A large, vibrant sunflower is the central focus of the cover, set against a background of a sunflower field under a blue sky with soft, white clouds. The sunflower's yellow petals are bright and detailed, while the center is a dense, textured brown.

El Programa de Forestación de Tierras Agrícolas en Andalucía

Sebastián Prieto Rodríguez

Instituto Andaluz de Administración Pública | Premios Blas Infante XVIII Edición



Junta de Andalucía

Consejería de Justicia, Administración Local
y Función Pública

Instituto Andaluz de Administración Pública

**EL PROGRAMA DE FORESTACIÓN DE TIERRAS AGRÍCOLAS
EN ANDALUCÍA**

*Trabajo galardonado con el Premio Blas Infante de Estudio e Investigación
en el ámbito de la Comunidad Autónoma, en su XVIII edición en la modalidad A,
“Andalucía en el punto de mira”, sobre la organización política, social
y administrativa de la Comunidad Autónoma de Andalucía*

**EL PROGRAMA DE FORESTACIÓN DE TIERRAS AGRÍCOLAS
EN ANDALUCÍA**

Sebastián Prieto Rodríguez

El Programa de Forestación de Tierras Agrícolas en Andalucía /
Sebastián Prieto Rodríguez

Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2022
301 p. ; 24 cm. - (Estudios).

Trabajo galardonado con el Premio Blas Infante de Estudio e Investigación en el ámbito de la Comunidad Autónoma, en su XVIII edición en la modalidad A, "Andalucía en el punto de mira", sobre la organización política, social y administrativa de la Comunidad Autónoma de Andalucía

ISBN: 978-84-8333-719-6

1. Política Ambiental. 2. Política Agraria.



ÍNDICE

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN	11
1. CONSIDERACIONES GENERALES.....	11
2. LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE LA POLÍTICA FORESTAL EN ANDALUCÍA.....	13
3. LA NECESIDAD DE LA REPOBLACIÓN FORESTAL.....	19
4. LA INFLUENCIA COMUNITARIA.....	22
5. FUENTES UTILIZADAS.....	29
CAPÍTULO II. EL MARCO EUROPEO	33
1. INTRODUCCIÓN.....	33
2. LA REFORMA DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMUNITARIA.....	34

RESERVADOS TODOS LOS DERECHOS. NO ESTÁ PERMITIDA LA REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL EN NINGÚN TIPO DE SOPORTE SIN PERMISO PREVIO Y POR ESCRITO DEL TITULAR DEL COPYRIGHT

TÍTULO: EL PROGRAMA DE FORESTACIÓN DE TIERRAS AGRÍCOLAS EN ANDALUCÍA

AUTOR: Sebastián Prieto Rodríguez



© INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Edita: Instituto Andaluz de Administración Pública

Coordinación y corrección: Francisco Javier Domínguez Murillo

Diseño y maquetación: Imprenta Flores

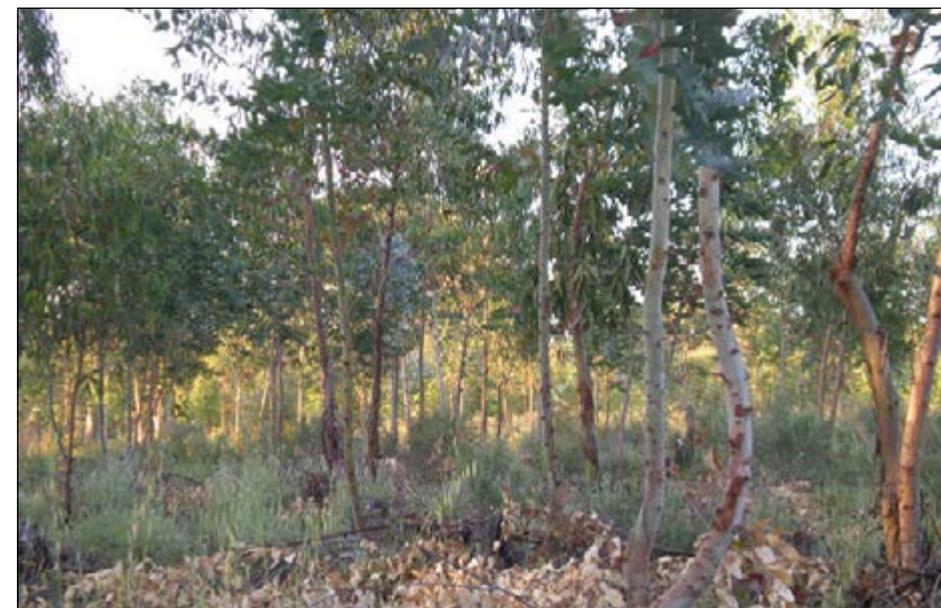
Impresión: Servicio de Publicaciones y Boja

ISBN: 978-84-8333-719-6

3. OBJETIVOS DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN.	38
4. LOS FONDOS ESTRUCTURALES.	47
4.1. Principios de actuación de los Fondos estructurales.	49
4.2. Objetivos de la acción comunitaria. Especial referencia a la agricultura.	50
5. CONSIDERACIONES SOBRE LAS AYUDAS Y SUBVENCIONES.	57
5.1. El régimen comunitario de ayudas a las medidas forestales en la agricultura.	60
CAPÍTULO III. ESTUDIO DE CASO.	73
1. INTRODUCCIÓN.	73
1.1. Objetivos del Programa de Forestación de Tierras Agrarias en España.	86
1.2. Las actividades forestales.	86
1.3. Las ventajas del Programa de Forestación y el Medio Ambiente.	93
1.4. Características de las tierras forestadas.	97
1.5. La importancia de la Ordenación Forestal Sostenible.	99
2. DESARROLLO DEL PROGRAMA.	103
2.1. Introducción.	103
2.2. Estado general de la ejecución del Programa.	108
2.3. La posibilidad de reintegros.	128
2.4. Medidas complementarias.	129
2.5. Especies utilizadas en la forestación.	131
2.6. Características de las explotaciones forestadas.	136

3. LA APLICACIÓN DEL PROGRAMA DE FORESTACIÓN DE TIERRAS AGRARIAS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA.	140
3.1. Introducción.	140
3.2. Diagnóstico de la situación agraria.	143
3.2.1. El Subsector Agrícola.	154
3.2.2. El Subsector Forestal.	157
3.2.3. Corolario.	159
3.3. Solicitudes y requisitos para su aprobación.	164
3.4. Tramitación de los expedientes de ayudas.	168
4. LA APLICACIÓN DEL PROGRAMA DE FORESTACIÓN DE TIERRAS AGRARIAS EN LA PROVINCIA DE HUELVA.	169
4.1. Introducción.	169
4.2. Descripción física de la provincia.	172
4.3. Tramitación de los expedientes del Programa de Forestación de Tierras Agrarias en la provincia de Huelva.	175
4.4. Principales datos sobre el Programa de Forestación de Tierras Agrarias en la provincia de Huelva.	181
CAPÍTULO IV. CONCLUSIONES.	191
1. INTRODUCCIÓN.	191
1.1. Coherencia del Plan Forestal Andaluz con la estrategia medioambiental.	202
2. ASPECTOS TÉCNICOS.	205
3. ESTUDIO DE POLÍTICAS.	211

3.1. Cooperación administrativa.....	220
3.2. De la implementación normativa a la adecuación de estructuras.....	225
3.3. ¿Ayudas o subsidios?.....	239
4. ASPECTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES.....	244
5. EL OBJETIVO PRIORITARIO DE REDUCIR LA FINANCIACIÓN DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMUNITARIA.....	246
6. LA COMUNIDAD DE ACTORES.....	248
6.1. Los responsables de la ejecución de políticas.....	250
6.2. Los beneficiarios directos de las políticas.....	253
6.3. Los colaboradores necesarios en la ejecución de políticas.....	267
BIBLIOGRAFÍA.....	271
ÍNDICE DE FOTOGRAFÍAS, CUADROS, GRÁFICOS Y TABLAS.....	299



CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN

1. CONSIDERACIONES GENERALES

Este trabajo constituye una primera aproximación a una de las vertientes de un tema que en los últimos años viene cobrando una merecida importancia. Gracias a los estudiosos que se han interesado en la mejora de la gestión pública¹, se ha enfocado el presente trabajo desde la perspectiva de que es absolutamente necesaria la evaluación² para poder tomar decisiones acertadas: tratamos pues de contribuir al análisis de Políticas Públicas³ a través de este estudio. No obstante,

¹ El Instituto Andaluz de Administración Pública, en colaboración con la Universidad de Huelva, organizó el primer programa de doctorado sobre Gestión Pública, celebrado durante el bienio 1.996-98, el cual ha tenido continuidad en sucesivas ediciones.

² Es fundamental sobre el tema de la evaluación en los servicios públicos el libro de BALLART, X.: *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso*. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid.1.992.

³ Sobre la cuestión del análisis de Políticas Públicas se puede consultar la multitudada obra de SUBIRATS, J.: *Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la Administración*. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid. 1.994.

el tema que desarrollamos forma parte de un conjunto de políticas públicas que inciden muy directamente en la población y en el medio al que se dirigen, además de ser financiadas, de forma importante, aunque no en su totalidad, por la Unión Europea, con lo que de la investigación se pueden extraer conclusiones que van más allá de la parcela estudiada.

El propósito de este estudio no es otro que el de ahondar significativamente en uno de los campos de actuación de la gestión pública desde la perspectiva del análisis de Políticas Públicas, intentando contribuir con ello a la necesaria evaluación de las actividades de las administraciones estatales, autonómicas y locales, obteniendo conclusiones sobre su viabilidad y factibilidad⁴, y por supuesto, sobre el éxito o fracaso del concreto ámbito que nos proponemos analizar. Podemos estar de acuerdo con Aguilar Villanueva en que el análisis de Políticas Públicas no es la panacea del Estado existente en las sociedades actuales, pero sí una “propuesta, exigencia y método de elaboración de políticas racionales: inteligentes, eficientes y públicas.”⁵ Por tanto, es necesario someter las diferentes políticas a este tipo de análisis para poder discutir, debatir, criticar, reajustar, y en su caso, definir nuevas orientaciones de Políticas Públicas.

En nuestro caso la política que pretendemos analizar es la de Forestación de Tierras Agrarias en Andalucía, tomando como modelo significativo la provincia de Huelva. Dicho programa se ejecutó, en una primera etapa, durante los años que transcurren entre 1.993 y 1.999. Esto quiere decir que existe ya un abundante material sobre el que hemos podido trabajar, aunque las previsiones actuales son que el programa se siga desarrollando en el futuro. En realidad, este régimen de ayudas a la Forestación en Tierras de Labor es considerado como el subprograma I del programa de ayudas para fomentar las inversiones forestales en explotaciones agrarias y acciones de desarrollo y aprovechamiento de los bosques en zonas rurales de la Comunidad Autónoma andaluza, elaborado por la Consejería de Agricultura y Pesca del Gobierno regional.

Además, la sociedad, en general, está cada vez más interesada en la gestión de las Administraciones Públicas. La democratización del Estado ha contribuido, decisivamente, a la participación de los ciudadanos en la gestación de políticas a

⁴ Es necesario determinar las intervenciones factibles, puesto que no es lo mismo lo que se puede hacer y lo que se debe hacer. Hay que tener presente lo que una entidad pública o privada puede y no puede hacer. Esto dependerá de las circunstancias que la entidad puede modificar, en el área donde se mueve. Para profundizar sobre el tema ver MAY, PETER, J.: “Claves para diseñar opciones de Políticas.” En *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Colección “Antologías de Política Pública.” 3ª antología. Edición al cuidado de AGUILAR VILLANUEVA, LUIS F. Editorial M. A. Porrúa. México. 1.996. pág. 246.

⁵ AGUILAR VILLANUEVA, LUIS F.: *El Estudio de las Políticas Públicas*. Colección “Antologías de Política Pública.” 1ª Antología. Edición al cuidado de AGUILAR VILLANUEVA, LUIS F. Editorial M. A. Porrúa. México. 1.996. Pág. 6.

través de los partidos, sindicatos u otras asociaciones de tipo sectorial, así como por medio de las manifestaciones públicas, bien en la calle, o bien por la difusión que llevan a cabo los distintos medios de comunicación. El hecho de tener que valorar cada cuatro años la gestión pública hace que los ciudadanos procuren estar informados del éxito o fracaso de las políticas emprendidas, sobre todo de aquéllas que tienen un efecto directo en sus bolsillos. Así, especialmente, llaman la atención las reformas emprendidas en la Política Fiscal, y las que se encaminan a la actualización de las medidas de fomento, en general, y, especialmente, las del mercado de la vivienda y de otros bienes de demanda muy extendida en nuestras sociedades. Por último, los ciudadanos se preocupan mucho de lo que se hace con los ingresos recaudados a través de los diferentes tributos, valorando el empleo de los recursos obtenidos, y si las medidas redistributivas tienen los efectos deseados.

“Las nuevas exigencias sociales plantean la necesidad de saber qué se hace con nuestro dinero gestionado por los poderes públicos, para qué sirve la acción de gobierno, cómo recibir señales que nos indiquen si estamos acertando o no. Desde este punto de vista, evaluar políticas implica conocer opiniones, relacionar criterios de valor con resultados. Ello tiene evidentes implicaciones para una administración como la española que quiere cambiar y modernizarse: dar a conocer grados de apoyo, modificar conductas, conocer puntos débiles o potencialidades, aprender del propio examen de lo realizado.”⁶

2. LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE LA POLÍTICA FORESTAL EN ANDALUCÍA.

La Política Forestal de la Junta de Andalucía se enmarca dentro de una serie de actuaciones englobadas en el Plan de Modernización de las Estructuras Agrarias y, del que constituye uno de los programas estratégicos básicos. Según Michael Barzelay y José María O’Kean “durante los primeros años de existencia de la Junta de Andalucía, el enfoque estratégico de la Administración Pública se puso de manifiesto al menos en un caso.”⁷ El caso al que hacen alusión los autores está descrito en la obra de referencia, en el cual desarrollan la forma en que un auténtico Gestor Público llega a ser capaz de poner en marcha un nuevo organismo y valiéndose de ese enfoque estratégico necesario en toda Administración Pública logra elevar las posibilidades empresariales y sociales de la zona de Macael, de la industria del mármol en esta región. Lo fundamental no es el caso concreto a través

⁶ SUBIRATS, J., prólogo del libro de BALLART, X.: *Op. Cit.* Pág. 21.

⁷ BARZELAY, MICHAEL Y O’KEAN, JOSÉ MARÍA: *Gestión Pública Estratégica. Conceptos, Análisis y Experiencias: El Caso IPIA*. Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid. 1.992. Pág. 13.

del cual se ha puesto de manifiesto este nuevo enfoque estratégico, novedoso al menos, en la Comunidad Autónoma andaluza, sino la nueva mentalidad de trasladar al sector público las formas de pensar de la empresa con las acertadas matizaciones que son necesarias. La programación estratégica es básica para poder alcanzar los objetivos que se pretenden.

“La planeación estratégica es el proceso en el que se decide acerca de los objetivos, de los recursos necesarios para obtener esos objetivos y de las políticas que deben regir la adquisición, el uso y la disposición de esos recursos... El control administrativo es el proceso por medio del cual los administradores aseguran que los recursos se obtengan y sean utilizados efectiva y eficientemente para dar cumplimiento a los objetivos de la organización...”⁸

Antes de iniciar una programación de carácter estratégico es fundamental fijar los objetivos que esa programación debe alcanzar en su implementación. El Pleno del Parlamento de Andalucía, en la sesión celebrada durante los días 14 y 15 de noviembre de 1.989, aprobó el **Plan Forestal Andaluz**, que constituye un detenido análisis y diagnóstico de la realidad forestal de la Comunidad Autónoma. Dicho Plan aprobó los objetivos y las líneas de actuación a seguir en la Política Forestal. En la introducción a las Bases para la Ley Forestal de Andalucía, elaboradas por la Consejería de Agricultura y Pesca, se define al Plan Forestal Andaluz como el instrumento que debe permitir poner en práctica la nueva Política Forestal de la Junta. También se señala que el fin primordial de ésta debe ser compatibilizar el mantenimiento e incremento de la producción múltiple de los montes andaluces con la protección y restauración del medio natural, en armonía con el desarrollo socioeconómico y cultural de la Comunidad Autónoma.

En cuanto a los objetivos prioritarios del Plan Forestal Andaluz se hacen constar los siguientes:

- Lucha contra la desertificación y erosión.
- Protección de ecosistemas de singular valor natural y de especies en peligro de extinción.
- Restauración de ecosistemas forestales degradados.
- Defensa contra los incendios y plagas forestales.

⁸ KATZ, DANIEL y KAHN, ROBERT: *The Social Psychology of Organizations*. Wiley. New York. 1.966. Pág. 203. (Citado por ELMORE, RICHARD F.: “Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales.” En *La Implementación de las Políticas*. Colección “Antologías de Política Pública.” 4ª Antología. Edición al cuidado de AGUILAR VILLANUEVA, LUIS F Editorial M. A. Porrúa. México. 1.996. Pág. 194.)

- Utilización racional de los recursos naturales renovables e incremento de sus producciones.
- Compatibilizar el uso social, recreativo y cultural del monte.
- Generar las condiciones socioeconómicas que eviten el desarraigo de las comunidades rurales.
- Adecuada asignación de los usos del suelo agrícola y diversificando el paisaje rural mediante la conservación y recuperación de enclaves forestales en zonas agrícolas.



Fotografía 3. Paisajes áridos. Sorbas. (Almería).

Según las Bases para la Ley Forestal de Andalucía el Plan supone una importante renovación de la gestión forestal seguida hasta entonces, para adecuarla a las nuevas demandas sociales sobre los espacios forestales referidas fundamentalmente a unos usos socio-recreativos crecientes y a la conservación de sus valores ecológicos y estéticos, sin que ello suponga renunciar a las tradicionales funciones productoras y protectoras de las mismas. Por otro lado, debemos hacer referencia al **Plan de Modernización de las Estructuras Agrarias**, uno de cuyos principales objetivos era acelerar el proceso de adaptación de la Comunidad Autónoma de Andalucía

a la Política Agraria Comunitaria (PAC) y que, junto a las inversiones en materia forestal, incluía las relativas al aprovechamiento del agua, como los dos programas estratégicos más sobresalientes. Por supuesto, también se programaron otras actuaciones de carácter complementario para la implementación de estas políticas.

El problema de la implementación de las Políticas Públicas ha sido hasta ahora un campo que la investigación científica tenía injustamente relegado a un segundo plano, por no decir que había sido completamente ignorado, cuando en realidad es fundamental para el cumplimiento de los objetivos propuestos en la programación política. Los investigadores se ocupaban de la formulación de las políticas como la cuestión central en la que se debía volcar la actividad de todos los sectores protagonistas en el proceso de la *policy*. Sin embargo, después de una perfecta formulación todo se puede venir abajo si la etapa subsiguiente en el proceso no tiene la evolución adecuada. “Hay una triste historia de políticas fracasadas. En parte por errores de diseño, en parte por defectos de implementación de las políticas.”⁹

Por supuesto, toda política suele ser pensada para llevarse a cabo y no para dormir el sueño de los justos acabando en papel mojado. Aunque a este respecto la Política tiene muchos ejemplos que ofrecen una visión totalmente contradictoria de lo que aquí exponemos como lo más racional. No obstante, el campo de la implementación de Políticas Públicas viene siendo estudiado ampliamente en las últimas décadas, desde que los investigadores norteamericanos han empezado a preocuparse por ella, de ahí la importancia de entender “...el contexto sociopolítico norteamericano que ocasionó los estudios de implementación y que llevó a descubrir su centralidad para el éxito o fracaso de una política: las políticas de reforma social de los años sesenta.”¹⁰ En todo caso, y aunque volvamos a incidir con mayor profundidad a lo largo de este estudio sobre el tema de la implementación, es indiscutible concluir la importancia de la implementación para la adecuada consecución de los objetivos propuestos por parte de cualquier política.

“...El defecto de la vaguedad o el exceso de la pormenorización conducían igualmente a la conclusión de que las más nobles intenciones y las más generosas promesas de reforma social eran derrotadas en el tránsito de la decisión a las operaciones, en la puesta en práctica de leyes y programas. Parecía que un destino fatal acompañaba a las políticas sociales, sin importar el diseño operativo o la secuencia de esfuerzos y actores. Las investigaciones fueron descubriendo los diversos factores que afectaban la puesta en marcha

de las políticas gubernamentales. Estos factores (distorsiones burocráticas, resistencias locales, conflictos intergubernamentales, heterogeneidad de intereses, diversidad de situaciones, indiferencia de los beneficiarios...) demostraban que la promulgación de leyes buenas o el buen diseño (científico-tecnológico) de un programa gubernamental no eran condiciones suficientes para el éxito efectivo de una política.”¹¹

Uno de los principales objetivos de las políticas agrarias era remover los obstáculos de carácter estructural que impedían el adecuado desarrollo del potencial de la agricultura andaluza, conservando los recursos naturales y mejorando la calidad de vida en el medio rural. La orientación de la agricultura de la Comunidad Autónoma de Andalucía debía enmarcarse en los criterios de ordenación general de la economía y de la Política Agraria estatal y de la Unión Europea, aprovechando las ventajas comparativas del sector agrario andaluz.

En el Plan Forestal Andaluz queda plasmada la planificación a largo plazo, nada menos que a sesenta años, de la Política Forestal de la Junta de Andalucía. Desde la fecha de su aprobación se están llevando a cabo las actuaciones en él encomendadas, teniendo en cuenta las directrices que en él se marcan, tanto en los montes públicos como las correspondientes a la tutela de los montes particulares. Esta Política que debe aplicarse a lo largo de la vigencia del Plan, será, sin embargo, sometida a las revisiones que en el mismo se prevén cada cinco años, de las que pueden derivarse las actualizaciones que fueran necesarias. Es decir, el propio Plan está poniendo de relieve la importancia que tiene para el desarrollo de cualquier política la evaluación intermedia. Sin ésta no sería posible la mejora de las políticas emprendidas. No sería recomendable que cualquier política, y con mayor motivo si se planea a tan largo plazo, no incluyera entre sus medios de control la realización de evaluaciones intermedias. Así habla Subirats de la utilidad de la evaluación para obtener acciones inmediatas o cambios en los programas de actuación derivados de los resultados obtenidos.¹² Es esencial, por tanto, recurrir a la evaluación para poder obtener una visión clara de cuál ha sido el impacto de la política que se lleva a cabo y si los objetivos que se pretendía alcanzar han sido logrados y también medir hasta qué punto lo han sido. Pero para poder evaluar correctamente es necesario establecer una serie de indicadores que nos orienten fielmente sobre la consecución de las metas previstas. Volveremos más profundamente sobre la importancia que tiene la evaluación para la adecuada realización de las Políticas Públicas y sobre los mecanismos que deben ponerse en marcha para que la evaluación sea útil y de los resultados esperados.

⁹ AGUILAR VILLANUEVA, LUIS F.: *La Implementación de las Políticas*. Colección “Antologías de Política Pública.” 4ª Antología. Edición al cuidado de AGUILAR VILLANUEVA, LUIS F Editorial M. A. Porrúa. México. 1.996. Pág. 16.

¹⁰ *Ibid.* Pág. 17.

¹¹ *Ibid.* Pág. 26.

¹² SUBIRATS, J.: *Op. Cit.* Pág. 155.

En los Planes de Ordenación de Recursos Naturales¹³ del territorio forestal andaluz, cuya redacción facilita la cumplimentación del Plan Forestal, se concretan las distintas actuaciones según las características ecológicas, físicas y socioeconómicas de cada una de las unidades elegidas como ámbitos de la planificación.

En cuanto al desembolso económico que los gestores del Plan Forestal Andaluz preveían llevar a cabo con motivo del mismo debemos hacer referencia a los 23.350 millones de pesetas que, como gastos de inversión anual mínima, se contemplaban para las primeras diez anualidades. Las necesidades que se pretendía atender con estas inversiones eran muy variadas y no se reducían únicamente a la repoblación forestal, sino que abarcaban la reparación y construcción de caminos rurales, como elementos fundamentales en la integración territorial y del desarrollo rural. El plan de caminos rurales se ha articulado sobre la red de los que ya existían y parte de las vías pecuarias, que se han ido recuperando para este uso público. Las antiguas vías pecuarias han sido también aprovechadas para otros usos alternativos, así, los recreativos o como vías de comunicación. En cuanto a los aprovechamientos forestales, las inversiones han servido, además, para aumentar la lucha contra los incendios, mediante la construcción y adecuada preparación de cortafuegos. Las vías pecuarias han servido, asimismo, a este fin. Otro objetivo importante de las inversiones forestales ha sido la construcción de nuevos puntos de agua, así como la mejora de los ya existentes. Otras inversiones, a las que alcanza la previsión que se hace en el Plan, son los tratamientos silvícolas, la electrificación rural, la producción de plantas y fomento del viverismo, obras en hidrología, regeneración de masas forestales y especial atención a los núcleos forestales enclavados en lugares de singular significación ecológica.

Como se pone de manifiesto en el Plan Forestal Andaluz, se deben impulsar las acciones en aquellas zonas con mayor peligro de erosión y desertificación, incentivando la reconversión de terrenos agrícolas marginales en terrenos forestales, además de dar prioridad a las actuaciones que estimulen el desarrollo rural de las zonas que son objeto de actuación¹⁴. En la intención de los redactores del Plan

¹³ Los Planes de Ordenación de Recursos Naturales junto a los Planes Rectores de Uso y Gestión y los Planes de Gestión, constituyen los instrumentos principales y para la planificación de los recursos naturales y marcan las directrices básicas del manejo de los espacios naturales.

¹⁴ En unas declaraciones que el Delegado Territorial de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural en Almería realizó a la prensa con motivo de la visita que una delegación de la Administración China efectuó a la provincia andaluza para interesarse por la planificación y desarrollo de la gestión de la Política de Reforestación en la zona se pone de manifiesto que cerca de 26.000 hectáreas en Almería se mantienen calificadas como de uso forestal tras la intervención en ellas del Programa de Forestación de Tierras Agrícolas en Andalucía.

En la actualidad el nuevo Plan de Desarrollo Rural (PDR) 2.014-2.020 para Andalucía se encuadra en la Estrategia Europea 2.020, basada en un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, que presta una atención especial a la simbiosis de la actividad económica y el medio ambiente. Implementa medidas como la M8 destinadas a inversiones en el desarrollo de zonas forestadas y mejora de viabilidad de los bosques. [Http://www.lagacetadealmeria.es](http://www.lagacetadealmeria.es). *La Gaceta de Almería*, 19 de noviembre de 2.016.

estaba que los Planes de Transformación Forestal afectaran a 140.600 hectáreas, suponiendo un volumen de inversiones a ejecutar en el medio plazo 36.445 millones de pesetas (más de 219.038 mil euros), lo que generaría en su ejecución 8'2 millones de jornales. Debemos recordar que con anterioridad a la aprobación del Plan Forestal Andaluz ya se había venido actuando por la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia forestal con unas inversiones para la modernización de las estructuras agrarias de 26.461 millones de pesetas (159.033.812 euros) lo que había supuesto la generación de más de 3'5 millones de jornales y la repoblación de un total de 19.136 hectáreas. Además, como inversiones complementarias a las anteriores se habían realizado tratamientos silvícolas en 16.132 hectáreas, obras en hidrología por un total de 89.606 metros cúbicos, regeneraciones de las masas forestales en 22.348 hectáreas y nuevos caminos forestales por un total de 1.218'7 kilómetros. Además, en materia de viveros es importante constatar la producción de más de 101 millones de plantas.

3. LA NECESIDAD DE LA REPOBLACIÓN FORESTAL.

La importancia de los bosques para la vida humana no puede ser discutida por nadie y ha sido probada de forma científica sin dejar lugar a dudas. Para la creación de bosques es necesaria la plantación de árboles, y conveniente, la mejora de las condiciones donde se desarrollen las plantaciones. La forestación y reforestación son actividades encaminadas directa o indirectamente, en algunos casos, a la mejora de los bosques y, por tanto, a elevar la calidad de vida del ser humano. Las desaparecidas civilizaciones de Mesopotamia, Fenicia, Cártago, Persia, etc., tuvieron como base de su brillantez la fertilidad de los terrenos sobre los que dichos imperios se establecieron. Los desiertos que hoy cubren aquellas tierras nos dan a entender el proceso de erosión a que se vieron sometidas, hasta perder su fertilidad y estabilidad. Esta trágica situación no es más que el terrible efecto de la acción del hombre a lo largo de la historia sobre un medio natural inestable. En Andalucía, la despreocupada acción del hombre se inició hace más de tres mil años con los primeros poblamientos de la costa mediterránea y de la región Bética. Posteriormente con la llegada de los romanos, y después, con la venida de la invasión musulmana se comenzaron a cultivar grandes extensiones de terreno que antes eran bosques. De todas formas, la mayor degradación se produce a lo largo de los siglos XIX y XX con la revolución industrial, la mecanización de las labores agrarias, y la explosión en número de los incendios forestales. Finalmente, en los días que vivimos, el mayor peligro que sufren nuestros bosques es el de la contaminación.

Aparte de esto, Andalucía presenta unas singulares características que la hacen especialmente proclive a la defensa de sus tierras forestales, ya que la vegetación de la

Comunidad Autónoma andaluza está constituida, de manera principal, por bosques de tipo mediterráneo de alcornoques y encinas. No obstante, los múltiples biotopos presentes en Andalucía, unidos a su peculiar orografía, climatología y situación geográfica, permiten la existencia de un elevado número de especies vegetales muy diversas. Sólo en el territorio de la Comunidad Autónoma se han descrito cerca de 3.000 especies vegetales, de las que 550 son endemismos exclusivos de nuestra región, lo cual supone una riqueza botánica mucho mayor que cualquier otra en Europa. Además de la enorme variedad vegetal, Andalucía presenta, también una gran diversidad faunística. Para fomentar una mayor concienciación, entre los andaluces, de la importancia de conservar los bosques hay que resaltar que la vegetación mediterránea representa una eficaz barrera protectora frente al avance de los desiertos. La desertificación está íntimamente relacionada con la deforestación, y ésta, con la explotación intensiva del suelo y con la erosión. Estos tres fenómenos tienen una particular incidencia en la Península Ibérica. Debemos señalar que el 25% del suelo español está afectado por la desertificación. Hay provincias como la de Almería que tienen un porcentaje superior al 60% de suelos afectados por este fenómeno. Como consecuencia de la abrupta geografía y de la composición fundamentalmente arcillosa de las tierras, que las hace altamente impermeables, junto con una climatología que alterna largos periodos de sequía con un régimen de lluvias intensas y concentradas, y añadiendo a todo esto, la gran cantidad de incendios que asolan los bosques españoles, las aguas continentales arrastran al océano Atlántico, y sobre todo al mar Mediterráneo, millones de toneladas de tierra anualmente.



Fotografía 4. Alcornocal. Sierra de Aracena y Picos de Aroche. (Huelva).

Además, esta erosión se produce sobre la capa más superficial del suelo, que es la más fértil. Pero la causa más importante de todas, que hace que se desertifiquen en España un millón de hectáreas cada año, es la de los incendios forestales. En los veinte años que preceden a la década de los noventa, ardieron sólo en Andalucía cerca de medio millón de hectáreas, en 11.048 incendios forestales, lo que supone que el 5'34% de la superficie de la Comunidad Autónoma quedó calcinada¹⁵. Aquí debemos aportar el dato de que entre 1990 y 2012, es decir, en veintitrés años, teniendo en cuenta que el Programa inicia su ejecución en 1993, la superficie que ardió se redujo a poco más de la mitad, aproximadamente a unas 268.000 hectáreas, según los sistemas de indicadores ambientales de la Red de Información Ambiental de Andalucía. Además, el año con mayor superficie quemada fue 1991 con más de 65.000 hectáreas. No obstante, lo que nos debe hacer reflexionar más seriamente sobre este problema es que, en su mayor parte, esos incendios habían sido provocados por el hombre. Solamente, poco más del uno por ciento tiene un origen completamente natural. El resto guarda, más o menos directamente, relación con actividades humanas. De este modo, únicamente con la colaboración de todos, podemos frenar la degradación de nuestro entorno y aspirar a una mayor calidad de vida. En concreto, en la provincia de Huelva existe un riesgo de erosión elevado para el 16'7% de la superficie total. Este porcentaje es el más pequeño de los que señalan el riesgo de erosión en las provincias andaluzas.

Precisamente la aprobación por el Parlamento de Andalucía del Plan Forestal Andaluz respondía a la necesidad, entre otras, de detener el proceso de desertificación en nuestra Comunidad y de compatibilizar la protección y restauración del medio natural con el desarrollo socioeconómico. Con éste se pretende alcanzar en el plazo de sesenta años (1.990-2.050), entre otros, los siguientes objetivos:

- La conservación de la cubierta vegetal, en especial del monte mediterráneo, de los suelos y de los recursos hídricos.
- La protección de los ecosistemas para garantizar su gran diversidad biológica.
- La restauración de ecosistemas forestales degradados y la defensa contra los incendios, plagas y enfermedades forestales.
- La adecuada asignación de los usos del suelo, para fines agrícolas o forestales.
- La utilización racional de los recursos naturales renovables.
- La generación de condiciones socioeconómicas que favorezcan el progreso de las comunidades rurales.

¹⁵ Sobre los perniciosos efectos de los incendios forestales y la necesidad de restaurar los bosques calcinados se puede consultar la siguiente obra:
WWF/ADENA: *Los bosques después del fuego*. Amaya Asiain y Guillermo Prudencio. Madrid. 2.014.

4. LA INFLUENCIA COMUNITARIA.

En el Tratado de Roma de 1.957 la agricultura es un aspecto importante que merece el interés de los precursores de la Unión Europea.

“La agricultura ocupa un lugar especial en la política comunitaria. Es una de las ‘bases de la Comunidad’. Una gran parte de la normativa comunitaria se refiere al sector agrario. A la agricultura se dedican más de las dos terceras partes del presupuesto comunitario. La preocupación comunitaria por la agricultura se basa ante todo en dos hechos: asegurar la alimentación de la población ha sido siempre uno de los centros clave del comercio estatal. [...] Los ingresos de los campesinos [...] deben ser suficientes para mantener en actividad la empresa familiar europea, precisa para asegurar el autoabastecimiento y para evitar que la mano de obra familiar emigre del campo a la ciudad. [...] Dado el enorme significado de la agricultura para el bienestar general de toda la población de la Comunidad Europea, en el Tratado constitutivo de la CEE se establecieron también las normas para la formación y organización de un mercado agrario común. [...] Las bases de la política agraria común se fijaron inmediatamente después de la entrada en vigor del Tratado CEE en la conferencia de Stresa (Italia), celebrada en julio de 1.958.”¹⁶

En aquel momento, cuando se diseñó la Política Agrícola Común, se fijaron unos objetivos que, entonces, parecían razonables, a saber, incrementar la producción para garantizar el suministro a los ciudadanos y asegurar unos precios adecuados tanto para los agricultores, que les permitieran mantener unos ingresos dignos, como para los consumidores, en cuanto a preservar la estabilidad de los mercados.

Cuando España ingresa en la Comunidad en el año 1.986, esta Política ya está en revisión. Las medidas presentadas por Jacques Delors, presidente de la Comisión Europea, un año antes, cuestionaban la capacidad presupuestaria para financiar los excedentes, que ya se producían en la agricultura comunitaria. El Reino Unido argumentaba con rotundidad que no estaba dispuesto a poner más dinero si no se producía una restricción en la producción. Además, se estaban generando problemas a nivel del comercio internacional, ya que la Organización Mundial del Comercio no veía con buenos ojos las ayudas y subvenciones que recibían los agricultores comunitarios, pues, de esta manera, podían bajar el precio de sus producciones en el mercado.

¹⁶ COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: La unificación europea. Nacimiento y desarrollo de la Comunidad Europea. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. 1.990. Luxemburgo. Pág. 48.

“En medio de los profundos cambios observados en la importancia económica, estructura, dirección y composición del comercio agrícola mundial durante los tres pasados decenios, han aparecido algunos rasgos paradójicos. Si bien ha perdido importancia en relación con el total del comercio, el comercio agrícola ha continuado siendo un elemento decisivo en las economías de numerosos países. No obstante, por lo general han sido las economías que dependen menos de él las que han conseguido los mayores avances en su cuota de dicho mercado. [...] Las exportaciones de la Unión Europea (UE) representan todavía el 13 por ciento del total mundial, frente al 8 por ciento en los primeros años sesenta. La UE ha continuado siendo, con gran diferencia, la principal zona de importación del mundo, aunque su parte en las importaciones mundiales procedentes del exterior de la Comunidad ha tendido a disminuir.”¹⁷

Bien es cierto que hoy ya no se considera una explotación modélica aquella que más produce, si no que hay otras exigencias, como la disminución de costes, la conservación del Medio Ambiente, evitar la sobreproducción y mejorar la calidad de vida, según predica el Libro Verde de la Comisión Europea de 1.985¹⁸. De hecho, en la primavera de 1.992 se presentaron nuevas propuestas para la

¹⁷ FAO: El estado mundial de la Agricultura y la Alimentación, 1.995. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN. Roma. 1.995. Págs. 202 y 211. “Un rasgo importante de la OMC será un nuevo mecanismo de solución de diferencias. [...] La fuerte competencia exportadora durante los años ochenta fue el trasfondo en que se introdujeron las reformas agrícolas de la Ronda Uruguay. La ampliación de los mercados y el auge de los productos básicos en los años setenta dejaron rápidamente paso a una situación de estancamiento de la demanda en los países en desarrollo y en los países de economía planificada, agobiados por la deuda y otras crisis económicas. La producción, estimulada por los altos precios agrícolas, y las elevadas subvenciones continuaron aumentando en la medida en que se contraían los mercados. [...] La eliminación de las intervenciones en el sistema agrícola sólo se podía conseguir mediante acuerdos internacionales para la supresión de políticas perturbadoras del comercio en el sector de la agricultura.”

FAO: Op. Cit. Págs. 243, 244 y 245.

¹⁸ Según este documento se puede entender por explotación agrícola ejemplar, aquella cuya función esencial sigue siendo el suministro de alimentos, que ocupa un número significativo de personas, profesionales y bien formadas, sobre todo el Jefe de Explotación, con unas estructuras modernizadas y más competitivas; colaborando al mantenimiento del tejido social en las zonas rurales para conservar el Medio Ambiente y salvaguardar los paisajes creados a lo largo de milenios por las actividades agropecuarias; mediante empresas, fundamentalmente de carácter familiar, con prácticas no perjudiciales e incluso favorables para el medio físico y menos intensivas, que benefician, por tanto, a la sociedad en general, pero que asumen sus propios riesgos como tal actividad empresarial. Para ello es necesario incentivar la permanencia en el campo de propietarios y empleados, a diferencia de lo ocurrido en décadas anteriores. Es posible la dedicación a tiempo parcial a otras actividades no agrícolas, fuera o dentro de la propia explotación, como el caso del turismo rural o de reservas naturales. Para asegurar un nivel de vida justo a la población agrícola, y debido a su labor para el conjunto de la sociedad, como protectores del Medio Ambiente, mantenedores del tejido social en las zonas rurales y fuente de empleo que, en otro caso, pasaría a engrosar la tasa de desempleo en las áreas urbanas, es necesario una compensación financiera para estas explotaciones, que además, no deben dar lugar a excedentes; con el consiguiente ahorro en las partidas presupuestarias del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria, y que tienen que aumentar en calidad, sus productos. En definitiva, deben ser producciones más orientadas por la demanda real del mercado.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: Perspectives for the Common Agricultural Policy (Communication of the Commission to the Council and the Parliament). Paper. COM(85) 333 final. Office of European Communities Official Publications. Luxembourg. 1.985.

reforma de la PAC, el conocido como segundo paquete Delors, para conducir la agricultura de la Unión hacia un mejor puesto en cuanto a su competitividad internacional, de manera que la reducción de las ayudas no supusiera una merma en la renta de los campesinos; una eliminación de la burocracia inútil, mediante una descentralización parcial; y un mayor impulso en el desarrollo del medio rural, con la integración en su entorno natural.

Por tanto, la incorporación en 1.986 a las Comunidades Europeas ha abierto las fronteras a un mercado mucho más amplio, al mismo tiempo que nos ha introducido en una política de precios cada vez menos proteccionista. La reforma de la Política Agraria Comunitaria (PAC), cuyo proceso de definición se va perfilando paulatinamente en los diferentes mercados y productos, con una primera finalidad de reducir excedentes y abrir poco a poco las fronteras comerciales, está haciendo bascular la política de protección de los precios agrarios hacia otras políticas de apoyo a las rentas de los agricultores por los servicios que prestan a toda la sociedad conservando el espacio natural. En este cambio se enmarca perfectamente la programación para la Forestación de Tierras Agrícolas, que constituye una adaptación de las rentas de los agricultores para que dejen de generar excedentes en los productos agrícolas y, por el contrario, colaboren a la conservación del medio ambiente y a la protección de los espacios naturales, compensando las posibles pérdidas o disminuciones de renta mediante las ayudas que acompañan a los programas de forestación.

Estas adaptaciones en la orientación de la Política Agrícola han incidido en el momento en que transcurría el período transitorio de incorporación de España a la Comunidad Económica Europea y, según varios autores, condicionaron la negociación del acuerdo de adhesión. Hay que tener en cuenta que ésta se produjo en un momento de revisión, como hemos comentado anteriormente; la etapa más positiva para los agricultores europeos ya había terminado.

“Se han hecho muchas críticas sobre la negociación en el capítulo agrícola, atribuyéndole falta de coordinación y de estrategia a largo plazo para situar nuestra agricultura en buena posición dentro del contexto comunitario. También se ha mencionado un cierto grado de frivolidad y desconocimiento en el proceso negociador, incluso el haber sacrificado la agricultura por otros intereses económicos y/o políticos.”¹⁹

En efecto, en las negociaciones de adhesión se observa que los intereses políticoeconómicos primaron frente a los de ciertos sectores de la agricultura tradicional mediterránea, ampliamente representados en España. Las particularidades de nuestra agricultura no se defendieron con suficiente fuerza frente a los beneficios de que gozaba la centroeuropea.

¹⁹ LARREA EREÑO, S.: *Agricultura, horizonte 2.005*. Ediciones Mundi-Prensa. Bilbao. 1.998. Pág. 19.

“La adhesión de España a la Comunidad Europea en 1.986 se produjo en momentos de crisis de la Política Agrícola Común. [...] Se esperaba mucho, quizá ingenuamente, de las posibilidades y del potencial de nuestros productos mediterráneos, sobre todo de las frutas y hortalizas. [...] En nuestra opinión, España, en las negociaciones de Bruselas, no supo o no pudo hacer ver la singularidad de nuestra agricultura mediterránea y sus limitaciones frente a la agricultura centroeuropea. [...] No es admisible, al establecer las medidas de la reforma de la PAC, aplicar el mismo tratamiento a la agricultura española y a la centroeuropea, pues son totalmente distintas. España está malogrando la oportunidad de crear una agricultura competitiva y de calidad, adaptada al medio, y que sea viable a largo plazo, en vez de ocuparse tanto, y sólo, de los aspectos burocráticos y administrativos y de las subvenciones. España tiene un modelo de agricultura singular, propia del área mediterránea, debido a la aridez y a la existencia, bastante generalizada, de suelos de baja calidad con relación a otras regiones agrícolas centroeuropeas. [...] Hasta ahora la aplicación de la Política Agrícola Comunitaria no está contribuyendo a implantar en el Mediterráneo sistemas agrícolas que puedan ser considerados como sostenibles. [...] La agricultura mediterránea está siendo empujada hacia una actitud competitiva con la agricultura del norte y centro de Europa, donde tiene todas las de perder.”²⁰

Al aplicar las mismas medidas de reforma sobre dos campos tan diferentes, los resultados, no se podía esperar que fueran positivos para ambos, más teniendo en cuenta el tiempo que había dispuesto el sistema agrario centroeuropeo para fortalecerse y preparar sus estructuras ante lo que era inevitable. Además, la discriminación favorable a los pequeños agricultores para aplicar las ayudas estructurales se redujo considerablemente desde la propuesta inicial.

Todo este conjunto de factores ha propiciado que la influencia de la Unión Europea en el desarrollo de la agricultura española no haya sido tan positiva como se podía pensar del simple análisis de los datos sobre aportaciones de los Fondos Estructurales, principalmente del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria. La realidad es que el sector más característico de la agricultura mediterránea, el hortofrutícola, no se refleja en las propuestas de reforma de la PAC, quedando sin una ayuda fundamental para su evolución competitiva. Por otro lado, los sectores de carne, lácteo y cereales se sometían a la reducción de las ayudas, con unas cuotas de partida, para hacer los cálculos de las subvenciones, sensiblemente inferiores a sus homólogos centroeuropeos. No obstante, y debido a una situación coyuntural de buenos años agrícolas, la situación presenta un mejor balance aparente, en los primeros años tras la adhesión

²⁰ LARREA EREÑO, S.: *Op. Cit.* Págs. 19, 20 y 21.

En todo caso, las singularidades de la producción agrícola española, y andaluza, en particular, deben hacerse valer frente a la competencia del resto de Europa. Por un lado, la apertura de fronteras ha ampliado el mercado potencial para nuestros productos y, por otro, unas mercaderías de calidad con precios competitivos pueden abrirse paso internacionalmente. Para ello es fundamental el apoyo del Gobierno español y de las diferentes Comunidades Autónomas a medidas como las que se contienen en el Programa de Ayudas Agroambientales, aprobado por el Reglamento (CEE) nº 2.078/92 del Consejo, de 30 de junio de 1.992, sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural²¹.

“Considerando que el medio ambiente está sometido a la acción de múltiples factores y a presiones muy diversas en el espacio comunitario;

Considerando que, merced a un régimen de ayudas apropiadas, los agricultores pueden ejercer una auténtica función al servicio de toda la sociedad introduciendo o manteniendo métodos de producción compatibles con la necesidad cada vez mayor de proteger el medio ambiente y los recursos naturales y de conservar el espacio natural y el paisaje; [...]

Considerando que las medidas que establece el presente Reglamento deben incitar a los agricultores a comprometerse a desarrollar una agricultura compatible con las exigencias de protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural y de este modo contribuir al equilibrio de los mercados; que su objetivo es compensar a los agricultores por las pérdidas de renta debidas a la reducción de la producción o al aumento de los costes de ésta, y por la contribución que aportan a la mejora del medio ambiente.”²²

Unos productos ecológicos de alta calidad van a disfrutar de mayor valor añadido, que les permitirá reportar a sus agricultores unos ingresos superiores, que faciliten un nivel de calidad de vida comparable al de otros sectores económicos.

²¹ Publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas número 215, serie L, página 85 de 30 de julio de 1.992.

²² Párrafos 7º, 8º, y 16º del preámbulo del Reglamento (CEE) nº 2.078/92 del Consejo de 30 de junio de 1.992.

“Considerando que un régimen destinado a favorecer la introducción o el mantenimiento de determinados métodos de producción puede permitir responder a problemas concretos de protección del medio ambiente o del espacio natural y de ese modo contribuir al logro de los objetivos perseguidos en materia de medio ambiente;

Considerando que numerosas zonas agrarias y rurales de la Comunidad están cada vez más amenazadas por el despoblamiento, la erosión, las inundaciones y los incendios forestales, y que la adopción de medidas especiales con el objetivo de fomentar el mantenimiento de las superficies puede disminuir estos riesgos.” Párrafos 12º y 13º del citado Reglamento.

La Unión Europea ya no concibe a los agricultores y ganaderos como meros labradores o productores de mercancías agropecuarias, sino que defiende para ellos una función más amplia y es la de protectores de un bien común, el que representa el espacio natural y el medio ambiente. Se retoman así las ideas que desde los años sesenta pretendían revalorizar la importancia del mundo rural²³, en unas sociedades cada vez más deshumanizadas y concentradas únicamente en los aumentos de productividad y rendimientos. De esta forma, las autoridades comunitarias buscan una fórmula para compensar a los activos del sector agrario ante los nuevos métodos de producción compatibles con la conservación de la naturaleza, que requieren unos períodos de transición en las explotaciones, durante los cuales, disminuirán los ingresos. De otro lado, se justifica ante el resto de la sociedad las ayudas y subvenciones que se proporcionan al sector, ya que los agricultores y ganaderos están realizando una labor de interés general, que beneficiará también a las generaciones que nos sucederán en este planeta Tierra.

“Ya en 1.970 el Congreso sobre Desarrollo Rural celebrado en París se titulaba ‘El hombre rural guardián de la naturaleza’, poniendo de manifiesto la importancia de la población rural en la conservación de recursos naturales, paisajes, ecosistemas, culturas, tradiciones, formas adaptadas de aprovechamiento de los recursos y del espacio, patrimonio arquitectónico y, muy particularmente, en el equilibrio territorial. Sin población que lo sustente desaparecen los ecosistemas ejemplares de dehesa, los aterrazamientos de zonas áridas que, además de sujetar el suelo, constituyen paisajes faraónicos de excepcional valor, los paisajes agrícolas lanzaroteños tipo ‘Geria’, hoy día subvencionados para que persista la actividad agraria que los creó, los ecosistemas determinados por la actividad salinera de costa que unen a su interés paisajístico su papel como soporte de flora y fauna adaptada y específica, los majadales, los pastos cacuminales, y tantos otros.”²⁴

²³ “Entre las diversas reacciones desarrolladas a partir de la década de los 60 frente al degradante modelo de vida impuesto por las sociedades urbano-industriales del llamado mundo occidental [...] es parcialmente válida la experiencia de algunos ensayos de comunas rurales, cuyo fracaso, no siempre ha derivado de la ignorancia o de planteamientos excesivamente místicos, sino igualmente de dificultades de convivencia derivadas tanto de un excesivo individualismo como de su polo opuesto, el totalitarismo del grupo que sacrifica a sus miembros en aras de un pretendido e impersonal igualitarismo ficticio, coactivo y opresor. Frente a ello, es imprescindible plantear unas relaciones cooperativas no opresivas, que permitan el trabajo en común pero también el desarrollo de cada miembro del grupo. Del mismo modo, el grupo no debe aislarse de su entorno, sino que debe relacionarse con los restantes habitantes de la zona, cooperar con ellos para establecer canales de comercialización autónomos, para colaborar en la transformación social y económica del lugar de asentamiento.”

GARCÍA CANO, J. L. y VOZMEDIANO, J.: *Autosuficiencia rural, nociones básicas para la vida en el campo*. Edición coordinada por CRUZ, Humberto da. Miraguano Ediciones. Madrid. 1.980. Págs. 3 y 8.

²⁴ COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS AGRÓNOMOS DE CENTRO Y CANARIAS: *Manual de Prácticas y Actuaciones Agroambientales*. Editorial Agrícola Española, S. A. y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1.996. Pág. 35.

Se ha producido, obviamente, un cambio importante del escenario de la agricultura y de la sociedad rural andaluza en los últimos años, y debemos, por tanto, esforzarnos todos para acertar en los cambios estructurales que precisa el sector agrario mediante la implementación de las políticas adecuadas, para adaptarse a la reforma de la PAC, y mantener las ventajas relativas que Andalucía tiene frente a otras regiones españolas y frente al conjunto de los restantes países miembros de la Unión Europea, que constituye un auténtico núcleo de diversidad. Por último, es obligado comentar que la Política Forestal andaluza es perfectamente compatible con los objetivos que la Unión Europea se propone en el Reglamento (CEE) nº 2.080/92 del Consejo, de 30 de junio de 1.992²⁵, por el que se establece un régimen comunitario de ayudas a las medidas forestales en la agricultura.

La provincia de Huelva constituye el exponente más importante de la Política Forestal en la Comunidad Autónoma andaluza. Tanto por el volumen de proyectos presentados como por el importe global de las ayudas concedidas, y por la superficie de tierras beneficiada por el programa comunitario se erige en la provincia andaluza en la que más se ha desarrollado la forestación en tierras agrarias, en este primer periodo de aplicación. Además, debemos tener presente que la superficie de la provincia de Huelva es, toda ella, zona de actuación preferente del programa, excepto el término municipal de la capital.

“Desde antaño las sociedades que se asentaron en la Sierra aprovecharon sus múltiples recursos forestales, ganaderos, cinegéticos y agrícolas, generando una estrecha relación entre población y medio natural y unos modos de gestión agroecológica sin los cuales difícilmente hoy podría explicarse la particular especificidad de este rincón de la geografía andaluza. [...] El sistema de producción de las fincas de la Sierra se ha basado tradicionalmente en la forma de explotación del bosque mediterráneo denominada dehesa, que se define como un sistema mixto de aprovechamiento agrícola, ganadero y silvícola. [...] Este sistema de explotación se completaba con otros recursos típicos del bosque mediterráneo: leñas y carbón, caza, setas, miel, espárragos, etc.”²⁶

Estas ayudas son muy necesarias no sólo con la finalidad de compensar a los agricultores y ganaderos por su labor como responsables de mantener un tejido social en el ámbito rural, o por su aportación a la protección ambiental y del medio físico, sino también para sostener sus ingresos en niveles adecuados. Esto se consigue, por supuesto, de forma directa, ya que se resarcen de unos mayores

²⁵ DOCE nº 215, serie L, página 96, de 30 de julio de 1.992.

²⁶ GRUPO DE DESARROLLO RURAL SIERRA DE ARACENA Y PICOS DE AROCHE: “Programa de Desarrollo Endógeno. Diagnóstico.” Págs. 24 y 25. (Estudio inédito).

gastos en la explotación ecológica, e incluso de una eventual menor producción, sobre todo en el período inicial de conversión, pero también, de forma indirecta, contribuyendo a financiar otras facetas como la comercialización de los productos y su distribución, la organización de los productores o la búsqueda de mercados.

“A pesar de que la Sierra mantiene un potencial apícola, en especial de producción de polen muy importante, son escasos los productores locales. Se sufren además las consecuencias de la atomización y de la falta de asociacionismo de sus productores, así como del control férreo que ejercen fundamentalmente empresarios ajenos a la comarca que movilizan todo un parque de colmenas móviles por el contorno.”²⁷



Fotografía 5. Eucaliptal del Andévalo onubense.

5. FUENTES UTILIZADAS.

En nuestra labor de investigación deberemos acudir a las fuentes que nos proporcionarán la información necesaria para revalidar los objetivos que nos proponemos demostrar como resultado de nuestro trabajo. La principal fuente serán los expedientes tramitados y los proyectos presentados ante la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural de la Junta de Andalucía para la forestación

²⁷ GRUPO DE DESARROLLO RURAL SIERRA DE ARACENA Y PICOS DE AROCHE: “Programa de Desarrollo Endógeno. Diagnóstico.” Págs. 42 y 43.

de explotaciones agrarias. Debemos tener en cuenta que la competencia para la resolución de las solicitudes de ayudas para el fomento de inversiones forestales fue delegada por Orden de 30 de septiembre de 1.996 en los delegados provinciales de la Consejería. Por tanto, a partir de esta fecha, tendremos acceso a los expedientes completos en la Delegación Provincial de la Consejería en Huelva. Otro lugar importante donde encontrar información interesante serán las oficinas comarcales agrarias de la Agencia de Gestión Agrícola y Pesquera de Andalucía (AGAPA), es decir, las antiguas agencias comarcales de extensión agraria.

Aparte de estas fuentes básicas existen otras de gran importancia también, como son los informes anuales y memorias elaboradas por empresas, como la primera filial de la Empresa de Transformación Agraria, SA (TRAGSA), Tecnologías y Servicios Agrarios, SA (TRAGSATEC) o, por entidades formativas y de investigación, como la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos y de Montes de la Universidad de Córdoba, que ha colaborado con la Consejería en estos trabajos, a través de la firma de un convenio de cooperación.

Por otra parte, en la legislación comunitaria sobre la materia se plasman los objetivos esenciales que la Unión Europea pretende alcanzar con la implementación de esta Política. A nivel de la Comunidad Autónoma nos parece extremadamente interesante profundizar en el trabajo sobre los documentos donde se recogen las ideas fundamentales para la evolución de los programas de forestación.

Dentro de la Administración autonómica, como ocurre en otros ámbitos de las Administraciones Públicas, juegan un papel muy importante para el desarrollo de las políticas concretas que se llevan a cabo las Instrucciones y Circulares que se van sucediendo durante el tiempo de vigencia de los programas como ayudas que se ponen en marcha en momentos determinados para ir dando forma concreta a las políticas que se llevan a efecto. Estas disposiciones, que son de carácter interno, y que se dictan muchas veces por altos funcionarios que poco o nada han tenido que ver con la gestación de la política que pretenden desarrollar, pueden alterar profundamente el sentido primigenio de los programas a implementar. No obstante, a través de las Circulares e Instrucciones, que se diferencian porque las primeras tienen un número determinado pero amplio de receptores y en ellas se puede contener tanto una orden a realizar como una comunicación para simple conocimiento, mientras que las segundas suelen tener un número más reducido de destinatarios a los que se les exige un comportamiento determinado para la resolución o tramitación de un asunto administrativo; pues bien, a través de ellas se puede observar con más detalle el estado de evolución que los programas de forestación tienen a lo largo de los años de su existencia y la orientación que el gestor público (o, quizás debamos reservar esta nomenclatura para el verdadero

ejecutor de los programas y cambiar en este contexto el término por el de político) pretende dar a la normativa general aprobada.



