales de ayudas: el primero en 1999 (1999-2003), a través del Reglamento (CE) nº 2078/1992, y el segundo en 2004 (2004-2008), a través del Reglamento (CE) nº 1257/1999. Dada la especial significación del primero como punto de partida, así como por la novedad que supuso en su momento, a continuación se describen brevemente tanto uno como otro.

- **Primer Programa: Fomento y conservación de la dehesa en Andalucía (1999-2003)**

El programa contaba con una ayuda básica, que exigía determinados requisitos a las personas titulares de explotaciones (elaborar un Plan de Actuación para cinco años, llevar un cuaderno de explotación y llevar a cabo una serie de buenas prácticas agrarias⁵), así como una serie de ayudas complementarias (opcionales) que primaban actuaciones de lucha contra la erosión: regeneración de la cubierta vegetal mediante fertilizaciones o siembras de pratenses, construcción de muros u otros elementos protectores en puntos concretos, transformación de tierras de cultivos herbáceos en pastos extensivos, y apoyo a la regeneración del arbolado (del género *Quercus* o acebuches) con protección individual de plantas procedentes de siembra, plantación o mata. Además, junto a estas actuaciones tendentes a evitar problemas erosivos también se articulaban ayudas complementarias para actuaciones de conservación de elementos arquitectónicos tradicionales y acondicionamiento de zonas para el ocio, así como una ayuda adicional para las actuaciones colectivas que requiriesen de la acción conjunta en varias explotaciones. Como resultado, a este primer programa se acogieron en torno a 1.700 solicitudes, que representaban cerca de 260.000 hectáreas de dehesa, fundamentalmente en las provincias de Huelva (más de 85.000 hectáreas), Córdoba (70.000) y Sevilla (65.000).

- **Segundo Programa: Actuaciones en sistemas adehesados (2004-2008)**

Los objetivos siguieron siendo los mismos que en el anterior programa, y su diseño siguió estructurándose en ayuda básica y complementarias. Su diseño ha sido menos flexible, por cuanto este segundo programa tuvo que adaptarse a un marco preestablecido desde el Ministerio. Entre las ayudas complementarias se ha contado con el apoyo a la sustitución de los cultivos de cereales por praderas permanentes de secano, por cultivos forrajeros para aprovechamiento a diente por el ganado o por praderas espontáneas de secano, así como una ayuda por la regeneración del arbolado (géneros *Quercus* y acebuche) mediante la protección individual de plantas.

³ Que aporta 1.199,3 millones de euros adicionales al gasto cofinanciado que le correspondería.

⁴ Incluyendo la gestión que corresponde al Instituto Andaluz de Investigación y Formación Agraria, Pesquera, Alimentaria y de la Producción Ecológica.

⁵ No laboreo en zonas con pendiente superior al 10%, respetar la vegetación riparia, actuaciones y labores para la conservación y regeneración de la arboleda y la ordenación del matorral, etc.

Las personas beneficiarias de las ayudas se comprometían a llevar a cabo un Plan de Actuación anual durante los cinco años, lo cual implicaba una planificación más compleja que en el primer programa que sólo exigía una planificación para el conjunto de los cinco años). También se obligaba al cumplimiento del código de buenas prácticas recogido en el Real Decreto 708/2002. En el año 2006, 1.142 solicitudes con algo menos de 210.000 hectáreas estaban adscritas a este segundo programa.

Otras medidas relacionadas

Aparte de las medidas agroambientales específicas anteriormente comentadas, dentro del variado grupo de actuaciones de desarrollo rural en el marco 2000-2006, pueden citarse otras ayudas por su especial relevancia en la dehesa:

- **Medidas agroambientales de ganadería ecológica y de ayuda a razas autóctonas en peligro de extinción**

En el marco 2000-2006, la medida agroambiental de ganadería ecológica⁶ no ha podido ser solicitada conjuntamente con la agroambiental específica de la dehesa, lo cual ha limitado su aplicación en estas zonas. Así, no llegan a 100.000 las hectáreas de dehesa acogidas a esta agroambiental de ganadería ecológica cuando por sus características es un tipo de ayuda especialmente adaptada a las condiciones de este sistema productivo. Las explotaciones que más se han acogido a la medida son las relacionadas con la producción de terneros al destete y corderos tras un breve período de cebo, con un importante aporte de recursos propios de las explotaciones dada la dificultad y el coste de obtener piensos ecológicos.