Fotografía 6. Dehesa ganadera de la Sierra de Aracena y Picos de Aroche. (Huelva).



CAPÍTULO II. EL MARCO EUROPEO

1. INTRODUCCIÓN.

La Unión Europea que nace tras el tratado de Maastricht constituye un sistema político y administrativo complejo, que no es otra cosa que un paso más en un tránsito que debe conducir a la culminación institucional definitiva cimentada sobre la Constitución Europea. No obstante, es justo reconocer que la actual configuración de la Comunidad Europea está muy lejos de tener semejanzas con aquel germen inicial que surgía después del Tratado de Roma de 1.950, y que tenía muchos más parecidos con las organizaciones peculiares del Derecho Internacional. Actualmente, el desarrollo que se ha producido desde el nacimiento de las primeras colaboraciones entre países europeos instituidas bajo la forma de tratados ha conducido a acercarse más a un estado federal con sistemas políticos y administrativos de carácter estatal.

Este modelo de funcionamiento de la Unión Europea, unido a la complejidad de las instituciones intervinientes en el proceso de toma de decisiones, junto con la multiplicidad de actores y organismos que toman diferentes partidos sobre las políticas que lleva a cabo la Unión, hace que la perspectiva de estudio del análisis y evaluación de las políticas públicas europeas deba ser complementada por la aportación de las ciencias políticas y sociales y no conformarse con la acostumbrada investigación desde los campos económico o jurídico.

Ya no es suficiente con afrontar los balances de una actuación gubernamental desde el punto de vista de la financiación necesaria para llevarla a cabo o desde el análisis de los instrumentos jurídicos que son requisitos imprescindibles para llevarla a termino con cierto éxito. En la actualidad el estudio desde una perspectiva social forma parte del arsenal de cuestiones que se deben tomar en consideración para desarrollar una determinada política. Los efectos que ésta vaya a tener sobre los distintos aspectos que puedan caer bajo su campo de influencia deben ser analizados en todos los resultados que se generen con su implementación

“En la década de los 60, el principal objetivo de las inversiones públicas era la viabilidad económica. Se hacían evaluaciones económicas de los proyectos y conforme a los resultados obtenidos se optaba por la realización o no de las distintas alternativas. El criterio para evaluar era pues puramente crematístico.

Ya en la década de los 70 se tiende hacia una evolución en los planteamientos. De este modo se empieza a considerar el factor Medio Ambiente como un punto importante a tener en cuenta en la toma de decisiones.

La sociedad evoluciona pues, de un criterio basado en la racionalidad económica, a otro en el cual se implanta el concepto de bienestar y de calidad de vida, en que la salud y Medio Ambiente empiezan a estar ligados a crecimiento y desarrollo”²⁸.

2. LA REFORMA DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMUNITARIA.

Coincidiendo en el tiempo con las negociaciones que condujeron a la firma del Tratado de Maastricht, se producían en el seno de la Comunidad una serie de conversaciones que tenían como objetivo la reforma de la Política Agrícola Común. Desde 1.991, venían apareciendo en los soportes informativos de la Comunidad Europea diferentes propuestas de los reglamentos necesarios para operar la puesta

²⁸ FORCADA DELGADO, E.: *El impacto ambiental en la agricultura: metodologías y procedimientos*. Analistas económicos de Andalucía. Málaga. 2.000. Pág. 32.

en marcha de la reforma de la PAC. La discusión de tales propuestas fue bastante agria, ante el choque de los intereses de los estados miembros, y Portugal, que ostentaba la presidencia del Consejo, en el primer semestre de 1.992, hubo de presentar cinco documentos de compromiso hasta lograr que se alcanzase un acuerdo consensuado.

“En la noche del 21 de mayo, tras una reunión maratoniana, los ministros de Agricultura de la Comunidad llegaron a un acuerdo de difícil asimilación por el mundo agrícola, que veía como su renta pasaba a depender, en gran medida, de unas ayudas directas establecidas para compensar el descenso de los precios garantizados a los niveles del mercado mundial.”²⁹

El acuerdo del Consejo, reunido los días 21 y 22 de mayo de 1.992 mejoró de forma sustancial las propuestas que había formulado la Comisión Europea. A grandes rasgos las principales líneas del acuerdo eran las siguientes:

“- Sustitución de la garantía de precios por ayudas con objeto de que los agricultores mantengan rentas adecuadas sin distorsionar los mercados mundiales.

- Eliminación de excedentes vía retirada de tierras obligatoria (excepto pequeños productores). Supresión generalizada de la política de estabilizadores agrarios.

- Establecimiento de medidas complementarias: protección del medio ambiente, forestación de tierras agrícolas y jubilación anticipada con una cofinanciación del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola del 75% para las regiones del objetivo nº 1 (Andalucía).

- Primera campaña de aplicación: 1.993/1.994.

- Sectores afectados: cultivos herbáceos (cereales, oleaginosas y proteaginosas), tabaco, leche y productos lácteos, carne de vacuno y carne de ovino-caprino.”³⁰

El hecho de que se lograra una cofinanciación del 75% por parte del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) en las regiones consideradas como Objetivo nº 1 suponía para éstas, entre las que se incluía la Comunidad Autónoma de Andalucía, haber alcanzado una meta muy importante, ya que para el resto de las regiones la cofinanciación comunitaria se quedaba tan sólo en el 50%. En la reforma de la PAC aprobada en el mes de mayo del año 1.992 se incluían una

²⁹ VICECONSEJERIA DE AGRICULTURA Y PESCA. SERVICIO DE LA PAC: *Aplicación de la PAC en Andalucía-1.992*. Colección “Informaciones Técnicas, nº 24/93.” Junta de Andalucía. Consejería de Agricultura y Pesca. 1.993. Pág. 9.

³⁰ *Ibid.*

serie de medidas de acompañamiento para favorecer el desarrollo de la reforma, entre las que se encontraban la **Protección del Medio Ambiente** y la **Forestación de Tierras Agrícolas**. Estas medidas tenían como objetivo esencial compensar las pérdidas de renta de los agricultores por la aplicación del nuevo régimen.

“Para la protección del Medio Ambiente se acordaba establecer un régimen de ayudas muy amplio destinado exclusivamente a compensar las medidas que tuvieran un efecto positivo para el Medio Ambiente y que se refiriesen, además de las previstas en la propuesta de la Comisión, a:

- La protección de las aguas.
- La reconversión de las tierras de labor en zonas de pastoreo extensivo.
- La agricultura ecológica.
- La extensificación mediante el incremento de las superficies manteniendo el actual censo.
- El mantenimiento de prácticas de producción ya compatibles con el Medio Ambiente.
- Los cursillos, prácticas y programas de demostración en el sector del equipo necesario para los proyectos.”³¹



Fotografía 8. Explotación agrosilvopastoral. Parque Natural Sierra de Aracena y Picos de Aroche. (Huelva).

³¹ *Ibid.* Pag. 13.

En cuanto a la Forestación de Tierras Agrícolas, se aprobaban una serie de regímenes de ayudas que tenían la finalidad de compensar la pérdida de ingresos por la forestación que se subvencionaba en las superficies que se habían dedicado con anterioridad a la agricultura. Las ayudas que se establecían podían beneficiar, tanto a agricultores a título individual como a los que se asociaran con tales fines. Las ayudas se podían destinar, también, a mejorar y renovar las plantaciones forestales, etc. Tanto esta medida de acompañamiento como la relativa a la protección del medio ambiente se podían aplicar con el establecimiento de un marco general nacional, que era susceptible de ser completado a nivel regional o, mediante programas de zona de carácter plurianual. La articulación de estas acciones se llevó a cabo con la aprobación del Reglamento (CEE) n° 2.080/92³², por el que se establecía un régimen comunitario de ayudas a las medidas forestales en la agricultura. Estas medidas de apoyo tenían la virtualidad de afectar a la estructura de las explotaciones de tal modo que debían generar a medio plazo unas posibilidades de aplicación fundamentales para el futuro del sector y del desarrollo rural. Los principales objetivos, cuya consecución tenían la obligación de facilitar estas acciones, llevadas a cabo durante un período continuado, eran:

- “- Generar para el agricultor, además de su actividad productiva habitual, una nueva actividad de protección del medio ambiente y de creación de espacios de ocio y forestales que complementarían su renta.
- Contribuir a la disminución de productos excedentarios mediante la retirada de tierras de la producción y la aplicación de una agricultura menos intensiva.
- Promover una actividad agraria más respetuosa con el medio ambiente y suministradora de productos de mayor calidad.
- Contribuir al rejuvenecimiento de la población activa agraria mediante el cese anticipado de los agricultores mayores de 55 años.
- Fomentar de modo activo la formación de los agricultores y de los ciudadanos en general sobre la necesidad de preservar el medio ambiente.”³³

Estas medidas de acompañamiento se plasmaron a través de las disposiciones siguientes, aparte de la ya mencionada sobre las medidas forestales. El Reglamento (CEE) n° 2.078/92, sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio

³² DOCE n° 215, serie L, página 96, de 30 de julio de 1.992.

³³ GÓMEZ-JOVER PARDO, F y JIMÉNEZ PERIS, F J.: *Forestación de Tierras Agrícolas*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1.997. Pág. 21.

natural³⁴ y el Reglamento (CEE) nº 2.079/92, por el que se establecía un régimen comunitario de ayudas a la jubilación anticipada en la agricultura³⁵.

3. OBJETIVOS DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN.

El artículo 39 del Tratado, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1.992³⁶, es importante reseñarlo en este lugar, puesto que es el que fija los objetivos de la Política Agrícola Común, diciendo, en su apartado primero, que serán los siguientes:

- “a) Incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola, así como el empleo óptimo de los factores de producción, en particular, de la mano de obra;
- b) garantizar así un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura;
- c) estabilizar los mercados;
- d) garantizar la seguridad de los abastecimientos;
- e) asegurar al consumidor suministros a precios razonables.”

Por su parte, el apartado segundo del mismo artículo citado resalta la importancia de la actividad agrícola para el conjunto de la Comunidad al señalar que:

- “2. En la elaboración de la política agrícola común y de los métodos especiales que ésta puede llevar consigo, se deberán tener en cuenta:
 - a) las características especiales de la actividad agrícola, que resultan de la estructura social de la agricultura y de las desigualdades estructurales y naturales entre las distintas regiones agrícolas;
 - b) la necesidad de efectuar gradualmente las oportunas adaptaciones;
 - c) el hecho de que, en los Estados miembros, la agricultura constituye un sector estrechamente vinculado al conjunto de la economía.”

³⁴ Publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas número 215, serie L, página 85 de 30 de julio de 1.992.

³⁵ Publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas número 215, serie L, página 91 de 30 de julio de 1.992.

³⁶ Fue promulgado el 1 de noviembre de 1.993. SECRETARÍA GENERAL DEL CONSEJO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS Y DE LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Tratado de la Unión Europea*. OFICINA DE PUBLICACIONES OFICIALES DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Bruselas y Luxemburgo. 1.992. Publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas número 191, serie C, de 29 de julio de 1.992.

Es necesario tener presente que este artículo 39 forma parte del Título II del Tratado de la Unión Europea, también conocido como Tratado de Maastricht, que es una reproducción con pequeñas modificaciones del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, hecho en Roma el 25 de marzo de 1.957³⁷. De todas formas y aunque alguna de sus partes fue retocada por completo, los artículos dedicados a la agricultura no han sufrido ninguna modificación. Desde el primer momento del inicio de la Comunidad se ve el interés de los países miembros por los temas agrícolas. Y, a pesar de que la forma de ver los problemas de la agricultura comunitaria hayan variado con el paso de los años; puesto que de las primeras inquietudes por abastecer suficientemente a la población se ha pasado a la preocupación por fomentar el comercio internacional intracomunitario y con el resto de los estados que no forman parte de la Unión Europea, dando cumplimiento a los acuerdos sobre intercambios comerciales en el mundo; lo cierto es que el interés por los problemas agrícolas sigue siendo fundamental en el seno comunitario.

“En los años 60, tras un espectacular período de crecimiento económico, los problemas medioambientales comienzan a adquirir tal importancia, que surgen ya las primeras voces de alarma sobre las consecuencias negativas del modelo de desarrollo productivista sobre el entorno natural. Bienes hasta entonces considerados libres por los economistas, como el aire limpio, el agua, el suelo no contaminado, etc., comienzan a ser considerados recursos escasos.

Sin embargo, no es hasta finales de los años 60 y principios de los 70 que los temas relacionados con el medio ambiente empiezan a adquirir protagonismo en la opinión pública de los países occidentales. En este sentido, se hacen más conocidas algunas de las organizaciones ecologistas nacidas en los años 60, como la WWF (World Wild Fund) (1961) o ADENA (Asociación para la Defensa de la Naturaleza) (1968), mientras surgen en los años 70 otras asociaciones que pronto adquirirán gran relevancia a nivel internacional, como Greenpeace (1971) o Amigos de la Tierra (1979)”³⁸.

Una de las grandes preocupaciones que tuvieron los gobernantes de la Comunidad Europea, en su primera época, tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial,

³⁷ Firmados los tratados de la Comunidad Económica Europea (CEE) y EURATOM, acuerdo sobre la energía atómica, por los seis países miembro, en la capital italiana el 25 de marzo de 1.957, entraron en vigor el 1 de enero de 1.958, una vez ratificados por los Parlamentos nacionales.

³⁸ GARRIDO FERNÁNDEZ, F. E.: *La cuestión ambiental en la Agricultura: actores sociales y política agroambiental en España*. Analistas económicos de Andalucía. Málaga. 2.000. Pág. 30.

era asegurar la supervivencia alimentaria para sus conciudadanos, además de potenciar el crecimiento económico³⁹.

Según los expertos, en estos años de posguerra, los países capitalistas más desarrollados conocen una oleada de opulencia gracias a la aplicación de un desarrollo tecnológico, que es, a su vez, una de las principales causas de la crisis medioambiental que aflora en los años sesenta. Uno de ellos, Barry Commoner⁴⁰ manifiesta:

“Los nuevos instrumentos de un poder sin precedente, estaban allí, esperando sólo para funcionar las exigencias de la guerra y el estímulo de la construcción de la posguerra. Únicamente más tarde se descubrió un fallo posiblemente fatal en el fundamento científico de la nueva tecnología. Era como un taburete de dos patas: bien apoyado en la Física y en la Química, pero desprovisto de la tercera pata, o sea, la Biología del Medio Ambiente”⁴¹.

Ante esta forma de producir agotadora de los recursos naturales surge una posible respuesta, en un primer momento, de carácter protector por una parte y corrector, por otra. La dualidad del enfoque protector, por un lado, corrector, por el otro, se ha quedado obsoleta y es insuficiente para afrontar con garantías de solución los graves deterioros ambientales de los sistemas productivos de principios del siglo XXI, independientemente del modelo económico sobre el que se sustenten. Ya en

³⁹ “Como es sabido, tras la Segunda Guerra Mundial, los objetivos de la mayor parte de los gobiernos de los países occidentales se centraron en el crecimiento económico entendido como el fortalecimiento del sector industrial y la potenciación de un sector agrario capaz de asegurar la autosuficiencia alimentaria a una población en constante crecimiento. Se iniciaba así un período de potenciación de la industria y la agricultura con el propósito de incrementar de forma considerable la producción de bienes y equipos, sin reparar en el elevado coste energético de los nuevos procesos que se desarrollaban (mecanización, mayor empleo de combustibles fósiles, uso de fertilizantes y plaguicidas, etc.)”.

Ibidem. Pág. 29.

⁴⁰ Barry Commoner plantea que el hombre vive en dos mundos; el natural, que comenzó su historia hace 5 billones de años y que sigue una evolución dentro de los parámetros naturales, marcados por los procesos químicos, físicos y biológicos, y el artificialmente creado por nosotros mismos mediante el desarrollo de las nuevas tecnologías, la explotación incontrolada de las energías fósiles, con la correspondiente generación de residuos, los coches, las casas, las granjas, los laboratorios, las fábricas, la música, la pintura, la poesía, las factorías. El hombre piensa que ambos mundos son independientes; pero lo cierto es que están estrechamente interrelacionados, y las acciones que se producen en el mundo artificial tienen su reflejo, tarde o temprano, en el mundo natural, creando importantes disfunciones en su evolución. Se aceptan las consecuencias en el mundo creado por los hombres, pero las tormentas, la lluvia ácida, el calentamiento de la atmósfera se atribuyen a fenómenos naturales o al capricho de Dios. La realidad es que las actividades humanas son las que han alterado profundamente las condiciones naturales de nuestro Planeta. Desde 1.850 el contenido de dióxido de carbono en la atmósfera ha aumentado un 20%, la temperatura ha subido más de 1º Fahrenheit, se ha descubierto el agujero de la capa de ozono en la zona polar. Con esta progresión, muchas ciudades serán literalmente ahogadas por los océanos en no muchos años. Este ataque contra el Medio Ambiente ha tenido una terrible consecuencia: los dos mundos han entrado en guerra. COMMONER, B.: *Making peace with the planet*. New Press. New York. 1.992. Son varias las obras de este estudioso sobre el Medio Ambiente, además de la ya citada, que tratan estas cuestiones, como por ejemplo *Science and Survival*. Viking Press. New York. 1.966.

⁴¹ Citado por el Informe sobre Medio Ambiente de Andalucía, en 1.987, elaborado por iniciativa de la Agencia de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía.

1.920, PIGOU⁴², en su *Economía del bienestar*, acuñó el término de “deseconomías externas” para designar los impactos negativos de la actividad económica. La explicación para dichas consecuencias se encuentra en dos modos principales de actuar sobre el medio físico. Por una parte, como proveedor de recursos naturales, y por otra, como vertedero de los residuos asignados por la producción.

Una de las razones para que esto suceda es la suposición de que el Medio Ambiente es un factor exterior a los procesos económicos y sociales; bien como sustrato físico previo que debe ser utilizado o preservado, bien como un medio receptor de las externalidades de dichos procesos. Sin embargo, parece que se hace más evidente, que, para realizar un diagnóstico útil para la implantación de políticas eficaces, es necesario imbricar el análisis ambiental como elemento interno de los procesos económicos y sociales. Es decir, el medio ambiente debe ser un elemento más a tener en cuenta dentro de las estrategias generales de desarrollo y, dentro de ellas, no puede ser considerado tan sólo como un efecto final, sino como oportunidad y causa. Estudiar el medio ambiente como relación social es el primer paso para superar los tradicionales enfoques sectoriales, que, como se ha visto, tienden a desvincular los modelos y estrategias de desarrollo social y económico de sus consecuencias ambientales.

“La actividad agraria ha sido imprescindible para el desarrollo humano y seguirá siéndolo en el futuro; por tanto, no es ni será posible la vida del hombre sin el aporte vital de la agricultura y la ganadería, por mucho que avance o se tecnifique la sociedad.

Por eso es tan importante que el cultivo de las plantas, la cría de los animales, o el cuidado de los bosques, sea cada vez más efectivo, pero también más sostenible, es decir, que no sea esquilador ni agote los recursos naturales. En definitiva, que se compatibilice la competitividad y la sostenibilidad, ya que, en el futuro, no alcanzará a ser viable aquella actividad humana que no sea sostenible. [...] hay que conservar para nuestra generación, y las futuras, el capital natural de que disponemos, pasando de una economía rural, meramente extractiva, a una economía rural sostenible”⁴³.

“La lucha contra la lógica de mercado capitalista; en representación de los pequeños agricultores y jornaleros sin tierra; y en base al corpus ideológico de la agroecología y la cultura jornalera, suponen los tres ejes o principios del movimiento jornalero ecológico de Andalucía.

⁴² PIGOU, A. C.: *The Economics of Welfare*. Macmillan and Co. London. 1.932 (fourth edition).

⁴³ BANCO CENTRAL HISPANO: *El campo y el medioambiente, un futuro en armonía*. Edición coordinada por CADENAS MARÍN, Alfredo. SOPEC Editorial, S. A. Madrid. 1.997. Pág. 7.

Algunos piensan que, si el espacio instaurado por estos jornaleros se amplía y se socializa, puede transformarse en un espacio público de articulación de intereses que logre afectar a amplios sectores de la población, o incluso, a la totalidad de la sociedad, si ésta percibe que la agricultura ecológica es un modelo viable y útil”⁴⁴.



Fotografía 9. Desaladora. Campo de Dalías. (Almería).

Las políticas de conservación de la naturaleza han de afrontarse como unas acciones de carácter integral, teniendo en cuenta todas las vertientes posibles. Es necesario ser consciente de que el mercado no puede asegurar por sí mismo el correcto funcionamiento de los mecanismos de ajuste de tipo ambiental. Incluso sería deseable llegar a alcanzar acuerdos de carácter internacional de modo que las acciones emprendidas en un país tuvieran previstas las posibles consecuencias en las naciones vecinas.

“Los mercados no pueden garantizar por sí solos la calidad ambiental ni el desarrollo agrícola sostenible. Los valores privados muchas veces no tienen en cuenta los costos y beneficios sociales y, si bien los individuos se preocupan por los efectos familiares a largo plazo de las decisiones relativas a la producción y el consumo, esos intereses no coinciden necesariamente con los de la sociedad en su conjunto. En consecuencia, para proteger el medio

⁴⁴ CAMPO TEJEDOR, A. del: *Agricultores y Ganaderos Ecológicos en Andalucía*. Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Sevilla. 2.000. Pág. 109.

ambiente, los gobiernos deben adoptar políticas adecuadas que modifiquen el comportamiento de los productores, consumidores y mercados. Sin ellas, es probable que la asignación de recursos no sea la más adecuada. La gama de posibles políticas es muy amplia.

Si no se introducen políticas nacionales adecuadas y si se causan daños a otros países, podría examinarse la posibilidad de intervenciones multilaterales para favorecer las ‘buenas prácticas’, por ejemplo, a través de acuerdos ambientales internacionales”⁴⁵.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía parece que estos planteamientos han comenzado a calar en la elaboración de las Políticas Públicas que deben llevarse a cabo. Así, en el Plan de Modernización de la Agricultura Andaluza⁴⁶ para el período comprendido entre el año 2.000 y el 2.006, ya se recogen afirmaciones en este sentido, que permiten un avance considerable en la integración de las cuestiones ambientales en el resto de las actividades del sector público andaluz.

Así, proteger una especie animal amenazada, regenerar un sistema de alto valor ecológico, restaurar un paisaje dañado por el abuso especulativo del suelo, sanear una cuenca hidrográfica, recuperar para el bosque terrenos de agricultura marginal, y tantos otros hechos que dañan los ecosistemas deben ser concebidos como un todo y sus alternativas, también. Para ello, es fundamental contar con la predisposición de los políticos, pero el uso sostenible de los recursos es imposible sino se cuenta con las personas y las asociaciones, con los colectivos y los representantes de los habitantes de las comarcas; en definitiva, con la gente que está cerca de esos recursos.

“Para garantizar la biodiversidad de un área es fundamental contar con el compromiso y la conciencia de los políticos y los gestores del lugar, por lo que todas las estructuras, tanto organizativas como de textos legales, tienen que estar impregnadas de la filosofía del aprovechamiento sostenible de los recursos”⁴⁷.

⁴⁵ FAO: *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN. Roma. 1.995. Pág. 292.

⁴⁶ “La variable medioambiental debe estar incorporada transversalmente en la formulación y ejecución de las políticas a desarrollar en el sector. Sin perjuicio de esta presencia permanente, hay todo un conjunto de actuaciones donde se hacen más patentes las interacciones entre la agricultura y su medio, que se han integrado en este Programa que aboga por ‘Avanzar hacia una agricultura más respetuosa con el medio ambiente’”. CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Plan de Modernización de la Agricultura Andaluza. 2.000-2.006*. Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Jaén. 2.000. Pág. 182.

⁴⁷ MOLINA VÁZQUEZ, F: “Estrategias regionales de conservación.” En *Diversidad biológica y cultura rural en la gestión ambiental del desarrollo*. Edición coordinada por DÍAZ PINEDA, F; MIGUÉL, J. M. de y CASADO, M. A.. MultiMedia Ambiental, S. L. y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1.998. Pág. 106.

Dentro de la normativa andaluza contamos con instrumentos muy importantes a estos efectos. Se trata de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y los Planes Rectores de Uso y Gestión de los espacios protegidos.

“El PORN tiene una finalidad directora y estratégica respecto a otras figuras de planificación ambiental, física, económica o sectorial. Debe analizar, diagnosticar y realizar la evaluación de los recursos naturales, ecosistemas y paisajes del ámbito territorial de que se trate y, a partir de ahí, señalar el régimen general de uso y las limitaciones aplicables para la correcta conservación de los recursos, así como indicar criterios orientadores para el desarrollo y la ejecución de las políticas sectoriales con incidencia en el ámbito del Plan”⁴⁸.

“La tragedia actual del medio rural está en que mientras la situación de excedentes agrarios en el mundo desarrollado y la internacionalización de la agricultura quiebran la capacidad de esta actividad para soportar una sociedad rural estable y floreciente, todavía no han entrado en juego los mecanismos capaces de transferir rentas de los centros de producción, las ciudades, al agro como pago de los servicios citados, porque aún no se ha desarrollado la conciencia social de la importancia de tales servicios”⁴⁹.

De tal modo que la técnica agronómica y las prácticas agrarias, cuyas principales finalidades consisten en mejorar de forma lógica y racional los procesos productivos agrarios, no hacen sino manejar factores ambientales: el agua, el suelo, el paisaje, el clima, tuvieron desde siempre un fundamental peso en la producción primaria. De hecho, las plantas que hoy se cultivan y el ganado no son más que la adaptación de las especies silvestres para el beneficio de los hombres.

Esas plantas y el ganado que hoy se cultivan y se crían para el sustento del ser humano desaparecerían sino se tuviera en cuenta su reposición y mantenimiento para que las generaciones venideras puedan seguir haciendo uso y disfrute de tales recursos. También la Unión Europea ha llegado a semejante conclusión y así los estudiosos convienen en que uno de los principales objetivos del Tratado de Maastricht es impulsar un crecimiento con el carácter esencial de la sostenibilidad.

“En 1.992, en el Tratado de Maastrich de la Unión Europea, se introdujo como principal objetivo de la Comunidad promover un crecimiento sostenible que respetara el ambiente. Evidentemente, el éxito de las más importantes iniciativas comunitarias, como son el mercado interior y la

⁴⁸ *Ibid.* Pág. 112.

⁴⁹ COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS AGRÓNOMOS DE CENTRO Y CANARIAS: *Manual de Prácticas y Actuaciones Agroambientales*. Editorial Agrícola Española, S. A. y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1.996. Pág. 7.

unión económica y monetaria, va a depender directamente del carácter sostenible de las políticas energética, industrial, agraria, de transporte y de desarrollo regional; pero todo en conjunto está supeditado, a su vez, a la capacidad de carga del medio receptor”⁵⁰.

“La mayor parte de las medidas agro-ambientales adoptadas por la CEE obligan a una corresponsabilidad financiera por parte de los Estados miembros, al mismo tiempo suponen que los Estados y sus entidades regionales elaboren planes y programas, un reparto zonal y programas de formación. Las regiones de Europa para afrontar estos temas están en situaciones muy distintas.

Asimismo, los Estados siguen interesados en una política agrícola centrada en la producción (los gastos son comunes) más que en llevar a cabo medidas ‘medioambientales’ cuyos gastos corren, en parte, a cargo suyo”⁵¹.

Por su parte, desde principios de los años noventa la Administración Pública andaluza se plantea seriamente hacer compatible el crecimiento económico con el imprescindible mantenimiento de los espacios y los ecosistemas naturales y la biodiversidad por lo que se comienza a trabajar en la elaboración de un documento que fije las ideas de base para el tratamiento de los temas medioambientales en la Comunidad Autónoma. A lo largo de 1.994 se continuó el proceso de preparación de lo que sería el futuro Plan de Medio Ambiente de Andalucía. A finales de año, la Consejería de Medio Ambiente, con un documento de avance, suficientemente definido, abrió la discusión y el debate públicos. En 1.995 y 1.996 se sucedieron los siguientes trámites administrativos requeridos para que este instrumento de planificación alcanzara su plena vigencia, a través de su discusión en el seno de un panel de expertos, y su remisión al Consejo Andaluz de Medio Ambiente, procediéndose a elaborar los documentos definitivos del Plan que pasaría su proceso final de aprobación, para comenzar a regir a partir de 1.997⁵².

“La toma de conciencia, cada vez más generalizada, sobre la necesidad de conciliar un uso adecuado del patrimonio natural con las acciones tendentes a la mejora continua de las condiciones de vida de los ciudadanos, está constituyendo un objetivo de primer orden de la mayoría de los gobiernos e instituciones. La conservación de la naturaleza y los problemas del medio

⁵⁰ VILLAR MIR, C. y CARBONELL SEBARROJA, J.: *La agricultura europea y la Política Agraria Comunitaria*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1.996. Pág. 92.

⁵¹ MORMONT, M.: “Política Agrícola Común y Medio Ambiente.” En *Agriculturas y políticas agrarias en el sur de Europa*. Edición al cuidado de ARNALTE, Eladio; GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J. M.; ROMERO, Joan y SORNÍ, José. Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1.993. Pág. 247.

⁵² El *Plan de Medio Ambiente de Andalucía 1.997-2.002*, se aprobó por Resolución de 23 de junio de 1.999 del Parlamento de Andalucía.

ambiente se han incorporado así a cualquier acción que intente incrementar o mejorar las condiciones de bienestar de la población de un determinado territorio.

La débil implantación industrial en Andalucía no debe hacernos pensar que los problemas medioambientales son escasos; éstos no son consecuencia exclusiva de los procesos de industrialización y desarrollo económico; por el contrario, existen situaciones de marginación y subdesarrollo que pueden desembocar en modelos socioeconómicos incompatibles con un desarrollo sostenible. Por otro lado, es interesante destacar el potencial que, desde el punto de vista del fomento de la actividad económica, presenta la cuestión medioambiental en Andalucía⁵³.

En esta década, también se hace necesario reseñar el nacimiento de la Consejería de Medio Ambiente⁵⁴, que viene a sustituir a la Agencia de Medio Ambiente⁵⁵, en las competencias sobre esta materia en la Comunidad Autónoma de Andalucía. La nueva Consejería tiene la intención de hacer un trabajo que aborde de una manera integral todas las materias de su competencia, solicitando la cooperación del resto de centros directivos de la Junta de Andalucía, así como la colaboración imprescindible del conjunto de la población andaluza para lograr los objetivos de protección de la naturaleza y restauración del entorno de un modo eficaz.

“En la agricultura mediterránea existen numerosos ejemplos que confirman la importancia de la sostenibilidad económica para garantizar la persistencia de los sistemas agrarios. Las unidades de gestión, en agricultura, rara vez fijan los precios de sus productos, sino que aceptan precios establecidos en el exterior. A consecuencia de ello, las empresas agrarias sufren asfixia por reducción de costes, si no son capaces de mantener un suficiente nivel de eficiencia o si se localizan en medios comparativamente desfavorables.

Buena parte de la agricultura que hoy consideramos marginal, fue sostenible mientras los retornos que producían eran del mismo orden que los promedios regionales, pero dejó de serlo cuando el nivel de vida general comenzó a subir, por más que en la mayoría de los casos, la productividad biológica

⁵³ CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Plan de Medio Ambiente de Andalucía 1.997-2.002*. Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía. Sevilla. 1.999. Pág. 25.

⁵⁴ La Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía se crea por Decreto del Presidente de reestructuración de Consejerías, de 2 de agosto de 1.994, Decreto 148/1.994 (B.O.J.A. número 121, de 3 de agosto de 1.994). El primer Decreto que reguló la estructura orgánica de la nueva Consejería en el organigrama de la Junta de Andalucía fue el Decreto 156/1.994, de 10 de agosto del mismo año (B.O.J.A. número 139, de 6 de septiembre de 1.994).

⁵⁵ La Ley 6/1.984, de 12 de junio de 1.984 del Gobierno andaluz, crea la Agencia de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía como organismo autónomo de carácter administrativo, adscrito a la Consejería de Presidencia. Esta Ley fue publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía número 60 de 19 de junio de 1.984 y en el Boletín Oficial del Estado n° 155, de 29 de junio del mismo año.

se mantenía. En ocasiones, existen también razones culturales o políticas que determinan caídas de precios para ciertos productos y comprometen la sostenibilidad de los sistemas agrarios que se basan en ellos. Basta citar el caso del olivar con la depreciación del aceite de oliva en las pasadas décadas, o del viñedo ante la Política Agraria Comunitaria de la Unión Europea⁵⁶.



Fotografía 10. Dehesa de ganado bravo. Sierra de Aracena y Picos de Aroche. (Huelva).

4. LOS FONDOS ESTRUCTURALES.

Como se ha mencionado más arriba, la plena integración de España en las Comunidades Europeas se produjo de manera efectiva con fecha de 1 de enero de 1.986. A salvo del período transitorio establecido para ciertos productos, se encontraban vigentes las reglamentaciones que regulaban el funcionamiento de los Fondos estructurales. De este modo y como antecedente del funcionamiento en España y en la Comunidad Autónoma de Andalucía del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola cabe señalar la primera modificación en la forma de operar de los Fondos estructurales. Ésta se produjo el 15 de julio de 1.988, día en que fue publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas el Reglamento (CEE) 2.052/88 del Consejo de 24 de junio de 1.988 relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre

⁵⁶ PUIGDEFÁBREGAS, Juan: “Variabilidad climática y sus consecuencias sobre la sostenibilidad de los sistemas agrarios.” En *Agricultura sostenible*. Edición coordinada por JIMÉNEZ DÍAZ, R. M. y LAMO DE ESPINOSA, J. AGROFUTURO LIFE y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1.997. Págs. 48 y 49.

sí de sus Intervenciones, con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes. Pues bien, ya en el Considerando Decimoprimer del Reglamento se establecía:

“Considerando que, en el marco del apoyo a la cohesión económica y social, la sección Orientación del FEOGA constituye el principal instrumento para financiar, en la perspectiva de la reforma de la política agraria común, la adaptación de las estructuras agrarias y el desarrollo de las zonas rurales.”

Esto pone de manifiesto la importancia que los miembros del Consejo Europeo daban a la agricultura para colaborar en el desarrollo integral de la Comunidad, y que el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria era un instrumento adecuado para llevar a cabo la financiación de las subvenciones y ayudas concedidas en este campo. Así se expresa en el Decimocuarto Considerando del citado Reglamento: “Considerando que la consecución del objetivo prioritario consistente en garantizar el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas supone una considerable concentración de los recursos de los Fondos estructurales de la Comunidad a favor de dicho objetivo.”



Fotografía 11. Castaños. Sierra de Aracena y Picos de Aroche. (Huelva). Colección Particular.

Además, debemos tener en cuenta que el FEOGA es uno de los tres Fondos, junto con el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo Social Europeo (FSE), con finalidad estructural. Por otra parte, el apartado 3 del artículo 3 del Reglamento (CEE) 2.052/88 del Consejo, al disponer el principal objeto de las intervenciones del FEOGA, sección Orientación, en el cumplimiento de los principios enunciados en el artículo 39 del Tratado de Maastricht, señala las siguientes funciones:

- “a) Reforzar y reorganizar las estructuras agrarias, incluidas las de comercialización y transformación de productos agrarios, de los productos de la pesca y de la silvicultura, especialmente en la perspectiva de la reforma de la política agraria común;
- b) garantizar la reconversión de las producciones agrarias y promover el desarrollo de actividades complementarias para los agricultores;
- c) garantizar un nivel de vida equitativo a los agricultores;
- d) contribuir al desarrollo del entramado social de las zonas rurales, a la protección del medio ambiente, a la conservación del espacio rural (incluida la de los recursos naturales de la agricultura) y a compensar los efectos que tienen los obstáculos naturales para la agricultura.”

El Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria tiene dos secciones, la sección de Orientación y la de Garantía. La primera se utiliza para la financiación de aquellas acciones que tienen carácter estructural mientras que la segunda es comunmente usada para las ayudas a los precios de los productos agrícolas, de forma que se mantengan los ingresos de los agricultores en niveles aceptables en los períodos en que, por exceso de oferta, o por otras causas, caen los precios agrícolas en los mercados internacionales.

4.1. Principios de actuación de los Fondos estructurales.

Volviendo al Reglamento (CEE) 2.052/88 del Consejo⁵⁷, por el que se establece el marco de funcionamiento de los Fondos estructurales, y como exponente claro de los principios que rigen la actuación de los Fondos que financian el desarrollo de las medidas de carácter estructural que se llevan a cabo para la consecución de los objetivos generales de la Comunidad, citaremos el Vigésimo Considerando del mencionado Reglamento que se refería al principio de adicionalidad. Los otros cuatro principios que rigen la actuación de los Fondos estructurales son los de subsidiariedad, concentración, cooperación y programación. El primero, definido en el artículo 3b del Tratado de Maastricht señala que la actuación de la

⁵⁷ Publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas número 185, serie L, de 15 de julio de 1.988.

Comunidad sólo se llevará a cabo si las actuaciones del Estado miembro no son suficientes para alcanzar los objetivos comunitarios. Por lo que respecta al segundo, complace la intención de la Unión Europea de incidir en los cinco objetivos que considera como prioritarios, y de los que hablaremos posteriormente. El principio de cooperación resalta la necesidad de colaborar con las autoridades competentes de los estados miembros en el desarrollo de las actuaciones que se lleven a cabo. En cuanto al de programación se manifiesta en los programas plurianuales que pone en marcha la Comunidad. Actualmente, está en vigor el que dio comienzo en 2.014 y que se extenderá hasta 2.020, aunque en los diferentes sectores de las políticas comunitarias pueden producirse diversas subdivisiones, siendo la mayoritaria, la que divide el período citado en dos de tres años, con la obligatoriedad de realizar una evaluación intermedia. Por último, el principio de adicionalidad quedaba explicado en el Vigésimo Considerando del Reglamento 2.052/88, que reproducimos a continuación:

“Considerando que la acción comunitaria tiende a complementar la acción desarrollada por los Estados miembros o a constituir una contribución a la misma y que, para aportar un valor añadido a sus iniciativas propias, al nivel territorial considerado pertinente, es conveniente crear una estrecha concertación entre la Comisión, el Estado miembro correspondiente y las autoridades competentes a escala nacional, regional, local o de otro tipo, designadas por el mismo actuando cada parte como cooperador, en el marco de sus responsabilidades y competencias propias, en la consecución de un objetivo común.”

Es, por tanto, el principio de adicionalidad el que reclama el esfuerzo de los estados miembros y de las regiones o entidades de carácter local para complementar la acción comunitaria. Se pretende con el mismo que la voluntad inversora de la Comunidad se vea reforzada por los que directamente se van a beneficiar de la misma. El hecho de compartir el gasto público y la voluntad inversora hace que se multiplique la acción comunitaria y que se asuman responsabilidades en la ejecución de las acciones por parte de las administraciones copartícipes en los proyectos, así como que la petición de ayudas a la Comunidad se haga de forma responsable.

4.2. Objetivos de la acción comunitaria. Especial referencia a la agricultura.

En cuanto a los objetivos prioritarios de la Comunidad Europea de países, para la consecución de los fines generales recogidos en los artículos 130 A y 130 C del Tratado de Maastricht, que se pretenden alcanzar a través de la actuación de los Fondos de carácter estructural y con la colaboración del Banco Europeo de

Inversiones y de los demás instrumentos financieros existentes, se enunciaban en el artículo 1 del Reglamento 2.052/88 del Consejo, y son los siguientes:

- “1. Fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas, en lo sucesivo denominado ‘objetivo nº 1’;
2. reconvertir las regiones, regiones fronterizas o partes de regiones (incluyendo las cuencas de empleo y los núcleos urbanos) gravemente afectados por la decadencia industrial, en lo sucesivo denominado ‘objetivo nº 2’;
3. combatir el paro de larga duración, en lo sucesivo denominado ‘objetivo nº 3’;
4. facilitar la inserción profesional de los jóvenes, en lo sucesivo denominado ‘objetivo nº 4’;
5. en la perspectiva de la reforma de la política agraria común,
 - a) acelerar la adaptación de las estructuras agrarias;
 - b) fomentar el desarrollo de las zonas rurales, en lo sucesivo denominados ‘objetivos nº 5 a) y nº 5 b)’.”

Además, como resultado de las negociaciones celebradas para la última ampliación de la Unión Europea, hasta ese momento, se añadió un sexto objetivo para el fomento de las regiones con densidades de población extremadamente bajas. Este objetivo se aplica en los casos en que la densidad es inferior a 8 personas por kilómetro cuadrado. También hay que señalar la aparición de una nueva herramienta para la ejecución de sus acciones por parte de la Comunidad, se trata del Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP), encargado de impulsar la reestructuración y reconversión del sector pesquero, estimulando el aumento de la competitividad de las estructuras de explotación y el crecimiento y consolidación de empresas económicamente viables en el sector, junto con otras funciones tendentes, en general, a revalorizar los productos de la pesca. Su base jurídica se encuentra en el Reglamento (CEE) 2.080/93 del Consejo, publicado por el Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE) el 31 de julio de 1.993, en su número 193.

Por otro lado, el Tratado de la Unión Europea preveía en su artículo 130 D la creación de un Fondo de Cohesión antes del 31 de diciembre de 1.993 que proporcionara una contribución financiera a proyectos en los sectores del Medio Ambiente y de las redes transeuropeas del transporte. Estas medidas colaborarían a disminuir las dificultades económicas de los estados miembros y a consolidar la cohesión económica y social de la Comunidad dando cumplimiento así a una de las finalidades que el Tratado establecía en su artículo 2. El 16 de mayo de 1.994 se promulgó el Reglamento (CEE) 1.164/94 del Consejo por el que se plasmaba en la

realidad el mandato del artículo 130 D. Éste sería publicado en el DOCE con fecha 25 de mayo de 1.994, en su número 130. Este Fondo había tenido su antecedente en el Instrumento Financiero de Cohesión, aprobado mediante el Reglamento (CEE) 792/93 del Consejo⁵⁸.

“El Fondo de Cohesión tiene una finalidad totalmente distinta: *contribuir financieramente a proyectos en los sectores del medio ambiente y de las redes transeuropeas en lo que respecta a infraestructura para la mejora del transporte europeo*. No obstante, su intervención contribuye, por supuesto, a fomentar el desarrollo regional de forma indirecta y está coordinada con la de los demás instrumentos comunitarios de solidaridad.”⁵⁹

Estamos ante una nueva herramienta de la Comunidad para promocionar las acciones conducentes a la solidaridad y a la equiparación de los niveles de vida en todas las regiones de la misma. Pero su modo de utilización y objetivo expreso son distintos de los demás Fondos estructurales de la Unión Europea. Para contar con la financiación de este Fondo se señalaron en el protocolo sobre la cohesión económica y social anejo al Tratado de la Unión, unas condiciones que consistían en lo siguiente: tener un producto nacional bruto inferior al 90% de la media comunitaria y un programa que condujera al cumplimiento de las condiciones de convergencia económica, según lo estipulado en el artículo 104 C del Tratado.

“En la cumbre de Edimburgo de diciembre de 1.992, el Consejo Europeo decidió que el Fondo de Cohesión iba a disponer de más de 15.000 millones de ecus (valor de 1.992) durante el período de 1.993-1.999, lo que supone una dotación anual que varía entre 1.500 millones (1.993) y más de 2.600 millones de ecus (1.999) durante siete años.”⁶⁰

Según las dos condiciones anteriormente reseñadas, sólo cuatro estados miembros disfrutaron en aquel momento de los beneficios del Fondo de Cohesión: España, Portugal, Grecia e Irlanda. Con una simple mirada al mapa de Europa se puede uno dar cuenta de la situación periférica de estos cuatro países dentro de la Unión Europea. Además, ellos reúnen casi la quinta parte de la población de la Comunidad. Hay que tener en cuenta que los programas financiados por este Fondo, en los temas de infraestructura o de medio ambiente, redundan en el fomento del desarrollo integral del estado beneficiario.

⁵⁸ Publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas número 79, serie L, de 1 de abril de 1.994.

⁵⁹ CORRAL ANUARBE, PABLO: *Vademécum de ayudas financieras y subvenciones de la Unión Europea*. Mc Graw Hill. Madrid. 1.997. Pág. 35.

⁶⁰ *Ibid.* Pág. 36.

Por el Reglamento (CEE) n° 4.253/88 del Consejo de 19 de diciembre de 1.988⁶¹ se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n° 2.052/88, en lo relativo, por una parte, a la coordinación de las intervenciones de los Fondos estructurales y, por otra, de éstas con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes. En su artículo 4 dedicado a la selección de las zonas rurales no comprendidas en las regiones del objetivo n° 1, señala los criterios que deben reunir las zonas rurales, que pueden acogerse a una intervención de la Comunidad en virtud del objetivo n° 5. Estos son 1° tener un índice elevado de empleo agrícola en relación con el empleo total; 2° un bajo nivel de renta agrícola, expresado, en especial, en valor añadido agrícola por unidad de trabajo agrícola (UTA); y, 3° un bajo nivel de desarrollo socioeconómico, valorado en función del producto interior bruto por habitante. Por otra parte, el mismo artículo 4, en su apartado 2 establece la posibilidad de ampliación de la acción comunitaria:

“2. Asimismo, y previa solicitud justificada del Estado miembro, la intervención comunitaria podrá ampliarse también a otras zonas rurales que se caractericen por un bajo nivel de desarrollo socioeconómico, siempre que respondan a uno o varios de los siguientes criterios:

- débil densidad de población y/o tendencia a una importante despoblación de las zonas;
- situación periférica de las zonas o islas en relación con los grandes polos de actividad económica y comercial de la Comunidad;
- sensibilidad de la zona a la evolución del sector agrario, en especial en la perspectiva de la reforma de la política agraria común, valorada en función de la evolución de la renta agrícola y de la tasa de población activa agrícola,
- estructura de las explotaciones agrícolas y estructura de edad de la población activa agrícola,
- presiones ejercidas sobre el medio ambiente y el espacio rural,
- situación de las zonas en el interior de las zonas de montaña o desfavorecidas, clasificadas con arreglo al artículo 3 de la Directiva 75/268/CEE, modificado en último lugar por el Reglamento (CEE) n° 797/85.”

En cuanto a la aplicación del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria, se estableció mediante el Reglamento (CEE) n° 4.256/88 del Consejo de 19 de diciembre de 1.988, por el que se aprobaban las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n° 2.052/88, en lo relativo al FEOGA, sección Orientación,

⁶¹ Publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas número 374, serie L, de 31 de diciembre de 1.988.

publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 31 de diciembre de 1.988, en su número 374. En el apartado 1 del artículo 1 se establecía que este Fondo podía financiar las acciones adoptadas para la ejecución de las funciones necesarias para alcanzar los objetivos nº 1 y nº 5, enunciados en el artículo primero del Reglamento 2.052/88.

El Título I, dedicado a la aceleración de la adaptación de las estructuras agrarias, en la perspectiva de la reforma de la Política Agraria Común recogía en su artículo 2, apartado segundo que las acciones comunes contempladas en el apartado 1 podrían referirse en particular a varias finalidades, entre las que se mencionaban las medidas forestales a favor de las explotaciones agrícolas y particularmente la repoblación forestal de las tierras agrícolas. Otras medidas recogidas eran las de estímulo al cese anticipado de la actividad agrícola con vistas, en particular, a la disminución de la superficie agrícola consagrada a la producción agrícola excedentaria; las encaminadas a sostener las rentas agrarias y a mantener una comunidad agrícola viable en las zonas de montaña o en las desfavorecidas, mediante ayudas a la agricultura tales como la compensación por los obstáculos naturales permanentes; y las medidas destinadas a la protección del medio ambiente y la salvaguardia de los espacios naturales, en particular mediante el fomento de las prácticas adecuadas de producción agrícola.

Como se puede observar el enfoque ha variado diametralmente. No se pretende ahora dejar tierras incultas sino favorecer su utilización buscando alternativas que no incrementen los excedentes agrarios y que favorezcan la mejora de los recursos medioambientales de toda la sociedad. Además, es necesario reconducir el abandono que están sufriendo las zonas de montaña y adhesionadas de forma que se les de un uso racional que evite los perjuicios de un exceso de combustible natural y el consiguiente riesgo de graves incendios.

“Cada año se retirará una cantidad de tierra cultivable de la producción de cereales, con arreglo a las previsiones de las necesidades del mercado. [...] La tierra retirada de la producción puede utilizarse para fines no alimentarios, como la producción de cereales para combustibles de origen biológico. [...] El cambio de los mecanismos del mercado para cada tipo de producto irá asociado a una serie de medidas complementarias dirigidas a desarrollar tipos de agricultura menos perjudiciales para el medio ambiente (con menos plaguicidas y fertilizantes), financiar programas de repoblación forestal y garantizar la gestión de la tierra retirada de la producción”⁶².

⁶² COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Nuestro Futuro Agrario Común*. Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 1.993. Págs. 22 y 24.

“El abandono de la ganadería extensiva en muchas zonas de montaña se traduce en la desaparición de estos cortafuegos naturales y en un crecimiento desordenado de la maleza en las masas arboladas. Con este cambio de usos se produce también el abandono de prácticas rurales como la extracción de leñas. Todo ello implica que se acumule cada vez más combustible en nuestros montes y que se pierda una estructura de gestión de las masas arboladas, que impedía que los incendios alcanzaran las extensiones desorbitadas que hoy llegan a tener. El ganado extensivo también permite la redistribución de la fertilidad y la mejor incorporación de materia orgánica en los suelos ibéricos, en general fuertemente mineralizados y pobres en humus”⁶³.

El Título II del Reglamento se dedicaba a la promoción del desarrollo y del ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas, indicando en su artículo 5 qué acciones podrían incluirse en los programas operativos que financiara el Fondo:

- “- Estímulo al cese de la actividad agrícola con el fin de reestructurar la agricultura y favorecer la instalación de jóvenes agricultores;
- reconversión, diversificación, reorientación y ajuste del potencial de la producción;
- en la medida en que su financiación no esté prevista en el Reglamento (CEE) nº 4254/88 del Consejo, de 19 de diciembre de 1988 [por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2052/88, en lo relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional];
- mejora de la infraestructura rural indispensable para el desarrollo de la agricultura y de la silvicultura;
- medidas destinadas a la diversificación, en particular con vistas a permitir a los agricultores ejercer actividades diversas y tener diferentes fuentes de ingresos;
- concentración parcelaria, incluidos los trabajos conexos;
- mejora de las tierras destinadas a agricultura y a pastos, ya sea individual o colectivamente;
- regadío, incluidas la renovación y la mejora de las redes de regadío; creación de redes colectivas de regadío a partir de los canales principales existentes y creación de pequeños sistemas de regadío no abastecidos por las redes colectivas; la renovación y el acondicionamiento de los sistemas de drenaje;

⁶³ DE MIGUEL BEASCOECHEA, E.: “Razas ganaderas: su importancia ambiental y estratégica.” En *El campo y el medioambiente, un futuro en armonía*. Edición coordinada por CADENAS MARÍN, Alfredo. SOPEC Editorial, S. A. Madrid. 1.997. Pág. 130.

- fomento de las inversiones turísticas y artesanales, incluida la mejora de la vivienda en las explotaciones agrícolas;
- protección del medio ambiente y conservación del espacio rural;
- reconstitución del potencial de producción agrícola destruido por catástrofes naturales;
- desarrollo y aprovechamiento de los bosques de acuerdo con las condiciones y los criterios que adopte el Consejo a propuesta de la Comisión y, en particular:
 - repoblación, mejora y reconstitución de los bosques,
 - trabajos conexos y medidas complementarias necesarias para la revalorización de los bosques, con el fin de aumentar la contribución de los bosques a la conservación y a la protección del medio ambiente y de ofrecer actividades y rentas complementarias a los agricultores;
 - desarrollo de la extensión agraria y forestal y mejora de los equipos destinados a la formación profesional agraria y forestal.”

Como se puede observar en el párrafo extraído, la preocupación por el medio ambiente y por la implementación de medidas de tipo forestal son patentes en las instituciones de la Unión Europea. Se ponen de manifiesto, asimismo, la inquietud por el exceso de producción agrícola en los países comunitarios, lo que trae como consecuencia el pago de fuertes sumas para compensar la caída de precios en los mercados, como efecto del exceso de oferta sobre la demanda; y por la adecuación de las infraestructuras agrarias a unos nuevos modos de producción más acordes con las circunstancias actuales y con las necesidades que tienen los mercados internacionales. La conservación del Medio Ambiente, y en particular, de un bien limitado, y en muchas regiones de la Comunidad Europea, escaso según las épocas, el agua, constituye otro de los puntos de intranquilidad que las instituciones comunitarias quieren contribuir a resolver.

El problema de los excedentes agrarios se atiende desde diversas perspectivas, por un lado, mediante la reconversión de las explotaciones agrarias; por otro, a través del fomento de actividades conexas con la agricultura pero que no desembocan en una producción agrícola tradicional. Además, se estimula el cambio de actividad o la percepción de rentas por otros conceptos, así como la jubilación anticipada de los agricultores.

5. CONSIDERACIONES SOBRE LAS AYUDAS Y SUBVENCIONES.

Los programas de Forestación en Tierras Agrarias, que se llevan a cabo en la Comunidad Autónoma de Andalucía, reciben la financiación comunitaria para su desarrollo. Las ayudas y subvenciones de la Unión Europea son utilizadas para que las políticas de promoción del nivel socioeconómico de los países miembros y, en general, los restantes objetivos que se intentan alcanzar sean más fácilmente logrados. La definición de subvención o ayuda, a pesar de ser un lugar común en casi todas las Administraciones Públicas de los países desarrollados, no es tan fácil de aquilatar, de manera que todas las características que tienen, sean puestas de manifiesto. No obstante, nos atrevemos a apoyar una sugerencia que nos ha parecida suficientemente integradora, así:

“La subvención es una técnica propia de la administración de fomento que consiste en una atribución patrimonial, con el fin de llevar a cabo determinados comportamientos considerados de interés general a cuya consecución queda vinculado el beneficiario. En virtud del incentivo recibido el administrado se adhiere de una manera voluntaria a la realización de programas o planes que la Administración considera convenientes a los intereses generales.”⁶⁴

Este concepto representa un punto de vista claramente administrativista del asunto. La subvención o ayuda puede ser definida desde otras perspectivas que incidan más en algunas características, que para la persona que formula la definición tengan un especial interés.

Así, desde el punto de vista financiero o presupuestario la visión sería, seguramente, diferente a la que hemos expuesto aquí. Pero para nuestro estudio es suficientemente clarificadora del concepto de subvenciones públicas, que, en definitiva, es en lo que consisten las ayudas que pueden recibir los agricultores de la Comunidad Económica Europea para la Forestación de Tierras Agrarias. No obstante, y visto el amplio espectro de perspectivas desde el que se puede abarcar el instituto de la subvención, sí conviene restringir un poco más el concepto para centrarnos en lo que constituyen las ayudas públicas dentro del ámbito de la Unión Europea. La siguiente definición se concreta a dar las características que presentan las subvenciones en una Administración Pública determinada que, en este caso, es la comunitaria, presentando un concepto bastante unificador:

⁶⁴ PASCUAL GARCÍA, JOSÉ: *Régimen Jurídico de las Subvenciones Públicas*. Colección “Estudios Jurídicos”, 6. Boletín Oficial del Estado. Madrid.1.999. Pág. 30.

“Podemos definir las ayudas financieras o subvenciones de la Unión Europea como el conjunto de medidas económicas, consistentes en un préstamo privilegiado, una condonación o una entrega de dinero, que tienden no sólo a favorecer o fomentar la competitividad empresarial a través de la asociación y la cooperación transnacional entre entidades de los diferentes países de la Unión Europea, sino también a reducir las diferencias económicas entre las regiones que forman la Unión Europea. Estas ayudas están contempladas siempre en el presupuesto comunitario, siendo aprobadas por las instituciones de la Unión Europea.”⁶⁵

Analizando brevemente la definición expuesta, lo primero que nos llama la atención es que se trata de un instrumento de carácter económico, aunque no tiene por qué consistir exactamente en una o varias entregas de dinero. Las fórmulas utilizadas para hacer efectivas las ayudas o subvenciones son varias.

Por supuesto, se puede acudir a la vía más directa de la aportación de una cantidad determinada. Esta fórmula será la empleada, normalmente, cuando la actividad a realizar por el beneficiario de la subvención consista en una actuación propia, o que hasta cierto punto compete a la Administración que concede la ayuda. Son los casos en que los medios propios de la Administración no son suficientes para llevar a cabo por sí misma la actuación o que su acción sólo llega hasta determinado nivel, siendo necesario, a partir de ahí, la intervención del agente privado para completar la acción y poder lograr el objetivo perseguido. La finalidad, que en el caso de la Administración comunitaria es fundamentalmente la de reducir las diferencias de los niveles socioeconómicos de las diferentes regiones que forman parte de la Comunidad, pero que en otras administraciones pueden variar un poco, aunque el fin último siempre sea la de equiparar el poder económico y la integración social de las diferentes capas de la sociedad a la que se dirigen.

La condonación es una fórmula que se asemeja a la entrega de dinero, pues, en definitiva, el dejar de percibir lo que es debido, no es más que haber adelantado la entrega. O por decirlo más gráficamente, una entrega de dinero retroactiva. En cuanto a la modalidad de los préstamos privilegiados se emplea frecuentemente en aquellos casos en que la realización de la actividad es conveniente para la Administración Pública de que se trate, pero no es una actuación esencial para conseguir los fines públicos. Esta forma de subvención puede articularse de varias maneras, siendo la más usual la de subvencionar los tipos de interés, de manera que una parte del mismo la debe sufragar la entidad subvencionadora. Es muy conocido este tipo de ayudas, para la compra de viviendas, para la primera residencia habitual, en que tanto la vivienda como los beneficiarios deben reunir una serie de características o requisitos fijados reglamentariamente.

⁶⁵ CORRAL ANUARBE, PABLO: *Op. Cit.* Pág. 1.

Otra fórmula es la subrogación en cantidades que estén pendientes de devolución o también actuando a través de instituciones financieras propias de la Administración Pública que se dedican, entre otras actividades, a la concesión de créditos a tipos de interés por debajo de los del mercado. De todas formas, esta última práctica está en franca regresión. En cuanto a que las subvenciones o ayudas están contempladas en el presupuesto comunitario, es necesario poner de manifiesto que con carácter general las partidas presupuestarias de todas las Administraciones Públicas tienen en cuenta que a lo largo de la ejecución de sus respectivos presupuestos se van a conceder diferentes ayudas y, por tanto, se recogen estas expectativas de gasto. Además, en ocasiones, hay una serie de subvenciones que se conoce con antelación la obligatoriedad de su concesión, puesto que sirven para el funcionamiento de servicios que se consideran esenciales para la sociedad. Así, el caso de subvenciones de funcionamiento para empresas públicas, como puede ser el caso de las televisiones públicas. No obstante, en la generalidad de las ocasiones las partidas contempladas para la financiación de las subvenciones no tienen un destino predeterminado de antemano, puesto que para su concesión es necesario seguir un expediente administrativo, en el que el primer trámite para su inicio suele ser, en general, la solicitud del interesado, que obviamente es desconocido para la Administración.

La Sección tercera del Título V del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, tal como ha quedado redactado por el Tratado de la Unión Europea, firmado el 7 de febrero de 1.992 en Maastricht, se dedica a las “Ayudas otorgadas por los Estados”, dentro del mencionado Título que bajo la rúbrica “normas comunes sobre competencia, fiscalidad y aproximación de las legislaciones” establece una serie de actos que son incompatibles con el mercado común, con algunas limitaciones, a dictar ciertas disposiciones de carácter fiscal, y fija el objetivo de la aproximación de las legislaciones de los estados miembros. Los artículos 92 y siguientes de la Sección citada, no definen el concepto de ayuda y, por otro lado, el artículo 4, en su apartado c) del Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero asimila los conceptos de ayuda y subvención, dando a entender que quieren decir lo mismo, aunque en sentido estricto su significado tiene ciertas matizaciones diferentes.

“La ayuda comprende no solamente las prestaciones positivas, subvenciones, sino también las intervenciones que, bajo formas diversas, aligeran las cargas que normalmente gravan el presupuesto de una empresa, otorgada por los poderes públicos (Estado, Regiones, Organismos públicos o privados que se creen o designen por aquéllos para gestionar la ayuda) como consecuencia de una medida legislativa, reglamentaria, administrativa o de una simple práctica de las autoridades públicas.”⁶⁶

⁶⁶ *Ibid.* Pág. 6

En todo caso lo importante de la definición es que se trata de una institución abierta, que incide en el mercado regulando sus aspectos negativos y distribuyendo sus efectos positivos, de manera que se puedan ampliar los beneficios obtenidos. No obstante, sí sirve la definición ofrecida para entender las matizaciones que diferencian las ayudas de las subvenciones. Cuando se habla de las cargas, una de las más utilizadas para rebajar el peso de las obligaciones a las que tiene que hacer frente cualquier actividad empresarial es la fiscal. También, se usa frecuentemente una bonificación en los costes sociales como ayuda para fomentar las contrataciones y elevar el nivel de vida de la sociedad, disminuyendo las tasas de desempleo.

En cuanto a las entidades que cooperan con la Administración Pública en la actividad subvencionadora son conocidas en la legislación de la Comunidad Autónoma de Andalucía como entidades colaboradoras, y puede tratarse de auténticos poderes públicos, como se hace mención en la definición; como ejemplo valga el caso de los ayuntamientos, y también, pueden ser entidades privadas, como las instituciones bancarias.

5.1. El régimen comunitario de ayudas a las medidas forestales en la agricultura.

Como hemos mencionado anteriormente, la base de las medidas forestales en la agricultura se recoge en el Reglamento (CEE) nº 2.080/92 del Consejo, de 30 de junio, publicado en Diario Oficial de las Comunidades Europeas del día 30 de julio de 1.992, por el que se establece un régimen comunitario de ayudas a las medidas forestales en la agricultura. Este Reglamento sustituye a su inmediato antecesor que fue el Reglamento (CEE) nº 2.328/91, del Consejo, sobre mejora de estructuras agrarias, e incorpora algunas mejoras que pueden considerarse importantes y entre las que se pueden destacar las siguientes:

- “a) El agricultor que aplique la repoblación forestal en una parte de su explotación o mejore superficies forestales en dicha explotación percibirá íntegramente el importe de los gastos de repoblación o mejora.
- b) Durante cinco años percibirá unas primas para el mantenimiento de las superficies forestadas, lo que permitirá la supervivencia de la plantación.
- c) Durante veinte años el titular de la explotación percibirá unas primas compensatorias de las pérdidas de la renta que le producían las superficies forestadas.”⁶⁷

⁶⁷ GÓMEZ-JOVER PARDO, F. y JIMÉNEZ PERIS, F. J.: *Op. Cit.* Pág. 22.

El Reglamento 2.080/92 fue modificado por el Reglamento (CEE) número 231/1.996⁶⁸, de la Comisión, por el que se sustituyen los valores en Ecus de las ayudas establecidas en el anterior. Este tipo de modificaciones deja de ser necesario a partir del 1 de enero de 1.999, ya que en España y en el resto de los países acogidos al sistema de la moneda única, el Ecu, denominado ahora Euro, tiene un valor que no está sujeto a cambios, siendo, a partir del año 2.002 la moneda única.

Una vez que está publicada la legislación comunitaria que puede servir de apoyo para que los gobiernos nacionales de los estados miembros de la Comunidad consideren la conveniencia de seguir los programas incentivados desde Bruselas (como principal centro de decisión de la Unión Europea), serán los ejecutivos nacionales los que decidirán si lo hacen o no (en caso de que no se trate de legislación comunitaria obligatoria); y, en caso afirmativo, cuál será la modalidad que se seguirá.

Así, el entonces Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación español, de acuerdo con las comunidades autónomas y con las organizaciones agrarias de productores, publica el Real Decreto 378/93⁶⁹, de 12 de marzo de 1.993, que tomando como punto de partida el Reglamento (CEE) nº 2.080/92, del Consejo, realiza una adaptación del mismo a las condiciones del lugar de aplicación y de las propias circunstancias de la agricultura española. Este Real Decreto, que establece un régimen de ayudas para fomentar inversiones forestales en explotaciones agrarias y acciones de desarrollo y aprovechamiento de los bosques en las zonas rurales, adapta no sólo el Reglamento 2.080/92, sino también el Reglamento (CEE) nº 1.610/89, del Consejo, de 29 de mayo, por el que se establecen acciones de desarrollo y aprovechamiento de los bosques en zonas rurales⁷⁰.

Coincidiendo en el tiempo con la elaboración de este Real Decreto, se pone en marcha el Programa de Ayudas para Fomentar Inversiones Forestales en Explotaciones Agrarias, que contiene básicamente los mismos aspectos fundamentales que aquél, y que fue presentado por el Gobierno español ante las autoridades de la Unión Europea en el año 1.993. Es de resaltar la concordancia entre ambas manifestaciones del Gobierno español con los principales objetivos de la legislación comunitaria.

Según Gómez-Jover Pardo y Jiménez Peris, en su obra *Forestación de Tierras Agrícolas* el citado “Real Decreto tiene por objetivo la aprobación de los aspectos básicos para aplicar en España el Reglamento 2.080/92 y el Programa para que sean aprobados por la Comisión a su vez los mismos aspectos básicos indicados en dicho Reglamento.”⁷¹

⁶⁸ Publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas número 30, serie L, de 8 de febrero de 1.996.

⁶⁹ Publicado en el Boletín Oficial del Estado número 76, de 30 de marzo de 1.993.

⁷⁰ Publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas número 165, serie L, de 15 de junio de 1.989.

⁷¹ GÓMEZ-JOVER PARDO, F. y JIMÉNEZ PERIS, F. J.: *Op. Cit.* Pág. 23.

Finalmente, el Programa se aprobó por la Decisión de la Comisión de 27 de abril de 1.994, relativa a las medidas forestales en la agricultura en España, de conformidad con el Reglamento (CEE) nº 2.080/92, del Consejo, y que tuvo entrada en la Secretaría General de Estructuras Agrarias del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación el día 3 de mayo de 1.994, aunque es posible su aplicación en España con carácter retroactivo desde el momento de la presentación ante la Comisión Europea del Programa citado, que se produjo en el mes de enero del año anterior.

“La sequía que padeció España en el año 1994, y especialmente en 1995, pone en cierto peligro algunas de las plantaciones realizadas, por lo que el Gobierno decide aprobar un nuevo Real Decreto 152/96, de 2 de febrero, que sustituye al anterior y en el que se realizan algunas mejoras respecto a la normativa de 1993, puesto que la experiencia de la aplicación durante esos dos años así lo aconseja.”⁷²

Se demuestra así, en la práctica, la importancia que tiene la evaluación para la corrección de los errores que se puedan detectar en las primeras fases de implementación de una política pública. En este caso, se hace notar una concreta circunstancia climatológica, que, aunque no infrecuente en la Península Ibérica, sin embargo, no había sido tomada en consideración con toda la plenitud que hubiera requerido. En el Real Decreto 152/96, se corrigen algunas de las faltas de previsión que se habían dado en su antecesor inmediato, el 378/93, tomando en consideración la evaluación del Programa hasta esta fase de su implementación. Pero antes de esta revisión del Real Decreto 378/93 ya se había producido un pequeño ajuste de su contenido, por medio del Real Decreto 2.086/94, de 20 de octubre de 1.994, que modifica determinados preceptos del anterior. No obstante, ante la difícil consecución de los objetivos propuestos, se vuelve a modificar la legislación en esta materia, con la promulgación del Real Decreto 152/96, de 2 de febrero⁷³.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía también se produjo el desarrollo para la aplicación del Reglamento 2.080/92, mediante la publicación del Decreto 73/93, de 25 de mayo, por el que se establecía un régimen de ayudas para fomentar inversiones forestales en explotaciones agrarias, publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía (BOJA), número 57 del 29 de mayo. Este Decreto representaba la plasmación a nivel autonómico del Real Decreto 378/93. El Decreto mencionado fue desarrollado por la Orden de 27 de julio de 1.993 de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, siendo publicada en el BOJA del día 31 de julio, con el número 83.

⁷² *Ibid.*

⁷³ Publicado en el Boletín Oficial del Estado número 45, de 21 de febrero de 1.996.

Posteriormente, y como consecuencia de que la Decisión de la Comisión Europea de 27 de abril de 1.994 que aprobaba el Programa Plurianual Español de Forestación de Tierras Agrarias introducía nuevos aspectos que no habían sido recogidos en el Real Decreto 378/93, de 12 de marzo, se producía la aprobación a nivel estatal del Real Decreto 2.086/94 de 20 de octubre⁷⁴. Ante esta nueva situación, y aunque las modificaciones introducidas por este Real Decreto no eran grandes, como ha quedado reseñado más arriba, los dirigentes de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía creyeron que se hacía necesaria la revisión del Decreto 73/93, para adaptarlo a la Decisión comunitaria y para introducirle alguna mejora que redundara en un aumento de la eficacia del Programa.

Como se observa, también, a nivel autonómico la ocasión fue aprovechada para introducir algunas mejoras en la legislación que regulaba la Forestación de Tierras Agrícolas, haciendo uso de un elemento tan valioso como es la evaluación. Entre las mejoras a las que se hace mención se encontraban la ampliación de la zona de aplicación preferente de las ayudas, el aumento de las primas de mantenimiento y de compensación de rentas, así como la modificación de los anexos de la normativa donde se recogían las especies forestales, lo cual iba a redundar en una mejora significativa del programa desarrollado.

De esta manera se promulgó el Decreto 50/1.995, de 1 de marzo, por el que se modificaba el 73/1.993, de 25 de mayo por el que se establecía un régimen de ayudas para fomentar inversiones forestales en tierras agrarias. Este Decreto fue publicado en el BOJA nº 49 de 25 de marzo del mismo año. En este mismo Boletín se daba publicidad a una Orden de la Consejería de Agricultura y Pesca, de 20 de marzo de 1.995, por la que se ampliaba el plazo de presentación de solicitudes fijado en la de 27 de julio de 1.993 por la que se establecía un régimen de ayudas para fomentar inversiones forestales en explotaciones agrarias. Efectivamente, en la Orden de 1.993 se regulaba un plazo para la presentación de solicitudes que abarcaba los meses de febrero y marzo de cada año.

La ampliación que se produjo a través de la Orden mencionada de 1.995 tenía como principal causa el permitir que los agricultores tuvieran tiempo suficiente para conocer el nuevo Decreto, y valorando sus ventajas comparativas con respecto al que estaba en vigor con anterioridad, pudieran decidir si les interesaba solicitar la ayuda para las inversiones forestales; en definitiva, si les interesaba acometer las inversiones forestales que se podían acoger a esta modalidad de ayudas, bajo una nueva o, al menos modificada, normativa más beneficiosa para los agricultores.

⁷⁴ Publicado en el Boletín Oficial del Estado número 277, de 19 de noviembre de 1.994.

El 6 de abril de 1.995, la Consejería de Agricultura y Pesca publicó en el BOJA número 55 de ese año la Orden de 20 de marzo de 1.995, por la que se integraban los textos del Decreto 73/1.993 de 25 de mayo, y su Decreto Modificador 50/1.995 de 1 de marzo sobre régimen de ayudas para fomentar inversiones forestales en explotaciones agrarias, dando cumplimiento a lo dispuesto en la Disposición Final Primera del último Decreto mencionado que encomendaba a la Consejería la publicación mediante Orden de un texto refundido de ambos Decretos.

Esta Orden integradora del contenido de ambos Decretos tuvo su desarrollo normativo en la Orden de 28 de diciembre de 1.995, sobre aplicación de un régimen de ayudas para fomentar inversiones forestales en explotaciones agrarias, publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad en su nº 8, de fecha 19 de enero de 1.996. Esta Orden es justificada ante las exigencias de eficacia que establecía el Decreto 50/1.995, ya que las modificaciones que éste incluía en el anterior de 1.993 hacían necesaria la redacción de la nueva Orden que sustituyera a la de 27 de julio de 1.993 por la que se regulaban las condiciones y requisitos técnicos de las inversiones, plazos de presentación de solicitudes, resoluciones, certificaciones y controles.

Sin embargo, esta Orden tuvo una corta andadura en su plenitud tal como había sido diseñada puesto que el 30 de noviembre de 1.996 la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía publicó en el número 138 del BOJA de ese año la Orden de 15 de noviembre de 1.996, por la que se modificaba la de 28 de diciembre de 1.995. Una vez más se invocaba la herramienta fundamental de la evaluación para justificar la modificación de la regulación dada a la materia en anteriores ocasiones, expresándose de esta forma la exposición de motivos:

“Después de tres años de aplicación del programa de forestación en Andalucía y dada la importancia de las situaciones creadas por el fuerte ritmo de implantación de las repoblaciones y de la realización de mejoras para la conservación de superficies forestales, se considera conveniente la modificación de algunos preceptos de la Orden referida que permitan asegurar la consecución de los objetivos previstos en el Programa Andaluz de Forestación de Tierras Agrarias, en especial, la permanencia de nuevas plantaciones.”⁷⁵

En esta Orden se incluía también una nueva modificación en el plazo de presentación de solicitudes, adelantando el mismo, a unas fechas comprendidas

⁷⁵ La Orden de 15 de noviembre de 1.996 de la Consejería de Agricultura y Pesca, publicada en el BOJA de 30 de noviembre, nº 138, trata de los aspectos relativos a las condiciones y requisitos técnicos de las inversiones, plazos de solicitudes, resolución, certificaciones y controles de las ayudas para fomentar inversiones forestales en explotaciones agrarias.

entre el 15 de noviembre del año anterior a aquél para el cual se solicitaba la subvención y el 5 de enero de ese año. Este adelanto se razonaba en base a las especiales características de las especies utilizadas en las forestaciones, en cuanto a su época de plantación o siembra, establecimiento y cuidados naturales, junto con el logro de una adecuada programación de los trabajos, una caracterización de las fincas a forestar por los servicios técnicos de la Consejería de Agricultura y Pesca y una mayor sensibilización ante la demanda de los interesados del sector agrario.

Un hito muy importante en el devenir del Programa Andaluz de Forestación de Tierras Agrarias, es el señalado por la publicación de la Orden de 30 de septiembre de 1.996, por la que se delega en los Delegados Provinciales de la Consejería de Agricultura y Pesca la resolución de las solicitudes de ayudas para el fomento de inversiones forestales en explotaciones agrarias. Esta Orden fue publicada en el BOJA de 26 de octubre de 1.996, que hacía el número 123 de ese año. Su necesidad se fundamenta en:

“La importancia de dar una respuesta adecuada al volumen de estas ayudas demandadas por el sector agrario y gestionadas por la Consejería de Agricultura, ... hace necesario delegar en los Delegados Provinciales de la Consejería de Agricultura y Pesca la resolución de solicitudes de ayudas para el fomento de inversiones forestales en explotaciones agrarias.”⁷⁶

Esta Orden, que entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, fue vital para un mejor desarrollo del Programa de Forestación, pues facilitó enormemente la tramitación de los expedientes de ayudas en el momento crucial de los mismos, su desenlace, que de haberse continuado sin la delegación en provincias hubiera provocado el colapso de los servicios centrales de la Consejería. Además, el hecho de acercar a los interesados la resolución final de sus solicitudes despertó una mayor confianza en los agricultores para acceder a esta línea de subvenciones, pues, también, veían más cerca la resolución de cualquier discrepancia que se pudiera plantear. Se conseguía, asimismo, con ello, acercar a los ciudadanos la gestión de la Administración Pública.⁷⁷

⁷⁶ Esta Orden es fundamental para la agilización de la tramitación de las ayudas en provincias, ya que el trámite de remitir las solicitudes a los servicios centrales de la Consejería en Sevilla, para que primero, la Dirección General de Información y Gestión de Ayudas procediera a una priorización de los expedientes y, segundo, la Consejería resolviera los mismos, ralentizaba en gran medida su resolución. Y, además, teniendo en cuenta que cada Delegación Provincial debía emitir un informe técnico en cada expediente, estaba ya cumplido uno de los requisitos, para que el Delegado Provincial pudiera resolverlos.

⁷⁷ Citamos a continuación la parte dispositiva de la Orden, al ser trascendental su contenido: “Artículo único: Delegar en los Delegados Provinciales de la Consejería de Agricultura y Pesca, la Resolución de solicitudes de ‘ayudas para el fomento de inversiones forestales en explotaciones agrarias’ establecidas en el Decreto 73/1993, de 25 de mayo (BOJA núm. 57, de 29 de mayo), modificado por el Decreto 50/1995, de 1 de marzo (BOJA núm. 49, de 25 de marzo).”



Fotografía 12. Campos de arroz. Aznalcázar. (Sevilla).

El 20 de junio de 1.998 se publicó en el BOJA nº 68 lo que constituyó la última de las revisiones, hasta la finalización de ese sexenio embrionario y fundamental 1.993-1.999, de la normativa que regula en la Comunidad Autónoma de Andalucía el Programa de Forestación de Tierras Agrarias. Se trata del Decreto 127/1.998, de 16 de junio por el que se establece un régimen de ayudas para fomentar inversiones forestales en explotaciones agrarias.

Este Decreto viene a establecer un replanteamiento de varios preceptos, en especial, los referentes a las condiciones de concesión de las ayudas, recogiendo la experiencia acumulada durante los años de aplicación de este régimen de subvenciones por parte de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Administración Pública de Andalucía, aunque la responsable de la autoría de este Decreto en el BOJA es la Consejería de Presidencia. También se disponen en su Capítulo III un conjunto de acciones forestales dirigidas a la mejora de alcornocales y de otras superficies forestales enclavadas en terrenos agrícolas que pueden ser objeto de subvención para facilitar la consecución de los objetivos previstos en la Política Agrícola Comunitaria y en la Ley Forestal de Andalucía.

De esta manera, se da entrada, en la posibilidad de desarrollar el Decreto, a la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, cumpliendo lo preceptuado por la Ley 2/1.992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía⁷⁸ y por el Decreto 208/1.997, de 9 de septiembre por el que se aprueba el Reglamento Forestal de Andalucía⁷⁹ que adjudica las competencias en montes de alcornocales y terrenos forestales a la Consejería de Medio Ambiente. La habilitación que se dispone para el desarrollo de este Decreto será ejercitada por la Consejería de Medio Ambiente en un plazo muy breve de tiempo.

Así, en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía nº 92, de 18 de agosto de 1.998, se publicó la Orden de la Consejería de Medio Ambiente del día 30 de julio del mismo año, por la que se desarrolla el Decreto 127/1.998, de 16 de junio, por el que se establece un régimen de ayudas para fomentar inversiones forestales en explotaciones agrarias, en lo que se refiere a las ayudas para la mejora de los alcornocales y de otras superficies forestales en explotaciones agrarias.

Mediante esta Orden se concretan y desarrollan tanto los aspectos técnicos como procedimentales con el fin de garantizar la transparencia de este régimen de ayudas y facilitar la consecución de los objetivos previstos. Hay una preocupación especial en esta disposición por asegurar la objetividad en la tramitación de las subvenciones y de que el procedimiento de solicitud y la resolución de los expedientes sea lo más transparente posible, de manera que se inspire confianza en los interesados, además de que los beneficiarios no alberguen temores sobre los criterios de concesión de las cuantías subvencionadas. Poniendo de manifiesto este trasfondo, se recogen varios apartados en la Orden, donde se puede apreciar la voluntad explícita del Gestor Público por hacer patente la máxima transparencia. En este sentido el apartado 2 del artículo 22 de la Orden establece:

“Tras la operación anterior se confeccionará un listado provisional que se pondrá de manifiesto a los interesados en las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Medio Ambiente para su examen y formulación de las alegaciones que estimen convenientes en un plazo de diez días, a contar desde el recibo de la notificación de su exposición.”⁸⁰

Es el mismo artículo 22, en su apartado 3, el que dispone que será el Director General de Gestión del Medio Natural el encargado de dictar las resoluciones

⁷⁸ Publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía número 57, de 23 de junio de 1.992.

⁷⁹ Publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía número 117, de 7 de octubre de 1.997.

⁸⁰ Al hablar de la operación anterior, se refiere la Orden de la Consejería de Medio Ambiente de 30 de julio de 1.998, al apartado 1 del mismo artículo, donde hace referencia a que, tras las propuestas formuladas por los Delegados Provinciales de la Consejería, la Dirección General de Gestión del Medio Natural realizará la priorización de las solicitudes habidas para ajustar el montante de las ayudas a la disponibilidad presupuestaria que exista.

correspondientes a las ayudas solicitadas, a la vista de los informes emitidos por las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Medio Ambiente y de las alegaciones que, en el trámite anterior, hayan podido presentar los interesados.

Todas estas ayudas están condicionadas en su concesión por las disponibilidades presupuestarias, que, como subvenciones cofinanciadas por la Unión Europea, están sujetas a las consignaciones anuales que para los programas de forestación se hayan dispuesto por parte de las autoridades comunitarias. En concreto, en la Comunidad Autónoma de Andalucía, la parte que asume el presupuesto de la Unión Europea es del 75% de la ayuda, siendo cofinanciado el resto, en proporciones iguales, por la Administración central española y por la Administración de la Comunidad Autónoma, es decir, el 12,5% cada una de ellas, lo que representa un 25% de financiación nacional, frente al 75% de financiación de la Comunidad Europea.

Por su parte, la Consejería de Agricultura y Pesca procedió al desarrollo del Decreto 127/1.998, a propuesta del Director General del Fondo Andaluz de Garantía Agraria, a través de la Orden de 5 de agosto de 1.998, de desarrollo de las ayudas para forestación de superficies agrarias, previstas en el Decreto 127/1.998, de 16 de junio, siendo publicada en el BOJA número 95 de 25 de agosto de 1.998. Se pretende así recoger el desarrollo de las condiciones técnicas que han de cumplir las forestaciones, que se establecen en el Capítulo II del Decreto citado, su adecuado mantenimiento, control y seguimiento, lo que debe permitir asegurar la consecución de los objetivos previstos. Mediante la Orden se regulará la aplicación del Decreto, además del establecimiento de los plazos de presentación de solicitudes, requisitos, resoluciones, certificaciones y controles. En definitiva, lo que hemos ido viendo, a lo largo de la exposición referente a la normativa, en casi todas las órdenes de desarrollo de los decretos de forestación.

Se puede observar en todas estas disposiciones una especial preocupación de los Gestores Públicos por el cumplimiento de los objetivos previstos, por arbitrar una serie de medidas que garanticen la consecución de las metas que se proponen. En los decretos, además, por supuesto de en el Reglamento madre comunitario, y en los reales decretos de la Administración central, aparecen los objetivos marcados y luego, a través de las diferentes órdenes de desarrollo se articulan las acciones que deben conducir al logro de esos objetivos. El problema se presenta en la falta de señalización de indicadores objetivos, físicos y de impacto que puedan servir como medidores para concluir sobre si han sido o no alcanzados los objetivos propuestos. Esto es lo que dificulta enormemente la evaluación de los programas de forestación, puesto que hay objetivos marcados, se arbitran procedimientos y sistemas de trabajo para lograrlos, pero no existen indicadores reales de la consecución de los mismos. Los objetivos no sólo se marcan en los decretos, sino también en la Ley Forestal de Andalucía y a los mismos niveles normativos en la Administración estatal, pero no

se sabe si se logran ni cuándo. Como vimos anteriormente el Plan Forestal Andaluz señalaba como uno de sus principales objetivos la protección de los ecosistemas para garantizar su gran diversidad biológica, pues bien, el artículo 8 de la Orden de 5 de agosto de 1.998 de la Consejería de Agricultura y Pesca recoge:

“1. En aras al mantenimiento de la biodiversidad y en las superficies objeto de ayuda, se respetarán las manifestaciones de matorral arbolado y del arbolado autóctono más evolucionado de cada especie vegetal.

2. En las forestaciones que se realicen sobre terrenos ocupados por frutales de secano y olivar deberá mantenerse una amplia representación de la especie existente, siempre que no se realice su aprovechamiento. Asimismo, las forestaciones se realizarán con densidades de población que en ningún caso podrán ser inferiores a las densidades mínimas de cada especie.”

Se observa el gran interés por la realización de los fines marcados, no sólo a nivel general por la normativa superior, sino también por los desarrollos reglamentarios de la misma. El problema se presenta porque no se señalan los indicadores que nos pongan de manifiesto cuándo y en qué medida se logran los objetivos propuestos.

Por medio del Decreto 141/1.997⁸¹ se había devuelto la competencia para la resolución de los expedientes de ayudas a las inversiones forestales en explotaciones agrarias a los servicios centrales de la Junta de Andalucía en Sevilla, en concreto, al Director General del Fondo Andaluz de Garantía Agraria.⁸² Este organismo, el Fondo Andaluz de Garantía Agraria, de creación novedosa dentro de la estructura orgánica de la Administración Pública autonómica, en el año 1.996, había asumido la mayoría de las competencias relativas a las subvenciones cofinanciadas por el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola.

No obstante, hubiera sido una buena ocasión la promulgación del Decreto 127/1.998 para retornar la competencia en la resolución de los expedientes a los Delegados Provinciales de la Consejería de Agricultura y Pesca, por el cúmulo de ventajas que esto significa para la adecuada ejecución del Programa Andaluz de Forestación en Tierras Agrícolas, como se ha puesto de relieve más arriba. En todo caso, el artículo 18 de la Orden de 5 de agosto de 1.998, de desarrollo de las ayudas para forestación de superficies agrarias, previstas en el Decreto 127/1.998, de 16 de

⁸¹ Publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía número 69, de 17 de junio de 1.997.

⁸² La decisión para devolver la competencia, para la resolución de este tipo de expedientes, a un órgano central y único, a nivel de toda la Comunidad Autónoma de Andalucía, ha venido, en cierto modo, impuesta por la Comisión Europea, quien ha recomendado esta centralización, ante su temor de la posible dispersión de criterios que se hubiera podido producir al resolver cada Delegación Provincial de la Consejería de Agricultura y Pesca en su respectiva provincia. Además, de la inquietud de que se fueran sentando ciertas prácticas administrativas en la tramitación de los expedientes, que pudieran causar diferenciaciones, e incluso, discriminaciones tácitas entre los diferentes beneficiarios por el hecho de su ubicación geográfica, aunque siendo todos de una misma región.

junio, deja abierta, en su apartado 1, la posibilidad de que el Director General del Fondo Andaluz de Garantía Agraria delegue las competencias que tiene atribuidas.

De esta forma tenemos una visión general del marco teórico en el que se desenvuelven las ayudas y subvenciones de la Unión Europea a la Política de Forestación de Tierras Agrícolas en la Comunidad Autónoma de Andalucía. El Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola en su sección Orientación que es el instrumento comunitario que cofinanciaba estas ayudas es uno de los fondos estructurales que no son utilizados normalmente para subvencionar proyectos concretos e individuales, sino que se suelen dirigir a la financiación de programas de desarrollo que cuentan con una consignación presupuestaria específica. Estos programas son el resultado de un proceso de negociación en el que intervienen diversos agentes de los estados miembros, las regiones, las autoridades locales y los representantes de la Comisión Europea.

Los programas subvencionables pueden ser llevados a cabo de diferentes maneras, y que el *Vademécum de ayudas financieras y subvenciones de la Unión Europea* de Pablo Corral Anuarbe resume de manera acertada. En el caso concreto de estas medidas forestales el libro citado señala la forma en que se lleva a cabo la puesta en práctica del programa:

“a) *Iniciativas nacionales. A su vez éstas pueden ser desarrolladas a través de un:*

Plan de desarrollo Nacional o Regional, en el que el Estado miembro, de conformidad con las autoridades regionales en su caso, presenta a la Comisión un plan de desarrollo en el que determina sus prioridades de acción. Estas actuaciones darán lugar a un **Marco Comunitario de Apoyo (MCA)**, negociado posteriormente por la Comisión y las autoridades competentes del Estado miembro, concretándose estas negociaciones en **Programas**, aprobados por la Comisión a propuesta de los Estados miembros.

Documento Único de Programación (DOCUP), presentado por el Estado miembro a la Comisión, comprendiendo las prioridades previstas y los programas propuestos. En este caso, no existe la anterior negociación entre ambos. El iter legislativo del DOCUP es más rápido y eficaz, concluyendo en una **Decisión Única**, que en el caso de ser aprobatoria conllevará la realización de proyectos subvencionables.”⁸³

Por fin, se tenía en cuenta la importancia de valorar adecuadamente los recursos naturales para configurar una acción política que pretendía el arraigo de las poblaciones al medio rural.

⁸³ CORRAL ANUARBE, PABLO. *Op. Cit.* Pag. 20. Aunque el autor hace una panorámica general de la forma de poner en práctica las subvenciones comunitarias, se cita sólo la que sirve de marco para el Programa de Forestación de Tierras Agrícolas, en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

“La respuesta a los problemas del mundo rural no puede venir desde una perspectiva exclusivamente agraria, sino desde una estrategia de **desarrollo integral** que promueva una diversificación de la actividad económica pero no pierda de vista la identidad cultural de las zonas rurales, ni la preservación de sus valores medioambientales, culturales, históricos y patrimoniales.

Ha de tomar en consideración una serie de funciones a desempeñar por el mundo rural en consonancia con la nueva realidad social y económica. A saber:

- Equilibrio territorial.
- Equilibrio ecológico.
- Soporte de actividades de esparcimiento y recreo al aire libre.

Tales funciones hacen que todo plan de desarrollo rural deba contemplar, al menos, entre sus objetivos los siguientes:

- Mejora de la calidad de vida en el espacio rural.
- Regeneración y dinamización del tejido socioeconómico del medio rural.
- Mantenimiento de la población en el medio.
- Protección medioambiental.
- Creación de empleo estable mediante la especialización y diversificación de la actividad económica”⁸⁴.

A continuación, pasaremos al estudio de caso, que se refiere a la ejecución del Programa de Forestación de Tierras Agrícolas en la Comunidad Autónoma de Andalucía, pormenorizando la progresión que ha tenido la provincia de Huelva en comparación con otras provincias andaluzas y con otras comunidades autónomas españolas, para completar el análisis que estamos llevando a cabo.



Fotografía 13. Invernaderos. Campo de Dalías. (Almería).

⁸⁴ CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Guía de Desarrollo Rural*. Edición coordinada por COBACHO VARGAS, M. A.; GUZMÁN GUERRERO, M. y MARTÍNEZ NAVARRO, E. Empresa Pública para el Desarrollo Agrario y Pesquero de Andalucía, S. A. y Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Córdoba. 2.000. Pág. 2 (Introducción).



CAPÍTULO III. ESTUDIO DE CASO

1. INTRODUCCIÓN.

Como hemos descrito anteriormente, el Programa de Forestación en Tierras Agrarias se ha venido desarrollando al amparo de una amplia normativa en la que confluyen varias Administraciones Públicas, desde las instancias comunitarias hasta las de la Comunidad Autónoma de Andalucía, pasando por la intervención, también de la Administración central española. Nos proponemos, en esta tercera parte del presente trabajo de investigación, profundizar en el conocimiento del Programa de Forestación de superficies dedicadas a Tierras de Labor, en la Comunidad Autónoma de Andalucía, y más concretamente en la provincia de Huelva, donde esta actividad forestal ha tenido una notable repercusión, no sólo en cuanto a las superficies forestadas y el número de ayudas aprobadas, sino también en cuanto al impacto en el desenvolvimiento socioeconómico de las comarcas más afectadas.

A pesar de que la Decisión comunitaria por la que se aprueba el Programa de Forestación de Tierras Agrarias es de fecha 27 de abril de 1.994; Decisión relativa a las medidas forestales en la agricultura en España, de conformidad con el Reglamento (CEE) n ° 2.080/92 del Consejo sobre el establecimiento de un régimen comunitario de ayudas a las medidas forestales en la agricultura; lo cierto es que el régimen de ayudas de la Comunidad Europea se aplica en Andalucía y en España desde el año 1.993.

“La forestación de tierras agrarias en España supone un cambio estructural en las explotaciones, ya que parte de las superficies que se dedican a cultivos excedentarios pasarán a dedicarse a la actividad forestal, compensándose a los agricultores por la pérdida de renta que se les ocasiona. Este plan de forestación no sustituye a la política forestal, de objetivos más amplios. La financiación se distribuye entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, las Comunidades Autónomas y el Feoga-Garantía de la UE.”⁸⁵

No obstante, se advierte manejando los datos estadísticos de ejecución del Programa que los dos primeros años, 1.993 y 1.994, son de una baja aplicación de las distintas medidas contempladas como consecuencia de ser un Programa novedoso en la agricultura española.

Como todas las iniciativas comunitarias y, en general, los proyectos cofinanciados por la Unión Europea, durante el primer período de aplicación del Programa se nota una escasa receptividad por parte de los agricultores, además de una pequeña capacidad de reacción para organizarse con el fin de aprovechar la gran oportunidad que para el campo andaluz representaban estas medidas. Afortunadamente, en los años que han seguido, en el desarrollo del Programa de Forestación de Tierras de Labor, ha crecido considerablemente el número de solicitudes presentadas, siendo este dato significativo de que los agricultores andaluces y españoles, en general, así como las empresas dedicadas a trabajos silvícolas y a la forestación, en particular, han comenzado a darse cuenta de las enormes posibilidades que se presentaban para el crecimiento de la renta de los agricultores, y de los ingresos de este tipo de empresas, ante la paupérrima alternativa que representaba continuar realizando las tradicionales labores forestales, para las empresas y, por parte de los agricultores, seguir malviviendo de las escasas rentas que producían los terrenos dedicados a las ayudas para la Forestación que, como comprobaremos más adelante, han sido los menos productivos.

⁸⁵. GÓMEZ-JOVER PARDO, F y JIMÉNEZ PERIS, F J.: *Forestación de Tierras Agrícolas*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1.997. Pág. 95.

Por otro lado, no hay que dejar de lado la relevancia que han tenido las forestaciones que se han llevado a cabo al amparo del Programa de Forestación en Tierras Agrarias para otras empresas que se incardinan, también, en el sector de apoyo a la agricultura, como son las dedicadas al viverismo. La demanda de plantas ha crecido en España, en los últimos años como consecuencia de las repoblaciones forestales que se están produciendo. En un primer momento, la demanda cogió desprevenida a las empresas del sector, pero al asentarse esa demanda y seguir creciendo, con el paso del tiempo, éstas desarrollaron una actividad superior para adecuarse en sus niveles de producción, de manera que su oferta pudiera cubrir las demandas que se estaban produciendo en el mercado nacional. Se ha notado, incluso, una pequeña explosión en la creación de viveros, que se han establecido en las comarcas donde el desarrollo de los Programas de Forestación ha sido más acuciado.

La provincia de Huelva ha visto como en su solar se han asentado un buen número de empresas dedicadas al cultivo de plantas en los últimos años, teniendo uno de sus mayores clientes en el agricultor que se acoge a las ayudas comunitarias a la Forestación.

Como vemos, las implicaciones que tiene la implementación de una determinada política son muy grandes, en el ámbito espacial donde se desarrolla. Por tanto, el estudio previo de las condiciones, que hay que hacer para determinar el impacto que pueda tener debe ser detenido y en profundidad.

Es cuestión pretendida que los administradores deben controlar todas y cada una de las fases de la puesta en marcha de un determinado programa, lo que llamamos implementación, pero lo cierto es que el control total sobre las etapas de la implementación no se da y así lo reconocen numerosos autores que tratan el tema de las Políticas Públicas. Son tantos los factores y circunstancias que se deben tomar en consideración y tantas las variables que no pueden ser manejadas por el ser humano (piénsese, por ejemplo, en el tema que abordamos en este estudio, la Forestación de Tierras Agrícolas, en un factor tan determinante como el de la climatología), que parece imposible un control de tal magnitud que no quede nada fuera de las previsiones de los encargados de hacer la planeación, que como una etapa más contiene la implementación. Es esta imposibilidad de prever todos los aspectos consecuentes de una política lo que hace tan difícil el hecho de la planificación estratégica, al menos de una que sea acertada. “Los administradores y los analistas de políticas suelen negarse a considerar la posibilidad de que la mayor parte de lo que ocurre durante el proceso de implementación no pueda

ser explicado a partir de las intenciones y directrices de quienes elaboran las políticas.⁸⁶ Es lo que se conoce como la caja negra del proceso.⁸⁷

Mientras los avances tecnológicos no nos permitan elaborar estudios de caso experimentales, o pruebas de laboratorio en las que sea posible tener en cuenta todos los factores y variables que puedan incidir sobre una determinada política seguirá siendo impredecible al cien por cien, qué resultados totales y detallados en todos los campos de influencia pueden tener los procesos de implementación. No obstante, la rápida progresión de la tecnología nos permite adivinar que en un futuro no muy lejano será posible, a través de ingenios informáticos, elaborar esos estudios de caso en el laboratorio que se aproximen cada vez más a los resultados reales de una dada programación política. De hecho, ya se están haciendo pruebas en laboratorios, que nos indican que la posibilidad de realizar experimentos sociales con los medios técnicos que nos proporciona la tecnología informática no es una utopía. Incluso, algunos autores piensan que la mayor parte de los acontecimientos que se desarrollan en el curso de una determinada programación política queda fuera de las propuestas iniciales que formularon los padres de la misma.

Estas opiniones influyen, en demasiadas ocasiones, cuando se va a poner en marcha una nueva idea sobre la resolución de los problemas que padece una sociedad. Esto conduce a que a la hora de formular las directrices que rijan el proceso de implementación se abuse de normas y reglamentos que hacen excesivamente pesada la tarea de llevarla a cabo, perdiendo agilidad y careciendo de la necesaria premura cuando se trata de problemas que necesitan una respuesta rápida. Las reglamentaciones prolijas en exceso dificultan enormemente la puesta en marcha de las decisiones tomadas. El hecho de estar más pendiente de que se cumplan la gran cantidad de instrucciones o circulares que acarrea el desarrollo de una política hace que muchas veces se pierda de vista el horizonte que iluminó las respuestas adecuadas. En estos casos se puede decir que los árboles no dejan ver el bosque. Este inconveniente se produce por la falsa esperanza de que el proceso de implementación se puede controlar desde arriba con un gran número de normas que aten los comportamientos de los funcionarios o personal encargado de llevar a cabo las políticas propuestas. El problema es que, efectivamente es necesario un control, pero hay que tener en cuenta

⁸⁶ ELMORE, RICHARD, F: "Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas." En *La Implementación de las Políticas*. Colección "Antologías de Política Pública." 4ª Antología. Edición al cuidado de AGUILAR VILLANUEVA, LUIS F Editorial M. A. Porrúa. México. 1.996. Pág. 255.

⁸⁷ "En el caso de que se obtengan malos resultados, se desconoce si estos son producidos por una mala praxis, por una inadecuada formación del personal, por unos recursos insuficientes o por una mala gestión, entre otros posibles motivos. Al evaluar resultados se obtiene información sobre los resultados sin preocuparse por el proceso de transformación interno que los provoca. Este tipo de evaluación se denomina de caja negra."

LIGERO LASA, Juan Andrés: *Dos Métodos de Evaluación: Criterios y Teoría del Programa*. CEU Ediciones. Madrid. 2.011. Pág. 24.

el punto de vista de los que están haciendo las labores de a pie en contacto con la calle y con los problemas que se generan en la rutina diaria. Además, es necesario tomar en cuenta las experiencias pasadas, sobre los intentos de solución que, para el mismo o análogos problemas, resultaron fallidos.

"Al suponer que una mayor explicitud de las directrices políticas, una mayor atención a las responsabilidades administrativas y una mayor claridad en la exposición de los resultados esperados mejorarían la implementación, el diseño prospectivo refuerza el mito de que el proceso de implementación se controla desde arriba. Sin embargo, cada vez es más difícil sostener este mito ante la creciente evidencia sobre la naturaleza del proceso de implementación."⁸⁸

Es esta idea de que el proceso de implementación se controla desde arriba la que alimenta el diseño prospectivo. Éste se contrapone al diseño retrospectivo de la implementación, al que aludíamos anteriormente, que pone el énfasis en el conocimiento que los administradores de niveles inferiores en el escalafón jerárquico de las Administraciones Públicas tienen sobre los asuntos que cotidianamente asaltan las oficinas donde se desarrolla su trabajo. Aparte, este diseño resalta las capacidades de convencimiento que ejercen las medidas incentivadoras sobre los agentes intervinientes en el proceso, a través de productividades estimuladas económicamente, y la decisiva influencia que las relaciones de negociación entre los actores políticos de diferentes niveles pueden tener para resolver conflictos complejos.

"... La solución analítica que propone el diseño retrospectivo enfatiza la necesidad de dispersar el ejercicio del control y presta especial atención a factores sobre los que quienes deciden las políticas sólo pueden ejercer una influencia indirecta: ... y el uso estratégico del financiamiento para influir en las decisiones discrecionales."⁸⁹

Como ya hemos puesto de manifiesto, en el estudio de caso que nos proponemos llevar a cabo, se puede contemplar cómo un acontecimiento totalmente externo a la voluntad, no sólo de los pensadores del programa sino también a la de los ejecutores del mismo, el fenómeno meteorológico, puede influir notablemente en el desarrollo de las etapas previstas. De hecho, en el caso concreto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la sequía padecida por ésta durante los primeros años de ejecución del Programa de Forestación en Tierras Agrarias hizo temer que hubiera necesidad de suspender su implementación. Las solicitudes

⁸⁸ ELMORE, RICHARD, F. *Op. Cit.*

⁸⁹ ELMORE, RICHARD, F. *Op. Cit.*..Pág. 258.

no fueron lo numerosas que se había previsto, pero, además, la circunstancia climatológica, que sufrió la Comunidad Autónoma, tuvo la consecuencia de que las plantaciones que se habían iniciado estuvieran a punto de perderse en su totalidad. Afortunadamente, muchas sobrevivieron a los años de sequía, pero las consecuencias fueron muy graves para los agricultores que habían iniciado dichas forestaciones porque se perdieron numerosísimas plantas. Aunque bien es cierto que la pérdida de plantas, marras en el lenguaje técnico, se contempla en las normativas que regulan, a los diferentes niveles, el Programa de Forestación en Tierras de Labor, la verdad es que durante esos años las marras superaron, en mucho, el número estadísticamente normal y el porcentaje permitido, con lo que la reposición de las mismas por parte de los agricultores se convirtió en una necesidad para poder seguir disfrutando los beneficios de las subvenciones. Lógicamente, esto supuso un gasto adicional no contemplado en la programación de la medida, con el consiguiente perjuicio para la renta del agricultor, cuya mejora, era una de las perspectivas finales de los programas.

En cuanto a la posibilidad de diseñar retrospectivamente el proceso de implementación de este concreto Programa de Forestación de Tierras Agrícolas, podría decirse que se cuenta con varios de los elementos necesarios para poder hacerlo así. Por una parte, se cuenta en España con bastantes experiencias de tipo forestador como para tomar como punto de partida los resultados que se han dado en las anteriores ocasiones.

“Un caso concreto de selvicultura o, más concretamente, agro-silvo-pascicultura, mediterránea es el de la dehesa española, uno de los sistemas conceptual y físicamente más bellos y eficientes para aprovechar los recursos diversos, escasos y estacionalmente variables de los ecosistemas mediterráneos de suelos pobres. La dehesa española, es un agrobiosistema creado por el hombre y su ganado y sustentado por su propio aprovechamiento. Si este desapareciera, la dehesa también lo haría”⁹⁰.

Aunque se debe reconocer que nunca se había trabajado en este tema desde la perspectiva de tres Administraciones Públicas que trabajan conjuntamente en la resolución de problemas de este tipo que, además, cofinancian de forma compartida los gastos que genera la ejecución de estas acciones. No obstante, sí hay suficientes experiencias como para que puedan servir de punto de partida, tanto en temas de repoblación forestal como en los de ejecución de políticas de forma compartida por varias Administraciones Públicas.

⁹⁰ MONTERO, G.; SAN MIGUEL, A. y CAÑELLAS, I.: “Sistemas de selvicultura mediterránea. La dehesa.” En *Agricultura sostenible*. Edición coordinada por JIMÉNEZ DÍAZ, R. M. y LAMO DE ESPINOSA, J. AGRÓFUTURO LIFE y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1.997. Pág. 525.

Por otro lado, en el Programa de Forestación en Tierras Agrarias existe una participación de múltiples actores públicos y privados, entre los que se pueden desarrollar las relaciones de negociación para llegar a acuerdos sobre la programación que no perjudiquen especialmente a ninguno de ellos. De esta manera, no sólo se asegura una implementación más ajustada a las expectativas iniciales, sino que también se consigue una mayor probabilidad de éxito en las medidas implementadas, por cuanto los beneficiarios han participado en su diseño. Siguiendo las explicaciones de Richard F. Elmore sobre el diseño retrospectivo del proceso de implementación de Políticas Públicas, advertimos otra afinidad del Programa de Forestación objeto de nuestro estudio, ya que los funcionarios encargados de elaborarlo participan del deseo de incidir en el proceso y en los resultados de las decisiones tomadas. Esta característica es común con el diseño prospectivo del proceso de implementación. Pero se podría añadir una más, y es que no son sólo los funcionarios que elaboran las políticas los que desean influir en el proceso de implementación, sino que, asimismo, los funcionarios encargados de implementar las políticas pensadas por otros tienen el deseo de incidir en esa elaboración aportando sus experiencias basadas en el trabajo diario, en la práctica adquirida en el desempeño de su función. Pues bien, el diseño retrospectivo permite aprovechar esta experiencia práctica, a través de la negociación en la que participan, también, los funcionarios y empleados públicos o privados que tienen la misión de interrelacionarse constantemente con los actores privados que se benefician, en una u otra medida, de las ayudas a la forestación. Esos funcionarios pueden, de este modo, transmitir los conocimientos, tanto los referidos a debilidades como a puntos fuertes del Programa de Forestación, para que sean aprovechados, en la programación que se haga, en próximas etapas del mismo. Esta es una de las grandes ventajas del diseño retrospectivo del proceso de implementación de Políticas Públicas, y que es aplicable, en nuestra opinión, al presente caso.

Hay que pensar que el Programa de Forestación en Tierras Agrarias no es un sustitutivo de la necesaria Política Forestal que tienen que seguir llevando a cabo las Administraciones Públicas españolas. Es una forma más de colaborar con el desarrollo de medidas adecuadas para la conservación y el fomento de los espacios naturales. En todo caso, una de las finalidades del Programa sí es estimular una nueva forma de pensar en los agricultores desde la perspectiva de que en la Política Agraria Común debe producirse un giro de orientación, ya que resulta imposible seguir con la financiación de los excedentes agrarios en un creciente marco de restricciones económicas. En un futuro las plantaciones serán el elemento que complementa la renta de los agricultores, aunque en principio, y durante los primeros años de cada plantación se subvencione esta nueva actividad.

“La forestación de tierras agrarias en España supone un cambio estructural en las explotaciones, ya que parte de las superficies que se dedican a cultivos excedentarios pasarán a dedicarse a la actividad forestal, compensándose a los agricultores por la pérdida de renta que se les ocasiona. Este plan de forestación no sustituye a la política forestal, de objetivos más amplios. La financiación se distribuye entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, las Comunidades autónomas y el Feoga-Garantía de la UE”⁹¹.

El Programa de Forestación de Tierras Agrarias en España dio comienzo con la publicación del Real Decreto 378/1.993, de 12 de marzo, por el que se establecía un régimen de ayudas para fomentar inversiones forestales en explotaciones agrarias y acciones de desarrollo y aprovechamiento de los bosques en zonas rurales⁹². Mediante este Real Decreto se procedía a la adaptación a la configuración de las estructuras agrarias españolas del Reglamento (CEE) nº 2.080/1.992 del Consejo de fecha de 30 de junio de ese año⁹³.



Fotografía 15. Plantones de quercíneas para forestación. Huelva.

⁹¹ GÓMEZ-JOVER PARDO, F y JIMÉNEZ PERIS, F. J.: *Op. Cit.* Pág. 95.

⁹² Publicado en el Boletín Oficial del Estado número 76, de 30 de marzo de 1.993.

⁹³ Publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas número 215, serie L, página 96 de 30 de julio de 1.992.

Mediante la decisión española de adaptar los contenidos de la legislación comunitaria a la realidad de nuestro país se muestra el asentimiento de nuestra Administración Pública a la necesidad de reformar la PAC. Además, el hecho de reaccionar de forma rápida permite que los agricultores españoles se puedan beneficiar de las ventajas del Programa desde el primer momento de su aplicación en la práctica. Se pretendía, por supuesto, que la reforma de la agricultura europea, tuviera unos efectos suavizados en el campo español. El hecho de que la Administración Pública española tomara esta iniciativa la comprometía, sin embargo, verdaderamente con la acción comunitaria, puesto que era necesario compartir los gastos que originara la ejecución del Programa, a través del pago a los beneficiarios de las subvenciones y ayudas que generara su aplicación. Es importante reconocer las trascendentales consecuencias, que, para la agricultura de España, hubiera tenido no acogerse de forma acelerada a las posibilidades de ayuda que ofrecía la Comunidad Europea para abordar las reformas que desde hacía tiempo se estaban convirtiendo en imprescindibles. Y hubieran sido unas consecuencias tremendamente negativas ya que las rentas de los agricultores se han visto muy mermadas con el cambio de orientación que sufrió la Política Agrícola Común en la última década del siglo XX.

Tras más de un año de debates y negociaciones, el Consejo de Ministros adopta formalmente en junio de 1.992 el paquete de reformas de la agricultura europea más radical desde la introducción de la Política Agrícola Común hacía más de cuarenta años. Es evidente la necesidad de cambiar la orientación que conduce hacia el círculo vicioso creado por los elevados precios y la excesiva superproducción. Medidas de menor alcance fracasaron. Las reformas también constituyen la piedra angular de la estrategia con la que se sitúa a la PAC en el centro de la Política de Desarrollo Rural de la Unión Europea. Según los informes previos a su implementación, algunos documentos oficiales comunitarios preconizan la existencia de cinco objetivos fundamentales en la reforma:

“1) Mantener la situación de la Comunidad como principal productor y exportador agrario, aumentando la competitividad de sus agricultores en los mercados internos y de exportación.

Ajustar la producción a la demanda del mercado.

Dirigir la ayuda a las rentas de los agricultores allí donde sea más necesario.

Proporcionar incentivos a los agricultores para que permanezcan en la tierra.

Proteger el Medio Ambiente y aprovechar las ventajas naturales del campo”⁹⁴.

⁹⁴ COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Nuestro Futuro Agrario*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 1.993. Pág. 21.

Más de la mitad de los ciudadanos europeos, aproximadamente el 53%, opinaban que las reformas que propone la Comisión para la PAC pueden actuar de forma positiva. No obstante, este porcentaje varía en los distintos Estados miembros, desde el 69% en Portugal, hasta el 37% en Dinamarca, según los datos de la encuesta efectuada en los doce países de la Comunidad Europea, en junio de 1.992.

PAÍSES	BUENO	MALO
Portugal	69%	4%
Grecia	68%	5%
Holanda	59%	15%
Italia	58%	9%
Irlanda	57%	9%
Reino Unido	57%	15%
Com. Europea	53%	15%
Luxemburgo	49%	14%
Bélgica	48%	9%
España	48%	13%
Alemania	48%	17%
Francia	48%	20%
Dinamarca	37%	37%

Fuente: Eurobarómetro nº 37, junio de 1.992.

Entre los objetivos de la Política Socioestructural, implícitos en la PAC, se encuentra el de contribuir a la protección del Medio Ambiente y al mantenimiento del espacio rural, como tejido social vivo. Como medidas concretas de acompañamiento, puestas en marcha en los últimos años, se pueden mencionar las relativas a:

- La protección de aguas.
- La reconversión de tierras de labor en zonas de pastoreo extensivo.
- La promoción de formas de agricultura ecológica.
- La extensificación de la producción agraria en determinadas áreas.
- El apoyo a la transición y mantenimiento de prácticas agrícolas compatibles con el Medio Ambiente.
- La forestación de superficies agrícolas.

Estas acciones cuentan con un régimen de ayudas bastante amplio, destinado a compensar o incentivar las actuaciones de los agricultores o las asociaciones agrarias. Uno de los desarrollos que ha tenido el Reglamento (C.E.E.) nº 2.078/1.992, de 30 de junio, del Consejo, sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del Medio Ambiente⁹⁵ es la elaboración por parte

⁹⁵ DOCE de 30 de julio de 1.992, nº 215 de la serie L.

de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía de un Programa de Conservación de las Dehesas y otras Áreas de Aprovechamientos Ganaderos Extensivos⁹⁶. Esta disposición establece la posibilidad de un régimen específico de ayudas dirigido a impulsar actuaciones con los objetivos que se enuncian en el nombre del Programa. Éste se centra en las dehesas arboladas propiamente dichas, pero también considera espacios como las estepas y los matorrales mediterráneos, áreas que sustentan, igualmente, una gran actividad ganadera extensiva.

El interés por la dehesa mediterránea, por su historia y ecología, ha ido en aumento en los últimos años. Numerosos estudios y publicaciones científicas han mejorado el conocimiento sobre este espacio agrario, considerado como un ecosistema ejemplar; formado y conservado por la acción del hombre, sin cuya presencia no se entiende; un tipo de explotación donde se integran aprovechamientos agrarios de todo tipo que, en condiciones óptimas de manejo, representa un equilibrio modélico entre la extracción de productos y recursos y el sostenimiento de valores ambientales y de madurez ecológica de los ecosistemas intervenidos.