En cuanto a la medida agroambiental de razas autóctonas⁷ se ha pretendido fomentar el mantenimiento de unas razas rústicas que forman parte del patrimonio genético del campo andaluz y que, en muchas ocasiones, han sido desplazadas por razas más adaptadas a sistemas productivos con mayores rendimientos. Entre las razas objeto de esta ayuda se ha incluido el apoyo a razas íntimamente relacionadas con la dehesa andaluza: en bovino las berrendas, coloradas y negras, con la mayor parte de los animales primados en las Sierras de Huelva y Sevilla y la raza pajuna (con muy pocos efectivos acogidos a la ayuda). En ovino el merino de Grazalema y en caprino la payoya, ambas razas localizadas fundamentalmente en el entorno de las sierras gaditanas.

- **Indemnización compensatoria para zonas desfavorecidas**

Esta medida de acompañamiento ha tenido como objetivo posibilitar el mantenimiento de las actividades agrarias en determinadas zonas con dificultades para poder llevarlas a cabo. El Reglamento (CE) nº 1257/1999 estableció los tres tipos de zonas desfavorecidas susceptibles de esta ayuda, las zonas de montaña y otras zonas desfavorecidas (por despoblamiento)⁸. Esta ayuda es especialmente importante en la dehesa, ya que más del 90% de los municipios

⁶ En años anteriores, las ayudas a la producción ecológica en Andalucía se desarrollaron en dos programas regionales y plurianuales de ayudas: el primero en 1995 (1996-2000) a través del Reglamento (CE) nº 2078/92 y el segundo en 2004 (2004-2008) mediante el Reglamento (CE) nº 1257/99. En el primer programa la ganadería ecológica aparecía como un tipo más de cultivo denominado pastos y dehesas. En el segundo programa se hizo ya una distinción entre la ganadería y la agricultura ecológica distinguiéndose tres posibles sistemas de producción ganaderos: pastos y rastrojeras, sistemas adeshados y prados y pastizales.

⁷ La medida apareció por primera vez en 1996 con el programa agroambiental derivado del Reglamento (CE) nº 2078/92.

⁸ También se ha aplicado en Andalucía la figura de "zonas sometidas a dificultades específicas", aplicado a municipios en el entorno de los Parques Nacionales de Doñana, Sierra Nevada y entorno del Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar (Carboneras).

enclavados en ella se encuadran también dentro de estas zonas, repartidos casi a la mitad entre los que lo son por ser zonas de montaña y los que lo son por despoblamiento.

Para la percepción de esta ayuda, entre los requisitos exigidos relacionados con los titulares de explotaciones de dehesa localizadas en estos municipios de zonas desfavorecidas se han encontrado el ejercer la actividad agraria a título principal, no sobrepasar una determinada carga ganadera en función de la pluviometría y cumplir con un código de buenas prácticas agrarias habituales⁹.

- **Ayudas a organizaciones relacionadas con la dehesa**

Dentro del POIA se han apoyado actuaciones de prestación de servicios a las explotaciones, entre las que pueden citarse las ayudas a las asociaciones de criadores de razas puras para sus programas de mejora y selección, así como ayudas a las estructuras preventivas de sanidad (Asociaciones de Defensa Sanitaria Ganadera) y de sanidad vegetal, las Agrupaciones de Producción Integrada (APIs) y las Agrupaciones para Tratamiento Integrado en la Agricultura (ATRIAs). En este sentido, la dehesa se ha considerado como un “cultivo” que podía constituir una ATRIA¹⁰, teniendo especial relevancia entre sus actividades de lucha contra plaga y enfermedades las relacionadas con la “seca” del arbolado. En 2006 se contabilizaban en Andalucía algo más de 125.000 hectáreas, integradas en 15 ATRIAS de este tipo.

Para finalizar, pueden citarse otras ayudas del marco anterior dentro del POIA con singular repercusión con la dehesa dada su orientación básicamente ganadera. Entre estas ayudas se han encontrado el apoyo a la implantación y funcionamiento de centros de referencia en los distintos sectores productivos ganaderos, el apoyo a la celebración de ferias, concursos y exposiciones agroganaderas, las ayudas a la construcción o adecuación de centros de limpieza y desinfección de vehículos dedicados al transporte de animales, las ayudas al traslado de explotaciones ganaderas fuera de cascos urbanos y de zonas de servidumbre de cauces públicos, las ayudas a la construcción y adecuación de centros de aislamiento, etc.

También, dentro de las medidas de acompañamiento, puede citarse en relación con la dehesa la ayuda a la forestación de tierras agrarias. Aunque no es posible compatibilizar el aprovechamiento ganadero con el proceso de forestación (por la protección necesaria de las plantaciones) esta ayuda ha posibilitado recuperar tierras con vocación (agro)forestal dedicadas a cultivo, lo que supone disponer de zonas que en un futuro podrían ser potencialmente aprovechables como dehesas.