El Programa se articula con una visión global sobre la intervención en estas zonas rurales, de acuerdo a los planteamientos sobre el desarrollo rural que se han señalado en otro apartado de este trabajo. Incorpora, de esta manera, aspectos agrarios sectoriales con consideraciones sobre el medio social, la diversificación productiva, la cultura, el paisaje y el Medio Ambiente. Los objetivos abordados son los siguientes:

- Conservación de sistemas tradicionales.
- Protección y mejora de la cubierta vegetal.
- Abandono y extensificación.

⁹⁶ La Orden de 6 de abril de 1.999, conjunta de la Consejería de Agricultura y Pesca y de la Consejería de Medio Ambiente, por la que se establece un régimen de ayudas para fomentar en las dehesas andaluzas el empleo de métodos de producción compatible con las exigencias de la protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural, publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía nº 50, de 29 de abril de 1.999, dispone en su artículo 2 los objetivos del Programa:

“El objetivo general del programa es el de mantener los sistemas de producción extensivos agrosilvopastorales de las dehesas andaluzas, fomentando en los mismos el uso de métodos de producción basados en la gestión integral y equilibrada de todos sus recursos y, con ello, la protección de los mismos y de sus valores ambientales, de tanta trascendencia en estos sistemas.

Este objetivo general se concreta a través de los siguientes objetivos específicos:

1. Aprovechamiento ganadero extensivo que mejore el pastizal mediante el pastoreo adecuado, contribuya a controlar la invasión del matorral, y mejore las condiciones higiénico sanitarias de los rebaños.
2. Mantenimiento de la cubierta vegetal en las zonas de fuerte erosión que permita la estabilidad y mejora del suelo.
3. Conservación y mejora del estrato arbóreo y arbustivo que mejore la fertilidad y el equilibrio hídrico del suelo y contribuya a la prevención de posibles incendios forestales.
4. Favorecer el uso múltiple de estos espacios, compatibilizando los aprovechamientos ganaderos y forestales con el uso y disfrute de los valores paisajísticos y culturales de la dehesa”.

- Protección de valores paisajísticos, ecológicos y ambientales, mediante la preservación de elementos naturales, como enclaves faunísticos y botánicos, humedales, vegetación de ribera, y antrópicos, como edificaciones y construcciones agrarias tradicionales.
- Atención a valores históricos y sociales: vías pecuarias, paisajes agrarios singulares.
- Conservación de animales de razas locales en peligro de extinción.
- Sensibilización y formación en materia de producción agraria compatible con el Medio Ambiente.

El régimen de ayudas previsto se supedita al compromiso por los beneficiarios de llevar a cabo actuaciones ambientales como las relacionadas. Este tipo de comportamientos tiene una importancia vital para procurar el sostenimiento de las capacidades productivas de nuestros campos de manera que no se comprometa el porvenir de las generaciones futuras. En documentos de carácter internacional, como el Informe Brundtland, de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente de la Organización de las Naciones Unidas⁹⁷, se señala la relevancia de que las instituciones públicas orienten el crecimiento de las naciones hacia un desarrollo sostenible. También se ha destacado la trascendencia de este tema en el V Programa de Medio Ambiente de la Unión Europea⁹⁸, donde se incluyó como subtítulo “hacia un desarrollo sostenible”, dedicando varios capítulos a la agricultura y al mundo rural, marcando una pauta de acción política para la década de los noventa, que en palabras de la propia Comisión Europea se calificó como “no malgastar hoy las semillas que se habrán de utilizar el día de mañana”. En la actualidad, la sostenibilidad es una preocupación compartida por muchos técnicos y estudiosos de la agricultura y ganadería modernas que prefieren optar por un modo de producción alternativo, orgánico, regenerativo, no intensivo en energía y elementos artificiales.

“Las modificaciones específicas que deben ser introducidas en los sistemas de producción agrícola con vistas a la Sostenibilidad pueden ser diversas y variar con las características de las zonas de producción. Sin embargo, existen algunos principios generales que pueden ayudar a los agricultores a seleccionar las prácticas más apropiadas para sus explotaciones:

- a) Elección de las especies y cultivares de plantas mejor adaptadas a las condiciones y lugar de producción.

- b) Diversificación de cultivos (incluyendo ganadería) y de prácticas de cultivos que mejoren la estabilidad biológica y económica de la finca.
- c) Manejo del suelo para conservarlo y mejorar su calidad.
- d) Manejo del agua para conservarla y mejorar su calidad.
- e) Uso eficiente de los ‘inputs’⁹⁹.

Otro programa de interés para el espacio rural se refiere al mantenimiento y conservación en buen uso de construcciones rurales tradicionales de piedra en Andalucía¹⁰⁰. Esta iniciativa también se integra entre las acciones de acompañamiento de la PAC, y se cofinancia por la Unión Europea, al amparo del Reglamento nº 2.078/1.992. El Programa establece ayudas para el sustentamiento de edificaciones rurales de piedra natural, con el objetivo de tratar de evitar, en lo posible, la pérdida de elementos singulares, sustituidos por otros realizados con materiales más baratos y funcionales. Tanto en un programa como en otro se destaca la conservación de elementos importantes para el sostenimiento de un tejido social en las zonas rurales. Es, por tanto, la continuación de las actividades agrarias, fundamentalmente, la que puede dar sentido al mantenimiento de los asentamientos de población en las zonas alejadas de las ciudades y del litoral, una vez que las personas mayores, que todavía sienten el arraigo de sus ancestros y de sus tradiciones, dejen paso a las nuevas generaciones. Junto a esta alternativa, esencialmente productiva, se debe promocionar la de preservación del espacio natural en beneficio de todos, del interés general, como función principal, también, a desarrollar por un medio social que debe actuar integrado con su medio físico. “En ciertas zonas (desfavorecidas o de montaña) el mantenimiento de la actividad agraria y de la población ligada a ella por medio de subsidios es en este caso el primer objetivo de la agenda medioambiental”¹⁰¹.

⁹⁹ JIMÉNEZ DÍAZ, R. M.: “Concepto de sostenibilidad en agricultura.” En *Agricultura sostenible*. Edición coordinada por JIMÉNEZ DÍAZ, R. M. y LAMO DE ESPINOSA, J. AGROFUTURO LIFE y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1.997. Pág. 9.

¹⁰⁰ Así, por ejemplo, en los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales se recoge el fomento para restaurar las construcciones rurales tradicionales frente a las de nueva planta, así como su integración en el entorno. De esta manera, el Decreto 419/2.000, de 7 de noviembre, por el que se aprueban los planes de Ordenación de los Recursos Naturales de determinadas Reservas Naturales de la provincial de Sevilla, dispone en el apartado 2º de su artículo 46 que para el desarrollo de las actividades de uso público y educación ambiental se promoverá la restauración de las construcciones tradicionales frente a las de nueva planta, y si no fuera posible la tipología de las nuevas instalaciones deberá quedar integrada en el entorno.

¹⁰¹ GARRIDO FERNÁNDEZ, F. E.: *La cuestión ambiental en la Agricultura: actores sociales y política agroambiental en España*. Analistas económicos de Andalucía. Málaga. 2.000. Pág. 99.

Además podemos comprobar como el Reglamento (CEE) nº 2.052/1.988, del Consejo, de 24 de junio de 1.988, por el que se establece el marco de funcionamiento de los Fondos Estructurales, publicado en el DOCE nº 185, de 15 de julio de 1.988, de la serie L, señala como uno de los principales objetivos del Fondo Europeo de Garantía Agraria, en su sección Orientación el ‘contribuir al entramado social de las zonas rurales, a la protección del medio ambiente, a la conservación del espacio rural (incluida la de los recursos naturales de la agricultura) y a compensar los efectos que tienen los obstáculos naturales para la agricultura’. Por otro lado, El Reglamento (CEE) nº 2.328/1.991, del Consejo, sobre mejora de estructuras agrarias, publicado en el DOCE nº 218, de 6 de agosto de 1.991, de la serie L, considera meta de la política estructural comunitaria ‘la contribución a la protección del medio ambiente y al mantenimiento del espacio rural, incluida la conservación duradera de los recursos naturales de la agricultura’.

⁹⁷ El Informe Brundtland fue elaborado por la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo en 1.987, tras un encargo de la Organización de Naciones Unidas en el año 1.983.

⁹⁸ La Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 1 de febrero de 1.993, sobre un Programa comunitario de política y actuación en materia de Medio Ambiente y desarrollo sostenible se publicó en el DOCE nº 138, de 17 de mayo de 1.993, de la serie C.

1.1. Objetivos del Programa de Forestación de Tierras Agrarias en España.

El Real Decreto 378/1.993, por lo que se refiere a los objetivos que se persiguen con la nueva Política Forestal, se limitaba a trasladar los que venían recogidos en el Reglamento 2.080/1.992, de la Comunidad Europea, y que son los que se expresan a continuación:

1. Acompañar los cambios previstos en el contexto de las organizaciones comunes de mercados.
2. Contribuir a mejorar a largo plazo los recursos forestales y silvícolas.
3. Contribuir a una gestión del espacio natural más compatible con el equilibrio del Medio Ambiente.
4. Luchar contra el efecto invernadero y absorber el dióxido de carbono.

De esta manera, quedaba patente el deseo de la Unión Europea de disminuir el efecto negativo en los ingresos de los agricultores con la reforma de la PAC. Ya que los cambios, que se avecinaban en los cultivos que tuvieran organizaciones comunes de mercado, iban a producir la citada disminución en las entradas dinerarias de las explotaciones agrarias españolas. Por otra parte, la Administración comunitaria piensa también en el medio ambiente y en los degradados recursos naturales que las sociedades industriales de nuestros días contribuyen a esquilmar. Así, uno de los objetivos enunciados es el de la mejora de los recursos naturales, que, sin duda, contribuyen, adecuadamente preservados, a elevar la calidad de vida de todos los seres humanos. Para ello, asimismo, se piensa que los planes forestales pueden colaborar a una mejor gestión de los recursos naturales. Por último, se hace referencia, en el cuarto objetivo, a la necesidad de corregir el efecto invernadero, que tanto preocupa, en general, a los ciudadanos europeos y, en particular, a sus Administraciones e Instituciones Públicas. Además, la corrección del efecto invernadero contribuiría a la finalidad de conservar el suelo, la flora, la fauna y el agua, de forma que se disminuyera el avance de la desertificación y se frenara la erosión de las superficies terrestres.

El primer objetivo, desde luego, es el más importante, de forma inmediata, para los agricultores, que son los primeros y directos beneficiarios del régimen de ayudas que se establece. Se pretende que se vean compensados por la disminución que sus rentas van a experimentar con motivo de la reforma de la agricultura en la Europa comunitaria.

1.2. Las actividades forestales.

Esto traerá como consecuencia que se produzcan cambios en las explotaciones agrarias, puesto que una parte de las mismas se va a dedicar a las nuevas plantaciones para poder acogerse a las subvenciones de forestación. Por otra parte,

no sólo el paisaje de la explotación agrícola tradicional se va a ver afectado, sino también, el modo de vida de los agricultores que van a tener que pasar parte de su tiempo de trabajo en la explotación forestal. Esta nueva actividad no cogerá faltos de preparación a los agricultores españoles, que están acostumbrados a participar en labores silvícolas desde tiempos remotos.

En casi todas las regiones españolas se realizan tareas forestales, de manera temporal, al menos. Por ejemplo, en la Comunidad Autónoma de Galicia, las parroquias tienen bastante patrimonio forestal y se organizan labores comunales que requieren de la participación de todos los habitantes de los pueblos. Estos habitantes son casi todas personas dedicadas a la agricultura y a la ganadería. Así también, en la Comunidad Autónoma andaluza se han realizado tradicionalmente labores silvícolas y forestales que necesitan la participación de las personas que viven en los respectivos municipios. Estas labores suelen retribuirse de alguna manera, bien mediante el abono de una contraprestación económica, o bien mediante el pago en especies, en la mayoría de las ocasiones. Las Corporaciones Locales suelen ofrecer pago en especies del tipo de piñones, cuando las tareas son de cuidado y adecentamiento del pinar comunal, o simplemente un tanto por ciento de la recolección de las piñas. También es común el ofrecimiento de parcelas de propiedad municipal durante cierto tiempo, para su cultivo o aprovechamiento ganadero, a cambio de colaborar en las tareas silvícolas del patrimonio forestal local. Estas contraprestaciones siempre le han venido muy bien a los agricultores de la zona. En todo caso, y dado el escaso rendimiento que siempre han tenido las explotaciones agrícolas en España, y también, en la Comunidad Autónoma de Andalucía, es comprensible que los agricultores se hayan sentido dispuestos a participar en estas tareas. En la provincia de Huelva, se da en muchos municipios de todas las comarcas esta práctica, con bastante frecuencia. Otro ejemplo similar se da en el caso del Patrimonio Forestal del Estado.

En la provincia de Huelva es también muy conocido el caso del oficio de “piñero” en Doñana y su entorno. Desde la antigüedad se viene hablando de este oficio en la comarca. Se cuenta cómo en febrero y marzo de cada año, los piñeros marchan desde la aldea de El Rocío y Almonte para obtener unos excelentes piñones de los pinares de Marismillas, que, junto a la miel de la zona y los panes hechos en los tradicionales hornos, constituían unos preciados víveres para los marismeños.

“Dada la superficie que ocupaba y ocupa el pino piñonero (*Pinus pinea*) en el Parque Nacional de Doñana y en el municipio de Almonte (11.000 hectáreas), el aprovechamiento del mismo es el que más entidad tiene dentro de los viejos oficios que se desarrollaban en Doñana, siendo sus

aprovechamientos principales la madera y la piña, aunque se daban otros como la corteza de pino y las ‘horquillas’ de pino para las viñas.”¹⁰²

Es, por tanto, la recolección de la piña una ocupación temporal que mantiene a familias enteras dedicadas a estas labores entre los meses que van desde el otoño a la primavera. Requiere esta tarea una cierta destreza y habilidad, pero no necesita de ningún gasto extraordinario pues el ayuntamiento cede el aprovechamiento de forma gratuita a las familias que lo solicitan. Es una ocupación tradicional entre las labores agrícolas de la comarca que se remonta en el tiempo, existiendo documentación de varios siglos atrás en la que ya queda reflejado que se realizaban los aprovechamientos de los piñones.

“La explotación del pinar en Doñana y los lugares cercanos, ha estado determinada a lo largo del tiempo, por las necesidades de la casa ducal de Medina Sidonia y las normas dadas por ésta y por los concejos de sus señoríos sobre la utilización y reglamentación de los productos forestales, nos muestran los distintos cambios ocurridos en la orientación económica de dicha casa ducal y los avatares de su historia en lo que se refiere a la normativa de uso de los espacios forestales.

En las Ordenanzas locales de 1504 del ducado de Medina Sidonia para sus “estados” señoriales en el Reino de Sevilla, (Ladero, M. A., 1984)¹⁰³ se refleja cómo los aprovechamientos forestales estaban muy reglamentados en esa época,....”¹⁰⁴

Como vemos las actividades forestales no van a representar una gran novedad entre las labores desarrolladas por los agricultores de la Comunidad Autónoma de Andalucía. En concreto, los aprovechamientos del pino piñonero, también conocido como pino real en la región andaluza, son de los más abundantes de entre los que ofrecen las especies forestales en la provincia de Huelva.

¹⁰². MÁRQUEZ FERNÁNDEZ, D.: “Pervivencia de los viejos oficios de Doñana.” En *Huelva en su historia*, 4. Territorio, Población, Economía, Sociedad. Edición al cuidado de MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, JUAN A. y PEREZ-EMBID WAMBA, JAVIER. Arsgraphica, SL. HUELVA. 1.992. Pág. 391.

¹⁰³. LADERO QUESADA, M. A. y GALÁN PARRA, I.: “Sector Agrario y Ordenanzas municipales. El ejemplo del ducado de Medina Sidonia y Condado de Niebla.” Congreso de Historia Rural, siglos XV-XIX. Universidad Complutense. Madrid. 1.984.

¹⁰⁴. MÁRQUEZ FERNÁNDEZ, D.: *Op. Cit.*



Fotografía 16. Formación costera en acantilado. Mazagón. (Huelva).

En las superficies ocupadas por esta especie se puede y se debe poner en marcha una política de conservación y protección de la naturaleza y, además, es posible alcanzar un grado de rentabilidad económica que sea suficiente para compensar los esfuerzos invertidos, sin tener que llegar a una ruptura del ecosistema natural. El producto más importante que se obtiene del pino piñonero es la piña, de la que, a su vez, se obtiene otro producto principal, muy apreciado en los mercados españoles y de fuera de nuestras fronteras, que es el piñón real. La piña tiene otros productos secundarios, como son, su utilización, como combustible para producir calor, y la esencia de trementina y alquitranes para la industria química, o de aceite de pino para la explotación minera. El piñón real es el fruto seco sin elaborar que tiene el precio más elevado en el mercado nacional y es muy valorado por la industria pastelera.

En una época más reciente se ha continuado con la explotación de los recursos del bosque, aunque se han puesto en marcha técnicas de cultivo no beneficiosas para el mantenimiento de las condiciones de los ecosistemas e incluso perjudiciales,

que conducen a un deterioro continuado del sustrato edáfico y de las superficies sobre las que se trabaja, dificultando su aprovechamiento en el futuro.

“Entre los años cincuenta y setenta se abandonaron usos tradicionales, como la trashumancia, y otros se vieron reducidos, como la rotación cuatrienal de cultivos y la explotación de las leñas. Como consecuencia se estima que entre 1.955 y 1.981 se perdió un 37-49% de la superficie ocupada por la dehesa. En algunas zonas está en aumento la explotación de leña para hacer carbón para barbacoas o leña para estufas y se han recuperado las razas autóctonas. [...] Las dehesas, junto con las manchas adyacentes de bosque mediterráneo, tienen un elevado valor de conservación debido a su estructura y las prácticas empleadas en su gestión. Las dehesas mantienen una comunidad de aves muy rica, al menos unas 46 especies dependen de ella, incluyendo importantes poblaciones de águila imperial, buitre negro y cigüeña negra. [...] También son importantes para la conservación de algunos mamíferos como el lince y el meloncillo”¹⁰⁵.

“Los usos tradicionales de las diferentes civilizaciones han considerado a los recursos naturales de una manera racional y equilibrada. Hoy ese uso es desproporcionado en su capacidad de explotación y destrucción, suponiendo el esquilamiento y la grave transformación de una buena parte del planeta. En ese uso inadecuado ha estado contenida la extinción de muchas especies, gran parte de las cuales eran todavía desconocidas para la humanidad. Sus propiedades y posibles utilidades, cualesquiera que éstas fueran, han desaparecido con ellas. [...] Casi la mitad de la población mundial vive en áreas propias de bosques tropicales, cuyos recursos (madera, gran variedad de alimentos, fibras, medicamentos, fauna, flora, paisajes) explota de forma cada vez más insostenible, modificando el paisaje con actividades agrarias y practicando aún de forma importante la caza y la recolección de productos de consumo. Sin embargo, el papel ecológico de los bosques tropicales es determinante. [...] El retroceso de los bosques, que albergan buena parte de la biodiversidad terrestre, ha alcanzado cotas alarmantes que obligan a plantearse medidas drásticas y nuevos modelos de gestión de los espacios forestales”¹⁰⁶.

¹⁰⁵. MANTEIGA LÓPEZ, D. y SUNYER LACHIONDO, C.: “El paisaje cultural: una asignatura pendiente”. En *El campo y el medioambiente, un futuro en armonía*. Edición coordinada por CADENAS MARÍN, Alfredo. SOPEC Editorial, SA. Madrid. 1.997. Pág. 149.

Igualmente se valora la importancia de los paisajes mediterráneos en obras como de FOURNEAU, F.; LUGINBUHL, Y. y ROUX, B.: *Évolution des paysages et aménagement du territoire en Andalousie Occidentale*. Casa de Velázquez. Madrid. 1.990, o en CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Seminario sobre el Paisaje. Debate Conceptual y Alternativas sobre su Ordenación y Gestión*. Centro de Estudios Territoriales y Urbanos y Casa de Velázquez. Málaga. 1.989.

¹⁰⁶. AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL y CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Diversidad biológica y cultura rural en la gestión ambiental del desarrollo*. Edición coordinada por DÍAZ PINEDA, F.; MIGUEL, J. M. de y CASADO, M. A. MultiMedia Ambiental, SL y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1.998. Págs. 9, 16 y 92.

Estas prácticas forestales, han modificado, a veces profundamente, las características paisajísticas de las sierras mediante la implantación de especies exóticas, mal adaptadas, que conllevan intensas operaciones previas consistentes, fundamentalmente, en desmontes, desbroces y aterrazamientos, cuyos efectos se manifiestan en cambios, en muchas ocasiones, de carácter irreversible, de la configuración de la cubierta vegetal y de la estructura del suelo. Estas operaciones suelen traer consigo la pérdida de la capacidad del ecosistema de retorno a su situación inicial.

Pero en otras oportunidades han sido las labores agrícolas inadecuadas las que han propiciado la aparición de procesos erosivos que afectan a grandes superficies forestales. La práctica de la agricultura, llamada marginal¹⁰⁷, por su escaso rendimiento y la utilización de suelos inapropiados para los cultivos agrícolas¹⁰⁸, ha supuesto graves alteraciones en los paisajes, con finalidades, en numerosas ocasiones, poco razonables, como la posibilidad de obtener alguna subvención pública.

La excesiva carga ganadera que muchas áreas forestales soportan ha promovido una sustitución gradual, de las especies constitutivas del bosque mediterráneo, y una simplificación del mismo.



Fotografía 17. Vacada de raza Charolais. Hinojos. (Huelva).

¹⁰⁷. Para profundizar en los conocimientos sobre la agricultura marginal se puede consultar, entre otros, MARTÍNEZ RAYA, A. Y FRANCIA MARTÍNEZ, J. R.: “Efecto de los sistemas de laboreo en la erosión y escorrentía.” En *Agricultura de Conservación: Fundamentos Agronómicos, Medioambientales y Económicos*. Edición al cuidado de GARCÍA TORRES, L. y GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, P. Asociación Española Laboreo de Conservación y Suelos Vivos. Madrid. 1.997.

¹⁰⁸. “Los suelos agrícolas que no son tratados racionalmente –que son labrados en exceso o de manera inadecuada y que reciben dosis abundantes de agroquímicos- sufren un proceso de deterioro que se manifiesta, tanto en la disminución de su fertilidad y productividad, como en su contaminación y en la pérdida física del recurso por erosión. Todo ello contribuye a disminuir su calidad o aptitud para el uso agrícola e incluso puede llegar a hacerlo impracticable”.

RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, J. J.: “Evitemos contaminar: es rentable.” En *El campo y el medioambiente, un futuro en armonía*. Edición coordinada por CADENAS MARÍN, Alfredo. SOPEC Editorial, SA. Madrid. 1.997. Pág. 175.

“La máxima expresión de la ganadería extensiva es la trashumancia, donde los ganados se mueven en recorridos de centenares de kilómetros en verano en busca de los pastos frescos de la montaña, regresando en el invierno a los valles abrigados del sur peninsular. Los movimientos estacionales, eliminando carga ganadera en el sur y zonas más cálidas de la península ibérica, son necesarios para permitir la regeneración de las dehesas y de los pastizales, al evitar sobrepastoreos estivales”¹⁰⁹.

Ejemplos de estas formas de cultivo sostenibles, que no necesitan ser inventadas, sino dadas a conocer y extendidas en la medida que las características de cada región lo permitan, las tenemos en España y en la Comunidad Autónoma de Andalucía en un ecosistema de alto valor ecológico, a pesar de su naturaleza ciertamente artificial por la intervención de la mano del hombre. Se trata de la dehesa mediterránea. Éste es un ecosistema mixto agrosilvopastoral, que se ha configurado lentamente a partir de los bosques primitivos, y en el que se da una elevada biodiversidad y un alto grado de autosuficiencia de energía y materiales. La adaptación de las especies arbóreas de la dehesa, como la encina, el alcornoque o el quejigo, es de carácter leve, no llegando a la modalidad de tipos domesticados, como la higuera o el olivo, que se han convertido en árboles muy productivos para el hombre. En la dehesa, la enorme cantidad de biomasa leñosa garantiza al ecosistema persistencia y estabilidad, mediante la fijación de carbono en la masa arbórea durante decenas y hasta centenares de años. Además, la fauna migratoria encuentra en ella un refugio ideal, a semejanza de los bosques desaparecidos, y la dehesa se aprovecha de determinados insectívoros que trabajan para su equilibrio. En definitiva, se trata de un espacio forestal en el que se mantiene la estabilidad a largo plazo, que permite la vida y el desarrollo de la flora y la fauna y que resulta, por los aprovechamientos agrícolas, ganaderos y forestales, productivo, aparte de beneficioso, en términos medioambientales, para el ser humano.

“Ciertas prácticas agrosilvopastorales, como las asociadas al modelo de dehesa, son capaces de integrar diferentes usos en el espacio y en el tiempo, manteniendo una alta diversidad –de paisajes, de especies biológicas, de cultura- derivada del mantenimiento de mosaicos y corredores a manera de

¹⁰⁹. DE MIGUEL BEASCOECHEA, E.: “Razas ganaderas: su importancia ambiental y estratégica.” En *El campo y el medioambiente, un futuro en armonía*. Edición coordinada por CADENAS MARÍN, Alfredo. SOPEC Editorial, SA. Madrid. 1.997. Pág. 130.

“Por otra parte, el incremento de la carga ganadera durante el verano en las zonas de montaña del norte, elimina el combustible forestal y mantiene la riqueza de los pastos y prados, lo que evita su embastecimiento por el desarrollo de especies vegetales más competitivas, pero menos interesantes desde el punto de vista de la alimentación ganadera. Prados como los de Los Picos de Europa, tanto pastados como segados, mantienen una flora asociada caracterizada por una de las mayores biodiversidades vegetales de la península ibérica”. *Ibidem*. Págs. 130 y 131.

reticulado espacial (setos, sotos, ribazos, manchas montaraces), inspiradas en una concepción de la explotación agraria óptima pero no máxima”¹¹⁰.

Otro tipo de intervenciones, de gran incidencia visual en los espacios serranos, es debida a las actividades extractivas, como la minería o las canteras, que, si bien afectan a extensiones puntuales, introducen un fuerte contraste visual.

En conjunto, sin embargo, los complejos serranos mantienen sus características paisajísticas en condiciones aceptables, lo que ha llevado a la inclusión de muchos de ellos en el Inventario de Espacios Naturales Protegidos¹¹¹.

En Andalucía existen numerosos ejemplos de sierras que conservan sus condiciones naturales en un estado bastante bueno para la instalación de explotaciones forestales sostenibles y respetuosas con el medio ambiente lo que beneficia tanto a los propios habitantes de la zona como al conjunto de la sociedad al proporcionar áreas de esparcimiento y recreo saludables y libres de contaminación¹¹². La provincia de Huelva cuenta con uno de estos enclaves en la Sierra de Aracena y Picos de Aroche, donde los bosques y las dehesas conservan unos valores naturales que han llevado a su declaración como Parque Natural.

1.3. Las ventajas del Programa de Forestación y el Medio Ambiente.

La gran ventaja, en esta ocasión, con respecto a anteriores intentos de reformar la Política Agraria Común es que se tiene en cuenta el factor medioambiental. Es muy importante reconocer el avance que esto representa sobre anteriores legislaciones comunitarias que buscaban parecidas finalidades. En esta oportunidad se ponen en conexión las preocupaciones medioambientales de manera que la reforma sirva a la

¹¹⁰. AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL y CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Diversidad biológica y cultura rural en la gestión ambiental del desarrollo*. Edición coordinada por DÍAZ PINEDA, F.; MIGUEL, J. M. de y CASADO, M. A. MultiMedia Ambiental, SL y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1.998. Pág. 46.

“Intensidades intermedias de perturbación y explotación favorecen altos valores de diversidad. Precisamente, las mejores representaciones de la conservación de la diversidad biológica se encuentran en los paisajes rurales que mantienen sistemas racionales de explotación. Han sido documentados especialmente en la cuenca mediterránea y, dentro de esta región, en sistemas agrosilvopastorales tradicionales. Entre ellos, destacan las dehesas ibéricas, donde se ha encontrado, de hecho, uno de los mayores valores de diversidad vegetal del mundo”.

Ibidem. Pág. 49.

¹¹¹. El artículo 7 de la Ley 2/1.989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección, relaciona los espacios declarados como Parques Naturales en la Comunidad Autónoma de Andalucía, recogiendo gran parte de los paisajes serranos de la región. La Ley 2/1.989 se publicó en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía número 60, de fecha 27 de julio de 1.989.

¹¹². Para consultar los beneficios que implican los bosques para los suelos se puede consultar la siguiente obra: ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN: *Captura de carbono en los suelos para un mejor manejo de la tierra. Informes sobre recursos mundiales de suelos*. FAO. Roma. 2.002.

mejora del medio ambiente en la Unión Europea y para mentalizar a un colectivo tan importante para su cuidado como son los agricultores que directamente inciden, con sus actividades, en la mejora o degradación de los espacios naturales y en la conservación o despilfarro de los recursos de la naturaleza. Por ejemplo, el agua, que puede ser derrochada en tareas agrícolas, sin ser imprescindible este derroche para obtener similares rendimientos, como se ha probado en los estudios realizados en Japón¹¹³, o aprovecharse adecuadamente mediante el establecimiento de puntos de agua que eviten la pérdida en traslados innecesarios, como las medidas propuestas por el Programa de Forestación en Tierras Agrarias, que subvenciona el hecho de construir puntos de agua necesarios para el agricultor¹¹⁴.

Otra importante ventaja que ha representado la reforma agraria en la que se inserta el Programa para la Forestación de superficies, que antes se dedicaban a cultivos agrícolas, ha sido el cambio en la estrategia de las instituciones comunitarias a la hora de plantear las modificaciones necesarias. Así, en anteriores actuaciones sobre la agricultura de la Europa común se incentivaba el abandono de los suelos cultivables mediante subvenciones directas que no tenían otra finalidad añadida que la de intentar contener la producción de rubros excedentarios. De ese modo se creaban problemas, pues aunque por un lado el agricultor particular se podía sentir compensado suficientemente a través de la percepción de las ayudas concedidas (sería muy discutible esta afirmación, pues las subvenciones no eran periódicas en el tiempo, sino únicas, y en unas cantidades grandes pero no suficientes como para compensar las rentas que se dejaban de percibir de forma indefinida), sin embargo, habría que tener en cuenta los perjuicios indirectos que estos abandonos podrían causar, como se ha visto en el apartado anterior.

Las labores del campo requieren, en muchas ocasiones, que el agricultor individual solicite los servicios de personas que se dedican precisamente a auxiliar a los agricultores en sus tareas. Así, los tractoristas profesionales, las empresas de cosechadoras, o incluso los peones sin cualificación que en nuestra Comunidad Autónoma sobreviven gracias al número de peonadas que les sirven para tener acceso a las ayudas de desempleo y, que en un buen número son peonadas agrarias, es decir, auxiliando al agricultor principal en las labores de siembra, recolección de cosechas, etc., se quedarían sin una importante fuente de ingresos. Con el abandono

¹¹³. Para profundizar en el estudio del aprovechamiento y la explotación de los recursos comunes de los distintos asentamientos poblacionales se puede consultar la obra de OSTROM, ELINOR: *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Actions. Political Economy of Institutions and Decisions.* Cambridge University Press. 1.994. 1.990 First Publication. En este trabajo, la autora ofrece una amplia panorámica de diferentes situaciones en torno al tema de los recursos comunes, tomando ejemplos muy variados y repartidos geográficamente.

¹¹⁴. Otro ejemplo a este respecto son los cultivos desarrollados en las últimas décadas en la provincia almeriense, donde se ha demostrado que el control ejercido sobre las disposiciones de agua puede resultar muy efectivo, sobre todo con la aplicación de las nuevas tecnologías de cultivo.

del cultivo de tierras agrícolas se causaban todos estos perjuicios indirectos, lo que conducía al empobrecimiento de las comarcas más afectadas. Además, se influía negativamente en la mentalidad de las personas, pues se hacía ver que la actividad productiva era desincentivada, agravando, no sólo las situaciones de paro ya existentes, sino provocando una falta de interés en los agricultores por recuperar tierras que ya estuvieran en desuso, y propiciando las actividades picarescas para conseguir un mayor número de subvenciones, al utilizar tierras que realmente no tenían ninguna producción o que eran de un rendimiento muy bajo.

En referencia al aspecto socioeconómico, hay que poner de manifiesto que la preocupación por conseguir los máximos rendimientos de la agricultura tradicional ha empujado a los agricultores a hacer cuantiosas inversiones en maquinaria, combustible, productos químicos, etcétera, lo que les ha llevado a buscar financiación en las entidades bancarias y a pagar intereses por los préstamos obtenidos¹¹⁵. Sin embargo, a pesar del esfuerzo financiero, los beneficios, al incrementarse los gastos, son, cada vez, más pequeños para los labradores y ganaderos. Aparte de que la introducción de la maquinaria ha provocado un aumento progresivo del desempleo en el campo, lo que ha obligado a los campesinos a buscar salidas laborales a través de la emigración, contribuyendo al mencionado éxodo rural.

En definitiva, lo que se pone de manifiesto es que mientras que parte de las ocupaciones agrícolas se encuentran plenamente consolidadas, en el sentido de que han sintonizado con la vocación de los suelos que los soportan, no puede decirse que ocurra lo mismo con otras muchas.

Asimismo, las superficies abandonadas constituyen, por si mismas, un problema, pues se convierten en estercoleros donde se recogen todos los desperdicios de la restante actividad agrícola de la explotación, cuando no en auténticos basureros, si su ubicación está en las cercanías de alguna población. Estos vertederos ilegales han proliferado, en los últimos años de la década de los ochenta y primeros años de los noventa, en la Comunidad Autónoma de Andalucía, como consecuencia

¹¹⁵. "En relación con el proceso de intensificación agraria, y desde la perspectiva de la gestión de las explotaciones, éstas se han visto sometidas a la dependencia de los avances tecnológicos que elevan la productividad de los factores de producción, factores que han ido en los últimos tiempos incrementando sus precios y, con ello, los costes de producción. Por otro lado, en nuestro ámbito europeo y como resultado de la carrera por la obtención de mayores rendimientos, la acumulación de productos agrarios de difícil salida en los cada vez más competitivos mercados mundiales, ha propiciado un importante estancamiento de los ingresos de las explotaciones. El resultado final de este proceso ha sido que, en la actualidad, las empresas agrarias se encuentren bajo una fuerte presión económica por el incremento de los costes de producción, que han de reducirse y racionalizarse si quiere mantenerse la viabilidad económica de las explotaciones. [...] En un análisis general de los componentes que intervienen en los costes de producción de muy diversos cultivos se observa que, aunque con importantes diferencias relativas de unos cultivos y otros, una cantidad significativa de los mismos se debe a los fertilizantes y fitosanitarios, así como al coste de la energía y la mecanización del cultivo".

RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, J. J.: "Evitemos contaminar: es rentable." En *El campo y el medioambiente, un futuro en armonía.* Edición coordinada por CADENAS MARIN, Alfredo. SOPEC Editorial, SA. Madrid. 1.997. Pág. 178.

del abandono de tierras de labor sin incentivar su uso para otras finalidades. Las Administraciones Públicas, tanto locales como autonómicas, se han visto impotentes para detener su progresión.



Fotografía 18. Monte de jaras y matorral. Aroche. (Huelva).

Por supuesto, una gran ventaja que representa el Programa de Forestación de Superficies Agrícolas sobre otros programas de subvenciones que habían funcionado anteriormente en el ámbito de la Comunidad Europea para regular el excedente de productos agrícolas, es el hecho de que se está incentivando la reforestación de tierras con los beneficios para el suelo y de tipo medioambiental que ello conlleva. Pero nos interesa, ahora, poner el acento en la palabra reforestación, en contra de lo que había sucedido en programas anteriores en los que incluso se llegaba a subvencionar la aforestación de tierras, es decir, el arranque de las plantaciones forestales que hubiera en ese momento. Estas medidas, que tanto daño han causado a la agricultura de la Comunidad Autónoma de Andalucía, piénsese en los arranques masivos de olivares o de encinares, que modificaron brutalmente el paisaje de nuestros campos, parece que, afortunadamente, están en trance de desaparición. Aparte del, ya por sí mismo importante, daño ecológico, la aforestación produce el desarraigo de las poblaciones que no encuentran las actividades tradicionales que venían realizando y trae como consecuencia los mismos quebrantos que se enunciaban más arriba, al hablar sobre las subvenciones para el abandono de superficies agrícolas.

Finalmente, la reconducción de las tierras liberadas de los cultivos agrícolas hacia la repoblación forestal, beneficiando de este modo directamente el medio ambiente¹¹⁶, proporciona la ventaja adicional de evitar el deterioro medioambiental a través de un uso inadecuado de estas tierras. Ya que las tierras abandonadas, al ser utilizadas para la actividad forestal no podían convertirse en vertederos ilegales ni en terrenos que fueran presa fácil de la erosión. Estos beneficios indirectos también contribuirán a la mejora del medio ambiente. Por supuesto, la compensación de rentas es mucho más efectiva que en el régimen anterior porque mantiene ocupados a los agricultores en la nueva actividad forestal, y porque se mantienen las ayudas durante un máximo de veinte años, período en el que la mayor parte de las plantaciones pueden alcanzar su edad productiva. Además, para la actividad forestal se necesita la colaboración de empresas y personal que pueden compensar la pérdida de renta indirecta que se provocaba en las comarcas afectadas por el abandono improductivo de tierras.

De este modo, con el nuevo sistema de compensación de rentas no sólo se produce un mejor tratamiento para los agricultores individuales, sino que también se consigue un beneficio para el conjunto de la sociedad, y una mejora medioambiental, que repercutirá positivamente para las zonas que aprovechen estas medidas.

1.4. Características de las tierras forestadas.

Las superficies que pueden beneficiarse de las subvenciones y ayudas para la Forestación de Tierras Agrarias tienen que presentar una serie de características para que puedan ser incluidas en este Programa. Como primera circunstancia que deben reunir, es imprescindible, como el propio nombre del Programa indica, que se trate de suelos con un aprovechamiento agrícola, nunca puede tratarse de tierras que previamente se encuentren en estado de abandono. Han de estar produciendo renta para la explotación agraria, aunque esta característica es más difícil de probar, lo cierto es que en muchas ocasiones es muy dudoso que las tierras cultivadas produzcan verdadera renta para el agricultor, ya que debido a las circunstancias que inciden en el rendimiento de los cultivos, en muchos ciclos productivos en vez de beneficios lo que queda son pérdidas económicas.

¹¹⁶. "El carbono almacenado en los suelos forestales representa el 36 por ciento del total del carbono del suelo a un metro de profundidad (1.500 Pg). ...

Los ecosistemas forestales contienen más carbono por unidad de superficie que cualquier otro tipo de uso de la tierra y sus suelos son de importancia primaria cuando se considera el manejo de los bosques....

La reforestación, sobre todo en los suelos degradados, con bajo contenido de materia orgánica, será una forma importante de secuestro de carbono a largo plazo, tanto en la biomasa como en el suelo."

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN: *Captura de carbono en los suelos para un mejor manejo de la tierra. Informes sobre recursos mundiales de suelos.* FAO. Roma. 2.002. Págs. 6 y 7.



Fotografía 19. Monte arbolado de poca densidad. Alájar. (Huelva).

Por último, otra característica que pueden presentar con frecuencia las nuevas plantaciones será el hecho de no constituir masas forestales homogéneas, es decir no podrían catalogarse, de forma precisa, como bosques, ya que no es fácil que las explotaciones que se aprovechen del Programa tengan límites colindantes. Esto no resta importancia, en un ápice, al beneficioso efecto medioambiental al que aludíamos más arriba, ya que lo importante no es que se formen o no auténticos bosques, sino que se planten árboles, y que se cuiden de forma que puedan crecer sanos y, de este modo, contribuyan a detener los procesos de erosión y a contrarrestar los efectos de la contaminación. Por supuesto, no es ésta una característica que obligatoriamente tengan que cumplir las nuevas plantaciones, aunque sí sería deseable que la cumplieran. No obstante, la ley no exige que las repoblaciones se hayan de realizar de forma colindante, y como hemos puesto de manifiesto no empece, en absoluto, a los fines perseguidos por el Programa de Forestación.

1.5. La importancia de la Ordenación Forestal Sostenible.

El hecho de que se ponga en marcha un Programa de Forestación en Tierras Agrarias no debe constituir obstáculo para que la Política Forestal del país afectado continúe su progresión. Y menos en el caso del Estado español, en el que existe multitud de superficies abandonadas, que pueden ser presa fácil de la erosión. Las repoblaciones forestales deben ser un punto crucial en las actividades de recuperación medioambiental que se lleven a cabo en una nación. Las tierras abandonadas no pueden beneficiarse del Programa que constituye el objeto de nuestro estudio, pero éstas sí deben ser punto de mira y, de especial atención, ya que con los beneficios del Programa se lograría un complemento ideal junto a la recuperación de esas superficies abandonadas para la regeneración forestal de la Península Ibérica, que tanto daño ha sufrido en ese aspecto y que tiene grandes extensiones de terrenos erosionados sobre los que se hace urgente actuar. No en vano es popular el dicho de que una ardilla podía cruzar la Península de Norte a Sur por las copas de los árboles. Esta opinión es compartida por autores, que tienen interés en estos temas.

“En este sentido es en el que se contempla, que aun a pesar de ser un aspecto muy importante, no puede ni debe sustituir a una política forestal mucho más completa. España tiene varios miles de hectáreas de superficie abandonada que debe repoblarse, con las especies arbóreas, arbustivas o de matorral más adecuadas. También tiene varios millones de hectáreas de superficie forestal, en algunos casos semiabandonadas, que deben regenerarse, y otras muchas que deben cuidarse y evitar en todos los casos los incendios que tanto contribuyen a su desaparición”¹¹⁷.

Las políticas forestales deben involucrar a grandes grupos de intereses en las decisiones de ordenación forestal a través de consultas. En concreto, las consultas deben permitir que la población afectada por las nuevas medidas de ordenación manifieste sus preferencias¹¹⁸. Es labor de las Administraciones Públicas la decisión de cómo conciliar o incluso, la tarea de combinar los intereses discrepantes y cómo compartir los costos y beneficios entre los principales partícipes y beneficiarios. A través de las consultas se legitima la intervención de los interesados principales y se les da la oportunidad de expresar su posición sobre la realización de la Política Forestal. Ésta debe ocuparse de los recursos forestales y de su ordenación; de los

¹¹⁷. GÓMEZ-JOVER PARDO, F. y JIMÉNEZ PERIS, F. J.: *Op. Cit.* Pág. 96.

¹¹⁸. “Sin embargo y a pesar de ser una práctica que se extiende día con día, la incorporación de la participación ciudadana suele enfrentar problemas importantes para su implementación y retos significativos para producir los resultados y efectos que de ella se esperan.”

DÍAZ ALDRET, A.: “Participación ciudadana en la Gestión y en las Políticas Públicas.” En *Gestión y Política Pública. Volumen XXVI. Número 2.* Centro de Investigación y Docencia Económicas. México. 2.017. Pág. 350.

aspectos socioeconómicos que presentan unas mejores perspectivas de resultados sectoriales; el papel de los bosques y recursos arbóreos en la utilización de la tierra y el desarrollo rural; de su función para la conservación de la naturaleza y la protección del medio ambiente.

En su mayor parte, las actuales políticas forestales fueron concebidas para afrontar situaciones más sencillas. Una población menor y una menor competitividad entre los usuarios de las tierras contribuyen a reducir la presión y permiten centrarse en la estabilidad de los ecosistemas forestales y su ordenación sostenible. Una Administración Pública puede expresar preocupación por el mantenimiento de las zonas forestales, pero no impedir que esas zonas sean consideradas capaces de regenerarse naturalmente, al propio tiempo que constituyen un banco de tierras para una ulterior expansión agrícola. El propósito declarado es proteger un patrimonio raras veces bien delimitado, a veces confiscado a lugareños que lo habían poseído desde tiempos inmemoriales. Antes, las políticas forestales se centraban en la producción de madera y en su rendimiento sostenido suponían una restricción de otras actividades. Esta actitud negativa generaba conflictos entre las partes interesadas (organismos forestales, sector privado, grupos locales). Por otro lado, las políticas fiscales y de precios, así como las políticas contractuales se centraban casi siempre en la recolección y no en la ordenación. Las antiguas políticas forestales eran débiles porque no se centraban en una ordenación completa y sostenible del ecosistema forestal, ni generaban cooperación entre las comunidades rurales, los empresarios privados y las instituciones forestales.

Los agentes antrópicos, directamente implicados en la transformación del paisaje, presentan características diferentes según los distintos tipos paisajísticos sobre los que actúan. Así, en los serranos, las modificaciones vienen inducidas, principalmente, por las alteraciones de la cubierta vegetal, que pueden alcanzar notables extensiones. Entre éstas las de mayor incidencia, por el tipo de transformación y la extensión a la que afectan, están constituidas por la introducción de cultivos maderables de pinos y eucaliptos.

“L'autre transformation également importante est le développement considérable des reboisements d'eucalyptus dans la Sierra Norte de Séville certes, mais surtout dans la Sierra et l'Andévalo de Huelva où le phénomène est encore plus spectaculaire. On recensait plus de 200.000 ha d'eucalyptus dans la province de Huelva en 1977 dont l'essentiel alimentait l'usine de Cellulose locale. Et ces reboisements d'eucalyptus n'ont pas toujours été implantés en tenant compte des critères pédalogiques et agronomiques les plus adéquats: beaucoup de plantations se trouvent

ainsi situées sur le sols parfaitement aptes pour d'autres ressources agricoles ou pastorales”¹¹⁹.

Actualmente, los bosques han de administrarse en un contexto mucho más interdependiente y complejo. El cambio más radical debe ser el establecimiento de un proceso de colaboración y en el que participen todos los beneficiarios e interesados. En este proceso deben establecerse contactos con todos los agentes que tienen intervención en el desarrollo de las políticas forestales, porque de la manifestación de las necesidades que cada uno tenga se podrán extraer las conclusiones finales que harán posible una ordenación de los recursos forestales de forma justa, equilibrada y sostenible.

“Cuando se modifica el marco normativo para ofrecer incentivos eficaces a una ordenación forestal sostenible, son importantes los siguientes elementos:

- *Planificación y políticas de utilización de la tierra*, reconociendo a los bosques como un importante recurso natural renovable de valor para las generaciones presentes y futuras.
- *Políticas macroeconómicas y medidas de reajuste estructural*: identificar y evaluar los posibles impactos negativos de los programas agrícolas o de las políticas de privatización en la conservación forestal; expansión de los cultivos comerciales o migración de campesinos que necesitan expandir la agricultura de subsistencia.
- *Interacciones políticas* entre los sectores silvícola y la agricultura, la ganadería, la infraestructura, la industria, la energía, la minería: verificación y desarrollo de la coherencia y complementariedad con las actividades de ordenación forestal, y reducción al mínimo de los impactos negativos de medidas específicas de precios e incentivos a otros sectores respecto de una ordenación y utilización forestal sostenible.
- *Conservación y utilización prudente de los bosques*: reconocimiento inequívoco del bosque como prioridad en la política forestal nacional, al igual que en las políticas de medio ambiente y desarrollo. La sostenibilidad es una perspectiva política a largo plazo que se aplica a un patrimonio

¹¹⁹. FOURNEAU, F.; LUGINBUHL, Y. y ROUX, B.: Op. Cit. Págs. 52 y 53.

“La importancia que adquirió el eucalipto se debió a su interés económico, ya que no existió otra posibilidad para aumentar las disponibilidades de madera a corto plazo que la explotación de especies de rápido crecimiento. Los beneficios de este cultivo radican en la capacidad que tuvo, en determinado momento de crisis, de responder a la demanda de madera del mercado y de fortalecer la precaria situación de un mundo rural tradicional y marginal que pasaba por una profunda escasez de dinero. Por ello su expansión sólo puede ser calibrada en el contexto histórico de crisis económica y demográfica de los años 50 y 60”. GRUPO DE DESARROLLO RURAL ADRAO (ASOCIACIÓN DE DESARROLLO RURAL DEL ANDÉVALO OCCIDENTAL): “Diagnóstico de la situación del Andévalo Occidental de Huelva.” Pág. 24. (Estudio inédito).

forestal permanente que comprende bosques productivos y bosques de protección.

- La política forestal debe centrarse en *el comportamiento de los diversos grupos sociales* interesados en utilizar los recursos forestales, estimulándolos a organizarse. La sostenibilidad deriva de criterios convergentes y completos que concilien las necesidades de las comunidades locales con las exigencias más vastas del crecimiento económico y de la estabilidad ecológica. Hay diferentes grupos de usuarios: los empresarios privados venden al mercado o a la industria madera y otras materias primas; los grupos locales utilizan como recurso común otros productos como forrajes o alimentos silvestres; las corrientes de agua y la biodiversidad interesan a la comunidad en el sentido más amplio. Dentro de intereses tan variados, la política debe fomentar criterios flexibles que aseguren la sostenibilidad en diferentes regímenes de tenencia de tierras, y la utilización y ordenación en distintos marcos ecológicos y socioeconómicos.
- *Políticas fiscales*: los ingresos obtenidos por el gobierno no pueden basarse exclusivamente en impuestos y derechos forestales aislándolos de los ingresos del sistema tributario general. Las políticas fiscales, tanto las generales como las relacionadas con la silvicultura, influyen en la disposición y capacidad de las instituciones encargadas de la ordenación forestal para invertir en su sostenibilidad. Muchos países con grandes recursos forestales de propiedad privada tienen un sistema impositivo que favorecen las rentas forestales a fin de asegurar inversiones continuadas en ordenación forestal que sean competitivas con otras opciones. Hay que pensar también en subvenciones financieras e indemnizaciones: subvenciones para la reforestación y aforestación, mejoras silvícolas e infraestructura para mejorar el potencial productivo a largo plazo; indemnizaciones para compensar a los gastos que comportan medidas específicas de ordenación acometidas por propietarios forestales en interés público, por ejemplo mejorar la estabilidad de bosques de protección especial, obras de protección de las tierras, ordenación de bosques de esparcimiento de utilización intensiva; indemnización a los propietarios de los bosques por determinadas pérdidas de beneficios a causa de restricciones voluntarias de tala en determinadas zonas.
- *Políticas de precios* para los bienes y servicios forestales comercializados, que son especialmente importantes para determinar la conveniencia económica de la ordenación forestal y los niveles de inversiones y reinversiones destinadas a conservar y mejorar los recursos forestales. El juego recíproco de las fuerzas de mercado y de la competencia debe hacer que los precios de los productos forestales reflejen los valores económicos reales, y que al

propio tiempo sigan de cerca las posibles interacciones de los precios de producciones no forestales alternativas. Esta no es una cuestión sencilla, pero en materia de sostenibilidad unos resultados económicos eficaces son importantes. Los mercados de productos forestales deben operar de suerte que buena parte de los ingresos lleguen a los responsables efectivos de la ordenación de los bosques; una entidad oficial, un concesionario privado, un propietario forestal, una comunidad local o un grupo de usuarios”¹²⁰.

Pensamos que merece la pena haber hecho uso de una cita tan extensa porque en ella se condensan los principales puntos de interés para el desarrollo de una Política Forestal que tenga en cuenta a todos los que tienen intervención en el proceso de repoblación forestal. Y porque se expresan los factores que pueden permitir una ordenación forestal sostenible a largo plazo. Para que esto sea posible es necesario mantener encuentros periódicos con todas las partes interesadas, en los que se detecten o pongan de manifiesto los problemas que aquejan al desarrollo de esa política y sus posibles limitaciones en cuanto al alcance de los objetivos que con ella se pretenden. De esta forma sería más fácil llegar a encontrar soluciones acertadas, que no perjudiquen especialmente a ninguno de los grupos participantes, y proponer las reformas o adaptaciones que se considere convenientes de la Política Forestal que se esté llevando a cabo, o la implantación de una verdadera Política de Ordenación de los Recursos Forestales que sea capaz de permitir alcanzar los objetivos marcados, en el caso de que ésta no existiera.

2. DESARROLLO DEL PROGRAMA.

2.1. Introducción.

A pesar de que el desarrollo del Programa de Forestación en Tierras Agrarias comienza en España, realmente, el 31 de marzo de 1.993, desde la óptica de la Unión Europea su inicio se produce con la Decisión de la Comisión de 27 de abril de 1.994, relativa a las medidas forestales en la agricultura en España, de conformidad con el Reglamento (CEE) nº 2.080/92 del Consejo¹²¹. En realidad, es este Reglamento el que da pie al inicio de las primeras acciones encaminadas a lograr las subvenciones comunitarias en favor de la forestación de tierras con dedicación previa a usos agrarios. El Reglamento (CEE) nº 2.080/92 del Consejo, por el que se establece un régimen comunitario de ayudas a las medidas

¹²⁰. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN: *Sistemas de realización de la ordenación forestal sostenible*. Estudio FAO. Montes 122. Roma. 1.995. Págs. 171-173.

¹²¹. Publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas número 215, serie L, página 96 de 30 de julio de 1.992.

forestales en la agricultura es el primer referente legal, de ámbito europeo, para las Administraciones Públicas españolas en el que poder apoyar el pretendido objetivo de conseguir financiación de la Unión Europea para un proyecto tan ambicioso como el de conseguir la reducción de la producción excedentaria de algunas mercancías de carácter agrícola, obteniendo a la vez beneficios para el deteriorado entorno natural de la Península Ibérica mediante la reforestación de las tierras liberadas de las labores agrarias. De hecho, el Gobierno español había comunicado a las autoridades comunitarias, en concreto a la Comisión, el 29 de noviembre de 1.993 el Programa, ya revisado, de Ayudas a Inversiones Forestales en Explotaciones Agrarias e, incluso, había facilitado una nueva estimación de los gastos mediante telefax del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de fecha 21 de enero de 1.994. Esto se hizo en cumplimiento del apartado 1 del artículo 5 del Reglamento citado nº 2.080/92, del Consejo, que preveía:

“Los Estados miembros comunicarán a la Comisión los proyectos de los programas de zona mencionados en el artículo 4, así como las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas ya existentes o que tengan previsto adoptar para la aplicación del presente Reglamento, antes del 30 de julio de 1.993, acompañadas de una estimación de los gastos anuales previstos para la realización de los programas”.

El artículo 4 del Reglamento se dedicaba a los Programas de ayuda, preceptuando que los estados miembros debían poner el régimen de ayudas en ejecución a través de Programas nacionales o regionales destinados a la consecución de los objetivos que se establecían en su artículo primero. Asimismo, el apartado 2 de este artículo daba la posibilidad a los estados miembros de ejecutar Programas de zona de forestación que reflejaran la diversidad de las situaciones del medio ambiente, de las condiciones naturales o de las estructuras agrícolas de cada país o de cada comunidad autónoma, por ejemplo, en el caso de los Programas presentados por las autoridades españolas.

Por otra parte, se debe señalar que en el Reglamento citado se expresaba el sentir de la Administración Pública comunitaria sobre el tema de la forestación, y se ponía de manifiesto que la Forestación de las Superficies Agrarias tenía una gran importancia, tanto para la utilización del suelo y del medio ambiente como para contribuir a la reducción del déficit de recursos silvícolas en la Comunidad Europea y en cuanto complemento de la Política comunitaria de Gestión de la Producción Agraria. Se consideraba, asimismo, que la experiencia en materia de Forestación de Tierras Agrarias por los agricultores había demostrado que los regímenes de ayudas para fomentar esta actividad eran insuficientes y que las operaciones de forestación de las superficies retiradas de la producción agraria en los últimos años habían resultado poco satisfactorias.

También se expresaban consideraciones del tipo de que, en consonancia con la Política Agrícola Común, que había tomado una nueva orientación, era necesario aumentar la Forestación de Superficies Agrarias, para lo cual se debían conceder unas primas lo suficientemente atractivas para los agricultores, y que como mínimo, permitieran compensar las pérdidas de ingresos de aquellos durante el período no productivo de las tierras agrarias forestadas. Era creencia de las autoridades comunitarias que la forestación con especies de crecimiento rápido explotadas en régimen a corto plazo es, por lo general, bastante rentable; y, que, por consiguiente, bastaría con que la Comunidad contribuyera a los gastos de esa forestación en que incurrieran los titulares de explotaciones agrarias, cuya actividad principal fuera la agricultura. Era ésta una visión, quizás demasiado optimista, ya que no era una época de grandes expectativas para el mercado maderero, además de ser este rubro, la madera, muy cíclico en sus comportamientos comerciales, cayendo hasta extremos de hacer insostenible una explotación, sobre todo si ésta es pequeña, y coincide su pico de producción con una baja en los mercados.