El nuevo marco 2007-2013

Como se ha comentado anteriormente, el PDR andaluz supone el nuevo marco para la puesta en marcha de una política de desarrollo rural gestionada desde Andalucía y orientada a responder a las necesidades estratégicas de su medio rural¹¹. Este diseño estratégico se ha obtenido a partir del análisis de la situación de partida del sector agrario y agroalimentario, del contexto medioambiental, y de la economía y calidad de vida en las zonas rurales andaluzas. A

⁹ Anexo I del Real Decreto 708/2002.

¹⁰ A partir de la Resolución de 29 de Noviembre de 2004.

¹¹ En todo caso, la estrategia andaluza es coherente con la estrategia y prioridades nacionales plasmadas en el PEN (véase nota 2).

los resultados que se derivan de estos tres análisis trata de dar respuesta la estrategia elegida en el PDR, materializada de forma operativa a través de un paquete de medidas desglosadas a su vez en diferentes actuaciones o líneas de ayuda.

En este contexto, la dehesa es un modelo de explotación que, singularmente, participa plenamente de los objetivos generales que agrupan las medidas del PDR por ejes programáticos: es un sistema productivo, que ofrece productos de calidad (eje 1 del PDR: aumento de la competitividad del sector agrario y forestal), con una gestión íntimamente relacionada con el entorno natural (eje 2: mejora del medio ambiente y del medio rural) y que trasciende el ámbito puramente agrario contribuyendo de forma decisiva al entramado socioeconómico de amplias zonas rurales (eje 3: diversificación de la economía y calidad de vida en las zonas rurales¹²). Así, en la concreción operativa de esta estrategia y en la consecución de sus objetivos, pueden nombrarse las siguientes actuaciones contempladas en el PDR por su relación particular con las dehesas y gestionadas por la Consejería de Agricultura y Pesca.

Medidas agroambientales (medida 214)

Dentro del paquete de estas medidas nuevamente se encuentra una medida específica para la dehesa: “Gestión sostenible en dehesas”, entre cuyos compromisos básicos se encuentran la elaboración de un Plan de Actuación con una duración inicial de 5 años, llevar un cuaderno de explotación, estar integrada la explotación en una Agrupación de Producción Integrada o ecológica, realizar actuaciones de regeneración del arbolado¹³, poda y desbrozado, mantener en la dehesa una carga ganadera mínima y máxima (establecida por municipio, a partir de valores medios oficiales de precipitación anual), recibir la persona titular formación y asesoramiento, etc. También se proponen compromisos voluntarios como la mejora del pastizal (fertilización, sustitución de cultivos...), establecer elementos que faciliten el acceso público (ambos compromisos similares a los de programas anteriores), así como el desarrollo de sistemas de información para la toma de decisiones.

Igualmente continúa la medida agroambiental de ganadería ecológica, el apoyo a las razas autóctonas (que incluye como primables las razas porcinas torbiscal, lampiño y manchado de jabugo) así como una nueva medida agroambiental de apoyo a los desplazamientos estacionales del pastoreo extensivo, reconociendo su función como herramienta para la conservación de sistemas agrarios, su biodiversidad y sus paisajes. Esta medida podrá aplicarse al pastoreo que se dirija estacionalmente a zonas de montaña (recogidas como zonas de pastoreo habitual en los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales de los Espacios Naturales Protegidos) o a zonas específicas delimitadas en un Programa de Actuación del Ganado por la Consejería de Agricultura y Pesca y la Consejería de Medio Ambiente.

Finalmente, cabe citar que los compromisos asociados a estas medidas agroambientales (junto con los de la ayuda al bienestar animal que se cita en el siguiente apartado) suponen ir más allá del nivel mínimo de requisitos ya exigible normativamente (*baseline*). Por ello, debe de significarse el “elevado” nivel mínimo que de por sí ha supuesto la “condicionalidad” (que debe ser cumplida en todo caso por las personas solicitantes de medidas agroambientales¹⁴) en

¹² Las medidas de este eje 3 en el PDR andaluz serán ejecutadas, prácticamente en su totalidad, mediante la metodología LEADER, con grupos diseñando sus propias estrategias de desarrollo con base local.

¹³ Las parcelas objeto de subvención deberán tener una fracción de cabida cubierta comprendida entre el 5 y el 60% con al menos 5 pies por hectárea de árboles del género Quercus, Olea o especies frondosas.

¹⁴ Al igual que por los solicitantes de la mayor parte de las medidas del eje 2.

aspectos del ámbito medioambiental, de salud pública, zoonosidad, fitosanidad y de bienestar animal.