Por tanto, durante el año 1.993 se redactaron y presentaron ante la Comisión de la Comunidad Europea los Programas previstos en el Reglamento nº 2.080/1.992 y que ya se recogían en el Real Decreto 378/1.993¹²². El Reglamento preveía en su artículo 1 los objetivos que este régimen de ayudas se proponía alcanzar. Las finalidades que tenían estas medidas eran: las de acompañar los cambios previstos en el contexto de las organizaciones comunes de mercado; contribuir a mejorar, a largo plazo, los recursos forestales; contribuir a una gestión del espacio natural más compatible con el equilibrio del medio ambiente; luchar contra el efecto invernadero y absorber el dióxido de carbono. Se pretendía conseguir estos objetivos mediante la utilización alternativa de las tierras agrarias a través de la forestación y el desarrollo de actividades forestales en las explotaciones agrarias.

El apartado 1 del artículo 2 establecía el concreto régimen de ayudas que consistía en cuatro modalidades básicas, a saber:

- a) Ayudas destinadas a cubrir los gastos de forestación;
- b) Primas anuales por hectárea forestada, destinadas a cubrir durante los cinco primeros años los gastos de mantenimiento de las superficies forestadas;
- c) Primas anuales por hectárea destinadas a compensar las pérdidas de ingresos derivadas de la forestación de las superficies agrarias;
- d) Ayudas a las inversiones para la mejora de las superficies forestadas, como, por ejemplo, la instalación de cortavientos y cortafuegos, la creación de puntos de agua y la construcción de caminos forestales, y para la mejora de superficies forestadas con alcornocques.

¹²² Publicado en el Boletín Oficial del Estado número 76, de 30 de marzo de 1.993.

El apartado 2 de este artículo se dedicaba a establecer quiénes podían percibir las subvenciones contempladas en el Reglamento, siendo importante el apartado 3, ya que señalaba la posibilidad de que las autoridades públicas competentes de los estados miembros contribuyeran a los gastos de forestación de tierras agrícolas. En cuanto al artículo 3, establecía el importe de las ayudas, fijando las cuantías máximas subvencionables.

En el caso del Estado español se presentó ante las autoridades comunitarias un Programa marco nacional de Forestación de Superficies Agrícolas. Este Programa marco tenía la característica de llevar añadidos, desde el punto de vista de la financiación, los Programas de las comunidades autónomas. Éstas presentaron unos Programas que fueron complemento del Programa marco nacional. Es particular el caso de dos Comunidades Autónomas, que son Navarra y el País Vasco, ya que, al tener, en ambos casos, un régimen de financiación especial, presentaron unos Programas que requirieron de dos Decisiones de la Comisión de la Comunidad Europea, que fueron promulgadas en la misma fecha de 27 de abril de 1.994, es decir, en el mismo día de la Decisión aprobatoria del Programa marco nacional. No obstante, tanto el Programa de Navarra como el del País Vasco se encuentran financieramente incluidos en el Programa nacional.

El Programa marco nacional presentado por el Gobierno español consideraba como objetivos prioritarios los siguientes:

- Constituir una alternativa rentable de uso de las tierras de labor a través de la forestación;
- Adaptar la implantación de los macizos forestales a las necesidades y condiciones del medio ambiente;
- Contribuir a la disminución de los problemas de erosión y desertización de los suelos;

Para ello, a través del Programa presentado se creaba un sistema de Ayudas para Forestación en Tierras de Labor que mejorara de forma duradera los recursos forestales existentes, en las explotaciones agrarias, lo cual se ajustaba a los objetivos establecidos en el artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 2.080/92, cuya principal finalidad consistía en contribuir a una utilización alternativa de las tierras agrarias que permitiera contener la producción agrícola.

La Decisión de la Comisión de 27 de abril de 1.994 ponía de manifiesto claramente que la Comunidad Europea únicamente podía contribuir a la Forestación de Tierras de Labor con respecto a las cuales el Estado español hubiera comprobado que:

- “- Hubieran tenido una producción agrícola regular, que, a su vez, hubiera colaborado de manera efectiva a la formación de la renta del titular;
- Esa producción agrícola no se hubiera abandonado antes del 31 de julio de 1.992”.

También dejaba claro la Decisión comunitaria que el objetivo principal de las medidas de mejora de las superficies forestadas en explotaciones agrarias era respaldar los esfuerzos especiales de inversión de los titulares de estas explotaciones, destinados a mejorar o estabilizar el rendimiento forestal. Por lo tanto, la contribución de la Comunidad no cubriría la gestión y el mantenimiento normal de los montes ni las medidas de reforestación que se adoptaran por los agricultores después de la cosecha o de destrucciones ocasionadas por catástrofes naturales o incendios. Asimismo, la Decisión establecía un tratamiento diferenciador, según el beneficiario de la subvención fuera titular de explotaciones agrarias o se tratara simplemente de una persona física o jurídica de derecho privado, sin otra cualidad especial. Definiendo a los titulares de explotaciones agrarias como aquellas personas que:

“Obtengan una parte esencial de sus ingresos a través de su actividad agraria en la explotación; que, teniendo en cuenta la definición más estricta que figura en el apartado 1 del artículo 5 del Reglamento (CEE) nº 2.328/91, relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias, es necesario fijar dicha parte en un 25% como mínimo”.

Finalmente, la Decisión, en el párrafo 3 de su artículo 1, establecía que la participación comunitaria en los gastos de Forestación de Tierras de Labor se circunscribiría a los gastos cofinanciables, que dentro de los límites de los artículos 2 y 3 del Reglamento (CEE) nº 2.080/92, correspondieran a ayudas concedidas o a operaciones públicas de forestación realizadas en virtud del Programa de Ayudas a Inversiones Forestales en Superficies de Explotaciones Agrarias después de la fecha de entrada en vigor del Reglamento citado anteriormente.

Por tanto, cabe concluir sobre dos cuestiones que condicionan enormemente la ejecución del Programa en el Estado español. En primer lugar, que su puesta en marcha viene inducida, por no decir impuesta, desde las instancias comunitarias, que sienten una necesidad más acuciante para su inicio y, ello debido a varias razones, que ya se han ido desmenuzando en apartados anteriores. Y, en segundo lugar, que el enfoque “top-down”¹²³ no sólo se advierte en que es la estructura político-administrativa superior la que define las líneas generales de actuación, sino

¹²³. Para profundizar en las ventajas del modelo retrospectivo frente a un enfoque prospectivo se puede consultar el trabajo de ELMORE, R. F: “Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas”. En *La Implementación de las Políticas*. Colección “Antologías de Política Pública”. 4ª Antología. Edición al cuidado de AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. Editorial M. A. Porrúa. México. 1.996.

en que en su planificación se ha acudido a un diseño prospectivo, sin contar con las aportaciones de los gestores públicos que interactúan con los actores particulares y, sin poder tener una referencia previa, al tratarse de un Programa novedoso. En todo caso, si hubiera sido posible, haber tenido en cuenta los resultados de alguna experiencia previa, que, sin ser tan global, si hubiera servido para orientar, aunque fuera parcialmente, sobre alguna de sus consecuencias.

2.2. Estado general de la ejecución del Programa.

Siguiendo los datos que presentan Fernando Gómez-Jover Pardo y Francisco Javier Jiménez Peris, en su obra *Forestación de Tierras Agrícolas*, el Programa nacional aprobado el 27 de abril de 1.994 contempla una inversión total, a precios de 1.994, de 276.226 millones de pesetas (más de 1.660.150.000,00 euros), para realizar una forestación de 806.593 hectáreas y mejorar otras 200.000 hectáreas ya forestadas anteriormente. La financiación de la Comunidad Europea se hacía a través del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria, en su sección Garantía, con una aportación de 196.091 millones de pesetas (1.178.530.645,00 euros). Por su parte el Estado español realizaba el resto de la financiación, con una colaboración económica cifrada en 80.135 millones de pesetas (481.621.049,00) euros. Según estas cifras, el reparto porcentual de la contribución financiera para el desarrollo del Programa de Forestación de Tierras Agrícolas en España, aprobado mediante la Decisión de la Comisión de 27 de abril de 1.994, se distribuye concretamente de la siguiente forma: un 71% de aportación comunitaria frente a un 29% que aportaban las Administraciones Públicas españolas.

En cuanto a la contribución española, la financiación se repartía entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación con 20.442 millones de pesetas (122.858.894,00 euros) y otro importe igual aportado por las comunidades autónomas para la forestación de 415.000 hectáreas y, por otra parte, la aportación de 39.251 millones de pesetas (235.903.261,00 euros) por las comunidades autónomas para cofinanciar con el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria, en su sección Garantía, la forestación de 391.627 hectáreas, esta vez sin la colaboración del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Dentro de estos últimos 39.251 millones de pesetas (235.903.261,00 euros) estaban incluidos los que pertenecían a los Programas de Navarra y del País Vasco. El Programa de Navarra proyectaba la forestación de 4.500 hectáreas y el del País Vasco la de otras 30.500 hectáreas.

Como decíamos más arriba, era el artículo 3 del Reglamento 2.080/92 del Consejo¹²⁴, el que regulaba los importes de las ayudas, concretamente las cuantías máximas subvencionables, y que eran los siguientes:

¹²⁴. Publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas número 215, serie L, página 96 de 30 de julio de 1.992.

a) Respecto de los gastos de forestación:

- 2.000 ecus por hectárea para las plantaciones de eucaliptos;
- 3.000 ecus por hectárea para las plantaciones de coníferas;
- 4.000 ecus por hectárea para las plantaciones frondosas o las plantaciones mixtas, que contengan un mínimo de un 75% de frondosas;

b) Respecto a los gastos de mantenimiento:

- 250 ecus por hectárea y año durante los dos primeros años y 150 ecus por hectárea y año durante los años siguientes, para las plantaciones de coníferas;
- 500 ecus por hectárea y año durante los dos primeros años y 300 ecus por hectárea y año durante los años siguientes, cuando se trate de plantaciones de frondosas o de plantaciones mixtas que contengan como mínimo un 75% de frondosas.

En este mismo artículo 3 se hace una salvedad, que servirá de apoyo y de acicate importante a los estados miembros, puesto que suaviza el pago de su contribución financiera a las forestaciones que se realicen. Y es que aquellos podían sumar las ayudas mencionadas en las letras a) y b) antedichas y proceder a un pago escalonado, durante cinco años, de este importe global, siempre que quedara garantizado el mantenimiento de las nuevas plantaciones.

c) Respecto a la prima destinada a compensar las pérdidas de ingresos:

- 600 ecus por hectárea y año, si la forestación es realizada por el titular de una explotación agraria, o por una agrupación de titulares de explotaciones agrarias que hayan explotado las tierras antes de su forestación;
- 150 ecus por hectárea y año, si la forestación es llevada a cabo por los demás beneficiarios a que hace referencia la letra b) del apartado 2 del artículo 2.

Estas primas se abonarían durante un período máximo de veinte años, a partir del momento en que se iniciara la forestación.

d) Respecto a los gastos de mejora de superficies forestadas:

- 700 ecus por hectárea por la mejora de superficies forestadas y la instalación de cortavientos;
- 1.400 ecus por hectárea por la renovación y la mejora de alcornocales;
- 18.000 ecus por kilómetro construido de caminos forestales;
- 150 ecus por hectárea equipada con cortafuegos y puntos de agua.

Es importante señalar en este punto, por la relevancia que puede tener, el hecho de que en este artículo se contempla que los gastos de adaptación del material agrario a los trabajos de silvicultura se incluirán en las inversiones arriba mencionadas. Es decir, que los agricultores que se acojan a las ayudas para financiar Inversiones Forestales en Explotaciones Agrarias podrán incluir, entre los costes elegibles para la justificación de los gastos subvencionables, aquellos gastos en que incurran por el hecho de adaptar los medios materiales con los que cuenten para sus tradicionales labores agrícolas, a las tareas forestales o silvícolas que constituirán parte de su actividad laboral en el futuro.

Por último, en el párrafo final de este artículo 3, que comentamos, el Reglamento 2.080/92 prevé la posibilidad de que un estado miembro pueda pedir y, siempre que lo permitieran las disponibilidades presupuestarias, aceptar dicha petición la Comisión, el aumento de los importes correspondientes a la mejora de superficies forestadas y a la renovación de alcornoques hasta un máximo de 1.200 y 1.300 ecus respectivamente, con arreglo a los procedimientos establecido en el artículo 5 del mismo Reglamento.

En el caso español la aplicación del Programa en el primer año, pendiente de su aprobación por la Administración comunitaria, tuvo unas dificultades añadidas que se produjeron por las especiales características de la climatología y de los suelos españoles. Estas condiciones obligan a que en la mayor parte de España solamente puedan realizarse trabajos de plantación en el otoño y en invierno. Teniendo en cuenta que los agricultores españoles habían presentado solicitudes para acogerse a las subvenciones de Forestación en Tierras Agrarias, durante el año 1.993, y que todavía estaba pendiente la aprobación del Programa por parte de la Comunidad Europea, se le planteaba a las Administraciones Públicas españolas un dilema que requería una solución rápida y eficaz. Así, el Gobierno decide aprobar el Real Decreto-Ley 1/1.994, de 21 de enero, mediante el que se autoriza al Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA) la concertación de préstamos con instituciones financieras para anticipar los fondos necesarios que correspondían al Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria, en su sección Garantía.

De esta forma se procuraba la solución a un grave inconveniente que se había planteado de forma inesperada, ante el retraso que el Gobierno español había tenido en confeccionar el Programa de Inversiones de Forestación en Superficies de Explotaciones Agrarias. El Reglamento nº 2.080/92 establecía un plazo para la presentación de los Programas nacionales que finalizaba el 30 de julio de 1.993. El Programa español se había presentado con un retraso de casi cuatro meses, en concreto el 29 de noviembre de 1.993, lo que de por sí, condicionaba en mucho, el que la Decisión comunitaria se produjera unos meses después del inicio de la época ideal para el comienzo de las plantaciones, con lo que, en cierto modo, el Gobierno

de España podía suponer que para aprovechar plenamente el período ideal para el comienzo de las labores de forestación habría que tomar alguna medida de apoyo a los agricultores que ya habían presentado sus solicitudes.

A través de la promulgación del Real Decreto-Ley 1/1.994¹²⁵, de 21 de enero, se posibilitó la firma de un protocolo de colaboración entre la Secretaría General de Estructuras Agrarias y los Bancos Exterior y Bilbao-Vizcaya. En el marco legal que fijaba el citado Real Decreto-Ley, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación consiguió los préstamos necesarios para adelantar a los agricultores la parte de financiación que correspondía a la Comunidad Europea. De esta manera se posibilitaba que los agricultores españoles no sufrieran las consecuencias negativas de un mayor retraso en la llegada de los fondos comunitarios. Con este empujón, en los primeros meses de 1.994, se pudieron comenzar los trabajos de plantación, por parte de los agricultores que ya habían presentado sus solicitudes durante el año 1.993, y que habían sido resueltas favorablemente por algunas Consejerías de Agricultura, sobre todo de Comunidades Autónomas como Castilla-La Mancha y Castilla y León.

Estas primeras plantaciones se producían en unas condiciones precarias por la climatología que padecía la Península Ibérica. La sequía se hacía acuciante en el invierno de 1.993-1.994 y las plantaciones recién comenzadas veían amenazada su supervivencia. No obstante, tras la aprobación del Programa por la Comisión de la Comunidad Europea, se produjo un nuevo impulso en el desarrollo de las plantaciones, una vez presentadas las solicitudes correspondientes y resueltas éstas favorablemente. Este impulso se manifestó sensiblemente en el otoño de 1.994 y en el invierno de 1.994-1.995.

A pesar de estos acelerones y de las retenciones que se producían en la ejecución del Programa, éste tenía cierto éxito entre los agricultores españoles, que veían en él una salida, aunque fuera de forma temporal, a las dificultades crónicas del campo español y una solución al problema de la sobreproducción de ciertas mercancías agrícolas que se estaban quedando sin la ayuda a los precios de la Comunidad Europea, debido a la reforma de la Política Agrícola Común. Pero la sequía se hacía persistente, y en el invierno de 1.994-1.995 se hizo insostenible la situación en muchos puntos de España, llegando al racionamiento del suministro de agua, e incluso, al traslado de grandes cantidades de agua para el consumo humano. Precisamente la sequía afectaba con mayor gravedad a las regiones que más estaban

¹²⁵. Publicado en el Boletín Oficial del Estado número 21, de 25 de enero de 1.994. Mediante la Resolución de 7 de febrero de 1.994 (BOE número 34, de 9 de febrero de 1.994), del Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA), se determinaron la forma, alcance y condiciones para reducir el tipo de interés de los préstamos concedidos directamente por el IRYDA de conformidad con lo establecido en el citado Real Decreto Ley.

participando en el Programa de Forestación de Tierras Agrarias, produciendo una nueva ralentización del mismo.

En estos momentos, la sequía se había convertido en el principal enemigo del Plan de Forestación, ideado por la Administración Pública de la Comunidad Europea. Nuevamente una circunstancia de difícil previsión por parte de los encargados de hacer el Análisis de Políticas Públicas y externa al poder de negociación estaba poniendo en peligro la implementación de una determinada política. Se hacía casi imprescindible tomar medidas para reconducir la ejecución del Programa. Las plantaciones, que se habían realizado hasta ahora, tenían un porvenir inseguro, y no parecía prudente seguir realizando labores de plantación que estaban lejos de tener su continuidad asegurada. Aunque la responsabilidad la tenían las Administraciones Públicas, ya que ellas eran las que resolvían las solicitudes presentadas por los agricultores, aquéllas debían reconocer que las dificultades eran extremas para sacar adelante unas plantas sin las condiciones de humedad tan necesarias, en el momento delicado de arraigarse en los suelos, que las recibían totalmente secos. Ante la persistencia de la sequía y la ausencia casi total de lluvias, la recomendación más prudente que cabía realizar es que no debían incentivarse nuevas plantaciones mientras que las condiciones climatológicas no mejorasen. La única esperanza que quedaba era que la meteorología fuese más benigna en el otoño del año siguiente para poder seguir con los trabajos de nuevas forestaciones en condiciones de humedad más adecuadas.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía los problemas de sequía se hacían más graves dado lo especial del régimen de lluvias en esa región y la escasa pluviosidad que, en general, se registra anualmente. Por esta circunstancia y por el motivo de la escasez de plantas, que eran necesarias para las primeras plantaciones, hubo que conceder prórrogas a todas las obras que se estaban realizando dentro de los trabajos de forestación en Andalucía. En estos primeros años de ejecución del Programa, la sequía castigó duramente las repoblaciones forestales en la región andaluza, obligando a retrasar los trabajos mediante continuas prórrogas y, en el peor de los casos, dando lugar a la aparición de un número muy elevado de marras. Esto es, plantas que se pierden sin posibilidad de ser recuperadas, a no ser por la replantación de un nuevo plantón, con los costes añadidos que esto supone para los reforestadores.

Estos problemas sumados a la ralentización que se estaba produciendo en los pagos de los importes subvencionados producían la desazón en los agricultores que se habían acogido a los beneficios de la repoblación forestal. El retraso en los pagos se producía por la conocida circunstancia de que la Decisión comunitaria sobre la viabilidad del Programa, presentado por el Gobierno español, se había demorado más tiempo del esperado, lo que condujo al Ministerio de Agricultura,

Pesca y Alimentación a la concertación de préstamos con entidades bancarias para el adelanto de los fondos comunitarios. No obstante, estos trámites llevaban un tiempo y éste, unido al que lleva el procedimiento normal administrativo que requiere el ordenamiento legal que regula la concesión de las subvenciones, hacía que la espera de los agricultores para la obtención de la ayuda fuera demasiado. Hay que tener en cuenta que los trabajos de forestación llevan un coste aparejado muy importante. Y, además, no sólo son trabajos que pueda realizar por sí mismo el propio agricultor beneficiario de las ayudas, sino que requieren la contratación de empresas ajenas para la realización, fundamentalmente, de la preparación de los terrenos, destocado de anteriores plantaciones, si las hubiera, y plantío de las que van a constituir la repoblación forestal que se acomete. Es decir, el beneficiario directo de la subvención se constituía, a su vez, en intermediario que debía recibir los pagos de las Administraciones Públicas y debía abonar los trabajos realizados a las empresas que los hubieran hecho. Eran estos pagos pendientes los que más agobiaban al agricultor y lo desanimaban. Este desánimo se trasladaba a los vecinos, que se planteaban la conveniencia de solicitar estas ayudas, decidiendo, en muchos casos, no pedir las, lo que tuvo un fuerte efecto negativo sobre el desarrollo del Programa.

En el desarrollo del Programa de Ayudas para Inversiones Forestales en Explotaciones Agrarias se debe tener en cuenta la existencia de tres etapas o fases, que por lo demás, son comunes a la tramitación de la mayoría de las ayudas y subvenciones por parte de las Administraciones Públicas:

- Presentación de solicitudes por parte de los agricultores interesados en su obtención.
- Resolución de concesión de la subvención por parte de las Administraciones Públicas competentes, en la que se aprueba la ejecución de las plantaciones solicitadas.
- Certificaciones por parte de los organismos competentes para ello, normalmente la Consejería de Agricultura de la comunidad autónoma respectiva, de que los trabajos de forestación se han realizado correctamente, lo que conduce a posibilitar el pago a los beneficiarios.

Esta tercera fase es la que varía un poco con respecto al resto de las etapas por las que atraviesa la tramitación de las subvenciones públicas, ya que se trata de la fase de justificación, que puede ser previa o diferida. En el caso de las subvenciones a la Forestación en Tierras Agrarias la justificación es previa porque para poder recibir los pagos de las ayudas es necesario que las Administraciones Públicas dicten las certificaciones de que los trabajos se han realizado conforme al proyecto presentado por los agricultores. Es decir, de que las inversiones previstas se han realizado y

que los costes han sido los que se habían presupuestado en un principio. En el caso de otras subvenciones se permite la justificación diferida, a saber, cuando se anticipa en todo o en parte el pago de la subvención y, a posteriori, se justifican los costes incurridos y se reintegran las diferencias que se produzcan, si es el caso.

Las Administraciones Públicas competentes para la tramitación, concesión y ordenación del pago de las ayudas son las consejerías correspondientes de cada comunidad autónoma. En el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la encargada de realizar este procedimiento era la Consejería de Agricultura y Pesca, a través de la Dirección General de Información y Gestión de Ayudas.

El Capítulo III del Real Decreto 152/1.996, de 2 de febrero por el que se establece un régimen de ayudas para fomentar inversiones forestales en explotaciones Agrarias y acciones de desarrollo y aprovechamiento de los bosques en las zonas rurales¹²⁶, estaba dedicado a criterios de distribución territorial, financiación, gestión y control de las ayudas, dedicando una sección a cada uno de estos apartados. Conforme a lo establecido por el Real Decreto 378/1.993 y en consonancia, también, con su sucesor, el Real Decreto 152/1.996, que sustituyó al anterior, una vez que se habían realizado las certificaciones, a las que nos hemos referido más arriba, se enviaba por la consejería competente la relación de pagos a efectuar al desaparecido Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario, cuyas competencias desempeñaba posteriormente la Dirección General de Recursos Rurales.

En el artículo 20 del Real Decreto 152/1.996 se establecían los criterios de distribución territorial de las ayudas según los cuales el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación repartiría entre las comunidades autónomas, en base a los Programas que fueran aprobados, la aportación que correspondiera a la Administración General del Estado, según criterios objetivos que tuvieran en cuenta la superficie, la producción, la población activa agraria, los niveles de erosión y la productividad de los cultivos agrícolas.

La Sección 4ª del Capítulo III, antes citado, se dedicaba a la gestión y seguimiento de las ayudas. Concretamente, su artículo 25 establecía, siguiendo el esquema diseñado por el Real Decreto 378/1.993, la tramitación que debían seguir las ayudas, señalando que las solicitudes de ayudas se dirigirían al órgano competente de cada comunidad autónoma, que las tramitaría, resolvería y pagaría. Se disponía, también, que de conformidad con los pronunciamientos del Reglamento (CEE) nº 2.776/1.988, de la Comisión, de 7 de septiembre, relativo a los datos que deberán transmitir los estados miembros¹²⁷, las comunidades autónomas debían remitir

¹²⁶. Publicado en el Boletín Oficial del Estado número 45, de 21 de febrero de 1.996.

¹²⁷. Publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas número 249, serie L, página 9 de 8 de septiembre de 1.988.

a la Secretaría General de Desarrollo Rural y Conservación de la Naturaleza los documentos soportes de las órdenes de pago, a efectos de la financiación con cargo a la sección Garantía del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola. Se permitía, asimismo, en el apartado 3 de este artículo que cuando el tiempo de inversión lo requiriese se podrían realizar certificaciones parciales a los beneficiarios que hubieran obtenido las ayudas.



Fotografía 20. Olivares serranos. Andévalo Oriental. (Huelva).

En las relaciones de pagos a efectuar, soportadas documentalmente en las correspondientes certificaciones de trabajos realizados por los agricultores, se incluían las certificaciones que estuvieran terminadas a determinada fecha o las que al organismo competente de la respectiva comunidad autónoma le pareciera oportuno, según la organización que hubiera planteado cada una. Una vez recibidas las relaciones de pago la Secretaría General de Desarrollo Rural y Conservación de la Naturaleza transfería a cada comunidad autónoma el importe correspondiente al FEOGA-Garantía, que consistiría en el 75% o el 50%, según que los terrenos forestados correspondieran o no a las regiones objetivo nº 1, tal como eran definidas por el Reglamento (CEE) nº 2.052/1.988, del Consejo de la Comunidad Europea¹²⁸.

¹²⁸. Publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas número 185, serie L, página 9 de 15 de julio de 1.988.

Así quedaba establecido en el Reglamento (CEE) nº 2.080/1.992, del Consejo, de 30 de junio de 1.992, que establecía el régimen comunitario de ayudas a las medidas forestales en la agricultura, al decir su artículo 6, dedicado al porcentaje de financiación comunitaria que: “El porcentaje de cofinanciación comunitaria será del 75% en las regiones incluidas en el objetivo definido en el punto 1) del artículo 1 del Reglamento nº 2.052/88 y del 50% en las demás regiones.”

Por supuesto, también debía transferir el conocido como “organismo pagador”, que en ese momento era la Secretaría General de Desarrollo Rural y Conservación de la Naturaleza el importe correspondiente a la contribución financiera del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. En este caso, los porcentajes serían del 25%, en caso de no ser la región objetivo nº1 o del 12'5%, en el caso contrario. Esto es así, salvo en los casos de las Comunidades Autónomas de Navarra, el País Vasco y aquellos Programas que no contaban con la cofinanciación del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, en que únicamente se realizaba la transferencia correspondiente a la contribución del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria, en su sección Garantía.

El número de hectáreas en las solicitudes presentadas y resueltas favorablemente, a nivel nacional, entre el comienzo de la ejecución del Programa y el año 1.997 ascendió a 436.211'11. Teniendo en cuenta que en el primer año de desarrollo del Programa había un desconocimiento muy grande del mismo, y que fue un número bastante reducido de agricultores el que se aventuró a presentar las solicitudes para recibir la subvención a inversiones forestales en explotaciones agrarias, cabe concluir que este número de hectáreas se ha beneficiado de las ayudas en el plazo, prácticamente, de tres años. Esto supone que no sería descabellado considerar que ha sido un éxito, si calificamos el Programa por el número de hectáreas que se han beneficiado del mismo, y habiendo analizado las dificultades sobrevenidas en esta primera etapa. Todas las comunidades autónomas han participado en mayor o menor medida de este éxito, aunque hay una Comunidad Autónoma, el País Vasco, de la que se desconoce la situación de las solicitudes. Por supuesto, la incidencia del Programa no se reparte por igual entre el resto de las regiones.

Además, esta cifra se vio aumentada más que proporcionalmente en las campañas siguientes, ya que hay comunidades autónomas que prácticamente no iniciaron el desarrollo del Programa hasta el año 1.997, como es el caso de Cantabria.

Se puede comprobar que el Programa ha tenido una especial incidencia en regiones como Andalucía, fundamentalmente, pero también en otras Comunidades Autónomas como Aragón, Asturias muy significativamente, Castilla-La Mancha, Castilla León, Cataluña, Extremadura y Galicia. La superficie acogida al Programa en estas Comunidades es de 414.841'51 hectáreas, lo que representa un 90% del

total de lo solicitado en toda España. Asimismo, según estas cifras su participación en el conjunto del Programa equivale a un 95% del total de la superficie beneficiada y a un 94% del total del número de resoluciones aprobatorias de ayudas.

A continuación, se ofrece una tabla con el número de resoluciones aprobatorias por cada comunidad autónoma, con la superficie en hectáreas que se vio beneficiada por las subvenciones del Programa de Forestación, en ese periodo embrionario de su implementación:

Tabla 1. Solicitudes y superficies resueltas por comunidad autónoma

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	RESOLUCIONES (en número)	SUPERFICIE (en hectáreas)
Andalucía	3.705	164.728'34
Aragón	309	5.513'49
Asturias	2.317	6.545'23
Baleares	90	1.100'84
Canarias	43	542'00
Cantabria	122	229'00
Castilla-La Mancha	6.009	81.343'00
Castilla y León	3.240	80.355'20
Cataluña	270	1.774'50
Extremadura	604	36.482'75
Galicia	8.193	38.099'00
Madrid	182	4.653'93
Murcia	359	7.222'83
Navarra	101	388'57
La Rioja	108	1.613'22
Valencia	488	5.619'21
País Vasco	---	---
TOTAL ESPAÑA	26.140	436.211'11

Llama poderosamente la atención una simple comparación entre las cifras de solicitudes resueltas y las de superficie beneficiada en ciertas comunidades autónomas. Así, por ejemplo, si se compara el número de resoluciones aprobadas en Andalucía con las aprobadas en Asturias, se observa como con un número que no llega ni al doble de resoluciones favorables en Andalucía sobre el de Asturias, la superficie forestada es más de veinticinco veces superior. Esto da una clara idea del régimen de propiedad y cultivo de las explotaciones agrícolas existentes con anterioridad a la aplicación del Programa. En Andalucía predominaba el latifundismo, mientras que en el Principado de Asturias lo hacía de manera preponderante el minifundismo. A esta conclusión no puede estorbar el hecho de que la normativa que regula el desarrollo del Programa de Forestación en Tierras Agrarias en España y en sus diferentes comunidades autónomas permita

la agrupación de sus explotaciones agrícolas a sus titulares, colectivamente, a la hora de solicitar las ayudas a las inversiones forestales. La incidencia de esta posibilidad es mínima y, en todo caso, serviría de abono a la tesis expuesta, ya que donde el número de solicitudes es proporcionalmente mucho menor es en la región andaluza.

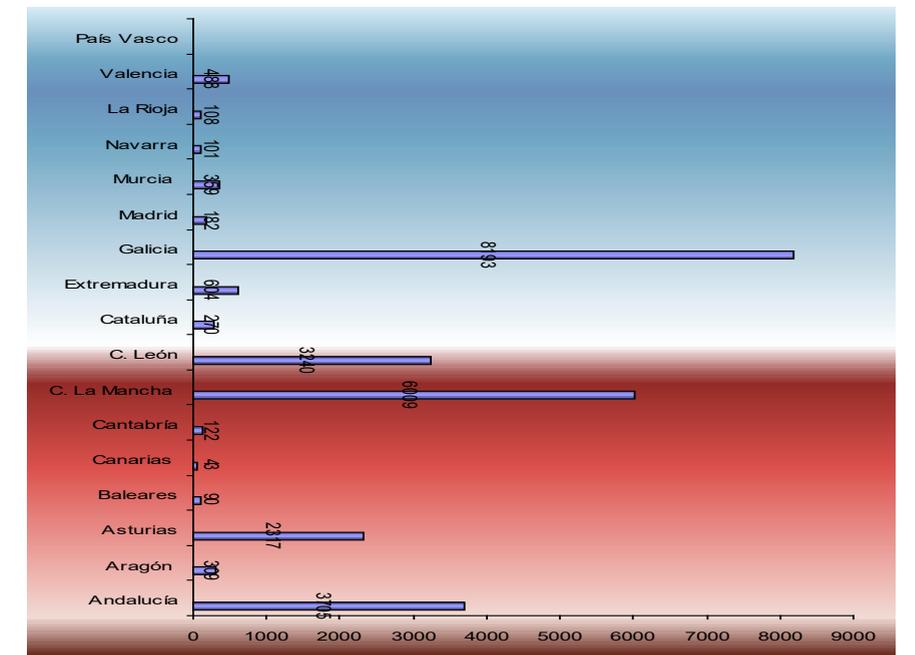
Este caso se repite si comparamos los casos de Castilla-La Mancha con el de Castilla y León donde el predominio latifundista en este caso parece ser en la región que se sitúa más al Norte ya que con casi la mitad de resoluciones efectuadas se foresta prácticamente una superficie equivalente a la de Castilla-La Mancha.

Pero donde se puede observar esta característica más acusada y de forma muy pronunciada es en la comparación de Extremadura con la Comunidad Autónoma de Galicia. En este caso, con un número de hectáreas aprobadas para su reforestación muy similar, resulta que Extremadura ha necesitado un número de resoluciones inferior en más de trece veces al que ha requerido la región gallega. Aquí, también, la preponderancia del minifundismo se hace patente en Galicia, mientras, que por el contrario en la zona extremeña se deduce, de las cifras que se han estudiado, la relevancia predominante del latifundio.

Todas estas comparaciones se pueden realizar gracias a la recopilación de datos que se efectúa desde el organismo encargado de gestionar las ayudas en cada comunidad autónoma (ese organismo suele ser la Consejería de Agricultura), ya que las solicitudes que es necesario presentar para poder optar a la concesión de las subvenciones requiere un número muy extenso de datos, que deben ser acreditados de manera documental para su toma en consideración a la hora de resolver el expediente. Hay que tener en cuenta que la Comunidad Europea puede en cualquier momento revisar la documentación completa de los expedientes que están resueltos y que han recibido financiación comunitaria, por lo que es necesario y obligatorio que por parte de las diferentes comunidades se archive un dossier completo de la documentación que justifica cada uno de los expedientes de concesión de ayudas.

En el gráfico siguiente se muestran las resoluciones que se han llevado a cabo en la ejecución del Programa de Forestación de Tierras Agrarias desde su implantación en España hasta el año 1.996. Es decir, el trabajo de prácticamente tres años de desarrollo del Programa en cada comunidad autónoma, que puede considerarse el periodo embrionario del mismo y por tanto, fundamental para su adecuado desarrollo posterior.

Gráfico 1. Solicitudes resueltas por CC.AA.



Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar, la Comunidad Autónoma donde más solicitudes han sido resueltas es la de Galicia con un total de 8.193 peticiones tramitadas. Canarias ha sido la Comunidad donde se ha resuelto un menor número de instancias de agricultores solicitando acogerse a las ayudas de forestación. Concretamente sólo 43 peticiones han sido tramitadas. La segunda Comunidad Autónoma con un menor número de solicitudes resueltas ha sido Baleares lo que denota el poco arraigo que las actividades de forestación tienen en ambos archipiélagos. Debemos tener en cuenta que el Programa requiere, para poder ser beneficiario de las ayudas, la previa dedicación a la agricultura de las explotaciones que son objeto de reforestación, por lo que se reafirma el dato de que la ocupación en el sector primario, y más específicamente en el agrícola, es muy escasa tanto en las Islas Canarias como, sobre todo, en el archipiélago balear. Por el contrario, si se comprueban las cifras de ocupación en el sector primario, en Galicia o en Castilla-La Mancha, segunda Comunidad Autónoma en solicitudes resueltas, con un número de 6.009, se pueden observar unas cifras mucho más elevadas.

A continuación, podemos apreciar una tabla en la que figuran los importes que han correspondido a las diferentes superficies que se han forestado en cada una de

las comunidades autónomas de España, a excepción del País Vasco, de la que se desconocen los datos, como se ha mencionado más arriba.

Cantabria, Navarra y Canarias son las tres Comunidades Autónomas donde el Programa de Forestación en Superficies Agrarias ha tenido una menor incidencia por el número de hectáreas que se vieron afectadas por las labores de forestación entre los años 1.993, en que comienza a desarrollarse el Programa y finales de 1.996, como puede comprobarse de las cifras reflejadas en la tabla anterior. Como se puede observar en la Tabla 1, también por número de solicitudes resueltas, se confirma la poca incidencia de las ayudas de forestación en estas Comunidades Autónomas, aunque la región balear, asimismo, destaca negativamente en este aspecto es, sin embargo, mayor el número de hectáreas sobre las que se ha actuado. A pesar de que su extensión territorial es más pequeña en relación a otras comunidades autónomas, son extraños los datos de Cantabria y Navarra, pero fundamentalmente de Cantabria, donde el sector primario tiene un peso, aún bastante fuerte en la economía de la región.

Tabla 2. Superficies e importes resueltos por comunidad autónoma

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	IMPORTE (en pesetas)	SUPERFICIE (en hectáreas)
Andalucía	42.850.441.534	164.728'34
Aragón	1.044.530.962	5.513'49
Asturias	1.581.234.600	6.545'23
Baleares	181.763.753	1.100'84
Canarias	232.000.000	542'00
Cantabria	61.284.000	229'00
Castilla-La Mancha	15.468.233.000	81.343'00
Castilla y León	47.089.362.000	80.355'20
Cataluña	386.875.645	1.774'50
Extremadura	14.211.594.000	36.482'75
Galicia	667.573.642	38.099'00
Madrid	1.259.910.000	4.653'93
Murcia	1.631.371.306	7.222'83
Navarra	---	388'57
La Rioja	402.895.740	1.613'22
Valencia	1.619.302.000	5.619'21
País Vasco	---	---
TOTAL ESPAÑA	128.688.362.182	436.211'11

En cuanto a los importes que se han concedido como ayudas a la Forestación de Tierras de Labor, resulta curioso observar cómo una Comunidad Autónoma como Galicia donde se tramitaron un total de 8.193 peticiones, el número de solicitudes más grande de cuantas se resolvieron en cada región, se ha visto subvencionada con

una cuantía que está entre las más bajas por comunidad autónoma. Efectivamente, la cantidad que recibió Galicia, hasta el año 1.996, en concepto de ayudas a la Forestación de Tierras Agrarias ascendió a 667.573.642 pesetas (4.012.198,00 euros) similar a la suma de los importes que recibieron las Comunidades Autónomas de Canarias y La Rioja que fue de 634.895.740 pesetas (3.815.800,00 euros).

Además, si observamos el número de solicitudes tramitadas en Galicia con la suma de las que se resolvieron en las Comunidades Autónomas de Canarias y La Rioja nos damos cuenta de que la diferencia es abismal, ya que mientras en Galicia fueron 8.193, como mencionamos en el párrafo precedente, en Canarias y La Rioja fueron un total de 151, es decir, que con un número de solicitudes cincuenta y cuatro veces menor que el de Galicia, entre las dos regiones recibieron un importe en subvenciones que no llegó a treinta y tres millones de pesetas menos, que dentro de unas cifras globales superiores a los seiscientos millones de pesetas (3.600.000 euros) no representa una diferencia considerable.

Hasta ahora parece que no se detecta nada anormal y que los datos manejados podrían ser consecuencia del tradicional minifundismo gallego. Pero el dato final que debe hacernos reflexionar sobre lo acertado del reparto de las ayudas es que en Galicia se han reforestado 38.099 hectáreas con un importe similar al que ha servido en las Comunidades Autónomas de Canarias y La Rioja para repoblar forestalmente la superficie de 2.155'22 hectáreas. La verdad es que la superficie no es el único elemento que sirve para evaluar el importe de las ayudas, sino que además, se utilizan otros factores como la dificultad de los terrenos, las especies empleadas en la reforestación y, que también influye la regulación normativa que cada comunidad autónoma ha establecido en su ámbito territorial, pero, en todo caso, parece que esas diferencias de superficie son excesivas y deberían conducir a un estudio exhaustivo sobre la adecuada gestión que se está haciendo del Programa de Ayudas a Inversiones de Forestación en Superficies de Explotaciones Agrícolas en algunas comunidades autónomas.

A estos efectos, también resulta ilustrativo la comparación entre los dos archipiélagos, ya que en el balear se ha forestado más del doble de la superficie que en el canario, habiendo recibido subvenciones por un importe de casi cincuenta y un millones menos de pesetas (306.000 euros). La verdad es que es paradójico el resultado de comparar estas cifras, que por el hecho de que puedan ser moduladas por los factores comentados más arriba no dejan de parecer bastante extrañas y, más en esta ocasión, donde el factor de aislamiento por el hecho insular puede ser equivalente, tanto en un caso como en el otro.

El número total de resoluciones realizadas por las comunidades autónomas afecta a 26.140 solicitantes, siendo 436.211'11 las hectáreas que se han visto beneficiadas

de las ayudas a la Forestación de Tierras Agrarias (Tabla 1). Aquéllas fueron dictadas, fundamentalmente, en los años 1.994, 1.995 y 1.996. Al igual que ocurrió con las solicitudes, éstos fueron los años en que más resoluciones se produjeron. Esto demuestra que la evolución del Programa, en cuanto a número de agricultores interesados en beneficiarse del mismo, ha sido progresiva. El primer año de desarrollo del mismo, 1.993, fue un año en que se produjeron relativamente pocas solicitudes y el número de resoluciones que se dictaron fue pequeño. Así se puede concluir que el éxito del Programa no fue inmediato, y que en sus comienzos la confianza que los agricultores tenían en él era bastante relativa, pero sí que mejoró mucho en los años siguientes llegándose a un nivel de ejecución, en el año 1.996, por encima del nivel medio de medidas similares desarrolladas en los últimos ejercicios en España.

Las Comunidades Autónomas que se relacionan a continuación han realizado concesiones de ayudas por encima del 50% de la superficie que correspondería a un año medio del Programa: Andalucía, Aragón, Asturias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Madrid, Galicia, Murcia, La Rioja y Valencia.

“Las resoluciones habidas hasta el momento (30 de diciembre de 1.996) representan un 49 % de las previsiones en cuanto a superficie y respecto a la evolución en una hipotética marcha normal del programa suponen un 61'56 %”¹²⁹.

Estos niveles de ejecución del Programa de Forestación de Tierras Agrarias suponen un cierto éxito en la implantación de esta medida como compensatoria de la reforma de la Política Agraria Común y, parece reflejar el convencimiento de los agricultores de la necesidad de cambiar los habituales modos de ejercer la actividad agraria, concienciándose de lo interesante que puede resultar para ellos mismos el respeto por el medio ambiente, además, de los beneficios que ello entrañará, sin duda, para el conjunto de la sociedad española. El complemento indispensable que las ayudas suponen para el sostenimiento de los agricultores durante la transformación de las explotaciones agrícolas en aprovechamientos forestales parece ser suficiente, a juzgar por el número de solicitudes que se están produciendo.

A continuación, se va a presentar una tabla en la que se recogen los datos que reflejan las ayudas que han sido certificadas y pagadas, es decir, donde los organismos competentes de cada comunidad autónoma han intervenido para certificar que los trabajos de forestación han sido realizados de conformidad con la normativa

comunitaria, española y regional y se ha procedido al pago de la subvención o parte de la misma que corresponda a las labores ejecutadas.

Los datos que se van a poner de manifiesto en la tabla siguiente reflejan el estado de las certificaciones pagadas por cada comunidad autónoma al mes de mayo de 1.997, con lo que ofrecen un buen punto de comparación con los datos que se han recogido en las tablas 1 y 2, ya que ofrecen un margen de tiempo suficiente para que por las distintas Administraciones Públicas competentes se efectúen los trabajos necesarios para comprobar la realidad de las plantaciones ejecutadas.

En cuanto al periodo que comprende, desde diciembre de 1.996 hasta mayo de 1.997, es suficiente porque en este plazo se pueden terminar de ejecutar las labores de plantación que quedaran pendientes del otoño inmediato anterior o del invierno del año pasado y, además, porque los servicios encargados de inspeccionar las tierras reforestadas disponen de cinco meses para realizar su trabajo.

Tabla 3. Certificaciones pagadas por comunidad autónoma

COMUNIDAD AUTÓNOMA	EXPEDIENTES (en número)	IMPORTE (en pesetas)	SUPERFICIE FORESTADA (en hectáreas)
Andalucía	2.100	17.542.745.315	69.246'91
Aragón	201	612.257.610	3.385'56
Asturias	2.318	1.660.854.400	6.545'23
Baleares	90	181.763.753	1.100'84
Canarias	27	232.000.000	366
Cantabria	45	24.669.000	95
Castilla-La Mancha	3.431	6.738.000.000	38.964
Castilla y León	1.664	8.891.100.757	48.982'20
Cataluña	205	302.047.732	1.560'60
Extremadura	416	4.504.949.000	23.405
Galicia	8.193	889.881.238	38.099
Madrid	182	1.259.910.000	4.653'84
Murcia	160	801.704.397	3.534'30
Navarra	86	103.341.553	322'02
La Rioja	68	119.776.328	576'24
Valencia	488	506.712.684	2.425
País Vasco	---	---	---
TOTAL ESPAÑA	19.674	44.371.713.767	243.261'74

¹²⁹. GÓMEZ-JOVER PARDO, F. y JIMÉNEZ PERIS, F. J.: *Op. Cit.* Pág. 101.

Relativo al cumplimiento de las previsiones que se habían efectuado al comienzo del Programa hay que señalar que no se han cumplido ya que únicamente se han forestado 243.261'74 hectáreas, mientras que las expectativas más positivas arrojaban unas previsiones de 644.800 hectáreas forestadas a esta fecha de ejecución del Programa. Quizás habría que poner de manifiesto que esas expectativas eran demasiado optimistas, porque estudiando los resultados de medidas semejantes que se habían llevado a cabo con anterioridad estaba claro que era difícil alcanzar esa cifra. Hay que tener en cuenta que el cambio que supone para las explotaciones agrarias el pasar del cultivo tradicional al forestal es muy importante y los titulares de aquéllas, era de suponer, que se lo iban a pensar seriamente, puesto que también conllevaba un cambio en su modo de vida y su forma de trabajo habituales.

En primer lugar, de la Tabla 3, se puede destacar que la Comunidad Autónoma en la que se han revisado un mayor número de expedientes es en la de Galicia, con 8.193 solicitudes certificadas. El total de estos expedientes supone un gasto en forestación de 889.881.238 pesetas (5.348.293,96 euros) y una superficie forestada de 38.099 hectáreas.

También, la de Galicia es una de las comunidades autónomas donde se habían revisado todas las solicitudes presentadas hasta diciembre de 1.996, y donde se había certificado la totalidad de la superficie cuyas solicitudes habían sido resueltas en la fecha mencionada. Por consiguiente, se puede concluir que la gestión del Programa de Ayudas a Inversiones Forestales en Superficies de Explotaciones Agrarias por parte de la Consejería de Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de Galicia, que es el organismo encargado por la Administración Pública gallega para la gestión de este Programa, ha sido muy eficaz.

En cuanto a la eficiencia con la que se ha llevado a cabo el Programa es, también, de resaltar por cuanto el número de hectáreas forestadas es el tercero de mayor a menor entre el conjunto de comunidades autónomas españolas, siendo el importe invertido el séptimo utilizando la misma escala. Sería, por tanto, la Comunidad Autónoma de Galicia el ejemplo a seguir por el resto de las regiones españolas a la hora de la aplicación del Programa de Forestación. Posiblemente, habrá tenido su importancia a la hora de lograr este éxito, el hecho de que las actividades forestales y silvícolas tienen una gran tradición entre los agricultores gallegos, lo que, sin duda, habrá facilitado, a pesar de las dificultades orográficas del monte gallego, la ejecución del Programa y su aplicación con un menor coste económico.

Por lo que respecta a las Comunidades Autónomas que habían logrado certificar a mayo de 1.997 todas las solicitudes que se habían presentado hasta el mes de diciembre de 1.996 son las siguientes: Baleares, Galicia, Madrid y Valencia.

Esto demuestra un alto grado de eficacia en todas ellas, puesto que les ha llegado el plazo de cinco meses para que sus servicios técnicos pudieran inspeccionar las plantaciones implicadas en esas peticiones y tras la tramitación del correspondiente expediente y la concesión de la ayuda certificaran que las plantaciones se habían realizado de conformidad con las distintas normativas reguladoras. A estas Comunidades Autónomas debe añadirse el Principado de Asturias, como caso extraordinario, ya que no sólo ha certificado la totalidad de las solicitudes que se habían presentado hasta diciembre de 1.996, sino que ha certificado una más. En la región asturiana se habían resuelto, a finales del año 1.996 un total de 2.317 peticiones y en mayo de 1.997 se habían certificado 2.318, lo que representa que entre diciembre de 1.996 y mayo del año siguiente se ha presentado una nueva solicitud, como mínimo, habiendo dado tiempo a resolverse favorablemente y a certificarse.

Sin embargo, de las comunidades autónomas que dictaron certificaciones sobre el total de las solicitudes presentadas hasta el mes de diciembre de 1.996, resulta contradictorio el dato de la Comunidad valenciana, ya que de las 5.619'21 hectáreas, que era la superficie cuyas peticiones habían sido resueltas, las certificaciones producidas sólo afectan a 2.425 hectáreas, de lo que se deduce que en muchas de las solicitudes tramitadas parte de la superficie que se había aprobado su forestación todavía estaba pendiente de forestar o, al menos, de certificarse los trabajos realizados por los agricultores. Claro que otra explicación, aunque bastante menos satisfactoria para el desarrollo del Programa de Forestación, sería que de algunas de las solicitudes resueltas hubiera sido necesario retirar parte de la superficie propuesta para beneficiarse de las subvenciones por no cumplir alguno de los requisitos esenciales. En cualquier caso, lo que sí está demostrado es que los servicios técnicos encargados por la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Valencia de las certificaciones del Programa han trabajado sobre la totalidad de las solicitudes que tenían la resolución dictada a finales del año 1.996.

En el lado negativo destacan Cantabria y La Rioja, puesto que en mayo de 1.997 no habían conseguido certificar expedientes que comprendieran, al menos, el 50% de la superficie que estaba resuelta en diciembre de 1.996. Cantabria ha certificado sobre el 37% del total de expedientes que tenía y La Rioja sobre el 63%. Por lo menos en el caso de la Comunidad Autónoma riojana se ha logrado sobrepasar el 50% de certificaciones sobre la totalidad de solicitudes resueltas a finales del año 1.996. Además, son destacables, en el sentido negativo, estos datos dado el escaso volumen de ayudas sobre el que las Administraciones Públicas de estas dos Comunidades Autónomas tenían que actuar. Tanto Cantabria como La Rioja están entre las cinco regiones que menos solicitudes tenían resueltas a finales del mes de diciembre del año 1.996.

En la zona intermedia en cuanto a eficacia en la gestión del Programa están Canarias, Cataluña, Murcia y Navarra. De este grupo de Comunidades Autónomas, la Canaria es la que iba más retrasada a mayo de 1.997, pues las hectáreas que tenía certificadas representaban un 67% de las que se habían resuelto cinco meses antes. Murcia, aunque por número de expedientes certificados podía asimilarse a las arriba mencionadas de Canarias y La Rioja, sin embargo, por superficie certificada estaba en un 76% sobre la total que se había resuelto a finales de 1.996. Finalmente, Navarra y Cataluña, con un 83% y un 88% respectivamente de superficie certificada, son las dos Comunidades Autónomas más sobresalientes de este grupo.

Mención aparte merece otro grupo de Comunidades Autónomas, que son Andalucía, Extremadura y las dos Castillas por el volumen de solicitudes gestionadas, pero sobre todo por el número de hectáreas forestadas, sólo comparable con las que se han reforestado en la Comunidad gallega, que ya ha tenido su especial mención por la eficacia demostrada en la gestión del Programa de Forestación de Tierras de Labor.

En cuanto a la evolución del Programa en estas regiones era similar a las que se situaban en la zona intermedia de ejecución, pero con más mérito por el gran esfuerzo suplementario que supone el tener que manejar un volumen tan grande de solicitudes, y que inspeccionar una extensión de superficie tan importante. Entre ellas, la que marchaba más avanzada es Extremadura que, precisamente, es la que ha tenido que tramitar un número menor de solicitudes y ha tenido que forestar menos hectáreas con un 69% de certificaciones sobre el total de solicitudes resueltas a finales de 1.996. Después se situaría la Comunidad Autónoma de Castilla y León con una superficie certificada que representaba el 61% de las hectáreas que estaban resueltas cinco meses antes. A continuación, se colocaría Castilla-La Mancha con un 57% de solicitudes certificadas y un porcentaje cercano de superficie, cuyas subvenciones estuvieran ya pagadas a mayo de 1.997. Además, en el caso de este grupo de comunidades autónomas, junto a la andaluza, se produce un hecho singular que aporta una mayor complejidad a la gestión del Programa, cual es la amplia extensión superficial de estas regiones con el incremento que esto conlleva en tiempo y en recursos para abordar las tareas de certificación, control y revisión sobre el terreno de los expedientes aprobados.

Hemos dejado para el final de este análisis, intencionadamente, la Comunidad Autónoma de Andalucía. Aunque la incluimos en el grupo anterior por el gran volumen de solicitudes presentadas y el número de superficie forestada y, por llevar una marcha intermedia en la ejecución del Programa, es la región donde más éxito han obtenido las subvenciones para acometer inversiones forestales en explotaciones agrarias, en cuanto a aceptación por parte de los agricultores.

Las cifras de hectáreas forestadas y de importe subvencionado y certificado de la Comunidad Autónoma de Andalucía son las más altas en comparación con el resto de regiones del Estado. Así, en cuanto al número de hectáreas en las solicitudes resueltas a finales de 1.996 es de 164.728'34. Por lo que respecta al importe que sumaban las peticiones que se habían resuelto a esa fecha es de 42.850.441.534 pesetas (más de 257.536.240,00 euros).

En cuanto a los datos de las certificaciones efectuadas por los servicios técnicos de la Dirección General de Información y Gestión de Ayudas de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, que es, junto a las Delegaciones Provinciales de la Consejería, el organismo encargado de certificar las superficies forestadas y los costes de las plantaciones en la Comunidad Autónoma, la superficie total certificada, al mes de mayo de 1.997 era de 69.246'91 hectáreas, mientras que la cuantía de los pagos efectuados en concepto de ayudas a la forestación de esa superficie había sido de 17.542.745.315 pesetas (más de 105.434.022,00 euros). Estas cantidades están muy por encima de las que se dan en otras regiones de España, aunque la comparación con la Comunidad Autónoma de Castilla y León no es muy satisfactoria para Andalucía, puesto que esta Comunidad tenía en esa fecha 48.982'20 hectáreas certificadas de forestación y, sin embargo, el gasto había sido de 8.891.100.757 pesetas (más de 53.436.591,00 euros). La comparación de estas cifras con las andaluzas arroja un resultado nada favorable para Andalucía por que con la mitad de dinero en subvenciones se han reforestado, proporcionalmente, muchas más hectáreas en la región castellana.

No obstante, lo que no se puede poner en duda, es la gran aceptación que las ayudas a la forestación de tierras agrarias han tenido entre los agricultores andaluces. Son muchos los titulares de explotaciones agrícolas que se han querido acoger a los beneficios del Programa, y esto unido al tradicional régimen latifundista del campo andaluz ha producido la consecuencia de que ha sido un número muy grande de hectáreas las que se han visto reforestadas en Andalucía¹³⁰.

Asimismo, el importe que han supuesto las subvenciones ha sido muy alto, beneficiando así, no sólo el nivel de vida de los agricultores participantes en el Programa, sino también, indirectamente, a empresas dedicadas a labores de forestación y a un buen número de jornaleros del campo andaluz. Los trabajos de forestación, sobre todo, en la primera fase de plantación de los árboles y de preparación de los terrenos para la siembra requieren una cantidad grande de mano

¹³⁰. Según los datos recopilados por la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural de la Junta de Andalucía, hasta el año 2.008 se habían certificado 232.858 hectáreas como forestadas en el conjunto de la Comunidad Autónoma. INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN Y FORMACIÓN AGRARIA Y PESQUERA. CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, PESCA Y DESARROLLO RURAL: *Programa de forestación de tierras agrarias en Andalucía: legislación y situación actual*. Junta de Andalucía. Instituto de Investigación y Formación Agraria y Pesquera. Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural. Granada. 2.014.

de obra y el asesoramiento de técnicos especializados, así como la participación de maquinaria pesada que no suele estar en manos de la mayoría de los agricultores.

2.3. La posibilidad de reintegros.

En cuanto a la tramitación de los expedientes es fundamental tener en cuenta que cada comunidad autónoma debe archivar un dossier completo con toda la documentación aportada por los solicitantes de las ayudas junto con la solicitud inicial, ya que en cualquier momento la Administración de la Comunidad Europea puede requerir los antecedentes de cualquier expediente y, la falta o la ausencia de la documentación justificativa de las condiciones que deben reunir, tanto el beneficiario de la subvención como la superficie forestada, puede ser causa de inicio de expediente de reintegro, lo cual podría provocar el fracaso de la finalidad de la ayuda¹³¹. Lógicamente, en el hipotético supuesto de que la no aportación de la documentación requerida fuera por un defecto en la tramitación o en el archivo del expediente por los órganos competentes de la comunidad autónoma, ya que si realmente lo ocurrido es que no se ha aportado al expediente la documentación justificativa de algún extremo esencial la causa de reintegro estaría sobradamente justificada¹³².

En este último caso se pondría de manifiesto una negligencia administrativa puesto que no se tendría que haber concedido la subvención, pero, además, en estos casos el reintegro produce un efecto positivo al hacer ver a otros posibles solicitantes que no reuniesen todos los requisitos necesarios la posibilidad cierta de verse complicado en un posible reintegro, que, además, conlleva los intereses de demora correspondientes. Piénsese, en los efectos tan negativos que para un agricultor tendría un reintegro que tuviera intereses de demora, en el caso de una mala gestión por parte de la comunidad autónoma que hubiera tramitado esa ayuda. Asimismo, el pernicioso efecto que causaría en los agricultores vecinos al comprobar que no funciona correctamente la gestión de las ayudas y que eso puede causar no sólo la pérdida de la subvención sino también un desembolso económico adicional.

Sin embargo, un reintegro motivado por la ausencia real de uno de los requisitos necesarios para la obtención de la ayuda, no sólo tendría el efecto disuasorio, que

¹³¹. Artículo 125 y siguientes del Título VII, De las Subvenciones, de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, cuyo texto refundido fue aprobado por Decreto Legislativo 1/2.010, de 2 de marzo. Publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía número 53, de 18 de marzo de 2.010.

¹³². Los extremos concretos que pueden ocasionar la falta de justificación de una subvención pública se pueden consultar en la Sección 2ª (Intervención de la aplicación de las Subvenciones) del Capítulo V (Intervención de la aplicación de los Fondos Públicos) del Título I (Función Interventora) del Reglamento de Intervención de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 149/1.988, de 5 de abril. Publicado en el BOJA número 45 de 10 de junio de 1.988.

ya hemos comentado anteriormente, sobre posibles defraudadores que intentaran obtener la ayuda sin reunir los requisitos necesarios para ello, sino que, además, evita que se despilfarre el presupuesto de las distintas Administraciones Públicas que intervienen en la cofinanciación del Programa de Forestación de Tierras de Labor, cuando se concede una subvención indebidamente.

Esto puede redundar en que sea posible la concesión de una nueva ayuda con el dinero procedente del reintegro efectuado. Es, por tanto, muy importante dejar claro a los posibles solicitantes cuál puede ser la consecuencia de su actuación, en caso de intentar conseguir las ayudas sin reunir las condiciones que se exigen por la normativa que regula la concesión de las ayudas para la Forestación de Tierras Agrarias.

En estos casos es fundamental la labor de información previa que desarrollan los organismos competentes de cada comunidad autónoma para evitar malentendidos que puedan conducir a desagradables situaciones. Deben darse a conocer con toda exactitud los requisitos y condiciones que hay que reunir para poder ser beneficiario de las ayudas y las consecuencias de no reunir dichos requisitos o de obtener las subvenciones de manera fraudulenta. De esta forma se evitará la posibilidad del reintegro o, al menos, que se produzca por causa de una deficiente información de los interesados.

2.4. Medidas complementarias.

Dentro del Programa de Ayudas a las Inversiones para Forestación de Tierras Agrarias cabe distinguir entre las medidas principales que se subvencionan como parte del Programa, que sería propiamente la forestación de superficies que estuvieran dedicadas anteriormente a la explotación agrícola, y una serie de medidas complementarias que formarían un conjunto de acciones que tienden a favorecer la iniciación de las plantaciones forestales o a mejorar su subsistencia.

Entre estas medidas complementarias, señalamos la investigación y asentamiento de nuevos puntos de agua o la mejora de los ya existentes, la construcción o arreglo de caminos forestales, que facilitan la entrada hasta las plantaciones y, en un futuro, servirán para retirar a través de ellos las primeras producciones. También, en defensa de la explotación silvícola, pero del medio ambiente, en general, se subvenciona la construcción o refuerzo de cortafuegos y cortavientos. Otras medidas complementarias son los tratamientos silvícolas y el cerramiento de las plantaciones. Tampoco se debe olvidar, entre las medidas que favorecen la mejora forestal de las zonas beneficiadas por el Programa, las ayudas para la mejora de alcornoques o para los tratamientos contra plagas.

Los datos, referidos al período comprendido entre el inicio del Programa y el año 1.997, que nos ofrecen Fernando Gómez-Jover Pardo y Francisco Javier Jiménez Peris, en su obra *Forestación de tierras Agrícolas*, son los siguientes:

- Construcción de 1.254 puntos de agua para lucha contra incendios.
- Caminos forestales, 6.543 Km. 832 metros.
- Construcción de cortafuegos en 10.043'44 hectáreas.
- Tratamientos silvícolas en 60.620'18 hectáreas.
- 2.671 Km. 441 metros de cerramientos de plantaciones.
- Mejora de alcornoques en 61.298'58 hectáreas.
- Tratamientos contra plagas en 109.643'52 hectáreas¹³³.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía, se han puesto en marcha estas medidas complementarias al igual que en el resto de las regiones del Estado español. La puesta en marcha de estas medidas es una base esencial para que las forestaciones se puedan desarrollar de manera segura y con las máximas garantías de éxito, ya que en muchas explotaciones agrícolas no se dan las condiciones adecuadas para poder llevar a cabo labores de repoblación forestal. Y si se llevaran a cabo sin las condiciones que proporcionan estas medidas se estarían asumiendo unos riesgos excesivos que podrían tener como consecuencia el fracaso de la plantación por incendios, invasión de las tierras forestadas por animales que pueden estropear las plantas en su etapa inicial, enfermedades, etc.

En la región andaluza los porcentajes que representan las medidas complementarias en comparación con las ayudas a la forestación son los siguientes:

Tabla 4. Reparto de los importes entre las medidas complementarias

MEDIDAS	PORCENTAJE	IMPORTE (en euros)
Forestación	83'57 %	215.223.119,79
Mejora de Alcornoques	15'54 %	40.021.147,36
Otras medidas	0'89 %	2.292.073,43
TOTAL ANDALUCÍA	100'00 %	257.536.340,58

De esta tabla se deduce que la medida complementaria que, con gran diferencia, sobresale de las demás es la mejora de alcornoques. Hay que tener presente que esta especie es muy abundante en España, fundamentalmente, en el Sur de la Península Ibérica y, por tanto, en Andalucía. También tiene gran presencia en la

¹³³. Estos trabajos constituyen una base de fundamental importancia en el desarrollo del Programa en los años sucesivos, pues no solo facilitan el mantenimiento de las superficies forestadas a lo largo de los años venideros, sino que sirven de acicate y estímulo a potenciales beneficiarios de las ayudas al poder comprobar que se hace un planteamiento riguroso para sostener en el tiempo los aprovechamientos forestales.

región extremeña. El resto de medidas supone un porcentaje muy pequeño en comparación con el resto del importe que se invierte en subvenciones.

2.5. Especies utilizadas en la forestación.

Han sido varias las especies que se han plantado dentro del Programa de Forestación de Tierras Agrarias. Normalmente, la especie escogida lo ha sido en función de los suelos y el clima con que se iban a encontrar los plantones a forestar. En cada comunidad autónoma ha habido preferencia por aquellas especies que mejor se adaptaban a las condiciones edáficas y a las circunstancias climáticas, aparte de tener una gran influencia, también, las especies que se venían utilizando tradicionalmente. Cuando se viaja por España se puede comprobar que hay dos grandes grupos de especies que predominan en la geografía del Estado, y que, en mayor o menor medida, se encuentran presentes en casi todas las comunidades autónomas. Se trata de la familia de las pináceas, en sus diversas variedades, pino albar, pino carrasco, pino negral, pino negro, pino piñonero o pino rodeno, los más comunes, que han estado presentes en muchas de las reforestaciones que se han llevado a cabo en la Península Ibérica de forma tradicional a lo largo de la historia. La otra especie que domina el paisaje español es la fagácea a la que pertenecen, entre otras, las siguientes quercíneas: encinas, alcornoques y robles. En Andalucía se dan árboles de estas dos especies, tanto los pinos como las quercíneas son muy abundantes en toda la región. El pino piñonero ha constituido uno de los medios de vida de los habitantes de varias zonas de Andalucía, durante siglos.

En la provincia de Huelva, como ha quedado expuesto más arriba, el pino piñonero ha constituido uno de los recursos de los habitantes de la zona marismeña de Almonte. Por otra parte, las encinas y alcornoques tienen una presencia, también, muy extensa entre las superficies forestales de Andalucía. Y Huelva constituye también un buen ejemplo, pues en toda la Sierra onubense la encina y el alcornoque son una fuente de alimento esencial para el cerdo ibérico, que supone un elemento fundamental para la creación de riqueza en la zona y para el sostenimiento de muchas familias que directa o indirectamente viven de su explotación.

La repoblación forestal acogida a las subvenciones del Programa de Ayudas a las Inversiones Forestales en Explotaciones Agrícolas constituye para estas zonas, especialmente deprimidas de la provincia de Huelva, una importante contribución al sostenimiento de los ingresos necesarios para tener un nivel de vida que esté de acuerdo con los niveles de renta que se obtienen en otras partes de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Es fundamental tomar conciencia de la gran injusticia social que supone el que por el simple hecho de vivir en una zona u otra de una misma región y de un mismo

país se pueda tener una calidad de vida suficiente o no. Es imprescindible tomar las medidas necesarias para corregir estas disfunciones de nuestra sociedad. El Programa de Forestación de Tierras Agrarias es un ejemplo válido de lo mucho que se puede hacer para mejorar las condiciones de vida en estas zonas de Andalucía, que están sometidas a unas circunstancias sociales, económicas, climatológicas o de otros tipos, que dificultan especialmente la obtención de los ingresos suficientes y necesarios para poder, al menos, acercarse a los niveles de vida medios de la región en que cada familia se integra.

En Sierra Morena, algunas especies de probada adaptación son la encina, el alcornoque o el quejigo, que además son abundantes en la región andaluza. Su aprovechamiento no llega a la modalidad de tipo domesticado como el olivo o la higuera, que se han transformado en árboles de gran rentabilidad para el ser humano. Las primeras que forman parte del paisaje de dehesa aportan estabilidad al mismo durante largo plazo, lo que asegura la vida y el desarrollo de la flora y la fauna y que resulta, por su explotación agrícola, ganadera y forestal, productiva, aparte de beneficiosa, en términos medioambientales, para el género humano.

A continuación, se expone la Tabla 5, que contiene las principales especies empleadas, agrupadas en grandes familias, que indica el porcentaje que ha representado cada una sobre el total de especies reforestadas.

Tabla 5. Porcentaje de cada especie utilizada en la forestación de tierras agrarias

AUTONOMÍA	Pinos	Quercíneas	O. frondosas	O. coníferas	Total
Andalucía	9'00	69'00	20'00	2'00	100
Aragón	49'34	38'49	5'95	6'22	100
Asturias	48'26	2'12	47'42	2'20	100
Baleares	33'02	4'90	61'08	1'00	100
Canarias	50'00	---	50'00	---	100
Cantabria	---	---	---	---	---
Castilla-La Mancha	56'64	35'52	7'23	0'61	100
Castilla y León	75'63	17'94	6'22	0'21	100
Cataluña	15'00	65'00	20'00	---	100
Extremadura	1'65	95'32	3'03	---	100
Galicia	64'23	---	35'77	---	100
Madrid	24'78	59'12	15'78	0'32	100
Murcia	22'00	19'00	59'00	---	100
Navarra	68'40	19'00	12'60	---	100
La Rioja	39'69	32'22	27'32	0'77	100
Valencia	21'47	49'55	28'98	---	100
País Vasco	---	---	---	---	---
T. ESPAÑA	38'61	33'81	26'69	0'89	100

En la tabla anterior se muestran las especies arbóreas que han sido utilizadas en el Programa de Forestación de Tierras Agrarias en España. La selección de la especie es una cuestión que, en principio, queda al libre arbitrio de los titulares de aquellas explotaciones que van a ser beneficiadas con las ayudas. Lógicamente, los agricultores procurarán elegir la especie que mejor se adapte a su zona, como exponíamos más arriba, pero también que sea más factible, según el tipo de explotación que se pretenda continuar.

Si la actividad va a ser exclusivamente forestal se intentará plantar aquella especie que dé unos mejores rendimientos madereros, pero si se pretende continuar con algún tipo de explotación ganadera, por ejemplo, siempre que sea compatible con el régimen de subvenciones, se optará por alguna de las especies que puedan aportar algo a la mencionada actividad.

Así, en Andalucía y, concretamente en la Sierra de Huelva, la repoblación con encinas es muy habitual porque es un complemento (en realidad, su fruto, la bellota es el alimento básico y más apreciado) ideal para la alimentación del cerdo ibérico, que es objeto frecuente de explotación en las dehesas de la Sierra onubense. Por supuesto, sí habrá que tener en cuenta las limitaciones que la normativa impone a la hora de seleccionar las especies para forestar y, también, la circunstancia de que la cuantía de la subvención puede ir en función del tipo de árbol elegido¹³⁴.

En las provincias orientales de la comunidad autónoma andaluza se ha reforestado con almez. Otras especies más utilizadas como el algarrobo se han empleado en las provincias litorales de Andalucía Oriental. En esta zona también se usó para las repoblaciones llevadas a cabo el nogal, la sabina y el cerezo¹³⁵.

En la Tabla 5 podemos observar que la especie más utilizada en la repoblación forestal acogida al Programa de Forestación en Tierras de Labor en España es el pino, en sus diversas variedades. La Comunidad Autónoma que en un porcentaje mayor ha utilizado los pinos ha sido Castilla y León, donde más de las tres cuartas partes de la superficie repoblada lo ha sido con estos árboles.

En segundo y tercer lugar figuran Navarra y Galicia con un 68'40% y un 64'23% de utilización de pinos entre todas las especies empleadas en la forestación. Como podemos comprobar en casi todas las comunidades autónomas el pino ha sido

¹³⁴. Precisamente esta diversidad en la cuantía de las ayudas, según se trate de especies coníferas o frondosas, explica, en cierta medida, las diferencias que hemos apreciado en epígrafes anteriores, en el importe total de las subvenciones obtenidas en unas y otras comunidades autónomas.

¹³⁵. INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN Y FORMACIÓN AGRARIA Y PESQUERA. CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, PESCA Y DESARROLLO RURAL: *Programa de forestación de tierras agrarias en Andalucía: legislación y situación actual*. Junta de Andalucía. Instituto de Investigación y Formación Agraria y Pesquera. Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural. Granada. 2.014. Págs. 12 y 13.

utilizado en más de un 10% de la superficie a forestar salvo en Extremadura con sólo un 1'65% y Andalucía con un porcentaje del 9%.

Concretamente, en Andalucía el porcentaje de forestación a base de pinos parece algo pobre, pero hemos de tener en cuenta que en la Comunidad Autónoma de Andalucía existen superficies extensas de la familia de las pináceas y, posiblemente, haya influido, también, en la elección por parte de los agricultores la circunstancia, arriba comentada, sobre la especie más compatible con el tipo de explotación que se pretenda mantener.

De entre los pinos más utilizados está el halepensis o pino carrasco con un 17'35% en el total del territorio que abarca la piel de toro correspondiente a España seguido, en menor proporción, por el silvestre con un porcentaje del 6'7%, siendo utilizadas el resto de las especies de la familia de las pináceas con menos profusión. El grupo de especies que ocupa el segundo lugar en su empleo en la forestación de superficies agrarias son las quercíneas. Este grupo es el protagonista en Andalucía, Cataluña, la Comunidad Autónoma de Madrid o el País Valenciano, donde destaca sobre las demás especies utilizadas. Pero es en Extremadura, donde su protagonismo es de tal envergadura que alcanza un porcentaje del 95'32% de las tierras forestadas. Es, también, la región extremeña, al igual que Andalucía, un lugar donde las explotaciones ganaderas de carácter extensivo son abundantes, por lo que las repoblaciones a base de encinas o alcornoques constituyen un complemento ideal para la alimentación del ganado.

En cuanto a las regiones donde estas especies no alcanzan el 10% son las de Asturias, Baleares y, sobre todo, Canarias y Galicia, puesto que en estas dos últimas Comunidades Autónomas ni siquiera se han empleado las especies pertenecientes a este grupo en las repoblaciones forestales. En Canarias la repoblación forestal ejecutada hasta finales de 1.996 se basa en pinos y laurisilva con una proporción equivalente para cada una del 50%.

Del grupo de las quercíneas sobresale por encima de las demás la encina, con un porcentaje en el Estado español del 26'60%, siendo más importante su presencia en las Comunidades Autónomas de Valencia, Madrid, Extremadura, Cataluña y Andalucía con porcentajes que superan el 50%, seguida del alcornoque, que tiene un porcentaje alto, fundamentalmente, en la región extremeña, para continuar, ya con bastante menos presencia, con el quejigo y el roble.

Por lo que respecta a las otras frondosas predomina el acebuche, con un 3'5%, llegando este porcentaje a ser muy alto en algunas comunidades autónomas como la de Murcia donde alcanza el 40%. Le sigue el nogal, muy esparcido entre todas las regiones con un 3'45% en el total español, y finalmente, resalta la importancia del castaño con un 1'90% subiendo esta cifra hasta el 22'37% en el Principado de Asturias.

Entre el resto de coníferas, aparte de las diversas variedades del pino hemos de destacar los abetos, cedros, cipreses, alerces, tejos, enebros, etc. Por lo que respecta a las otras frondosas, además de la encina, el alcornoque, el roble o el quejigo, que pertenecen a la familia de las quercíneas, están los rebollos o melojos, castaños, nogales, álamos, acebuches o algarrobos entre los más utilizados.

En las tablas anteriores no aparecen datos referidos a la Comunidad Autónoma del País Vasco por no disponer de ellos. No obstante, sí se puede afirmar que la regulación de las subvenciones a la forestación de tierras agrarias se hizo bastante tarde, ya en el año 1.995, aunque en las provincias vascas se publicó un decreto para cada una de ellas con el fin de regular las especificidades del Programa de Ayudas a las Inversiones Forestales en Tierras de Labor. En cualquier caso, estos decretos, muy parecidos en las tres provincias de la región, si permitían que se acogieran al Programa los solicitantes que hubieran iniciado las labores de reforestación después de que la Comisión Europea hubiera adoptado la Decisión aprobatoria del mismo, de 27 de abril de 1.994. Lo que sí se conoce es que, al menos, el 44% de la repoblación forestal acogida a las subvenciones se ha llevado a cabo a base de dos especies, el nogal y el pino radiata.

Por lo que respecta a la Comunidad Autónoma de Cantabria no se dispuso en su momento de datos sobre el porcentaje de cada especie que se utilizó en la reforestación, puesto que las labores de certificaciones iban un poco retrasadas y no se pudieron recopilar estas cifras, pero se puede afirmar que las especies que han sido más utilizadas son el roble, el castaño, el nogal, la haya, el pino insignis y el eucaliptus. Es decir, en su mayoría frondosas salvo por el pino.

Por último, resaltar que hay porcentajes muy significativos de algunas especies en particular, que se han empleado, preponderantemente, en algunas regiones; como es el caso del acebuche en la Comunidad Autónoma de Murcia, que ha alcanzado un 40%, el caso, ya comentado, de las quercíneas en Extremadura y, en concreto, el alcornoque que ha llegado a representar el 20'60% del total de especies forestadas en esta región.

Dentro de la Comunidad andaluza sobresale el caso de la provincia de Huelva donde el eucaliptus había sido utilizado, con anterioridad a la puesta en marcha de este Programa, para la repoblación forestal en un porcentaje muy elevado. La razón de la mayor utilización de esta especie en la reforestación onubense, quizás, se pueda encontrar en la presencia en la provincia de una empresa, en esa época, dedicada a la fabricación de pasta de madera para hacer papel, de primera línea, como es la Empresa Nacional de Celulosas de España, además de otras empresas especializadas en la explotación maderera, como Ibersilva o Huelva Forestal, de gran magnitud. Para estas empresas la materia prima es la madera y una especie de

crecimiento rápido como es el eucalipto representaba un producto apreciado por ellas y de menos coste de mantenimiento para los titulares de las explotaciones. No obstante, se ha dejado, prácticamente, de utilizar esta especie debido a la fuerte erosión que produce en los terrenos donde se planta.

Cuando se dan los datos de los porcentajes que representa cada especie sobre el total de las empleadas en la reforestación es necesario hacer una salvedad ya que en el caso de que se hagan plantaciones mixtas de varias especies, como por ejemplo la forestación de quercíneas asociadas a alguna de las variedades del pino, en el momento que una de ellas supera el 75%, en ocasiones, se contabiliza la totalidad en esta especie predominante a efectos estadísticos, dependiendo de que lo permita así la legislación de la comunidad autónoma correspondiente¹³⁶.

2.6. Características de las explotaciones forestadas.

Bajo este epígrafe se engloban una serie de circunstancias que caracterizan a las superficies que han sido objeto de reforestación y que se considera que tienen una fundamental importancia para la mejor comprensión del desarrollo del Programa de Forestación de Tierras Agrícolas.

Una de estas circunstancias es la que caracteriza a los solicitantes de las ayudas. El tipo de beneficiario, titular de las explotaciones forestadas, que ha recibido las subvenciones para la forestación, lo que ofrece una información muy interesante.

Tabla 6. Tipología de los beneficiarios

TIPO DE BENEFICIARIO	PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL
Agricultores a título principal	55'01
Titulares > 25% de renta procedente de la explotación agrícola	9'81
Otros titulares de explot. Agrícolas	22'41
Entidades públicas	10'55
Personas físicas o jurídicas sin renta agraria	2'22
TOTAL	100'00

De la Tabla 6 se puede destacar que la mayoría de los beneficiarios de las ayudas son agricultores a título principal. Este es un aspecto positivo, puesto que la finalidad del Programa de reforestación es la reconversión de las explotaciones agrícolas para la producción de menos excedentes en el ámbito de la Unión Europea. Si uno de los objetivos fundamentales de la reforma de la Política Agraria Común es la reducción de excedentes de productos agrícolas, mediante la conversión de

¹³⁶. SECRETARÍA GENERAL DE AGRICULTURA Y GANADERÍA DE LA CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA: *Memoria 2.000*. Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Sevilla. 2.003.

las explotaciones que dependen principalmente de la agricultura en superficies forestales, se puede considerar un éxito el que la mayoría de los beneficiarios, en más del 50%, sean agricultores a título principal. Esto implica que la acogida del Programa por los destinatarios, en que las Administraciones Públicas tenían más interés, ha sido, en una importante proporción, muy buena.

Además, los titulares de explotaciones agrarias, en mayor o menor medida, suman un porcentaje del 87'23% del total de beneficiarios de las subvenciones de forestación. Esto significa que el resto de beneficiarios, sin relación agraria de ninguna clase, representan una proporción muy pequeña en comparación con el total. Por consiguiente, la mayor parte de los beneficiados del Programa de Forestación son personas titulares de explotaciones agrícolas.

Es de resaltar, además, el dato de que “el 64'82 % de los titulares está directamente vinculado al sector agrario, ya que, o bien son agricultores a título principal, o su renta agraria es importante (por encima del 25 % procede de la agricultura) y reside en la comarca donde tiene la explotación”¹³⁷.

El tamaño de las parcelas forestadas también es una característica definitoria de los rasgos principales del agricultor que se ha beneficiado de las ayudas, y que puede servir a la hora de evaluar el resultado obtenido con la puesta en marcha de este Programa.

En principio, hay que tener en cuenta que en algunas comunidades autónomas se ha exigido una extensión mínima para poder atender las demandas de ayudas, en otras, como Andalucía se han priorizado las superficies que alcanzaban las 50 hectáreas para propietarios individuales y las 60 hectáreas en el caso de agrupación de titulares.

En la Tabla 7 se muestran los distintos tamaños de las parcelas forestadas y la proporción que ha representado cada uno de los intervalos con respecto al total.

Tabla 7. Superficie de las parcelas forestadas

SUPERFICIE (en hectáreas)	PORCENTAJE QUE REPRESENTA
Menor de 5	67'13
Entre 5 y 10	9'48
Entre 10 y 25	12'51
Entre 25 y 50	6'32
Mayor de 50	4'56
TOTAL	100'00

¹³⁷. GÓMEZ-JOVER PARDO, F. y JIMÉNEZ PERIS, F. J.: *Op. Cit.* Pág. 109.

Las cifras consignadas en la Tabla superior demuestran que hay un elevado porcentaje de explotaciones que no llega a las 5 hectáreas, superando el 67%, lo que se puede interpretar en el sentido que los titulares agrícolas no suelen dedicar toda la superficie de su propiedad a la plantación forestal, sino que utilizan sólo una parte de la misma para desarrollar la actividad de forestación.

El resto de porcentajes está representado en el universo de parcelas de manera equilibrada, siendo el número de explotaciones forestadas más pequeño las que superan las 50 hectáreas, que es cuando se podría empezar a considerar que se trata de una explotación de tamaño grande. Por tanto, las grandes extensiones agrícolas son las que menos se han empleado en la Forestación de Tierras Agrarias.

Esto supone un contrapeso importante al posible éxito del Programa, puesto que a pesar de que el número de solicitudes fuera elevado, al ser las explotaciones, que en su mayoría se han acogido a las ayudas, de pequeño tamaño el efecto final sobre la superficie forestada se ve muy contrarrestado, tanto a efectos del objetivo medioambiental como del de la disminución de los excedentes agrarios.

En cuanto a la distribución de la participación de la distinta tipología de titulares en los tamaños de las parcelas forestadas sería muy interesante disponer de ese dato. Por lo que respecta a la repartición de los intervalos de tamaños entre las diferentes comunidades autónomas cabe señalar que obedece al régimen tradicional del reparto de propiedad de la tierra en cada una de ellas. Así, Andalucía posee la parte más grande de las explotaciones de más de 50 hectáreas. En segundo lugar, se sitúa Extremadura. En el polo opuesto, están aquellas regiones con un régimen de reparto de la propiedad tradicionalmente minifundista como Galicia, Asturias, Cataluña y Navarra, que tienen el mayor porcentaje de explotaciones con menos de 5 hectáreas. En este grupo sobresale muy por encima de las demás la Comunidad Autónoma gallega que tiene una cifra del 84% de parcelas forestadas con menos de 5 hectáreas.

Por último, otra característica importante para determinar la consecución de los objetivos marcados por el Programa de Forestación de Tierras de Labor, y para señalar con mayor exactitud el nivel alcanzado de los objetivos propuestos es la clase de cultivos que han sido sustituidos en las parcelas forestadas.

Normalmente, las normativas dictadas por las diferentes comunidades autónomas recogen como posibles cultivos a sustituir por las plantaciones forestales las que se habían habilitado en la legislación comunitaria sobre la materia. Lógicamente, el objetivo de la Comunidad Europea de disminuir los resultados en aquellos productos agrícolas en que los estados miembros de la

misma son excedentarios conduce a que se recojan entre los cultivos a sustituir los que produzcan una mayor cantidad de excedentes. Pero también hay que tener en cuenta que el Programa de Forestación tiene otra finalidad importante, cual es la compensación de la renta de los agricultores para paliar los efectos de no sostener los precios de los productos agrícolas en un determinado nivel, en consonancia con la reforma de la Política Agrícola Común. Por tanto, los cultivos a sustituir también juegan su papel en este aspecto y así, se posibilita el cambio de superficies de menor calidad por la plantación forestal, haciendo factible la obtención de unos ingresos, mediante las subvenciones; que por si mismas, esas superficies no le darían a su titular. Además, siempre hay un beneficio directo para el entorno y para el medio ambiente.

Así, en la siguiente tabla se muestra de manera resumida el porcentaje que cada clase de cultivo sustituido representa sobre el total de la superficie plantada forestalmente y que había sido autorizada para el cambio de los cultivos.

Tabla 8. Cultivos sustituidos en las parcelas forestadas

CULTIVO SUSTITUIDO	PORCENTAJE
Herbáceos	29'38
Barbechos	17'34
Erial a pastos	19'55
Cultivos leñosos	7'85
Pastizales	15'69
Montes abiertos y dehesas	10'17
Otros	0'02
TOTAL	100'00

De la Tabla 8 se deduce que los objetivos del Programa se ven cumplidos ya que hay una gran cantidad de parcelas, que anteriormente dedicadas a producciones de escasa entidad y calidad, se han retirado de esos cultivos (pastizales y erial a pastos), orientándose a la plantación de especies forestales, lo que puede suponer una importante compensación para la renta de los agricultores.

Por otro lado, también es representativo el porcentaje de superficie retirada del cultivo de productos que suponían un problema para la Unión Europea por ser excedentarios. Así, se observa la retirada de un 46'72% entre cultivos herbáceos y barbechos, que, probablemente, contribuirán a la reducción de los excedentes agrícolas comunitarios, uno de los principales objetivos del Programa de Forestación de Tierras de Labor y de la reforma de la Política Agrícola Común.

3. LA APLICACIÓN DEL PROGRAMA DE FORESTACIÓN DE TIERRAS AGRARIAS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA.

3.1. Introducción.

En primer lugar, hay que comentar que, en los años ochenta, Andalucía constituye una de las regiones más desfavorecidas, desde el punto de vista económico, social y territorial, en el ámbito europeo, por lo que se enfrenta a importantes déficits estructurales. Por otro lado, no toda la región presenta unas capacidades de desarrollo uniformes, por lo que se hace necesario diseñar estrategias diferenciadas, en función de las distintas zonas¹³⁸. Tomando estos puntos de partida, se demanda el aprovechamiento de las ventajas comparativas de la región, mediante la capacidad de movilizar el conjunto de recursos potenciales propios, en sectores como la agroalimentación, el turismo y los servicios, acompañados de un desarrollo de la capacidad de modernización tecnológica de su aparato productivo.

El resultado de estos factores sobre la economía regional, supone un descenso significativo de su crecimiento real, pero que, en todo caso, se mantiene por encima del registrado a escala nacional.

Los resultados del Censo de Población y Viviendas de 1.991 ponen de manifiesto que en la década de los años ochenta la población andaluza de derecho experimenta, en términos absolutos, el mayor aumento de todas las regiones españolas: 499.535 personas. Este crecimiento de la población significa una variación porcentual del 7,76%, superando ampliamente la media nacional de 3,16%, pero no se ha producido de manera homogénea si se consideran las distintas unidades administrativas u otras variables básicas para el análisis sociodemográfico. No cabe duda que los acontecimientos sociales, económicos y políticos de los últimos años han influido en la dinámica poblacional¹³⁹. Entre ellos cabe señalar cómo la incorporación a la Comunidad Económica Europea supone la posibilidad de acogerse a los programas de ayuda comunitarios, a través de los Fondos Estructurales, lo que favorece la permanencia de la población en aquellas zonas menos desarrolladas de la región, que son beneficiadas especialmente.

No obstante, este aumento poblacional no ha cambiado significativamente la tendencia en la concentración de la población de manera que, aunque las

¹³⁸. No son iguales las áreas urbanas y litorales, más dinámicas, que las áreas agrícolas estancadas, o, incluso, las marginales, generalmente de montaña. Tampoco cuentan con las mismas oportunidades las grandes ciudades que los pueblos medios, o grandes, localizados en el ámbito rural. Sobre esta cuestión se puede ver: FOURNEAU, F.; LUGINBUHL, Y. y ROUX, B.: *Évolution des paysages et aménagement du territoire en Andalousie Occidentale*. Casa de Velázquez. Madrid. 1.990.

¹³⁹. Así lo afirman SERRANO, Prudencia y RODRÍGUEZ, Vicente: "Desequilibrios poblacionales en Andalucía." En *Boletín Económico de Andalucía*, nº 16. Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía. Sevilla. 1.993.

disparidades son menores, se sigue reproduciendo la misma dinámica de décadas anteriores, caracterizada por una concentración cada vez mayor de la población en el litoral, y las capitales de provincia y sus áreas metropolitanas, frente a un abandono de las áreas rurales, fundamentalmente de montaña.

“Una de las características de la población andaluza es la concentración de la misma en un reducido número de municipios. Esa concentración ha ido aparejada con una despoblación de las zonas rurales. Tanto es así que más del 70 por cien de los municipios andaluces tienen menos de 5.000 habitantes, y la población de todos ellos es inferior al 14 por cien, mientras que en 1.981 ese porcentaje estaba próximo al 16”¹⁴⁰.

En todo caso, la tendencia a la aglomeración en las mayores urbes va decreciendo, sobre todo en la segunda mitad de la década de los ochenta, de manera que el flujo poblacional se reparte más con otro tipo de ciudades, de mediano tamaño. No sólo, por tanto, las grandes ciudades o capitales de provincia están atrayendo habitantes del mundo rural, sino que están participando en este proceso otras de carácter agroindustrial, en las que su propio crecimiento demanda la implantación o potenciación del sector servicios, entrando en un ciclo de autoalimentación.

Por lo que respecta a la participación de cada provincia, en el global de la población regional, permanece estable, puesto que no se están dando significativos traslados de habitantes entre las mismas, aunque en este período, las entradas proceden, en su mayor parte de la propia Comunidad Autónoma.

El resultado del sector primario es esencial para mantener los incrementos a pesar de la crisis. Y aunque a largo plazo pierde fuerza, los repuntes del comienzo de la década de los noventa permiten que la producción agrícola y ganadera lo aupara, después de la construcción, a ser el más dinámico de la economía regional, por encima del sector industrial y del de servicios. Es muy significativo, en términos de valoración ambiental global de la región y de su economía, la repercusión que los ciclos de explotación de los recursos naturales tienen sobre el conjunto de la economía y sus resultados contables anuales. Así, tras las intensas inundaciones de la última parte de la década de los ochenta, el comienzo de los noventa fue, climáticamente, muy favorable para que la mayor parte de los cultivos más característicos de Andalucía, en cuanto a superficies, producciones y rentas, presentaran unas buenas cosechas. De esta manera, salvo algunos que se vieron

¹⁴⁰. SÁNCHEZ FERNÁNDEZ, J.: "La población de Andalucía. Resultados del censo de población de 1.991." En *Boletín Económico de Andalucía*, nº 16. Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía. Sevilla. 1.993. Pág. 10.

afectados por las inundaciones en la época de siembra, los demás presentaron unos resultados al alza¹⁴¹.

El comienzo de la ejecución del Programa en Andalucía se produce como consecuencia de la publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía del Decreto 73/1.993 de 25 de mayo sobre el establecimiento de un régimen de ayudas para fomentar inversiones forestales en explotaciones agrarias¹⁴² y la Orden que lo desarrolló de fecha 27 de julio de 1.993¹⁴³. Todo ello una vez que se había promulgado el Real Decreto 378/1.993, de 12 de marzo por el que se iniciaba en España la puesta en marcha del Programa de Inversiones Forestales en Explotaciones Agrarias. La responsabilidad en la gestión del Programa dentro de la Administración Pública de la Junta de Andalucía compete a la Dirección General de Información y Gestión de Ayudas de la Consejería de Agricultura y Pesca y a las Delegaciones Provinciales de Agricultura y Pesca de la Consejería.

El comienzo de la ejecución del Programa en la Comunidad Autónoma de Andalucía se puede afirmar que se produce con bastante rapidez, puesto que el Real Decreto estatal había sido publicado en el Boletín Oficial del Estado del día 30 de marzo de 1.993 y el Decreto regulador de las labores de forestación al amparo de las subvenciones cofinanciadas por la Comunidad Europea y el Estado español se publicó, prácticamente, dos meses después, en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía del día 29 de mayo de ese mismo año.

La puesta en marcha de cualquier política pública requiere de un período de aprendizaje por parte de los posibles destinatarios de esa política. En este caso los agricultores a los que se dirigían las subvenciones para la forestación necesitaban de ese tiempo en el que poder asimilar la posibilidad que se les planteaba desde la Administración Pública. Era necesario un plazo para madurar la nueva situación, y para que la idea de solicitar las ayudas fuera un firme propósito por parte de los titulares de las explotaciones agrícolas que tenían acceso a esas medidas.

¹⁴¹. EVOLUCIÓN DEL RENDIMIENTO DE CULTIVOS ANDALUCES SIGNIFICATIVOS 88-92. (en millones de toneladas)

Años	Trigo	Patatas	Remolacha	Almendro	Hortalizas	Naranja dulce	Aceite oliva
1.988	1,20	0,45	2,00	0,03	3,30	0,37	0,38
1.989	1,50	0,55	2,25	0,04	3,40	0,39	0,41
1.990	1,30	0,60	2,20	0,05	3,50	0,41	0,58
1.991	1,65	0,65	2,50	0,06	3,45	0,45	0,47
1.992	1,40	0,70	2,70	0,05	3,55	0,47	0,50

FUENTE: Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Elaboración propia.

¹⁴². Publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía número 57, de 29 de mayo de 1.993.

¹⁴³. Publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía número 83, de 31 de julio de 1.993.

La Consejería de Agricultura y Pesca había elaborado un Programa de Ayudas para fomentar Inversiones Forestales en Explotaciones Agrarias, denominado Subprograma I, y Acciones de Desarrollo y Aprovechamiento de los Bosques en Zonas Rurales, denominado Subprograma II. El Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma se había pronunciado favorablemente a dicho Programa en la reunión del día 13 de abril de 1.993. De este pronunciamiento y del Programa mismo se dio conocimiento a las organizaciones de agricultores de Andalucía para que mostraran su opinión al respecto.

Este proceso de negociación requiere de un tiempo para, primero organizar a los asociados y a todos los actores interesados en la materia y segundo para madurar una respuesta que pueda satisfacer los intereses de todas y cada una de las partes. De esta forma se produce el juego político, en el que cada parte muestra sus demandas y se intenta ensamblar la motivación de cada uno en un conjunto que resulte positivo para todos.

“La implementación es entonces ‘el proceso de ensamblar numerosos y diversos elementos del programa... que se encuentran en manos de diferentes partes que... son independientes entre sí, razón por la cual la persuasión y la negociación son el único modo de lograr que cada parte coopere proporcionando los elementos del programa que están bajo su control’¹⁴⁴... ‘la existencia de un mandato político bien definido, que ha sido autorizado en una etapa previa del proceso político, condiciona la estrategia y la táctica de la lucha’¹⁴⁵... ‘Ensamblaje’ y ‘política’ son las dos características fundamentales del proceso, a las que hay que sumar una tercera y decisiva, la de ser ‘un sistema de juegos que se relacionan entre sí de manera laxa’¹⁴⁶147.

3.2. Diagnóstico de la situación agraria.

Históricamente, el sector agrario ha sido el fundamento de la economía andaluza, lo cual es muestra, a la vez, del potencial del medio regional para la producción primaria y del escaso desarrollo de otros sectores de la actividad económica. Actualmente, el peso de lo agrario es fundamental todavía como definidor del paisaje regional, y lo rural, con la imprecisión del término, adjetiva una buena parte de las condiciones de vida de la sociedad andaluza. La aportación del sector

¹⁴⁴. BARDACH, EUGENE: *The Implementation Game*. M.I.T. Press. Cambridge. 1.977. (Citado por AGUILAR VILLANUEVA, LUIS F.: *La Implementación de las Políticas*. Colección “Antologías de Política Pública.” 4ª Antología. Edición al cuidado de AGUILAR VILLANUEVA, LUIS F Editorial M. A. Porrúa. México. 1.996. Pág. 62.)

¹⁴⁵. *Ibid.*

¹⁴⁶. *Ibid.*

¹⁴⁷. AGUILAR VILLANUEVA, LUIS F.: *La Implementación de las Políticas*. Colección “Antologías de Política Pública.” 4ª Antología. Edición al cuidado de AGUILAR VILLANUEVA, LUIS F Editorial M. A. Porrúa. México. 1.996. Pág. 62.

a las grandes magnitudes económicas regionales sigue siendo también importante, más de una décima parte del producto interior bruto regional, referencia que dobla el dato nacional. Por lo que respecta a datos sobre su contribución al crecimiento anualizado de la región, es destacable que, por ejemplo, en 1.990, fue de 6 décimas en el global de la economía andaluza, que se determinó en el 3'8%. La evolución de la producción final agraria presenta una estructura que se mantiene, sustancialmente, a lo largo del período y que viene a reflejar la especificidad de la producción primaria andaluza, la cual representa más del 25% de la española, con tan sólo el 17% de la superficie, lo que significa unos rendimientos superiores a la media nacional, estando claramente orientada hacia el subsector agrícola.

Tabla 9. Distribución de las explotaciones agrarias según superficie total y agraria utilizada¹⁴⁸

CC.AA.	A	B	C	D	E	F	G	H
Andalucía	281.221	5.806.074	278.079	5.704.165	4.682.889	1.744	101.909	1.398
Castilla-La Mancha	145.616	6.296.076	143.807	6.294.991	4.683.732	494	1.085	1.315
Extremadura	72.076	3.069.380	71.033	3.063.378	2.818.936	21	6.002	1.020
Murcia	48.308	706.100	48.112	705.364	51.306	193	736	83

Fuente: Encuesta sobre la Estructura de Explotaciones Agrícolas en 1.995. I.N.E. Elaboración propia.

Del mismo modo, se puede decir que la población activa del sector casi alcanza una quinta parte del total. Sin embargo, no se puede dar el mismo dato de la población ocupada, que muestra una clara tendencia a su disminución, estando situada en un 14%, a principios de la década de aplicación del Programa de Medidas Agroambientales.

Este hecho es fácilmente atribuible a la creciente mecanización de las actividades agrarias que, en Andalucía, todavía representa un fenómeno de consecuencias sociales fácilmente perceptibles. No obstante, desde la mitad de la década de los ochenta parece estabilizarse este descenso. En cuanto a la distribución por provincias, hay grandes diferencias, desde casi el tercio de población ocupada en el sector primario de Almería, hasta menos del 10% en Málaga, donde la fuerza del sector servicios resta activos a aquél. En el resto de las provincias, las proporciones están más cercanas a la media regional. Hay que tener en cuenta que en la mayoría de

¹⁴⁸ A: Número total de explotaciones.

B: Superficie total en hectáreas.

C: Número de explotaciones con tierras.

D: Superficie total en Has. de las explotaciones con tierras y con superficie agraria útil.

E: Superficie agraria útil en Has. de las explotaciones con tierras.

F: Número de explotaciones con tierras sin superficie agraria útil (SAU).

G: Superficie total en Has. de las explotaciones con tierras sin SAU.

H: Número de explotaciones sin tierras.

los países de la Unión Europea los porcentajes están más próximos al caso de Málaga que al del resto de las provincias andaluzas, salvo por lo que respecta a Grecia y Portugal¹⁴⁹, que superan los niveles regionales en este baremo. Esta fuerza del sector primario en la región también demuestra la importante riqueza en recursos naturales que atesora Andalucía. Antes de estudiar el impacto que el Programa de Medidas Agroambientales ha tenido sobre la agricultura andaluza, y de observar hasta qué punto se han interesado los agricultores andaluces por la conservación del entorno físico, es conveniente analizar la panorámica de las actividades del sector primario, así como su reparto territorial y su sistematización, en la medida de lo posible.

En cuanto a la aportación de los diferentes subsectores a la producción final agraria es muy variable, teniendo un papel predominante la agricultura, superando ampliamente las tres cuartas partes del total, sobre todo en las comarcas orientales de la región. El subsector forestal tan sólo tiene importancia económica en la provincia de Huelva, y en todo caso, su aportación a la producción final es inferior comparativamente a la nacional. Su contribución al resultado terminal agrario se reduce, básicamente, a la madera y a otros pocos productos, como el corcho, la piña, las resinas, etcétera. El subsector ganadero tiene, también, un peso proporcionalmente inferior a la agricultura, ya que ronda el 25% de ésta, sin que se aprecie una especialización importante en ninguna comarca de las andaluzas, aunque puede citarse a Córdoba como la provincia ganadera, por excelencia.

Igual que en el resto de sectores económicos convencionalmente diferenciados, resulta engañoso enfrentarse a lo agrario, como un hecho homogéneo en Andalucía. Se están convirtiendo en comunes las referencias a la diversidad de las agriculturas andaluzas y el calificativo puede extenderse al campo de lo forestal y lo ganadero. Si económica o socialmente, nada tienen que ver los huertos de sierra con la agricultura del plástico del litoral; los secanos de la campiña de Sevilla o Huelva¹⁵⁰ con los

¹⁴⁹ Según el "Anuario de Producción" de FA.O. de 1.996, Grecia con un porcentaje de recursos humanos dependientes de la agricultura, del 19,2% es el país europeo con mayor tasa de población agrícola. Portugal, más en la línea de Andalucía, presenta un 13,7% de trabajadores en el sector agrícola. Ambos datos se refieren a población activa. Si comparamos estas cifras con las de la Unión Europea, comprobamos que están muy por encima, ya que ésta tiene un 4,9% de agrícolas, pero la comparación con la media de toda Europa ya está más pareja, ya que es de un 10,4%, incluso superior al 8,1% de España. En cuanto al total mundial, el porcentaje de población activa agrícola es del 47,1%.

¹⁵⁰ En la propia provincia de Huelva se pueden distinguir sistemas agrarios profundamente diferenciados, no sólo por la condición del medio donde se desenvuelven, sino también por la concurrencia de factores socioeconómicos diversos:

"La diversidad física del espacio onubense hace que no pueda hablarse de una sola agricultura, sino de varias. Estas diversas agriculturas se explican, no sólo por la variedad de cultivos, pues a menudo abundan el cereal, la vid y el olivo, sino por la producción de rentas diferenciales. Éstas surgen en unos espacios en una agricultura arcaica, mientras que en otros la desarrollan. Las rentas diferenciales se dan, además, porque existen unas ventajas comparativas entre las diferentes áreas provinciales que favorecen a los espacios mejor comunicados".

MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, J. A.: *La nueva agricultura onubense. Protagonismo agrario del municipio de Moguer*. Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Sevilla. Sevilla. 1.996. Págs. 13 y 14.

de las altiplanicies de Baza-Huércar; o las repoblaciones de Cazorla con las de la provincia onubense; tampoco, ambientalmente, estas distintas realidades pueden tener la misma consideración y valoración; aún cuando determinadas prácticas y manejos empiezan a ser comunes y estar presentes en todos los sistemas agrarios, las repercusiones ambientales de cada uno de ellos son muy diferentes en intensidad.

La lenta introducción del sector primario regional en la dinámica capitalista conlleva la eliminación de todo un complejo sistema de explotación de la tierra que se ha sostenido durante siglos casi de forma inalterada, caracterizado por una fuerte integración de la agricultura, la ganadería y la silvicultura. Al mismo tiempo, se da un notable incremento de las superficies cultivadas, produciéndose una especialización de los distintos espacios productivos, que supone, en primer lugar, la segregación de la agricultura y la ganadería, antes básicamente asociadas, además de una mayor marginalización de los espacios serranos y forestales. El fenómeno del monocultivo, ya en ciertos aspectos apreciable en el agro del Antiguo Régimen, se consolida y toma nuevas dimensiones, hasta el punto de llegar a influir en las zonas transformadas y colonizadas en épocas recientes. Las transformaciones forestales impulsadas por la crisis del modelo ganadero tradicional, han seguido igualmente una línea de homogeneización de grandes espacios serranos, ya sea por medio de las repoblaciones forestales monoespecíficas, ya sea por el abandono de espacios considerados marginales.

En las décadas sesenta y setenta del siglo pasado se intensifica, también, la especialización agraria de la región, definiéndose la actual distribución de usos del suelo y de funciones productivas del territorio.

El rasgo más característico fue la tendencia a la falta de diversificación de los diferentes paisajes y comarcas rurales de la región. Uniformidad¹⁵¹ de las áreas de campiña, donde se consolida un esquema de usos del suelo basado en el monocultivo de herbáceos de secano y olivar, aunque este último como pervivencia, y en franca regresión en muchas comarcas; monocultivo que se impone a través de la sistemática eliminación de cualquier otro uso o elemento del medio rural, mediante el desmonte de dehesas y terrenos arbolados, ocupación de riberas fluviales y de márgenes de caminos y vías pecuarias, desecación de zonas húmedas, e incluso, la desaparición de las vías pecuarias con su ocupación indebida.

¹⁵¹. Esta tendencia a la uniformidad de las explotaciones agrarias la podemos comprobar si repasamos las orientaciones técnico económicas de cada una de ellas. Vemos que en una región tan diversa como Andalucía se pueden resumir en poco más de una docena, según la encuesta sobre Estructura Económica de Explotaciones Agrícolas de 1.995, realizada por el Instituto Nacional de Estadística. Cereales, oleaginosas y leguminosas: 25.971 explotaciones; cultivos agrícolas diversos: 14.126; horticultras: 26.826; viticultura: 4.611; frutales y cítricos: 32.577; olivar: 119.103; cultivos leñosos diversos: 13.302; bovinos de leche: 1.791; bovinos de carne: 1.542; bovinos mixtos: 202; ovinos, caprinos y otros herbívoros: 10.735; granívoros: 1.221; policultivos: 19.903; ganadería mixta con predominio de herbívoros: 810; ganadería mixta con predominio de granívoros: 877; agricultura general y herbívoros: 2.410; otros cultivos y ganaderías: 2.329; explotaciones sin orientación técnico económica: 2.885.



Fotografía 21. Monocultivo de olivos. Hinojos. (Huelva).

Actualmente, se está llevando a cabo una intensa labor de recuperación de las mismas por la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, con el fin de preservar estos caminos del ganado, como parte integrante del patrimonio andaluz. La consecuencia ha sido un paisaje estrictamente funcional, organizado según criterios productivos de corto plazo y con repercusiones ambientales que hoy día aparecen como problemas todavía no resueltos.



Fotografía 22. Cañada de Los Limones. Carmona. (Sevilla).

Uniformidad también en los espacios forestales y de montaña, donde se intenta reproducir un esquema monofuncional similar al de las campiñas, a través de una política de repoblación basada en el cultivo de especies de crecimiento rápido, como opción productiva para el autoabastecimiento maderero, mientras que las áreas forestales de bosque mediterráneo sufren una progresiva degradación o abandono, que no es más que el reflejo de la decadencia y marginalización social y económica de las zonas de montaña de la región, por el progresivo despoblamiento de las mismas y la profunda crisis de las actividades tradicionales.

El litoral también sufre, en estos años, un proceso de transformación radical. El crecimiento de las ciudades costeras, la formación de un espacio turístico, igualmente de carácter monofuncional, el desarrollo incipiente de nuevas formas de agricultura intensiva y de exportación, o la acuicultura son factores, todos ellos, que permiten hablar de una recolonización de las zonas litorales. Este proceso de cambio se produce con fuertes agresiones al Medio Ambiente, agravadas, en este caso concreto, por la extrema fragilidad de los ecosistemas asociados a este tipo de espacio.



Fotografía 23. Eucaliptal del Andévalo onubense.

El modelo de industrialización y uso primario del suelo perfila, a su vez, una estructura territorial cuya principal característica es el desequilibrio, esto es, la descompensación entre áreas de relativo crecimiento económico y poblacional, como los ámbitos urbanos y litorales, donde se concentran las grandes inversiones

industriales, turísticas e infraestructurales; y áreas de creciente marginalidad económica y decadencia demográfica, como las zonas de montaña y buena parte del territorio rural interior¹⁵². Este modelo territorial es hoy otra herencia de importante significado ambiental. La polarización productiva y demográfica tiene una consecuencia inmediata sobre la explotación de los recursos naturales (agua, suelo, energía, etc.), organizados en función del servicio a las grandes concentraciones urbanas y las áreas de agricultura intensiva. El sistema de explotación de los recursos lleva aparejado una especialización ambiental de las diferentes unidades físico-territoriales de la región. Las áreas de polarización del crecimiento urbano, agrícola, industrial y turístico actúan, también, como focos principales de contaminación a escala regional, en cuanto han sido capaces de expandir el deterioro ambiental a entornos cada vez más lejanos, mediante la contaminación de los ríos y aguas litorales, la ocupación de suelos agrícolas¹⁵³ o forestales, polución atmosférica y otras formas de expansión.

¹⁵². Sobre la persistencia de la desigualdad de condiciones entre territorios se puede consultar la obra: VV. AA.: *Crisis, globalización y desequilibrios territoriales en España*. Asociación de Geógrafos Españoles. Madrid. 2.014.

¹⁵³. A continuación, se reproducen las declaraciones realizadas por el Gerente de la Sociedad Cooperativa Andaluza, Nuestra Señora de La Bella de Lepe, en la provincia de Huelva, al plantearle las cuestiones de la escasez de suelo agrícola y de la contaminación no agraria, que afecta a sus explotaciones, situadas, en su mayoría, a escasos kilómetros del litoral atlántico.

“La competencia por el suelo es tremenda. La construcción de urbanizaciones turísticas o de segunda residencia representa una amenaza constante sobre los espacios de cultivo y la decisión de los agricultores, muchos de ellos de edad avanzada, suele ser vender, ya que las cantidades que les ofrecen son astronómicas en comparación con las rentabilidades escasas y poco seguras de las fresas o los cítricos. Hay que entender que para ellos supone una manera de complementar las exiguas pensiones del sistema de Seguridad Social. Hay muchos, que después de estar jubilados, tienen que seguir trabajando para ayudarse económicamente, ya que las pensiones son ridículas. Además, todo este tipo de construcciones a la carrera, y su posterior uso genera problemas de contaminación que acarrea una imagen negativa de nuestras explotaciones agrícolas, cuando no son las únicas responsables. También se podría hablar de la competencia por el agua, en las épocas de mayor escasez, el verano, agravada por el mantenimiento de los campos de golf construidos en la zona. Sobre el agua influyen negativamente muchas de las urbanizaciones, edificadas en los cursos naturales, con lo que se provocan inundaciones innecesarias y dañinas en las parcelas colindantes”.



Fotografía 24. Monte de jaras y matorral. Calañas. (Huelva).

Las consecuencias ambientales de este modelo territorial no se circunscriben, sin embargo, a los centros de crecimiento. En las áreas de regresión demográfica y económica las consecuencias ambientales también se dejan notar. El despoblamiento de amplias zonas rurales de la región, coincidentes en buena parte con las áreas forestales y de montaña con ecosistemas mejor conservados, ha supuesto una progresiva degradación del medio, bien porque se han implantado opciones de uso alternativo inadecuados desde el punto de vista ambiental, sin olvidar los problemas sociales y económicos de estas comarcas, bien porque, simplemente, se han mantenido importantes recursos naturales inactivos o subexplotados¹⁵⁴. Esta situación compromete seriamente el cumplimiento de las funciones ambientales de

¹⁵⁴. "En general, el ámbito se caracteriza por su baja densidad de población y de poblamiento, hasta tal punto que muchos de los núcleos existentes en 1.940 hoy aparecen deshabitados. La mayor parte del territorio se encuentra con densidades inferiores a la media (16 hab./Km²), entre las más bajas de Andalucía, España y la Unión Europea, como consecuencia de:

- Debilidad de las estructuras productivas.
- Escasas posibilidades agrícolas del suelo.
- Posición fronteriza.
- Explotación colonial de los recursos mineros.
- Situación periférica.
- Sangrías demográficas por fenómenos migratorios recientes.

Este proceso histórico ha conducido a un poblamiento concentrado (y escaso), y a una tendencia a la desaparición de los núcleos que no son cabeceras municipales (con la consecuencia del abandono de los recursos naturales y su deterioro por inactividad). Superficie en degradación por un monte mediterráneo que presenta la morfología de maquis, con inmensos campos de jaras".

GRUPO DE DESARROLLO RURAL ADRAO (ASOCIACIÓN DE DESARROLLO RURAL DEL ANDEVALO OCCIDENTAL): "Diagnóstico de la situación del Andévalo Occidental de Huelva." Págs. 6 y 7. (Estudio inédito).

estas zonas rurales y de montaña, funciones que son básicas en el contexto regional, como las de producción y almacenamiento de recursos hídricos, protección del suelo, equilibrio climático, conservación del patrimonio faunístico y de la flora, etcétera.