Ayuda al bienestar animal (medida 215)

Muy relacionada con las medidas agroambientales anteriormente comentadas se encuentra la medida del PDR de bienestar animal que, como nivel básico, comporta la obligación de llevar un cuaderno de explotación y elaborar un Plan de Actuación con una duración inicial de 5 años. Las actuaciones dentro de este Plan que pueden ser asumidas en las explotaciones ganaderas se engloban en 5 bloques: mejora de las condiciones de suministro de agua y alimento para los animales (con actuaciones específicas para las explotaciones extensivas), mejora de las condiciones del alojamiento (espacio, cama e iluminación), mejora de accesos al aire libre, prevención de patologías (principalmente en las fases de cría) y acciones dirigidas a erradicar las mutilaciones sistemáticas en los animales.

Inversiones no productivas (medida 216)

Esta medida del PDR refuerza el aspecto multifuncional de las prácticas agrarias, ya que subvencionará inversiones y actuaciones que no den lugar a un aumento significativo del valor o la rentabilidad de las explotaciones pero que supongan una prevención de problemas erosivos, contribuyan a diversificar paisajes o conserven elementos del paisaje agrario de interés natural, cultural y etnográfico, reforzando el carácter de utilidad pública de los espacios de alto valor natural. Con ello, esta medida guarda especial relación con el conjunto anteriormente citado de ayudas agroambientales y de bienestar animal, a las que complementan.

Entre las actuaciones primables se encuentran la corrección de cárcavas mediante fajas arbustivas o arbóreas o instalaciones al efecto, el establecimiento de vegetación arbórea y arbustiva (en setos o plantaciones) como elementos que diversifiquen el paisaje, la conservación de elementos tradicionales (muros de piedra de cerramiento o contención, abrevaderos...), la instalación de abrevaderos y balsas como puntos de agua para la fauna, o de mangadas para el manejo ganadero.

Infraestructuras relacionadas con el desarrollo de la agricultura y la silvicultura (medida 125)

Bajo esta medida del PDR se incluyen varias líneas de ayuda para inversiones en infraestructuras que comprenden el apoyo a obras de construcción, a la dotación de materiales y a sufragar costes generales. Entre las líneas de ayuda con especial relación con la dehesa pueden citarse algunas relacionadas con infraestructuras ganaderas que son continuación del marco anterior como el apoyo a las Asociaciones de Defensa Sanitaria Ganadera, centros de limpieza (de vehículos de transporte de ganado), centros de referencia, etc. En una línea semejante a estas ayudas también continúan en el nuevo marco el apoyo al traslado de explotaciones y la construcción y adecuación de centros de aislamiento (medida 121).

Primera implantación de sistemas agroforestales en tierras agrarias (medida 222)

Con esta medida se pretende apoyar el establecimiento de sistemas mixtos que conjuguen la explotación agraria extensiva y la forestal, compensando los costes que origine su implantación (plantación, protectores, actuaciones silvícolas, etc.). La dehesa, lógicamente, cae dentro del

abanico de sistemas agroforestales que pueden ser objeto de ayuda¹⁵. Por otra parte, esta medida, desde su perspectiva de un aprovechamiento conjunto agrario y forestal, supone un complemento de la medida “tradicional” de forestación de tierras agrarias (medida 221)¹⁶.

Otras medidas relacionadas

Un objetivo clave en este marco 2007-2013 es la formación, con el fin de conseguir un capital humano capaz de dar respuesta a los retos que se le presentan el sector agrario. De ello se derivan ayudas para la implantación y uso por parte de titulares de explotaciones agrarias de servicios de asesoramiento, servicios de gestión y de sustitución (medidas del PDR 111, 114 y 115). Estos últimos son especialmente relevantes en el sector ganadero, al constituir la exigencia de una presencia continuada en las explotaciones uno de los factores que, en parte, explican la dificultad para incentivar el renuevo generacional. Así mismo continúa el apoyo a las explotaciones localizadas en zonas desfavorecidas (medidas 211 y 212), aunque los criterios que actualmente las definen (físicos, socioeconómicos) se encuentran en estos momentos en fase de revisión.

Finalmente, hay que indicar que otro objetivo fundamental del PDR es el fomento de producciones de calidad (medidas 132 y 133), lo cual supone para la dehesa una oportunidad estratégica clave para su desarrollo, ya que si por algo se caracteriza este sistema de explotación es por ofrecer, no tanto grandes producciones, sino productos diferenciados y con calidad intrínseca (en sentido amplio) al incorporar desde su misma base productiva atributos de valor como el respeto ambiental y el bienestar animal.

¹⁵ Otros sistemas agroforestales considerados en esta medida son sotos, setos, herrizas y bosques-islas.

¹⁶ Igualmente existe en el PDR una medida para forestación de tierras no agrarias (medida 223).