El período que abarca el final de la década de los setenta y el decenio de los ochenta, es una fase de trascendentes modificaciones en este panorama. En primer lugar, por la diferente coyuntura internacional que afecta sustancialmente al modelo de crecimiento y a las pautas de distribución de la actividad económica en el territorio. Este cambio de enfoque obliga a desarrollar una nueva perspectiva en los asuntos medioambientales. Se vislumbran nuevos problemas y oportunidades, mientras que muchas de las antiguas herencias se prolongan. En segundo lugar, en las escalas nacional y regional no puede, tampoco, dejar de citarse la nueva situación política que se abre con la llegada de la democracia, que transforma los modos de intervención y planificación pública y hace aflorar y difundir la conciencia social sobre los problemas ambientales. En Andalucía, además, se crea, en este momento, una administración ambiental específica y autónoma, como es la Agencia de Medio Ambiente en el año 1.984¹⁵⁵. El impacto de la nueva coyuntura económica sobre el Medio Ambiente y la estructura productiva de la región puede resumirse, a grandes rasgos, en los siguientes aspectos:

- La concentración acelerada de los decenios precedentes, decae de manera significativa. Los grandes centros regionales y las capitales provinciales desaceleran su ritmo de crecimiento demográfico. La inversión en nuevas industrias se reduce y muchos de los antiguos sectores se desenvuelven en plena crisis¹⁵⁶.
- A la vez que los grandes centros urbanos desaceleran su crecimiento demográfico y la concentración industrial, durante este período se produce una cierta recuperación de áreas rurales interiores, con un proceso de industrialización endógena muy significativo. Una parte de las denominadas agrocidades de las campiñas ven aumentar y diversificar su actividad económica, basada en un modelo de industrialización muy diferente del predominante en los años sesenta y setenta¹⁵⁷. Por otra parte, en el espacio

¹⁵⁵. La Ley 6/1.984, de 12 de junio de 1.984, por la que se crea la Agencia de Medio Ambiente, en Andalucía, fue publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía nº 60, del 19 de junio de 1.984.

¹⁵⁶. Ello significa, aunque su evaluación sea difícil, que el peso de la contaminación industrial no aumenta sensiblemente durante este período a escala global y que, por otra parte, el papel de los grandes centros urbanos como focos contaminantes tampoco se incrementa al mismo ritmo que en las décadas anteriores.

¹⁵⁷. La tendencia, que había conducido al modelo polarizado, parece revertirse, en parte, con el desarrollo o afianzamiento de algunas zonas rurales interiores. No obstante, no dejan de constituir fenómenos aislados, no vertebrados entre sí, en los que ha habido municipios, donde se ha conformado un clima empresarial, social, cultural e institucional favorable y que albergan concentraciones de pequeñas y medianas empresas, especializadas en una determinada actividad económica, vinculada habitualmente a una tradición artesanal o industrial preexistente, así como al desarrollo de las nuevas formas de agricultura, en otros supuestos. Para conocer estos casos, mediante un detenido estudio se puede consultar la obra de CARAVACA, Inmaculada; GONZÁLEZ, Gema; MÉNDEZ, Ricardo y SILVA, Rocío: *Innovación y territorio. Análisis comparado de sistemas productivos locales en Andalucía*. Servicio de Asesoría Técnica y Publicaciones de la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía. Sevilla. 2.002.

agrícola circundante a estos núcleos, como las campiñas del Guadalquivir, las vegas y altiplanicies orientales, continúa el proceso de tecnificación y modernización de las estructuras productivas, aunque las pretéritas perviven en el ámbito social, con sus consecuencias ambientales y paisajísticas¹⁵⁸.

- El comportamiento del resto de zonas rurales y de montaña sigue obedeciendo, por el contrario, a pautas de creciente marginalidad económica y deserción de la población. Sin embargo, la situación ambiental, referida, fundamentalmente, al estado de los bosques y áreas forestales, no prosigue las tendencias de transformación masiva de las etapas anteriores. De alguna manera, la huella de las intervenciones repobladoras de las décadas anteriores pervive sin extenderse sustancialmente, aunque se siguen percibiendo las consecuencias ecológicas negativas y el fracaso, económico y social, de las opciones productivas elegidas¹⁵⁹. En cualquier caso, el proceso de marginalidad y despoblamiento continuado de estas zonas sigue teniendo una lectura ambiental inmediata en la degradación y abandono de las superficies forestales, la deficiente explotación de muchos recursos naturales y, en definitiva, la pérdida de funciones ambientales vitales en el contexto regional.
- La agricultura y la acuicultura intensivas y, especialmente, el turismo de litoral son fuentes de actividad económica con repercusiones ambientales muy importantes que, durante el período de crisis, mantienen un ritmo de crecimiento superior al del resto de los sectores¹⁶⁰.
- La agricultura intensiva y de exportación es uno de esos usos en expansión que arrastran tras ellos, una forma específica de organización del espacio y de relación con el medio físico¹⁶¹. La consolidación de las áreas de agricultura

¹⁵⁸. La confluencia de estos dos factores, modernización agrícola e incipiente industrialización local, junto a la política de subsidios territoriales a la mano de obra en paro, explican el comportamiento de estas zonas de la región, que parecen frenar su proceso de decadencia y abandono poblacional, a pesar de que, básicamente, permanecen intactos sus problemas ambientales y sociales.

¹⁵⁹. Además, a partir de los primeros años noventa, esta tendencia se ve frenada por la puesta en marcha del Programa de Forestación de Tierras Agrarias que fomenta la repoblación con especies bien adaptadas al medio natural y con unas mayores posibilidades de rentabilidad económica en el largo plazo, aparte del aumento de rentas que supone, en el corto, la percepción de las ayudas y subvenciones.

¹⁶⁰. El despliegue de estas actividades sobre el litoral supone un elemento de presión continuada sobre los frágiles ecosistemas litorales y una relación, muchas veces conflictiva, con los recursos naturales sobre los que se sustentan, paisaje, recursos hídricos, suelo, dada su implantación espontánea y carente de control.

¹⁶¹. “La agricultura de invernadero, al igual que otros procesos económicos, no sólo opera sobre un medio físico y territorial concreto, sino que su actividad empieza y termina en la naturaleza. El proceso se inicia con el empleo de recursos naturales y termina generando residuos, con la consiguiente incidencia medioambiental, al utilizar el medio como sumidero. La gestión de las fincas se centra, prioritariamente, en los aspectos monetarios y, en segundo lugar, en los físicos dado que éstos condicionan a los primeros. El comportamiento del agricultor individual movido por la racionalidad coste-beneficio, puede incidir, y en este caso incide, sobre los aspectos territoriales y ambientales”.

LÓPEZ GÁLVEZ, José; MOLINA MORALES, Agustín; JAÉN GARCÍA, Manuel y SALAZAR MATO, José Francisco: *Análisis Económico y Ambiental en Agronomía*. Analistas Económicos de Andalucía. Málaga. 2.000. Pág. 66.

intensiva está implicando, junto al evidente crecimiento económico y aumento de las rentas, y el empleo en dichas áreas, la aparición de algunos problemas ambientales de naturaleza y magnitud completamente novedosos respecto a los ámbitos rurales y agrícolas tradicionales.

Estas nuevas tendencias, sumadas a un cambio de la coyuntura económica, en la crisis que marcó el final de los setenta y los primeros años ochenta del siglo XX, definen un nuevo marco de problemas y oportunidades en la compleja relación de la sociedad y su entorno ambiental. A este respecto, la realidad agraria influye directamente en la consecución de un Medio Ambiente bien protegido y libre de agresiones que le perjudiquen.

En la renovación tecnológica de las explotaciones agrícolas, y su creciente interrelación con el sector industrial podemos encontrar la clave de las actuales estructuras agrarias, y por ellas se explican, en buena medida, los aspectos comentados. Pero son precisamente las propias técnicas de cultivo, ganaderas o silvícolas las que directamente generan los impactos ambientales más significativos que pueden asignarse al sector. En general, la actividad agraria ha evolucionado tras un objetivo fundamental que es la obtención de los máximos rendimientos, y para ello, se han incrementado los ritmos de cultivos y las entradas de productos ajenos al sector (fertilizantes, productos fitosanitarios), todo ello dentro de un marco de mecanización absoluta, en la medida de lo posible. La intensificación de los cultivos se ha producido, fundamentalmente, en los regadíos, donde se elimina o, al menos, se atenúa la gran limitación que impone el déficit hídrico estival, en las campiñas de las tierras calmas y, sobre todo, en los cultivos forzados, ya sean en invernaderos o mediante otros tipos de protección eventuales o permanentes. En todos los casos, la intensificación supone el incremento de la artificialidad del sistema productivo expresado en mayores consumos de productos químicos, tanto de fertilizantes¹⁶² como de pesticidas y otros; la utilización de especies vegetales genéticamente seleccionadas que producen fuertes rendimientos en condiciones predeterminadas; el incremento de los índices de mecanización; la eliminación casi total de las reutilizaciones; y en una u otra medida, el aumento de la presión sobre los recursos naturales.

Si se comparan los datos de la Comunidad Autónoma de Andalucía con los de los países europeos, el consumo de fertilizantes por unidad de superficie cultivada es aún baja, considerando el conjunto regional. Sin embargo, el cálculo de las medias

¹⁶². La evolución del consumo de fertilizantes ha venido mostrando una tendencia alcista continuada. Si en 1.945 la media nacional de consumo era de 79 kilogramos de fertilizantes por hectárea cultivada, éste se duplica en el plazo de tres años, para volverse a doblar en otros ocho años y de nuevo en un plazo de once años más, para estabilizarse con un crecimiento lento a partir de la década de los setenta. En el año 1.985, la agricultura andaluza consumió 331.963 toneladas de fertilizantes, lo cual supone un consumo unitario medio de 81'77 Kg. por hectárea cultivada, y 51'53 Kg. por habitante. Indicadores estos que en España entera (datos del año 1.980) eran de 102'7 Kg/ha y 46'8 Kg/hab.

no debe encubrir el hecho de que se dan situaciones extremas, que ya se ponen de manifiesto cuando se tratan las cifras provinciales. Así, destaca el caso de Sevilla donde se consume más del 40% del total regional, y una cantidad que supera los 160 Kg./Ha. cultivada, figurando en el extremo opuesto, la provincia onubense con un consumo mínimo de apenas el 5% del global en la región, y unitario que sobrepasa, por escaso margen, los 30 Kg./Ha. Por supuesto, al manejar estos datos deben tenerse en cuenta otros factores para ponderarlos acertadamente. El peso de la agricultura, en el sector agrario, en la provincia de Sevilla, es bastante mayor que en Huelva, lo que implica mayores consumos de fertilizantes, tal como hoy es entendida su práctica¹⁶³.

Por otro lado, el uso exclusivo de fertilización mineral en cantidades o por sistemas de aplicación no adecuados, entendiéndose por ello el no estar ajustadas a la capacidad de absorción de los suelos y las plantas, lo que ocurre con más frecuencia de la deseada, supone en términos ambientales la deriva en dos consecuencias principales, una, prácticamente inevitable, que es la mineralización de los suelos y otra, relativamente controlable que es el lixiviado de nutrientes a capas acuíferas o sus arrastres a cauces y, en cualquier caso, la contaminación de las aguas subterráneas o superficiales. Este riesgo es superior en las zonas de regadío por el hecho de consumirse en ellas mayores dosis de fertilizantes y por el mismo uso del agua que actúa como difusor, ya que el agua no consumida se filtra o discurre hipodérmicamente. El 90% de los regueros andaluces se asienta sobre acuíferos detríticos que sufren contaminación, fundamentalmente, por las intrusiones de nitratos. Los componentes fosforados afectan, sin embargo, a las aguas superficiales. La problemática actual, de carácter ambiental, asociada al uso en la agricultura de productos químicos no fertilizantes, se deriva de sus arrastres a aguas superficiales y subterráneas, tal como en el caso de los fertilizantes, además de su posible acumulación en los tejidos vivos de animales y plantas, transmitiéndose a lo largo de la cadena trófica, materializándose el riesgo de perjudicar la salud humana en cualquiera de sus eslabones, incluyendo el inicial, es decir, el de la absorción directa.

3.2.1. El Subsector Agrícola.

Un solo cultivo, el olivar, ocupa casi un tercio de todas las tierras roturadas en la región y hasta un 65% de la provincia de Jaén. En la comarca de la Penibética de Córdoba, con un relieve ondulado, los olivares se extienden por casi el 80% de las áreas cultivadas.

¹⁶³. El consumo de fertilizantes, a nivel nacional también ha seguido una tónica ascendente en números absolutos. Considerando los productos usados con más frecuencia, de 1.709.533 toneladas de 1.985, se ha pasado a 2.163.898 toneladas, cuando además se ha producido una reducción de la superficie fertilizable desde 17.300.000 Has. hasta 16.555.000 Has., incrementando, por tanto, la cantidad consumida por hectárea en un 32%. En los años intermedios se han producido altibajos en el consumo, pero siempre con tendencia creciente, aunque lo verdaderamente alarmante son los datos de los últimos años, facilitados por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, ya avanzada la década de los noventa, al retomarse la senda de aumentos progresivos.

Pero si bien los extensos paisajes olivareros están expuestos a cierta consideración negativa del monocultivo, por su facilidad para la extensión de plagas y la falta de diversidad biológica que conlleva, al menos, el porte arbóreo de la planta les confiere determinadas ventajas, como son una relativa sujeción de los suelos, o la conformación de espacios adecuados para el sostenimiento de una fauna de cierto interés.

Por otro lado, dentro de los territorios agrícolas, se coloca otro paisaje, aún más extenso y problemático, en el sentido aludido, que son las campiñas de labor intensiva de cultivos herbáceos en régimen de año y vez con barbecho semillado. Casi un 45% de la superficie agrícola regional ocupan estas campiñas de cultivo intensivo en secano, existiendo varias comarcas donde se registran valores de hasta el 70%, como Los Vélez de Almería, La Janda, Las Colonias, Baza, Huéscar, las Campiñas de Sevilla y Cádiz y el Condado Campiña de Huelva. Ha sido un fenómeno generalizado en la región el rasurado de las campiñas, formándose amplios paisajes donde destaca la total ausencia de árboles. La mecanización y la casi desaparición del ganado de estas zonas son razones que pueden explicar tal tendencia, así como la abusiva quema de los rastrojos. Con el sistema de cultivo dominante, es decir, la alternancia trigo/girasol o alguna similar, la tierra se cosecha anualmente con rotación de cultivos de invierno y de primavera, dándose en consecuencia períodos de desnudez total de los suelos de hasta siete meses, entre la quema del rastrojo del trigo y la siembra del girasol. De esto se deduce que en estas campiñas los problemas ambientales¹⁶⁴ derivados del monocultivo, y, en definitiva, de la especialización subregional, comarcal o subcomarcal, pueden resumirse en los puntos siguientes:



Fotografía 25. Monocultivo de girasol. La Puebla del Río. (Sevilla).

¹⁶⁴. Estos problemas ambientales son citados por el Informe sobre Medio Ambiente de Andalucía de 1.987, elaborado por iniciativa de la Agencia de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía.

- Se aceleran los procesos erosivos, al no disponerse de barreras vegetales protectoras, labrarse terrenos en pendientes excesivas, y prolongarse los períodos de desnudez de los suelos.
- Se propicia la extensión de las plagas y enfermedades.
- Se empobrece el suelo por prácticas como la quema de rastrojos, la fertilización mineral química, la eliminación de los períodos de descanso de la tierra, la eliminación de leguminosas en las rotaciones, la ausencia de ganado, etcétera. Todas estas circunstancias son a la vez, motivo y causa de la ausencia de arbolado y de los bajos niveles de materia orgánica.
- Se merma y se perjudica la comunidad faunística, que no encuentra lugares de refugio y anidada en los amplios campos de cultivo, y se ve atacada por los múltiples tratamientos de que son objeto los labradíos y sembrados.

El modelo monocultor se extiende, en otras escalas, a otros tipos de espacios agrícolas como son los regadíos, y más localizadamente a áreas especializadas en ciertos cultivos como la vid.

Si se tienen en cuenta las características de la agricultura ecológica¹⁶⁵, a las que ya hemos hecho referencia, se observa que ésta se situaría en el polo opuesto al modelo que predomina en la agricultura andaluza. Mediante aquélla se favorece la biodiversidad, tanto faunística como florística, y se evita el monocultivo como uno de los grandes peligros de degradación genética que padece la agricultura actual. De igual modo, se sustituyen los tratamientos químicos por otros de alto contenido orgánico con objeto de renovar la vida de los suelos y descartar su empobrecimiento. Una vez levantada la cosecha, los restos de la misma se dejan sobre las tierras como una forma de protegerlas de la erosión y de enriquecerlas orgánicamente, aboliendo la práctica de la quema de rastrojos que tiene tan nefastas consecuencias ambientales, tanto en atmósfera como, sobre todo, en la destrucción que supone a nivel de vida en el suelo. Se alternan las leguminosas en las siembras, que, también, proporcionan mucha materia orgánica a los terrenos. Y, por supuesto, se descansan las tierras lo suficiente para no agotar su fertilidad natural, respetando, en la mayoría de los casos, los índices tradicionales de barbecho, que eran normales antes de la aparición de los abonos sintéticos, que a la larga provocan la muerte de los suelos y su inutilidad para un futuro no tan lejano.

¹⁶⁵. La Orden de 1 de diciembre de 1.995, de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía establece en la sección 4ª de su capítulo II, a partir del artículo 22 el fomento de la agricultura ecológica como una de las medidas horizontales encaminadas a introducir la práctica de métodos de producción agraria compatibles con la protección del espacio natural y la conservación del Medio Ambiente. Dicha Orden fue publicada en el B.O.J.A. nº 163, de 21 de diciembre de 1.995.

3.2.2. El Subsector Forestal.

Pero fuera del espacio agrícola se descubre una importante extensión del monocultivo, como en realidad, pueden denominarse las repoblaciones forestales que se vienen realizando desde los años cuarenta y que han llegado a crear unas 800.000 hectáreas de bosques monoespecíficos en base a un reducido número de especies forestales. El incremento de los incendios forestales, la pérdida de bosques o espacios arbolados de especies autóctonas, el empobrecimiento de la fauna, la aceleración de los procesos erosivos en ciertos casos, y la mayor exposición al ataque de plagas y enfermedades son las consecuencias ambientales más destacables del monocultivo forestal. El caso de las repoblaciones de eucaliptos, fundamentalmente en la provincia de Huelva, es paradigmático en este sentido. Los eucaliptales han llegado a ocupar en esta provincia, aproximadamente, una tercera parte de su superficie forestal, suponiendo cerca de un 70% del total de sus bosques¹⁶⁶. Afortunadamente, la situación se ha revertido y las reforestaciones actuales están sustituyendo los eucaliptos por otras especies más adaptadas, con más revalorización ecológica y más rentables, a largo plazo. Gracias al Programa de Forestación de Tierras Agrícolas las especies predominantes en la repoblación empiezan a ser las encinas y alcornoques¹⁶⁷, en las comarcas de la Sierra y los Andévalos, junto a un buen número de árboles frutales.

¹⁶⁶. “El impacto ambiental de las grandes repoblaciones de eucaliptos ha sido notable por el paulatino empobrecimiento de la diversidad biológica, ya que tanto especies animales como vegetales no encuentran el cobijo adecuado en plantaciones monoespecíficas. Por suerte, actualmente se inicia una tímida regresión del eucaliptal”.

GRUPO DE DESARROLLO RURAL ADRAO (ASOCIACIÓN DE DESARROLLO RURAL DEL ANDÉVALO OCCIDENTAL): “Diagnóstico de la situación del Andévalo Occidental de Huelva.” Pág. 6. (Estudio inédito).

¹⁶⁷. ESPECIES UTILIZADAS EN % EN LA FORESTACIÓN DE TIERRAS AGRARIAS.

C.C.A.A.	Pinos	Quercíneas	Otras frondosas	Otras coníferas	TOTAL
Andalucía	9,00	69,00	20,00	2,00	100
Castilla-La Mancha	56,64	35,52	7,23	0,61	100
Extremadura	1,65	95,32	3,03	0,00	100
Murcia	22,00	19,00	59,00	0,00	100



Fotografía 26. Repoblación de olivos. Beas. (Huelva).

No obstante, la repoblación masiva a base de eucaliptus ha dejado sus secuelas, como el retroceso del bosque mediterráneo y de los espacios arbolados con especies autóctonas, que ahora empiezan a recuperarse, también debido a la mayor ayuda económica que reciben éstas, la merma producida en la protección de los suelos que les proporciona la capa vegetal, el empobrecimiento de la fauna, y, por último, la puesta en peligro de las propias masas boscosas a causa del ataque de la “Phoracanta”.



Fotografía 27. Eucaliptal. Andévalo Oriental. (Huelva).

3.2.3. Corolario.

La actividad agraria, como hemos puesto de manifiesto en otros apartados de este trabajo, ha evolucionado tras un objetivo fundamental, que es la obtención de los máximos rendimientos, y para ello se han incrementado los ritmos de los cultivos y las entradas de productos ajenos al sector; como fertilizantes, fitosanitarios, herbicidas, pesticidas, plaguicidas; tendiendo, también, hacia la especialización productiva, todo ello dentro del marco de la máxima mecanización posible¹⁶⁸. La intensificación ha supuesto el incremento de la artificialidad del sistema productivo, expresado en mayores consumos de productos químicos; la utilización de especies vegetales genéticamente seleccionadas, que producen altos rendimientos en condiciones predeterminadas; el incremento de los índices de mecanización; la eliminación, casi total, de las reutilizaciones; y, en una u otra medida, el aumento de la presión sobre los recursos naturales.

La actividad agraria, por tanto, continúa siendo un elemento fundamental para definir la estructura económica y territorial de Andalucía. Esta Comunidad Autónoma mantiene un peso relativo de la agricultura superior a la media nacional, tanto en porcentaje de población ocupada, con cuatro puntos por encima, como en la contribución del sector a la generación de valor añadido, en donde la diferencia entre ambos datos se incrementa. Por provincias, únicamente Málaga y Cádiz ofrecen unos valores próximos a la media nacional, debido al peso de los sectores terciario e industrial, respectivamente, en tanto que, las provincias de Almería, Jaén y Córdoba, aparecen como las más agrarias de la región.

¹⁶⁸. EVOLUCIÓN DEL PARQUE DE MAQUINARIA EN ESPAÑA.

Años	Tractores (T)		Motocultores (M)		Cosechadoras Miles	CV/100 Has. Sólo T + M
	Miles	Miles CV	Miles	Miles CV		
1.970	260	11.642	72	619	31,5	59,8
1.975	379	18.719	148	1.736	39,7	98,2
1.980	524	27.731	221	2.834	41,6	119,1
1.985	633	34.429	271	3.750	45,1	157,4
1.990	740	42.111	280	3.642	51,2	195,3
1.991	756	43.194	281	3.668	51,7	269,9
1.992	766	43.995	281	3.663	50,8	224,1
1.993	775	44.849	283	3.650	49,0	231,4
1.994	790	45.890	278	3.621	49,0	230,4
1.995	805	47.131	279	3.624	49,2	270,9
1.996	823	48.648	281	3.721	49,4	281,7
1.997	841	50.111	282	3.738	49,7	-

FUENTE: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Elaboración propia.

Los indicadores generales de la Producción Final Agraria manifiestan una tendencia creciente. Aunque naturalmente, en una actividad tan dependiente de los factores climatológicos, siempre se encuentran años pico, que provocan un descenso en las magnitudes del siguiente. En cuanto a los subsectores que componen la Producción Final Agraria, debe recordarse que la correspondiente al subsector agrícola absorbe hasta casi el 80% del total, mientras que el forestal se queda en menos del 5%¹⁶⁹.

Hasta aquí hemos realizado el diagnóstico de la situación medioambiental de la Comunidad Autónoma de Andalucía, a finales de la década de los ochenta y principios de los noventa, en relación, fundamentalmente, a las incidencias en ese estado de las actividades agrarias. A continuación, se recoge lo que el Informe de Medio Ambiente, elaborado por la Agencia de Medio Ambiente, referido a 1.991, había diagnosticado como los principales estrangulamientos medioambientales de la estructura productiva regional:

“El patrimonio natural de Andalucía ha venido siendo elogiado desde muy antiguo. No obstante, Andalucía es una Comunidad Autónoma subdesarrollada (si nos atenemos a los indicadores convencionales más usualmente utilizados). Esta contraposición entre pobreza y dotación de recursos aparece así, como un primer síntoma de que el uso de éstos no ha ido por los caminos necesarios para conducir al desarrollo; es decir, que la gestión social de los recursos no ha sido, en este sentido, la más adecuada.

A continuación, se exponen los principales rasgos que tiene la economía andaluza desde el punto de vista medioambiental; es decir, el tipo y grado de las incidencias de las actividades productivas en el medio ambiente andaluz [...]

La agricultura andaluza, como sector que se nutre directamente de recursos naturales como el agua, el suelo o el clima, ejerce una decisiva influencia sobre el medio ambiente. Dicha influencia puede ser catalogada bien por los efectos derivados de la agricultura tradicional, bien por los de la nueva agricultura de cultivos extratempranos o forzados. Los impactos de estos dos tipos de agricultura quedan resumidos en el siguiente listado:

1. El 17% de la superficie cultivada está ocupada, actualmente, por terrenos marginales; ello tiene consecuencias importantes desde dos puntos de vista (el estrictamente económico y el ambiental): los menores grados de productividad y la exclusión de dichos terrenos de su vocación forestal, con la importancia que ello tiene sobre el equilibrio en el medio físico.

¹⁶⁹. En concreto, según datos de la memoria de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, correspondiente al año 1.998, la producción final agraria en este año descendió un 7% respecto al año anterior; que fue uno de los años pico; representando la del subsector agrícola un 81,74%; la ganadera, un 14%; y la forestal, algo menos del 2%.

2. Las prácticas agrícolas inadecuadas contribuyen a la intensificación de los procesos erosivos (aporte excesivo de abonos, uso de herramientas y suelos inadecuados, abuso de drenajes, ausencia de rotaciones de cultivos...), erosión que, a su vez, incide de forma directa sobre la contaminación de las aguas y la reducción de capacidad de las cuencas hidrográficas por sedimentación.
3. La agricultura andaluza consume, aproximadamente, el 27% de los plaguicidas y fertilizantes usados en España; es de destacar aquí que lo grave no es el uso masivo de dichos productos químicos, sino su utilización poco racional. El uso excesivo e incontrolado de tales productos provoca la acumulación de sustancias en el suelo, especialmente metales pesados, que reducen su fertilidad, generan sustancias nocivas en las recolecciones o pueden ser arrastradas hacia las aguas subterráneas o superficiales.
4. El consumo excesivo de agua, especialmente agravado en las zonas litorales en la explotación de cultivos forzados, ha producido problemas de sobreexplotación que pueden poner en entredicho los logros económicos conseguidos hasta la fecha en las mencionadas zonas.
5. La utilización del plástico, propiciada por la expansión de los cultivos extratempranos en el litoral andaluz, produce efectos negativos de enorme importancia.
6. El avance de la ganadería intensiva, en detrimento de la extensiva, conlleva agravar la incidencia medioambiental de este subsector. La estabulación de animales sin las medidas preventivas pertinentes provoca la producción de malos olores y problemas sanitarios a las poblaciones cercanas, al mismo tiempo que la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas derivada de la eliminación de los residuos¹⁷⁰.

Por tanto, no se puede afirmar que las instancias públicas sean desconocedoras de la variedad e intensidad de los graves deterioros medioambientales que las prácticas agropecuarias ocasionan en el entorno en el que se desenvuelven.

La creciente tecnificación de la moderna agricultura es un fenómeno que preocupa a amplias capas de la población, y concretamente del mundo científico y rural. Son numerosas las investigaciones en curso y las experiencias consumadas sobre técnicas agrícolas que buscan la superación de la dependencia de la química, retomando, de una u otra manera los métodos tradicionales que ofrecen una mejor

¹⁷⁰ Citado por el Informe sobre Medio Ambiente de Andalucía, en 1.991, elaborado por iniciativa de la Agencia de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía.

sintonía con la naturaleza y sus recursos¹⁷¹. Dentro de estas nuevas tendencias una de las que presenta mejores perspectivas de desarrollo es la de la agricultura ecológica¹⁷². Esta técnica de cultivo, que se está incentivando como una de las medidas del Programa Agroambiental de la Unión Europea, con subvenciones y ayudas que cofinancian los Estados miembros y las regiones autónomas, persigue una serie de objetivos muy interesantes de cara al mantenimiento de los recursos naturales y la biodiversidad, que se exponen a continuación:

- Producir alimentos de alta calidad, lo que está siendo muy bien recibido por los consumidores, que ven, de esta forma, una alternativa en los mercados, para la adquisición de productos naturales con una notable mejora de la calidad organoléptica sobre los que habían invadido las redes de comercialización en los últimos años.
- Permitir al agricultor una mayor independencia y asegurar la existencia de pequeñas explotaciones familiares, así como el rendimiento suficiente para vivir de su trabajo.
- Evitar el derroche de energía y materias primas, utilizando menos abonos, pesticidas y productos originados de la síntesis química, en general.
- Proteger el sistema y equilibrio ecológico a lo cual contribuye el hecho de que no se usan ni insecticidas ni herbicidas químicos, con lo que se cumpliría, al mismo tiempo, una de las finalidades de la nueva Política Agraria Común de la Unión Europea, cual es la función del agricultor como protector de la naturaleza, en interés de la generalidad de la ciudadanía.

La agricultura biológica se rige por unos criterios de autoabastecimiento y utilización de todos los recursos naturales, por unas pautas de reencuentro con la naturaleza, de preocupación por el suelo, la erosión, la fertilidad; preocupación por la salud humana y animal, ante los ya cotidianos riesgos de residuos tóxicos; y, también, por un deseo de recuperar tradiciones culturales y espacios geográficos ricos en posibilidades.

¹⁷¹. “El concepto de Agricultura Sostenible es consecuencia del debate social sobre cómo continuar incrementando la producción de alimentos y fibras para satisfacer las necesidades de una población mundial creciente, manteniendo la competitividad en precios y calidades reclamados por el comercio internacional, y conservando (o mejorando) el medio ambiente, así como los recursos naturales necesarios para la producción. Es una Agricultura que se sitúa entre la agricultura productivista y la agricultura ecológica, y que se implementa mediante la utilización eficiente de los ‘inputs’ y tecnologías agrarias”.

GRISOLÍA, S.: “Prólogo.” En *Agricultura sostenible*. Edición coordinada por JIMÉNEZ DÍAZ, R. M. y LAMO DE ESPINOSA, J. AGROFUTURO LIFE y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1.997. Pág. IX.

¹⁷². La letra a) del apartado 1 del artículo 2 del Reglamento (CEE) nº 2.078/1.992, del Consejo, de 30 de junio de 1.992, sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural, publicado en el DOCE de 30 de julio de 1.992, nº 215 de la serie L, dispone que el régimen de ayudas podrá incluir las destinadas a los agricultores que se comprometan “a reducir sensiblemente la utilización de fertilizantes y/o productos fitosanitarios o a mantener las reducciones ya iniciadas o introducir o mantener métodos de agricultura biológica”, siempre que ello tenga efectos positivos para el Medio Ambiente y el espacio natural. Se utilizan indistintamente los términos ecológica, biológica u orgánica, para describir la agricultura que no utiliza insumos ajenos a los procesos naturales.

De manera contraria a lo que se piensa, los agricultores orgánicos no han retrocedido a una agricultura como la de los años treinta. Al mismo tiempo que intentan evitar o restringir el uso de fertilizantes o pesticidas químicos, utilizan maquinaria agrícola moderna, que no destroza ni compacta las estructuras de los suelos, variedades de cosecha recomendadas, semillas certificadas, métodos adecuados para tratar los residuos orgánicos y llevan a cabo prácticas aconsejadas sobre la conservación de suelos y aguas¹⁷³. Normalmente, se organizan en complejos agrícola-ganaderos muy diversificados, con un total destierro del monocultivo, empleando elevadas tasas de mano de obra, no usan maquinaria pesada, y no se desprecia la tracción animal. “Hay que anotar también la progresiva mecanización de los trabajos agrícolas como causa de la reducción del censo de ganado de labor”¹⁷⁴.

En el cultivo ecológico se trabaja cuidadosamente el suelo y se evita todo aporte de productos que puedan perturbar los mecanismos biológicos y físico-químicos que se desarrollan en el suelo y en las plantas. Esto, a su vez, no se consigue sin una estructura múltiple e integral de la explotación, quiere esto decir, que la tenencia de ganado y la rotación de cultivos son necesarias para que los ciclos de producción se vean complementados por los aportes que proporcionan la variedad imprescindible a un desarrollo global y sin carencias de la estructura productiva.

Esta visión integral es la base de la agricultura orgánica y biológica, alimentando a las plantas sólo directamente a través del trabajo de la descomposición, realizado por los organismos vivos del suelo, esto es, potenciando la vida microbiana con una fertilización orgánica y natural, puesto que sólo estos microorganismos pueden elaborar todo lo que la planta necesita y en las proporciones adecuadas, evitando un crecimiento forzado, y haciendo que la planta se transforme en un alimento completo.

¹⁷³. Para profundizar en mayor medida en las prácticas agrarias recomendadas en la agricultura y ganadería ecológicas se pueden consultar, entre otros, UNIÓN DE PEQUEÑOS AGRICULTORES Y GANADEROS DE ANDALUCÍA: *Agricultura Ecológica*. Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos de Andalucía. Sevilla. 1.997; CÁNOVAS FDEZ., A. F.; HILGERS M.; JIMÉNEZ MEJÍAS, R.; MENDIZÁBAL VILLALBA, M. y SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, F.: *Tratado de Agricultura Ecológica*. Instituto de Estudios Almerienses. Almería. 1.993; COMITÉ ANDALUZ DE AGRICULTURA ECOLÓGICA: *La Práctica de la Agricultura y Ganadería Ecológicas*. CAAE. Sevilla. 2.002; COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS AGRÓNOMOS DE CENTRO Y CANARIAS: *Manual de Prácticas y Actuaciones Agroambientales*. Editorial Agrícola Española, SA y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1.996; o UNIÓN DE PEQUEÑOS AGRICULTORES Y GANADEROS DE ANDALUCÍA: *Prácticas Agrarias Respetuosas con el Medio Ambiente*. Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos de Andalucía. Sevilla. 1.997.

¹⁷⁴. TAMAMES, R. y RUEDA, A.: *Op. Cit.* Pág. 219.

“La cabaña menguó considerablemente entre los censos de 1.933 y 1.955, creando con ello graves problemas de abastecimiento de alimentos, lana y cueros, que presionaron fuertemente sobre nuestro comercio exterior. Al mismo tiempo, la reducción de la cabaña tuvo como consecuencia una separación entre agricultura y ganadería aún mayor que la ya tradicional en nuestro campo, que se caracteriza por un subsector pecuario con un peso relativamente bajo dentro de la producción final agraria”.

Ibidem.

3.3. Solicitudes y requisitos para su aprobación.

El Decreto de la Junta de Andalucía 73/1.993 dejaba, en su Disposición Final Primera la regulación del plazo de presentación de solicitudes para una regulación posterior, que fue la Orden de 27 de julio de 1.993.

Esta fue la norma que por primera vez reguló el período para presentar solicitudes al amparo del Programa de Forestación de Tierras Agrarias, al determinar su artículo 12, en su apartado segundo que el plazo para la presentación de solicitudes comprendería los meses de febrero y marzo de cada año. Mediante la Orden de 20 de marzo de 1.995¹⁷⁵, por la que se integran los textos del Decreto 73/1.993, de 25 de mayo y el Decreto que lo modificó 50/1.995, de 1 de marzo, sobre un régimen de ayudas para el fomento de inversiones de carácter forestal en explotaciones agrarias, se amplió el plazo fijado en la Orden anterior, al establecer en su artículo único que el plazo para la campaña de 1.995 quedaba ampliado hasta el 30 de abril de 1.995, en aras de conseguir una mayor eficacia para el desarrollo del Programa de Forestación de Tierras Agrarias en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Por consiguiente, entre el año 1.993 y el 1.996 los períodos de solicitudes regulados por las distintas normas del Programa en Andalucía han sido distintos en cada anualidad, dificultando la aceptación del mismo por parte de los agricultores, posibles beneficiarios de las subvenciones, junto al resto personas físicas y entidades jurídicas que pudieran acceder a ellas. Por todo ello, a modo de ejercicio simplificador, se presentan en la tabla siguiente:

Tabla 10. Plazo de presentación de solicitudes

AÑO	FECHA DE INICIO	FECHA DE TERMINACIÓN
1.993	31 de julio	15 de septiembre
Prórroga del 93	15 de septiembre	15 de octubre
1.994	1 de febrero	31 de marzo
1.995	1 de febrero	31 de marzo
1.996	20 de enero	20 de marzo

Mediante Orden de 15 de noviembre de 1.996¹⁷⁶, para la aplicación de un régimen de ayudas para fomentar inversiones forestales en explotaciones agrarias, por la que se modifica la de 28 de diciembre de 1.995¹⁷⁷, que había fijado el plazo de presentación de solicitudes entre el 20 de enero del año 1.996 y el 20 de marzo, se vuelve a variar el plazo de presentación de las solicitudes.

¹⁷⁵. Publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía número 55, de 6 de abril de 1.995.

¹⁷⁶. Publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía número 138, de 30 de noviembre de 1.996.

¹⁷⁷. Publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía número 8, de 19 de enero de 1.996.

Así, el artículo 2 de la Orden de 15 de noviembre de 1.996 modifica el artículo 11 de la Orden arriba citada determinando que “el plazo de presentación de las solicitudes se establece hasta el 15 de enero de cada año, pudiendo no obstante presentarse desde el 15 de noviembre del año anterior.”

Como se puede observar, el período establecido para la presentación de solicitudes es diferente cada año, desde el comienzo de la aplicación del Programa en Andalucía. Salvo para los años 1.994 y 1.995, en que coincide, esta variación de fechas no colabora en absoluto a la coordinación para la presentación de las instancias de solicitud, y ha conducido a la confusión y a la pérdida de la posibilidad de demandar las subvenciones en no pocas ocasiones.

Además, a pesar de que para el año 1.997 se anticipa la presentación de solicitudes, este adelanto no coincide con el establecido para el año siguiente, ya que como la Orden de 15 de noviembre de 1.996 no se publicó en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía hasta el día 30 de ese mes, fue imposible comenzar la presentación de solicitudes hasta, al menos, el mismo día 30 de noviembre de 1.996. No obstante, teniendo en cuenta la complejidad de la documentación requerida para acceder a las ayudas de forestación, se hace prácticamente imposible que se presentaran antes de mediados del mes de diciembre.

El Decreto 73/1.993 señalaba la forma de priorización de las solicitudes presentadas en base a diferentes criterios. Éstos han sido mantenidos en la legislación que posteriormente ha regulado la ejecución del Programa con pequeñas modificaciones. En Andalucía, se han tenido en cuenta la tipología del titular, la clase de aprovechamiento que se abandona y el territorio. La primera priorización era ésta, dentro de la del territorio se tenía en cuenta la tipología del titular y si fuera necesario se aplicaría la del tipo de aprovechamiento abandonado. La limitación que obligaba a priorizar entre las demandas de ayuda presentadas era la presupuestaria, ya que anualmente se consignan unas cantidades determinadas para la atención de estas subvenciones. Por supuesto, en la fijación del presupuesto anual para el Programa de Forestación de Tierras Agrarias en Andalucía hay que tener en cuenta la cofinanciación disponible, tanto por parte del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, como por la parte que asume la Administración de la Unión Europea. El orden de prioridad por el territorio indica que en primer lugar serán atendidas las solicitudes que se refieran a superficies sitas en las Zonas preferentes, de acuerdo con lo que establecía el mismo Decreto en su artículo 2, apartado 1, y, en segundo lugar, las que se refieran a terrenos situados en el resto del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía de acuerdo a lo regulado en el apartado 2 del mismo artículo.

La preferencia por la tipología del titular seguirá el siguiente orden de selección:

1. Solicitudes presentadas por agricultores a título principal que se hayan acogido en alguno de los dos años anteriores al abandono definitivo de la producción láctea o al arranque del viñedo en la superficie afectada.
2. Otros agricultores a título principal.
3. Otros titulares de explotaciones agrarias, siempre que más de un 25% de su renta declarada proceda de la actividad agrícola y residan en la misma comarca en la que se encuentra la superficie objeto de ayuda.
4. Las Entidades Públicas.
5. Los demás titulares de explotaciones agrarias que no estén comprendidos en los puntos anteriores.

Este criterio de la tipología del titular repite con exactitud absoluta las preferencias marcadas por la legislación del Estado español.

El tercer criterio de prioridad para la selección de los beneficiarios es la clase de aprovechamiento que se abandona y se establece el orden señalado a continuación:

1. Tierras ocupadas por cultivos herbáceos.
2. Barbechos y otras tierras no ocupadas.
3. Tierras ocupadas por cultivos leñosos en pendientes iguales o superiores al 25% y la mejora de alcornocales.
4. Pastizales.
5. Mejoras de montes abiertos y dehesas con los requisitos señalados en el artículo 4 del Decreto 73/1.993.
6. Eriales a pastos.
7. Resto de las superficies agrarias definidas en el artículo 4 y no contempladas anteriormente.

Finalmente, se establecen dos últimas razones de prioridad y la primera es que, si persisten solicitudes con la misma valoración, una vez aplicados los criterios anteriormente expuestos, se les dará preferencia a aquéllas presentadas como agrupaciones forestales y, la segunda, que será dirimente en situaciones idénticas el factor de una mayor proporción de ingresos procedentes de la actividad agrícola. Parece poco adecuado colocar como último motivo para priorizar las instancias el hecho de tener una renta agraria superior, ya que muy probablemente, llegados a este punto se haya resuelto la concesión de las subvenciones en base a los criterios aplicados antes que éste.

Se ha comentado la complejidad de la documentación a presentar para poder tener acceso a las ayudas de forestación. La más importante de la que se requiere hace referencia al proyecto que exige la legislación autonómica. Se trata de una memoria técnica o proyecto que se halle debidamente firmada por un técnico competente, acompañado de los planos de las parcelas a forestar. Como consuelo, se puede comentar que los gastos producidos por el acopio de esta documentación pueden incluirse entre los costes subvencionables como de forestación.

La Orden de 27 de julio de 1.993¹⁷⁸ establece en su Anexo 5 el modelo de memoria técnica, en la que inserta los siguientes apartados:

1. Especies a forestar.
2. Método de forestación.
3. Época de forestación.
4. Actuaciones previas sobre la vegetación que se abandona.
5. Preparación del terreno para la repoblación.
6. Altitud de la parcela.
7. Exposición.
8. Pendiente media.
9. Pedregosidad o rocosidad del suelo.
10. Tipo de suelo.
11. Mejoras de superficies forestales y alcornocal.

En cuanto a la financiación que asume cada Administración de las que participa en la cofinanciación de estas ayudas, a continuación, se presenta una tabla con la parte que asume cada una en la Comunidad Autónoma de Andalucía:

Tabla 11. Participación en la cofinanciación de las ayudas

ADMINISTRACIÓN PARTICIPANTE	PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN
Sección Garantía del F.E.O.G.A. de la Unión Europea	75'00
Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	12'50
C. de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía	12'50
TOTAL DE LA FINANCIACIÓN	100'00

Como se observa la mayor parte de la financiación procede de los fondos europeos, repartiéndose el 25% restante entre las Administraciones estatal y autonómica en proporciones iguales.

¹⁷⁸. Publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía número 83, de 31 de julio de 1.993.

3.4. Tramitación de los expedientes de ayudas.

Una vez que las solicitudes han sido presentadas, continúa la tramitación de las subvenciones como en cualquier procedimiento administrativo, ajustándose a las normas específicas de implantación, convocatoria y desarrollo de las ayudas, y en defecto de estas normas o por lagunas en ellas, aplicando lo dispuesto por la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común. De esta forma, si faltara en el expediente documentación que tuviera que aportar el solicitante se le puede dar un plazo de 10 días para completar su petición de ayuda a la forestación. Una vez completa la documentación requerida y en base a los criterios de prioridad, antes expuestos, se conceden las ayudas con el límite presupuestario que haya en el ejercicio económico de que se trate.

Concedidas las ayudas, el trámite siguiente es el de la certificación por los técnicos competentes de las delegaciones provinciales de la Consejería de Agricultura y Pesca. En cada una de las ocho provincias andaluzas existe una Delegación y, dentro de su organigrama el Servicio de Promoción Rural, que depende de los servicios centrales de la Consejería donde la Dirección General de Información y Gestión de Ayudas es la principal responsable de la gestión del Programa de Forestación de Tierras Agrarias en la Comunidad Autónoma. Serán los técnicos de este Servicio los encargados de realizar las certificaciones de los trabajos ejecutados, pero es posible que otros técnicos de las delegaciones provinciales participen en las labores de certificación debido el gran número de ellas que hay que realizar durante la campaña, si lo permiten sus ocupaciones.

Así, una vez ejecutadas las obras necesarias para la forestación en toda la superficie a repoblar, se realiza la certificación en toda la explotación o en parte de ella. Los técnicos de las delegaciones provinciales, una vez recibida la notificación del beneficiario de que los trabajos han sido finalizados, visitan la explotación y comprueban que los trabajos se hayan realizado conforme al proyecto presentado y a la normativa aplicable. De ser así, emiten el informe técnico favorable. Se pueden realizar dos certificaciones por cada expediente aprobado, siendo una de ellas certificación parcial, es decir, la que se efectúa cuando se ha repoblado parte de la superficie total a forestar, y la otra, la certificación final de los trabajos ejecutados. Esto se permite cuando la forestación se va a llevar a cabo en varios años sucesivos.

Este es el trámite esencial para poder obtener las ayudas aprobadas. Una vez efectuada la certificación, la Administración está en condiciones de reconocer la deuda con el beneficiario de la subvención y, éste de reclamar su pago. Los informes técnicos favorables acreditan que las obligaciones a las que se comprometían los solicitantes se han cumplido correctamente por lo que, ahora, es la Administración la que tiene que cumplir el compromiso adquirido al aprobar la subvención.

Cuando los trabajos de forestación han terminado y, durante los cinco años que siguen, se concede al titular de la explotación una prima de mantenimiento de la repoblación forestal efectuada. La comprobación de que la plantación se encuentra en buenas condiciones y que sigue adelante se efectúa, durante estos años, mediante las visitas de los técnicos a la superficie forestada dos veces al año. Una comprobación se hace en verano, para verificar que se han llevado a cabo los cuidados y trabajos de conservación de la plantación, y otra en invierno para certificar la reposición de marras. Es decir, para asegurarse de que se ha repuesto el número mínimo de plantas que marca la normativa autonómica.

Aparte, los agricultores tienen el derecho de seguir percibiendo unas primas compensatorias durante quince años más. En este período las visitas se harán aleatoriamente, mediante muestras de aquellas explotaciones que puedan considerarse que tienen un mayor riesgo de desviarse de los fines de las subvenciones. Lógicamente, es este un plazo de tiempo muy extenso y sería materialmente imposible seguir realizando visitas pormenorizadas a todas las plantaciones, además, de seguir atendiendo las nuevas solicitudes que se presentan anualmente.

4. LA APLICACIÓN DEL PROGRAMA DE FORESTACIÓN DE TIERRAS AGRARIAS EN LA PROVINCIA DE HUELVA.

4.1. Introducción.

La provincia de Huelva, por sus especiales características geográficas y biológicas ha sido muy importante en el desarrollo del Programa de Forestación de Tierras Agrarias en la Comunidad Autónoma de Andalucía. La riqueza natural de la superficie que abarca administrativamente la provincia onubense es indiscutible y, no sólo, por su cada vez más acreditado valor paisajístico, lleno de contrastes y variedad visual, sino también por su diversidad biológica. “El territorio onubense contiene espacios de gran valor paisajístico y biológico, hasta tal punto que podríamos hablar de una provincia privilegiada de ecosistemas naturales”¹⁷⁹.

El Programa de Forestación de Tierras Agrarias representa para la provincia de Huelva una gran posibilidad de futuro para armonizar el desarrollo rural y estimular la economía provincial, interviniendo positivamente en el Medio Ambiente, sin degradar las riquezas naturales de la vieja Onuba. Hay que reconocer que, aunque

¹⁷⁹. BALBÁS RIPOLL, MARÍA y SENRA GONZÁLEZ, SABINO: “Espacio natural y Medio Ambiente en la provincia de Huelva.” En *Huelva en su historia, 4. Territorio, Población, Economía, Sociedad*. Edición al cuidado de MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, JUAN A. y PEREZ-EMBED WAMBA, JAVIER. Arsgraphica, SL. Huelva. 1.992. Pág. 35

el Programa se enfoca a la forestación de tierras agrícolas pueden acogerse a él otras superficies que, aún siendo de carácter agrario, no ofrecen una productividad suficiente para sostener el nivel de vida de las personas que las trabajan. Además, se han producido en los últimos tiempos una serie de actividades perjudiciales para el entorno natural y que hay que reconducir; siendo este Programa una posibilidad importante para paliar los efectos negativos producidos y para conservar el medio ambiente en el mejor estado posible.

“La conservación del patrimonio natural y el desarrollo económico, no son contradictorios, sino muy al contrario, están unidos inexorablemente. El desarrollo económico no puede subsistir sobre una base de recursos deteriorada medioambientalmente, y el medio ambiente no puede protegerse cuando el crecimiento no tiene en cuenta los costes de la destrucción ambiental”¹⁸⁰.

Por tanto, podemos concluir que una adecuada aplicación del Programa de Forestación de Tierras Agrarias en el territorio onubense podría contribuir eficazmente a lograr la compatibilidad del desarrollo económico y social de las comarcas provinciales con el mantenimiento de unos niveles necesarios de bienestar medioambiental. La inyección económica que suponen las subvenciones a la forestación en ciertas comarcas más deprimidas de la provincia evitaría el recurso fácil de explotar de manera desordenada los recursos naturales. Las repoblaciones forestales no pueden constituir por sí solas el elemento decisivo para sacar de la penuria económica estas comarcas, pero si pueden ser un complemento sustancial, generador de nuevos puestos de trabajo y estimulante para la creación de empresas dedicadas a la realización de labores de repoblación forestal.

Principalmente, son dos las comarcas que se encuentran más deprimidas a nivel provincial. Ambas son zonas que han dependido durante mucho tiempo, casi en exclusiva, de un tipo de actividad, que, además, ha contribuido notablemente al empobrecimiento medioambiental de sus espacios geográficos. Se trata de la actividad minera extractiva que ha dominado durante generaciones el medio de vida en el Andévalo Minero y en la Cuenca Minera de Riotinto. Estas dos comarcas tienen otros aspectos en común, aparte de su dedicación a la minería. Ambas se encuentran enclavadas geográficamente en la transición del Andévalo onubense y la Sierra de Huelva. Y en las dos el declive de la extracción de minerales ha venido a producirse coincidiendo en el tiempo. En la comarca de la Cuenca Minera; que comprende los municipios de Zalamea la Real, El Campillo, Minas de Riotinto,

¹⁸⁰. ÁVILA FERNÁNDEZ, D.: “Monográfico de Educación Ambiental.” En Borrador de la Revista de Educación Ambiental nº 7 y 8. CE y C. Junta de Andalucía. 1.991. (Citado por BALBÁS RIPOLL, MARÍA y SENRA GONZÁLEZ, SABINO: “Espacio natural y Medio Ambiente en la provincia de Huelva.” En *Huelva en su historia, 4. Territorio, Población, Economía, Sociedad*. Edición al cuidado de MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, JUAN A. y PEREZ-EMBED WAMBA, JAVIER. Arsgraphica, SL. HUELVA. 1.992. Pág. 35.)

Campofrío, Nerva, La Granada de Riotinto y Berrocal; se había producido, a partir de la década de los sesenta del siglo XX una forestación a base de eucaliptus abusiva que había degenerado la tierra mermando las reservas de agua, que no eran muy abundantes. Esta zona había sufrido, desde avanzada la mitad del siglo anterior, una terrible deforestación ya que el mineral extraído se quemaba al aire libre para lo cual era necesario una gran cantidad de combustible, que no era otra cosa que los árboles propios del área minera.

“Los perjuicios derivados de este procedimiento alcanzarán, así, su cota máxima en torno a los años 80, cuando sólo en Riotinto la quema de mineral en grandes pilas llega a prolongarse entre seis y doce meses, desprendiendo hasta 600 toneladas de gases tóxicos diariamente. Los efectos de estos días de ‘manta’, en los que el trabajo se hacía imposible en la corta... superaban con mucho el área de las minas y multiplicaban sus perjuicios afectando tanto a la salud de la población como a la contaminación de las aguas y a la ruina de los cultivos”¹⁸¹.

Como vemos, estos sistemas llamados de “cementación artificial”, y también conocidos como “calcinaiones al aire libre” o “teleras” eran tremendamente perjudiciales para el medio ambiente, no sólo por la inmediata deforestación brutal que ocasionaban, sino por la contaminación atmosférica, de las aguas, de los cultivos y del ganado, que al abreviar en aguas contaminadas caía enfermo.

Actualmente, se han llevado a cabo varios intentos para dinamizar la comarca, entre ellos se cuenta la instalación de un Hospital Comarcal en Minas de Riotinto y las actividades que lleva a cabo la Fundación Río Tinto. Se intenta fomentar, también, el turismo rural como una alternativa más. Por otra parte, destaca la plantación de varias hectáreas de naranjos por parte de la Compañía Río Tinto Fruit, que ha generado puestos de trabajo en la Cuenca Minera.

La comarca del Andévalo Minero está formada por varios municipios entre los que destacan El Cerro de Andévalo, Calañas, Cabezas Rubias, Alosno, la entidad local menor de Tharsis, dependiente del anterior, Santa Bárbara de Casa, Villanueva de las Cruces, Paymogo, La Puebla de Guzmán y los poblados mineros de San Telmo y Valdelamusa, dependientes del ayuntamiento de Cortegana. En esta zona también fue excesivamente abundante la repoblación a base de eucaliptus y, actualmente, el Programa de Forestación de Tierras de Labor está teniendo bastante éxito entre los titulares de explotaciones de esos términos municipales. Por otra parte, la actividad minera continúa en parte y, se ha instalado una empresa con capital suizo para la

¹⁸¹. PEÑA GUERRERO, María Antonia: *La provincia de Huelva en los siglos XIX y XX*. Diputación Provincial de Huelva. Huelva. 1.995. Pág. 114.

explotación de viñedos, ya que la zona reúne las condiciones climáticas ideales, según los estudios previos que se han realizado.

Por consiguiente, el Programa de Forestación con la cofinanciación de la Unión Europea y del Estado español es una oportunidad que no se debe dejar escapar para impulsar y acelerar el desarrollo económico de las comarcas onubenses y para impregnar en nuestros pueblos un progreso necesario para la digna supervivencia y la realización de los pobladores de estas tierras. Además, el Programa no sólo colaborará en la recuperación económica de las comarcas más deprimidas, sino también, en la necesaria restauración y conservación medioambiental de un espacio tan rico en ecosistemas y paisajes como el onubense.

4.2. Descripción física de la provincia.

La provincia de Huelva tiene una superficie de 10.085 kilómetros cuadrados, limitando al Oeste con Portugal, al Norte con la provincia extremeña de Badajoz, al Este con la provincia de Sevilla, y al Sur con el Océano Atlántico. La división administrativa se compone de 79 municipios, siendo el de mayor extensión superficial el de Almonte con 867 kilómetros cuadrados, y el más pequeño el término municipal, enclavado en la Sierra onubense, de Los Marines. En cuanto a los restantes términos municipales, la mayoría de ellos ocupa unas superficies de dimensiones intermedias.

Como se ha adelantado más arriba, la provincia de Huelva tiene una gran variedad y está llena de contrastes. En la zona de la Sierra el paisaje forestal lo dominan las especies propias del área, castaños y encinas. A continuación, nos encontramos con el Andévalo, en que la actividad minera ha dominado la actividad económica durante mucho tiempo. También, se dan actividades agrícolas y ganaderas. El paisaje forestal lo han compartido encinares y pinos, produciéndose en las últimas décadas una extensa repoblación forestal a base de eucaliptus. En el Andévalo se enclavan las dos subcomarcas de las que hemos hablado más arriba, el Andévalo Minero y la Cuenca Minera. La penúltima de las comarcas onubenses, antes de llegar a la Costa sería la Campiña donde los paisajes predominantes se los reparten los cereales y las viñas, aunque éstas van cada vez a menos. Por último, la Costa, comarca donde se encuentra la capital, y cuyo principal recurso es el turismo; aunque en la última década se han extendido los cultivos de fresa en muchas zonas de los municipios costeros. La repoblación de eucaliptus también se hizo presente en estas comarcas.

A efectos del Programa de Forestación de Tierras Agrarias la compartimentación en comarcas varía un poco de la división natural que se ha expuesto en el párrafo anterior. Estas diferencias no son extrañas, pues dependiendo de los objetivos que se persigan, el repartimiento de las distintas áreas provinciales puede variar un

poco, aunque no en lo sustancial. Así, a efectos de la Política Sanitaria, las diversas zonas de salud, también son algo distintas.

De esta forma, según criterios agrarios, podemos distinguir la comarca de la Sierra que comprende 29 municipios, caracterizada por sus ocupaciones forestales, explotaciones ganaderas y dehesas, además de algunas extracciones mineras. Después de la Sierra encontramos el Andévalo Occidental, que abarca 15 municipios y sus características son similares a la Sierra, como área vecina que es, pero sus suelos no tienen las posibilidades de la zona serrana. Compartiendo una superficie continua se sitúa el Andévalo Oriental, que se identifica, prácticamente, con la Cuenca Minera que mencionamos más arriba más los municipios de Valverde del Camino y Calañas. Según la división geográfica de carácter agrícola, la Costa comprende siete municipios caracterizados por la dedicación turística y los cultivos freseros y de cítricos. Por último, el Condado se divide en dos áreas geográficas agrícolas el Condado Campiña, con 14 municipios, en el que predominan los cereales y la vid y el Condado Litoral que comparte las notas definitorias del Condado Campiña y de la Costa y que tiene cinco términos municipales en sus límites territoriales.

Las diferentes comarcas se disponen de forma gradual en cuanto a altitud e influencia de los vientos, que llegan del Océano Atlántico directamente a la Costa y, después, a las comarcas más interiores. Esto condiciona los distintos climas que predominan en cada zona, siendo las precipitaciones más abundantes en la Sierra, y por tanto, las plantaciones más adecuadas a cada circunstancia climática. Las temperaturas son suaves en toda la provincia, aunque las heladas son escasas, se producen con más frecuencia en el Andévalo y la Sierra. La suficiencia de aguas en la provincia se debe, en parte, al camino que recorre el río Guadiana por sus tierras y, por otra, a los embalses que existen en la Sierra y el Andévalo.

Como hemos puesto de manifiesto más arriba el espacio onubense ha estado ocupado tradicionalmente por explotaciones forestales. La situación de los aprovechamientos de las superficies de la provincia se describe de manera clara, a comienzos de la puesta en marcha del Programa de Forestación de Tierras de Labor de la manera siguiente:

“En los aprovechamientos del territorio onubense destaca la enorme significación territorial y socioeconómica de los aprovechamientos forestales en contrapartida de la muy reducida entidad que presentan las tierras de cultivo”¹⁸².

¹⁸². BALBÁS RIPOLL, MARÍA y SENRA GONZÁLEZ, SABINO: “Espacio natural y Medio Ambiente en la provincia de Huelva.” En *Huelva en su historia, 4. Territorio, Población, Economía, Sociedad*. Edición al cuidado de MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, JUAN A. y PEREZ-EMBID WAMBA, JAVIER. Arsgraphica, SL. Huelva. 1.992. Pág. 37.



Fotografía 28. Pinar litoral. Punta Umbría. (Huelva).

Según los datos aportados por María Balbás Ripoll y Sabino Senra González, en el trabajo citado anteriormente, elaboramos la siguiente tabla que presenta los distintos tipos de aprovechamientos a los que se dedicaban las tierras de la provincia de Huelva en el año 1.991, es decir, apenas dos años antes de la iniciación del Programa de Forestación. Se expresa el número de las hectáreas dedicadas a cada aprovechamiento y el porcentaje que representa con respecto al total de la extensión superficial de la provincia. Como podemos observar, las tierras de cultivo representan una extensión muy pequeña en comparación con la superficie de terreno ocupada por las explotaciones forestales.

Tabla 12. Principales aprovechamientos en la provincia de Huelva

APROVECHAMIENTOS	MILES DE HECTAR.	PORCENTAJE
Terrenos cultivados	192'1	19'00
Prados y pastizales	30'3	3'00
Explotaciones forestales	611'9	65'69
Otras superficies	124'8	12'31
TOTAL PROVINCIAL	1008'5	100'00

Los aprovechamientos forestales estaban dominados por especies foráneas. Como se ha apuntado en epígrafes anteriores dominaban las repoblaciones efectuadas con eucalipto tanto *Globulus* como *Camaldulensis*. Estas especies representaban 37.615 hectáreas en 1.952, pasando a superar las 228.400 hectáreas en el año 1.991. Por otra parte, se detecta la presencia de pinos (*Pinus Pinea* y *Pinus Pinaster*), debido a las repoblaciones llevadas a cabo por el Instituto para la Conservación de la Naturaleza, en toda la provincia. Son muy representativas las repoblaciones forestales de pino piñonero ejecutadas en la Costa y en el Condado Litoral.

Los alcornoques y encinas son las especies que han caracterizado tradicionalmente a la provincia de Huelva y, afortunadamente, se están recuperando gracias al Programa de Forestación de Tierras Agrarias, después de haber pasado una etapa de regresión y su sustitución por eucalipto. Estas especies dominan el paisaje de los dos Andévalos y de la Sierra, donde comparten más el protagonismo con el castaño.

En cuanto al 19'00% que representaban las tierras de cultivo, se basaban en los cereales del Condado Campiña junto con el olivo y los viñedos y los cultivos freseros de la Costa y el Condado litoral, donde también había un buen número de explotaciones de cítricos, que han ido en aumento.

El 3'00% de prados y pastizales se distribuye por todas las comarcas, a excepción de la Costa, y su aprovechamiento es, fundamentalmente, de tipo ganadero. Éste es muy frecuente en las dehesas de los dos Andévalos, el Oriental y el Occidental y en la Sierra onubense, siendo principalmente, de engorde de ganado porcino en la zona serrana.

En cuanto al resto de superficies de la provincia, se reparten entre playas, núcleos urbanos y polígonos industriales, destacando entre éstos el Polo Químico de Promoción Industrial situado entre los términos municipales de la capital y Palos de la Frontera¹⁸³.

4.3. Tramitación de los expedientes del Programa de Forestación de Tierras Agrarias en la provincia de Huelva.

La principal responsable de la gestión del Programa de Forestación en el territorio onubense era la Delegación Provincial de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Para ello contaba con una red descentralizada de oficinas que se ubican en las distintas comarcas agrarias para facilitar el acceso de los interesados

¹⁸³. Para profundizar en el conocimiento de los terrenos ocupados por el Polo de Promoción Industrial y Desarrollo se puede consultar: VV. AA.: *El Puerto de Huelva. Historia y Territorio*. Autoridad Portuaria de Huelva. Huelva. 1.999.

a la información y evacuar aquellas consultas a las que puedan responder. Se trata de las Oficinas Comarcales Agrarias (OCA) que se reparten por toda la provincia. Y cuya competencia no es exclusiva en temas de forestación, sino que se extiende a todas las atribuciones que tiene la Delegación Provincial.

En la Sierra, teniendo en cuenta que es la comarca que comprende un mayor número de términos municipales existen dos Oficinas Comarcales, una en Aracena y otra en Cortegana, distribuyendo así la carga de trabajo de los municipios más occidentales y de los más orientales. Por lo que respecta a los dos Andévalos, sus Oficinas Comarcales Agrarias se encuentran situadas en Puebla de Guzmán para el Andévalo Occidental y en Valverde del Camino para la comarca del Andévalo Oriental. La OCA del Condado Litoral se ubica en Almonte, dando así cobertura a los municipios de esa demarcación que se encuentran más alejados de la capital onubense. En el Condado Campiña existe una Oficina Comarcal en el municipio de La Palma del Condado, que había sido durante muchos años un importante centro productor de vinos y donde había abundantes bodegas. Por último, en la comarca costera se halla una OCA en Cartaya, además, en esta área geográfica se encuentra enclavada la capital, por lo que el acceso de los titulares de explotaciones agrícolas de la Costa a la propia Delegación Provincial de Agricultura se puede hacer con bastante facilidad.

Dentro de la Delegación Provincial de Agricultura y Pesca existe un Departamento que está especialmente encargado de la tramitación de los expedientes que corresponden al Programa de Forestación de Tierras de Labor, aparte de tener la responsabilidad de gestionar otras líneas de subvenciones, muchas de las cuales cuentan, también, con la cofinanciación de la Unión Europea y del Estado español. Nos referimos al Departamento de Ayudas Estructurales, aunque este Departamento halla tenido intentos de reforma, en alguna ocasión, a lo largo del desarrollo del Programa, desde que éste dio comienzo en el año 1.993. A efectos de los trabajos a realizar sobre las ayudas del Programa que se conceden, las competencias que se asumen dentro del Departamento se dividen en dos equipos de trabajo principales. Se trata por un lado del equipo de gestión y por otro del técnico. Por supuesto, ambos equipos, que se ubican físicamente en la Delegación Provincial, cuentan con la importante colaboración de las Oficinas Comarcales Agrarias que, estratégicamente repartidas por la toda la provincia, facilitan enormemente el acceso a los agricultores que pudieran estar interesados en la obtención de información sobre el Programa de Forestación y las tareas de divulgación de las ayudas que pueden ser concedidas.

Los procedimientos que deben abordarse en la tramitación de los expedientes del Programa de Ayudas a las Inversiones Forestales en Superficies Agrícolas son de muy variado tipo y los más importantes podrían resumirse en los que se exponen

a continuación, según la información facilitada por el Jefe de Departamento de Ayudas Estructurales de la entonces Delegación Provincial de Agricultura y Pesca de Huelva.

En primer lugar, es imprescindible una ardua tarea de **divulgación**, que dé a conocer a los posibles beneficiarios de las subvenciones la posibilidad que existe de solicitar las ayudas. Esta labor divulgativa debe realizarse con seriedad y precisión para no conducir a error a los interesados, de manera que queden aclaradas las condiciones que son necesarias para participar en el Programa. Lógicamente, esta tarea precede en el tiempo a las demás, se realiza, por tanto, al inicio de cada campaña. Se pueden instrumentar diversas formas de llevarla a cabo, a través de notas de prensa, reuniones con los titulares de explotaciones agrícolas, escritos divulgativos, etc. La responsabilidad de ejecutar este primer paso la asume el **equipo de gestión**. No obstante, en este momento es inestimable el apoyo de las **Oficinas Comarcales Agrarias**, que al estar más cerca y conocer mejor a los posibles interesados se convierten en herramienta fundamental para realizar la divulgación a nivel comarcal con reuniones y charlas periódicas por los diversos municipios de la comarca, haciendo publicidad con carteles, hojas de divulgación y otros medios.

En segundo lugar, se procede a la tarea informativa, una vez que los posibles beneficiarios se han concretado un poco. En esta labor deben precisarse, aún más, los requisitos que deben cumplimentarse, para que las solicitudes que se presenten lo hagan con las máximas garantías de culminar una tramitación positiva, y para que no se produzcan demoras innecesarias por la falta de documentación, que podría haberse aportado desde el primer momento. La labor de **información** conlleva dos vertientes, una de **tipo administrativo** y otra de **tipo técnico** y, los responsables de su gestión son tanto el **equipo de gestión** como el **equipo técnico**. El primero se encarga de preparar la documentación necesaria para informar a los agricultores de los requisitos necesarios para cumplimentar las solicitudes con el máximo rigor. Confeccionan impresos para que sean rellenados por los solicitantes con los datos necesarios. El segundo apoya a los agricultores en la cumplimentación de los documentos que hay que aportar junto con las solicitudes, memoria, proyecto. Además, los asesorará sobre las labores de preparación de terrenos que hay que acometer, los trabajos necesarios para la forestación, etc. Será muy importante, también, su orientación sobre las especies más apropiadas para los terrenos que se pretenden repoblar. Finalmente, la OCA de cada comarca tiene aquí que colaborar tanto con el equipo de gestión como con el técnico, asumiendo tareas de cada perfil necesario. En las Oficinas Comarcales hay personal de ambos tipos para la realización de estas tareas.

En tercer lugar, se procede a la **recepción de los expedientes**. La primera cosa que se debe realizar cuando se presenta una solicitud de ayuda es comprobar que

la documentación viene completa; naturalmente, se trata de una comprobación superficial, puesto que el funcionario encargado del registro de entrada no puede profundizar en la verificación de todos los requisitos ya que, entonces, no tendría tiempo para cumplir su auténtica función, que es la de registrar las solicitudes de entrada. A continuación, se le da el **registro de entrada** a la solicitud presentada. Una vez que el expediente pasa al Departamento de Ayudas Estructurales, será el **equipo de gestión** el responsable de comprobar, con la profundidad necesaria que la documentación requerida viene completa. De no ser así, se procederá al trámite de subsanación de solicitudes mediante la **petición de documentación**, en la que se solicitarán los documentos no aportados con acuse de recibo, ya que debe quedar constancia de cuándo se recibe la petición porque desde ese momento comienza a contar el plazo para que sean presentados. Si en el plazo concedido para aportar la documentación que falta no se presentara se procederá al **archivo** del expediente. También es posible que el propio interesado renuncie a la solicitud efectuada, con lo cual se produce el **desistimiento** en la petición de ayuda, o que se produzcan otras causas que finalicen la tramitación del expediente de una manera anticipada a su curso normal, como el fallecimiento del interesado o el cambio de titularidad de la explotación agrícola, aunque en estos casos hay posibilidades de que los nuevos titulares renueven la solicitud inicial. En cada comarca la **OCA** competente registra de entrada los expedientes que se le presentan, y depura administrativamente su contenido.

En cuarto lugar, se procede a la **informatización de los expedientes**, que consiste en la grabación de sus datos en ordenadores personales para su consolidación en el ordenador central. Esta labor facilitará la emisión de listados, que serán utilizados para la comprobación de los datos de los expedientes y para ofrecer información de carácter general sobre el desarrollo del Programa. Es el **equipo de gestión** el que se responsabiliza de esta tarea, en la que también colaboran las **Oficinas Comarcales Agrarias**. Esta labor es importante para tener recopilada toda la información y poder tener una idea global sobre la marcha del Programa.

Una vez que los datos han sido grabados informáticamente se pasa al quinto estadio de la tramitación de los expedientes que consiste en la realización y estudio de los **informes previos de campo**. En esta tarea el **equipo de gestión** es el encargado de recibir dichos informes para archivarlos en los correspondientes expedientes y remitir copias al **equipo técnico** de la Delegación Provincial para que efectúen el informe de viabilidad. La realización de los informes previos sobre el terreno corresponde al equipo técnico de campo. En cada **OCA** existe esta clase de equipos adscritos a la dependencia, que elaboran este informe y los remiten al técnico encargado de preparar el informe de viabilidad del proyecto presentado. En el informe previo de campo se estudian las características del terreno, de las especies ideales para su plantación y de las condiciones necesarias para su éxito.

En sexto lugar, se procede a la elaboración de los **informes de viabilidad**. La competencia corresponde al **equipo técnico**, que los remite al **equipo de gestión** para que los grabe en el soporte informático y los archive en su expediente. El informe de viabilidad es esencial para comprobar la posibilidad de que el proyecto presentado salga adelante y será influyente a la hora de determinar los expedientes prioritarios. En las **Oficinas Comarcales**, también son realizados por el equipo técnico correspondiente y son remitidos al Departamento de Ayudas Estructurales de la Delegación Provincial en Huelva.

Con los informes anteriores se puede ya establecer el orden de prioridad de las solicitudes presentadas, por consiguiente, el séptimo procedimiento a seguir es el de la **exposición pública de los expedientes priorizados**. Es el **equipo de gestión** quien confecciona los listados y se encarga de su exposición pública para que los interesados puedan revisarlos y mostrar su desacuerdo, en su caso, mediante la presentación de alegaciones a las prioridades establecidas. El equipo de gestión remite los listados a la **OCA** de cada una de las comarcas, la cual, una vez recibidos, los da a conocer públicamente a los interesados para que se pueda evacuar el trámite de alegaciones.

A continuación, se pasa a la **elaboración de las propuestas de resolución de los expedientes**, como octavo paso a cumplimentar en la tramitación de las solicitudes presentadas. El **equipo de gestión** elabora las resoluciones con los pliegos de condiciones técnicas, las remiten a los interesados para que muestren su acuerdo, si les parecen adecuadas y las firman. Los pliegos de condiciones técnicas deberán recoger las que deben cumplirse en la repoblación forestal que se va a llevar a cabo, tanto en la fase de preparación de los terrenos, como en la plantación y en el mantenimiento y conservación de las plantas.

En noveno lugar, mencionamos el **archivo y custodia de los expedientes**. Esta es una responsabilidad propia del **equipo de gestión**, y se archiva individualmente cada expediente, compuesto por la solicitud del interesado; la documentación que acredita cada uno de los requisitos necesarios para poder ser beneficiarios de las ayudas del Programa, adjuntada con la solicitud; los informes emitidos por los técnicos de la Delegación, o cualquier otro que figure en relación con esa solicitud; las resoluciones propuestas a los solicitantes y las firmadas de conformidad por éstos; las certificaciones parciales y finales, que se lleven a cabo; la documentación de los controles que se van realizando a lo largo del tiempo en que se mantienen las primas de mantenimiento o las compensatorias, etc. Lógicamente, la custodia de expedientes y el archivo de cada uno de los documentos que se van incorporando al mismo no es una tarea que se realiza en un momento dado de la tramitación, sino que tiene que ser llevada a cabo constantemente para mantener permanentemente actualizado el expediente. Y, además, se inicia desde el momento en que llega el primer documento solicitando las ayudas.

En décimo lugar, se efectúan las **certificaciones**. Es un trámite esencial en el desarrollo de la campaña, por el tiempo que ocupa a la Administración Pública su realización y porque para el beneficiario supone que a partir de ellas se puede recibir la subvención. Existen certificaciones de tres tipos. Por su orden de realización se distingue la certificación de **forestación**, la correspondiente a la **prima de mantenimiento** y la de la **prima compensatoria**. El **equipo de gestión** es el encargado de recibir la comunicación de los agricultores de la terminación de las obras y de remitirla al técnico correspondiente para la certificación de forestación. En el caso de la prima de mantenimiento recibe la comunicación de reposición de marras, del laboreo de mantenimiento y la remite al técnico para que haga la certificación procedente. El **equipo técnico** tiene la función de recibir la comunicación del equipo de gestión, elaborar los informes previos a la certificación y realizar la que corresponda, según se trate de certificar labores de forestación, o el derecho al cobro de las primas de mantenimiento o compensatoria. Las **Oficinas Comarcales Agrarias** tienen una importante responsabilidad en este procedimiento, pues en ellas se reciben, también, las comunicaciones de los interesados de haber finalizado los trabajos, se elaboran los informes previos a las certificaciones y se realizan las correspondientes certificaciones por los técnicos a ellas adscritos. Una vez efectuadas éstas, deben remitirse al Departamento de Ayudas Estructurales.

Como decimoprimer paso de esta relación de procedimientos necesarios para la correcta tramitación de las ayudas de forestación se encuentra la **remisión de las certificaciones a los servicios centrales** de la entonces Consejería de Agricultura y Pesca. El **equipo de gestión**, una vez emitidas las certificaciones por los técnicos y firmadas por éstos y por el Delegado Provincial de la Consejería en Huelva, las remite a los servicios centrales con la propuesta de pago por parte del Jefe de Servicio de Promoción Rural a los beneficiarios, que se efectuará tras la firma de la resolución por el Director General del Fondo Andaluz de Garantía Agraria. La responsabilidad de que se efectúen los pagos corresponde a los servicios centrales de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural, en coordinación con la Dirección General de Tesorería de la Consejería de Hacienda y Administración Pública.

En decimosegundo lugar, mencionamos el **seguimiento general de los expedientes**, que se lleva a cabo en dos vertientes. Por una parte, a **nivel administrativo** y por otra, un **seguimiento general en el campo**. Aquí la responsabilidad se comparte en función de cada una de las vertientes. Así, el **equipo de gestión** llevará a cabo una comprobación general de los expedientes tramitados, velando por su corrección documental y en cuanto a los requisitos establecidos por la normativa aplicable. Por otro lado, el **equipo técnico** se preocupará del control sobre el terreno,

verificando las tareas de forestación, mantenimiento de plantaciones, estado general de la repoblación forestal y cumplimiento de los compromisos técnicos, que normalmente, vendrán recogidos en el pliego de condiciones técnicas que el beneficiario firmaría en su día, cuando se dio el visto bueno a su solicitud. Las **Oficinas Comarcales** auxiliarán con sus técnicos en las labores de seguimiento general en el campo, con la mayor facilidad que supone el encontrarse más próximas al lugar donde se han realizado las forestaciones.

Por último, en decimotercer lugar, se elabora la propuesta y ejecuta el **plan de controles** aprobados. En este caso es el **equipo de gestión** el encargado de proponer la muestra de controles a realizar y cómo se lleva a cabo el plan de controles. También, tiene la responsabilidad de ejecutar los controles administrativos. El **equipo técnico** se encarga de hacer los controles de campo comprobando la realidad de los trabajos subvencionados y que las labores de mantenimiento continúan según los proyectos presentados. La **OCA** de cada comarca apoya al equipo técnico en la realización de los controles que afectan a explotaciones que se encuentran en su demarcación territorial.

4.4. Principales datos sobre el Programa de Forestación de Tierras Agrarias en la provincia de Huelva.

En primer lugar, es necesario aclarar que los datos que se presentan en este apartado hacen referencia a las cuatro primeras campañas de desarrollo del Programa, es decir, desde 1.993 a 1.996, periodo crucial en el que se gesta el devenir del mismo, pues las superficies forestadas en esos años seguirán recibiendo las ayudas, de mantenimiento primero y durante cinco anualidades y compensatoria después, durante otros quince ejercicios.

Comenzaremos con las **solicitudes presentadas y aprobadas**. El total de solicitudes aprobadas fue de 1.187. En el año 1.996, se presentaron 509 solicitudes, de las cuales fueron aprobadas 403, lo que representa un 79'17%.

En la tabla siguiente se muestran los datos de las solicitudes presentadas y aprobadas en cada una de las provincias de la Comunidad Autónoma de Andalucía para poder ofrecer un punto de comparación con la onubense. Los datos se refieren a cuatro campañas, durante las cuales, como hemos visto anteriormente, el período establecido para presentar las solicitudes ha variado de una a otra, lo que contribuye a provocar cierto desconcierto entre los posibles interesados en beneficiarse de este Programa de Ayudas.

Tabla 13. Solicitudes aprobadas en comparación con las restantes provincias andaluzas

PROV./AÑO	1.993	1.994	1.995	1.996	TOTALES
ALMERIA	92	157	95	179	523
CÁDIZ	23	112	151	157	443
CÓRDOBA	20	65	31	43	159
GRANADA	68	197	58	77	400
HUELVA	96	354	334	403	1.187
JAÉN	58	104	71	68	301
MÁLAGA	32	91	43	103	269
SEVILLA	2	113	141	166	422
ANDALUCÍA	391	1.193	924	1.196	3.704

En la Tabla 13 se puede observar que el número total de solicitudes aprobadas en Andalucía en el régimen de Ayudas para Fomentar Inversiones Forestales en Explotaciones Agrarias ha sido de 3.704. La mayor parte de ellas corresponde a la campaña de 1.996, con un total de 1.196 solicitudes aprobadas. Se observa una franca progresión del número de solicitantes, interrumpida sólo en el año 1.995, pero en el año siguiente se retoma un número de solicitudes algo superior al de 1.994. Entre las provincias andaluzas Huelva es la que tiene un mayor número de solicitudes aprobadas, siendo Córdoba con 159 la que presenta un número menor que, apenas representa el 4'29% sobre el total. Las 1.187 de Huelva suponen un porcentaje del 32'04%. La evolución general de la presentación de ayudas se repite en los datos provinciales, salvo en Sevilla y Cádiz. En Huelva, es especialmente significativo el año 1.994 en que se dobló con creces el número de solicitudes del primer año de desarrollo del Programa. También resulta lógico que el año en que menos solicitudes se aprobaron fuera el primero de ejecución del Programa, ya que, en los años siguientes, al estar los agricultores sobre aviso y conocer la existencia de las ayudas, podían estar esperando la convocatoria para presentar sus solicitudes.

En el año 1.996 vuelve a producirse un aumento significativo de solicitudes presentadas en la provincia. Las seis comarcas onubenses tuvieron peticiones aprobadas, correspondiendo el mayor número al Andévalo Occidental con 181, y el menor al Condado Litoral con sólo 5. En segundo lugar, se encuentra la Sierra con 126 solicitudes aprobadas, después están el Andévalo Oriental con 67, el Condado Campiña con 17 y, en penúltimo lugar, la Costa con 7. Se observa que

casi la mitad de las solicitudes aprobadas corresponde al Andévalo Occidental con 44'91%, que si se sumara con el otro Andévalo daría un resultado de un 61'54%, lo que representa la mayor parte de las forestaciones realizadas en la provincia. La comarca serrana también tiene un porcentaje representativo de solicitudes aprobadas con un 31'27%, quedando el resto de comarcas muy rezagadas, no alcanzando ninguna de las tres el 5%.

De los tres tipos de actuaciones que se aprobaron en 1.996, la forestación de terrenos supone el 84'77% de las superficies beneficiadas del Programa y el 94'39% de los importes aprobados.

En la Tabla 14 se recogen las superficies e importes que suponen, y los porcentajes correspondientes que representan cada una de los tres tipos de actuación llevados a cabo en 1.996.

Tabla 14. Superficies e importes aprobados en Huelva por tipo de actuación

TIPOS DE ACTUACIÓN	SUPERFICIE (en hectáreas)	PORCENTAJE	IMPORTE (en euros)	PORCENTAJE
FORESTACIÓN	15.623'87	84'77	30.170.876,14	94'39
MEJORA	364'76	1'97	111.433,87	0'35
ALCORNOCAL	2.443'18	13'26	1.682.793,22	5'26
TOTALES	18.431'81	100'00	31.965.103,23	100'00

Si comparamos los tipos de actuación en Huelva con los que se han llevado a cabo en las restantes provincias de la Comunidad Autónoma, observamos que en el año 1.996 en el 70'93% de las superficies aprobadas se realizaron trabajos de forestación. Es este porcentaje algo inferior al que vemos en la tabla 14 para el territorio onubense. Teniendo en cuenta que en el año 1.993 el 100% de las superficies fueron aprobadas para forestación, se puede decir que en Huelva se ha continuado con la costumbre de dar mayor importancia a la forestación, mientras en el resto del espacio andaluz, se ha ido relativizando la importancia de la forestación para reconocer la necesidad de aumentar las inversiones en las otras actuaciones, ya sea mejora de la superficie forestada, que es a la que se refiere la tabla anterior; cortafuegos, construcción de puntos de agua, mejora de caminos forestales, cerramientos; pero sobre todo en la mejora de alcornocales. Así, ésta supone el 27'20% a nivel andaluz, no llegando su proporción, con respecto al total, en la provincia de Huelva ni tan siquiera a la mitad. Exactamente representa un 13'26%.

A continuación, presentamos una tabla con los porcentajes que representan los importes y superficies aprobados por cada comarca.

Tabla 15. Porcentaje de importes y superficies aprobados por comarca

COMARCAS	% DE SUPERFICIE	% DE IMPORTE
SIERRA	35'97	33'14
ANDÉVALO OCCID.	46'30	51'25
ANDÉVALO ORIENTAL	10'60	9'83
CONDADO CAMPIÑA	3'59	2'66
CONDADO LITORAL	1'63	1'22
COSTA	1'91	1'90
TOTALES HUELVA	100'00	100'00

La comarca onubense que presenta una mayor superficie forestada es el Andévalo Occidental con 8.533'37 hectáreas lo que representa el 46'30% del total. Esto supone un importe de 1.762.485.649 pesetas (10.592.752,00 euros) que se corresponde con un 51'25% de las ayudas concedidas. El Condado Litoral ha sido la comarca a la que ha correspondido un menor número de ayudas, un 1'22% con una cuantía de 64.834.557 pesetas (389.663,54 euros). También es en la que menos superficie se ha forestado, aunque en extensión se acerca más a la comarca que le sigue en menos superficie forestada y que es la Costa. En el Condado Litoral se han repoblado 299'68 hectáreas que supone un 1'63%. En la Costa se han forestado 352'50 hectáreas, es decir, un 1'91%.

El año en que más superficie de forestación fue aprobada a nivel de toda Andalucía ha sido el de 1.995, con más de 58.000 hectáreas. Sin embargo, en 1.994 y 1.996 se había presentado un número mayor de solicitudes, lo que quiere decir que las aprobadas en 1.995 correspondían a titulares de explotaciones más grandes en extensión. La provincia de Huelva con un total de 54.357'65 hectáreas es la que ha forestado una superficie mayor con la participación del Programa de Ayudas para Inversiones Forestales en Explotaciones Agrarias. En la Tabla 16 se pueden observar las hectáreas forestadas en cada una de las provincias de la Comunidad Autónoma de Andalucía, entre los años 1.993 y 1.996. En Córdoba es donde se ha procedido a la repoblación forestal de un menor número de hectáreas con las subvenciones del Programa de Forestación. Como vemos, la diferencia con Huelva es de casi diez veces menos, lo que nos demuestra que la influencia de una misma Política sobre territorios que pueden estar muy cerca, perteneciendo incluso, a una misma comunidad socio-política, es, en ocasiones, muy diferente. Y hay que tener en cuenta, que, por lo que respecta a extensión superficial, Córdoba tiene más de 3.000 kilómetros cuadrados por encima de Huelva.

Tabla 16. Superficies aprobadas en cada provincia entre 1.993 y 1.996

PROVINCIA	1.993	1.994	1.995	1.996	TOTAL
ALMERÍA	2.108'78	5.664'07	5.014'64	8.065'82	20.853'31
CÁDIZ	553'36	5.851'79	14.660'30	9.039'47	30.104'92
CÓRDOBA	807'55	2.068'16	1.314'42	1.534'38	5.724'51
GRANADA	1.810'02	5.387'81	1.460'47	2.008'84	10.667'14
HUELVA	2.886'07	13.634'48	19.405'29	18.431'81	54.357'65
JAÉN	1.438'71	2.948'34	2.863'97	2.342'86	9.593'88
MÁLAGA	702'17	2.986'52	2.568'91	4.145'63	10.403'23
SEVILLA	56'00	4.342'72	10.949'40	7.675'58	23.023'70
ANDALUCÍA	10.362'66	42.883'89	58.237'40	53.244'39	164.728'34

Las superficies en la tabla anterior se expresan en hectáreas. La superficie forestada en la provincia de Huelva representa el 33% del total de las superficies forestadas en Andalucía. Es importante resaltar que la extensión de terreno repoblado beneficiándose del Programa de forestación representa un tercio del total andaluz. Córdoba se sitúa en último lugar con un 3'48%. Granada y Málaga tienen un 6'46% y un 6'32% respectivamente, seguidas de Jaén con un 5'82%. A continuación de Huelva se encuentra, a bastante distancia, Cádiz con un 18'28% y luego Sevilla y Almería con un 13'98% y un 12'66% respectivamente.

En cuanto a los importes aprobados, también, la provincia de Huelva es la que se beneficia del Programa en mayor medida. Los gastos de la forestación en las explotaciones onubenses importan más de 15.000 millones de pesetas (más de 90.151.815,00 euros). Le sigue a mucha distancia Almería con algo más de 6.735 millones de pesetas (más de 40.478.165,00 euros). La provincia con una cuantía más pequeña es Córdoba nuevamente con 1.276.030.320 pesetas (más de 7.669.096,00 euros). Las pesetas onubenses suponen el 35'90% del total, y son llamativos los datos de Cádiz y Almería ya que sus proporciones se invierten en relación a las superficies aprobadas en cada una de estas provincias. La razón está en que las inversiones necesarias para forestar en Almería son más costosas que las que se necesitan en Cádiz con unos terrenos más aclimatados a las repoblaciones forestales y con una mayor tradición de viveros. En las demás provincias, las diferencias porcentuales con respecto a las extensiones de tierra solicitadas y aprobadas son muy poco significativas.

En cuanto a la **tipología de los beneficiarios** del Programa de Forestación en Tierras Agrarias en la provincia de Huelva, dominan las personas físicas o jurídicas, con una renta agraria inferior al 25%.

Tabla 17. Tipología de los beneficiarios por comarcas

COMARCAS	A.T.P.	R.AG.>25%	ENT. PUB.	OTROS	TOTALES
SIERRA	34	24	3	65	126
ANDÉVALO OCCIDENTAL	30	32	2	117	181
ANDÉVALO ORIENTAL	5	20	1	41	67
COSTA	0	2	0	5	7
CONDADO CAMPIÑA	1	4	0	12	17
CONDADO LIT.	2	1	0	2	5
HUELVA	72	83	6	242	403

A.T.P.: Agricultores a título principal.

R. AG.>25%: Titulares de explotaciones agrarias con una renta agraria procedente de la explotación superior al 25% de sus ingresos.

ENT. PUB.: Entidades Públicas.

OTROS: Titulares de explotaciones agrarias con una renta agraria inferior al 25% o personas físicas o jurídicas sin renta agraria.

En la Tabla que se ha presentado anteriormente nos proponemos mostrar el tipo de beneficiarios que ha solicitado las Ayudas de Forestación en la provincia de Huelva, distinguiendo por cada comarca el número de solicitudes presentadas y aprobadas durante el año 1.996.

Aparte de que la mayoría de los beneficiarios lo constituyan las personas físicas o jurídicas con renta procedente de la agricultura inferior al 25% del total, o sin renta agrícola, es importante resaltar que la suma de subvenciones concedidas a agricultores a título principal y otros titulares de explotaciones con más del 25% de sus ingresos es de 155 lo que supone un 38'46%. Este es un dato trascendente porque indica que hay una parte importante de agricultores, con carácter habitual, que se benefician del Programa. En concreto, los agricultores a título principal representan el 17'87% y los que tienen renta agraria por encima del 25% suponen un 20'60%. Destaca, también, el escaso éxito del Programa entre las Administraciones Públicas, sobre todo, teniendo en cuenta que gestionan una buena parte del Patrimonio Forestal de la provincia, entre las corporaciones locales y la Junta de Andalucía.

Por lo que respecta a las comarcas, son la del Andévalo Occidental seguida por la Sierra las que más beneficiarios de las ayudas han tenido, como se ha comentado más arriba. En el Andévalo Occidental el 64'64% de los acogidos al Programa de Ayudas tienen una renta agraria por debajo del 25%.

A continuación, pasamos a estudiar las cifras de los distintos **aprovechamientos que se han abandonado** para acogerse a la repoblación forestal. A través de este análisis se puede comprobar que los objetivos marcados por el Programa de Forestación de Tierras Agrarias se han ido cumpliendo, en cuanto a que el abandono del cultivo de las explotaciones agrícolas provoca una disminución en los excedentes agrarios comunitarios y, además, mediante la repoblación forestal de superficies de bajo rendimiento se produce una complementación extraordinaria de los ingresos de los titulares agrícolas, que contribuye al sostenimiento de un nivel de vida digno, mediante las subvenciones y las primas de mantenimiento y compensatorias.

Las superficies abandonadas de cada cultivo de la tabla siguiente se expresan en hectáreas.

Tabla 18. Principales cultivos abandonados para acogerse a las ayudas a la forestación

COMARCAS	CULT. HERBÁC.	BARBECHOS	CULT. LEÑOSOS	PASTOS	M. ABTO.	ERIAL A PASTOS	TOTALES
SIERRA	196	100	548	198	18	3.690	4.750
AND. OCC.	1.616	4.184	71	692	107	1.695	8.365
AND. ORIEN.	69	49	18	69	9	1.274	1.488
COSTA	0	145	0	40	0	150	335
CONDADO CAMPIÑA	79	0	104	75	0	192	450
COND. LIT.	100	0	30	99	0	0	229
HUELVA	2.060	4.478	771	1.173	134	7.001	15.617

Como se ve, el principal abandono se produce en el erial a pastos con un porcentaje del 44'82%. Son estas tierras de un escaso rendimiento agrícola, por ello se utilizan preferentemente como pastos para el aprovechamiento ganadero. La comarca que presenta una mayor proporción de erial a pastos abandonados es la del Andévalo Oriental con un 85'62%. También presenta un alto porcentaje la comarca serrana. Hay que recordar que son ambas, junto con el Andévalo Occidental, las comarcas onubenses con más dedicación a actividades ganaderas. En general, el aprovechamiento que más se ha abandonado en Huelva es el erial a pastos, con la excepción del Condado Litoral, donde predominan los cultivos herbáceos como principal actividad abandonada.

La suma de cultivos herbáceos y barbechos da un total de 6.538 hectáreas, lo que supone un 41'86% del total de la extensión de terreno abandonada en Huelva. Este es el porcentaje que más directamente se puede computar en el objetivo de reducir los productos excedentarios de la agricultura comunitaria. Los herbáceos y barbechos,

en principio, se dan en tierras de mejor calidad que los pastos, como la reforma de la Política Agrícola Común pretendía la reducción dedicada a estos cultivos, se cumple una parte importante del Programa de Forestación en Tierras Agrarias. Como vimos, con la subvención a los titulares de explotaciones que tuvieran pastos también se cumplía otra de las finalidades del Programa. Por otra parte, el abandono de cultivos leñosos puede computarse como coadyuvante del objetivo de reducción de excedentes agrarios, y el abandono de pastizales colabora con la misión de complementar las rentas de los agricultores con recursos económicos escasos, por trabajar en explotaciones con tierras de poca calidad, y en las cuales las labores agrícolas no ofrecen rendimientos suficientes para constituirse en medio de vida.

El monte abierto supone espacios en los que puede existir algún tipo de forestación desordenada, incluso algún tipo de aprovechamiento forestal, que, con total seguridad, no se rentabiliza por parte del agricultor de forma importante. Por consiguiente, en este caso lo que se intenta es organizar la forestación y rentabilizar la explotación de estos espacios de forma más ordenada. De esta manera, sí se conseguiría que los rendimientos de este tipo de aprovechamiento supongan un auténtico complemento para los ingresos de los agricultores.

Por último, es necesario reseñar que hay una finalidad que se cumple con el cambio de aprovechamiento, en cualquiera de los que se acogen a las ayudas para la repoblación forestal. Nos referimos a los beneficios para el entorno natural y para el medio ambiente. La ordenación forestal produce unos efectos en cadena que suponen un beneficio, no sólo para la región forestada, sino para una zona mucho más amplia, que la directamente acogida a las subvenciones del Programa¹⁸⁴.

Como último punto, al que creemos que es importante hacer referencia en este apretado resumen de los datos más esenciales del desarrollo del Programa de Forestación de Tierras Agrarias en la provincia de Huelva, presentamos las cifras relativas a las especies utilizadas para la forestación.

Los datos que se están ofreciendo responden a la realidad del Programa, que puede ser bien diferente de lo que a nivel de Análisis de Políticas se haya planificado. El resultado final de una política determinada no tiene que ser fielmente el que se había previsto, puesto que ya se ha comentado que existen múltiples variables que pueden alterar el orden de las cosas que se planifican y sus últimas consecuencias. Pero si medimos el éxito de una política pública por el grado de aproximación a los resultados esperados, es decir, al cumplimiento de los objetivos propuestos,

¹⁸⁴. Para comprobar los importantes beneficios que la forestación produce en el conjunto de la sociedad se puede consultar la obra: VV. AA.: *La forestación de tierras agrarias a través de los Programas de Desarrollo Rural en España. Una medida con impacto medioambiental positivo en el medio rural*. Asociación de Geógrafos Españoles. Murcia. 2.016.

siendo mayor cuanto más cerca de su consecución se llegue; entonces, podemos afirmar que de la evaluación de los resultados logrados con la puesta en marcha del Programa de Forestación de Tierras Agrarias, al menos en la provincia de Huelva, se concluye que la desviación entre resultados y objetivos es muy pequeña; y por tanto, que el Programa ha sido satisfactorio en alto grado. En cuanto a esa pequeña desviación se produce, fundamentalmente, porque la actividad de los solicitantes no es principalmente agraria en su gran mayoría, aunque hay una gran cantidad de solicitantes con esta característica y otra gran parte que tiene algún tipo de renta dimanante de la actividad agrícola. No obstante, aunque no la finalidad del Programa concreto, sí se logran otros objetivos de la política general tanto de las Administraciones Públicas españolas como de las autoridades de la Unión Europea, cual es la dinamización socioeconómica de zonas especialmente deprimidas y se contribuye de forma eficaz al desarrollo rural.

En cuanto a las especies utilizadas en el Programa de Forestación de Tierras de Labor en la provincia de Huelva, presentamos a continuación una tabla con el número de hectáreas que ha ocupado cada una de ellas en la forestación del territorio onubense, en la campaña de 1.996.

Como se puede apreciar de la Tabla 19, algo más de la mitad de las hectáreas forestadas, se han llevado a cabo a base de la especie por excelencia de la provincia de Huelva, sobre todo de las comarcas andevalañas y de la Sierra, que es la encina.



Fotografía 29. Porcino ibérico. Sierra de Aracena y Picos de Aroche. (Huelva).

Le sigue con una importancia muy alta, también, el alcornoque y después vienen otras especies con menor presencia. Llama la atención la escasa representación de las pináceas en la superficie onubense, siendo tan escasa que ni tan siquiera una hectárea ha sido forestada a base de pinos, utilizándose en este caso concreto el pino piñonero¹⁸⁵.

Tabla 19. Especies plantadas para la forestación de tierras agrarias

ESPECIES	SUPERFICIE (Has.)	PORCENTAJE
ENCINA	7.893'02	50'52
ALCORNQUE	6.643'49	42'52
ALGARROBO	684'59	4'38
ACEBUCHE	385'42	2'47
NOGAL	12'85	0'08
CASTAÑO	3'90	0'02
PINO PIÑONERO	0'60	0'01
TOTALES	15.623'87	100'00

Por consiguiente, en la Forestación de Superficies Agrarias en la provincia de Huelva se han utilizado, con casi total exclusividad especies frondosas que representan el 99'99% de la repoblación forestal realizada, siendo la presencia escasa del pino piñonero lo que le da a las coníferas ese 0'01%, que parece extraño, sobre todo en comparación con otras regiones españolas, pero también con las restantes provincias de la Comunidad Autónoma de Andalucía, donde alcanzan, las especies coníferas, un porcentaje del 10'02%.

¹⁸⁵. Los datos que se han expuesto a lo largo de este apartado han sido recopilados de los expedientes tramitados en la Delegación Territorial de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural en Huelva. También se ha utilizado la información de las memorias elaboradas anualmente por las Consejerías de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural y por la de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

SECRETARÍA GENERAL DE AGRICULTURA Y GANADERÍA DE LA CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, PESCA Y DESARROLLO RURAL: *Memorias de 1.992 a 2.015*. Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural de la Junta de Andalucía. Sevilla. 1.993 a 2.016.

DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN DE LA AGENCIA DE MEDIO AMBIENTE Y CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: *Informes sobre medio ambiente en Andalucía de 1.988 a 2.014*. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía. Sevilla. 1.989 a 2.015.



CAPÍTULO IV. CONCLUSIONES

1. INTRODUCCIÓN.

La preocupación por los temas relacionados con el medio ambiente ha impregnado el conjunto de las políticas comunitarias, como se puede comprobar, sobre todo tras la publicación del Libro Verde¹⁸⁶ y desde la entrada en vigor, en el año 1.987, del Acta Única Europea¹⁸⁷. El posterior tratado de Maastricht o tratado de la Unión Europea ratifica esta evolución. Por lo que paralelamente se ha encaminado la agricultura en ese sentido. Esto ha traído como consecuencia, en lo que respecta a los temas

¹⁸⁶. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: *Perspectives for the Common Agricultural Policy (Communication of the Commission to the Council and the Parliament)*. Paper. COM(85) 333 final. Office of European Communities Official Publications. Luxembourg. 1.985.

¹⁸⁷. El Acta Única Europea fue firmada en Luxemburgo el 17 de febrero de 1.986 por nueve Estados miembros y, en La Haya, el día 28 del mismo mes por Dinamarca, Italia y Grecia. Supone la primera modificación de gran alcance del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, entrando en vigor el 1 de julio de 1.987. Se publicó en el DOCE nº 169, de 29 de junio de 1.987.

agrarios, que la inquietud que invade a la población de los países miembros es cada vez más extendida, sobre los deterioros que las actividades agrícolas puedan causar sobre el entorno en el que se desarrollan. De hecho, a partir del Reglamento (CEE) nº 797/85¹⁸⁸; que por primera vez liga la Política de Estructuras Agrarias a los temas medioambientales, al mismo tiempo que recoge en una norma de esta categoría las medidas socioestructurales, que antes se dictaban por medio de Directivas; la Unión ha ido adoptando en el marco de la Política Agrícola Común decisiones que tratan de forma directa o indirecta de lograr las finalidades de salvaguarda y mejora del medio ambiente, a que los consumidores, atentos a los movimientos que se dan en la orientaciones productivas de aquellos artículos de consumo prioritarios, como los alimentos, hayan optado por decantarse hacia una serie de géneros que ofrecían una mayor garantía de calidad.

No obstante, estos avances se han visto frenados, en ocasiones, por la propia marcha de la política comunitaria. La evolución e intensidad de las medidas han ido paralelas a la problemática de los excedentes agrarios, de modo que muchas de ellas han tenido una finalidad doble, a saber: protección de la naturaleza, por un lado; y reducción de los excedentes, por otro. Esto ha marcado las medidas agroambientales desde su nacimiento en la reforma de la PAC del año 1.992. Por ello, no es posible concluir que la Política Agroambiental de la Unión Europea sea una política autónoma, sino que sigue dependiente del camino que tome la propia reforma de la PAC, donde surgió dentro de las llamadas medidas de acompañamiento. Esto significa que no podemos desligar el futuro de las dos en los próximos años y que si, finalmente, la financiación de la Política Agrícola Común se sigue reduciendo en los países miembros de la Comunidad, como consecuencia de la ampliación habida; probablemente, las medidas agroambientales padezcan, también, una reducción sustancial de sus fondos¹⁸⁹, como ya se está produciendo. Esta posibilidad es consecuencia de la carencia de consignación presupuestaria propia, y de que muchos de sus programas responden más al objetivo de ofrecer alternativas a los agricultores y ganaderos para compensarles por los efectos de la reforma del antiguo sistema de protección vía precios de garantía, que al de afrontar con seriedad la amplia gama de deterioros medioambientales de las prácticas agrarias intensivas.

La Unión Europea demuestra el interés por los temas relacionados con el medio ambiente en varias formas. También, mediante la reglamentación de la identificación

¹⁸⁸. El Reglamento (CEE) nº 797/85 del Consejo, de 12 de marzo de 1.985, relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias fue publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas nº 93, de 30 de marzo de 1.985, de la serie L.

¹⁸⁹. Para el Marco de Apoyo Comunitario 2.000-2.006, las medidas agroambientales han contado con una financiación, que supone el 10% del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria. Para profundizar en estos datos se puede ver ANALISTAS ECONÓMICOS DE ANDALUCÍA: *Informe Anual del Sector Agrario en Andalucía, 2.003*. Analistas Económicos de Andalucía. Málaga. 2.004.

de los productos que son desarrollados en condiciones de respeto al mismo, incorporando a estos artículos un valor añadido que va a facilitar su tránsito desde los mercados hasta los hogares de los millones de consumidores europeos y del mundo entero. En una sociedad globalizada como la que habitamos, en la que todo lo que ocurre en un punto del planeta se propaga por casi todos los rincones del mismo, es muy importante que se hallan tomado medidas que den reconocimiento al valor de los productos ecológicos, que son resultado del esfuerzo de los agricultores y ganaderos de la Unión Europea. El hecho de que esa reglamentación sobre la indicación de la producción de artículos y alimentos ecológicos haya venido seguida de un Programa de Medidas Agroambientales para la agricultura conforma un conjunto capaz de convencer a los consumidores de una actitud seria en la materia. Por consiguiente, podemos concluir que las ayudas a las prácticas respetuosas con el medio natural y el entorno de las explotaciones agrícolas han contribuido a que los consumidores se decanten por el consumo de este tipo de productos y hayan hecho que su demanda en los mercados nacionales e internacionales haya crecido considerablemente en los últimos años. Según un informe de un intermediario de la fresa onubense en el mercado internacional Saint Charles de Perpignan (Francia), correspondiente a la campaña de comercialización fresera del año 2.000, el precio del producto sin restos de pesticidas y otros elementos químicos de tratamiento de las plantas, supera en más de un tercio el valor del resto, acudiéndose a estos, solamente, en ausencia del producto libre de agentes de síntesis industrial.

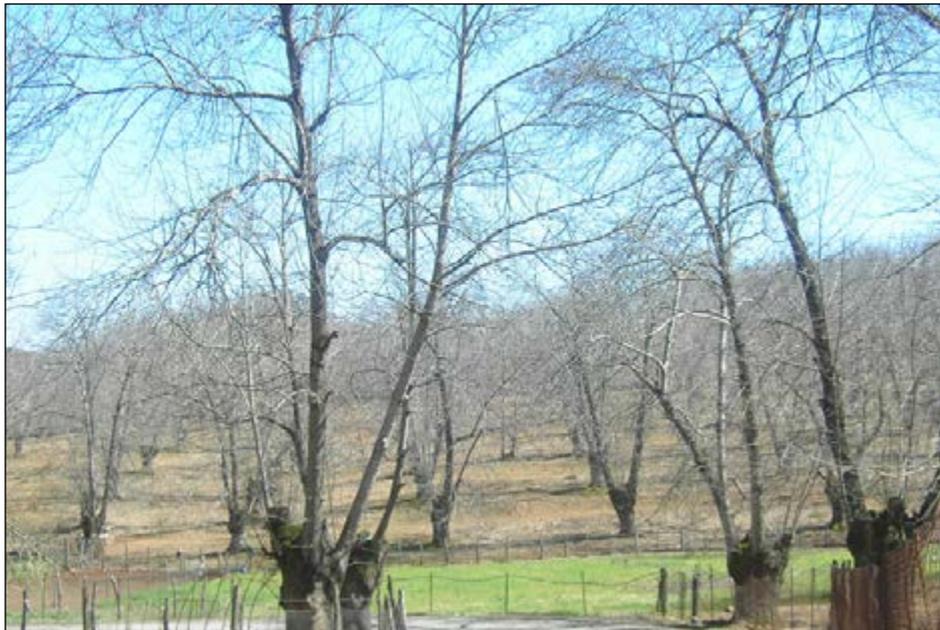
En junio de 1.991 el Consejo de la Comunidad Europea aprobó el Reglamento (CEE) nº 2.092/91, sobre producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios¹⁹⁰. Esta norma fue completada en varias ocasiones posteriormente, y en una de ellas, en 1.999, el Consejo incluyó la cría ecológica de animales¹⁹¹ en su ámbito de aplicación. Ha sido una forma, también, de elevar el rango formal de la práctica agrícola respetuosa con el medio ambiente, pues de esta manera la producción de este tipo de agricultura y ganadería queda legalmente amparada bajo unas estrictas condiciones que garantizan su autenticidad.

El éxito de esta iniciativa, que va de la mano del Programa de Medidas Agroambientales, es indudable. Desde la entrada en vigor de esa normativa, han sido decenas de miles las empresas agropecuarias que se han reconvertido a esta forma de producción agrícola, en la Europa comunitaria, y se espera que

¹⁹⁰. El Reglamento (C.E.E.) nº 2.092/91, del Consejo, de 24 de junio de 1.991, sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios, se publicó en el D.O.C.E. nº 198, de 22 de julio de 1.991, de la serie L.

¹⁹¹. El Reglamento (C.E.E.) nº 1.804/99, del Consejo, de 19 de julio de 1.999, por el que se completa, para incluir las producciones animales, el Reglamento (C.E.E.) nº 2.092/91, del Consejo, de 24 de junio de 1.991, sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios, se publicó en el D.O.C.E. nº 222, de 24 de agosto de 1.999, de la serie L.

esta tendencia persista en los próximos años. Paralelamente, ha aumentado enormemente el interés de los consumidores y del comercio por los productos de la agricultura ecológica. La aprobación del Reglamento (CEE.) nº 2.092/91 por el Consejo supuso la creación de un marco legal en la Europa de los doce, en aquel momento, que determinaba, pormenorizadamente, los requisitos que debía cumplir un producto agrícola o un alimento para poder llevar algún tipo de referencia al método de producción ecológica. Por consiguiente, representó un gran avance para garantizar la seguridad alimentaria de los usuarios.



Fotografía 31. Pastos ecológicos. Sierra de Aracena y Picos de Aroche. (Huelva).

A pesar de que, como hemos estudiado, las ventajas de los métodos de la agricultura y ganadería ecológicas son muy numerosos frente a la práctica agrícola no respetuosa con el Medio Ambiente; lo cierto es que existen críticos que defienden la agricultura convencional al considerar que la biológica puede comportar riesgos más elevados debido a la presencia de micotoxinas, sobre todo de la aflatoxina. No obstante, el estudio de la literatura especializada, efectuada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)¹⁹² no ha permitido confirmar estos temores, por lo que la contribución del labrantío ecológico a la salud de los consumidores no puede ser puesta en duda.

¹⁹². Documento ERC007, discutido durante la 22ª conferencia regional de la FA.O. que tuvo lugar en Oporto (Portugal) del 24 al 28 de julio de 2.000.

En un artículo publicado por la Comisión, sobre la evaluación de la agricultura ecológica en la Unión Europea, “La agricultura ecológica en la Unión Europea: hechos y cifras”¹⁹³ se afirma que la misma no es más que un componente de la producción agrícola total, y por consecuencia no debería ser considerada como una solución de recambio a las cuestiones horizontales de protección de los consumidores y a las políticas y reglamentaciones a favor de la calidad en la agricultura. Es claro que la concesión de las ayudas y subvenciones al fomento de medidas respetuosas con el medio ambiente ha contribuido en alto grado a elevar el nivel de la calidad y seguridad de las producciones agrícolas destinadas al consumo humano, y también es verdad que, actualmente, esta forma de producción coexiste con otras, a las que se conoce como convencionales, que no guardan el mismo respeto por los efectos de sus actuaciones. Sin embargo, no se puede basar la acción de los gobiernos, en esta materia, en dictar reglamentaciones que intenten prevenir los desastres que últimamente han asolado a los consumidores europeos. Parece que sería más racional seguir contribuyendo, y haciéndolo en mayor medida, en cuanto a los créditos aportados, a la extensión de la agricultura ecológica, que, con sus métodos de producción, puede elevar el valor organoléptico de sus productos, sin perjudicar el entorno, ni la salud de los consumidores, previniendo la aparición de casos como los descritos más arriba.

El problema se presenta, para continuar profundizando por ese camino de mayor propagación de las prácticas agrarias respetuosas con el medio ambiente, porque al ser una política cofinanciada entre la Unión Europea y los gobiernos nacionales, su puesta en marcha y su fomento entre los campesinos están en manos de la voluntad de las Administraciones Públicas para dedicar los recursos suficientes a la financiación de los distintos programas de ayudas. En esto influye, en gran medida, también, que las ayudas concedidas en unos países y en otros de la Comunidad varíen tanto. Como consecuencia de esto último, el Programa de Medidas Agroambientales, como ocurre con el Programa de Forestación de Tierras Agrarias, se hace muy atractivo para los agricultores de algunos Estados miembros mientras que para los demás carece de ese interés. Así, en los países donde el presupuesto de las ayudas está más apoyado por los gobiernos nacionales y regionales, los propietarios de explotaciones agrícolas se deciden en mayor cantidad a complementar sus rentas con las ayudas y subvenciones del Programa estudiado; en cambio, en las naciones donde la dedicación de recursos financieros es más escasa, los agricultores prefieren continuar beneficiándose de las tradicionales ayudas directas a la superficie.

¹⁹³. DIRECCIÓN GENERAL DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL DE LA COMISIÓN EUROPEA: *La agricultura ecológica en la Unión Europea: hechos y cifras*. Comisión Europea. Bruselas. 2.005.

“En el caso de la agricultura ecológica, se hace necesario establecer un Programa de apoyo que resuelva la multitud de problemas tales como acceso a la tierra, los circuitos de comercialización largos e irracionales, el régimen de ayudas a los productores, las trabas legislativas, los agravios comparativos entre los Estados miembros debido a la diferencia de capacidad financiera de las regiones, etc.”¹⁹⁴.

El Reglamento (CEE) n° 2.078/92¹⁹⁵, elaborado por la Comisión Europea, por el que la Comunidad norma la posibilidad de obtener ayudas por la utilización de métodos agrarios compatibles con la conservación de la naturaleza y la protección del medio natural, se limita a fijar unos límites máximos para las subvenciones, correspondiendo a cada país fijar, en su reglamentación de aplicación interna, la cantidad concreta a conceder al agricultor. Como consecuencia de la diferente sensibilidad agroambiental de los distintos Estados miembros, estas cuantías han variado mucho de unos a otros. De esta manera, hay algunos que han llegado en su apoyo tan alto, que el importe de la ayuda es el máximo permitido por el Reglamento comunitario, sin embargo, otros se han quedado muy por debajo del tope permitido, lo que ha creado notables diferencias en cuanto al estímulo que supone la aplicación de estas medidas. Por consiguiente, en naciones en las que estas ayudas son bajas, como ocurre en España, y por tanto, en sus Comunidades Autónomas, resulta más rentable para los campesinos acogerse a las ayudas directas establecidas en el marco de las Organizaciones Comunes de Mercados de cereales u oleaginosas. No obstante, sí podemos afirmar que el hecho de poner en marcha las ayudas por parte de la Unión Europea a las prácticas respetuosas con el medio natural ha conducido a muchos agricultores españoles y andaluces a tomar conciencia de que no era posible continuar con los métodos agresivos hacia los recursos naturales y que podían poner en peligro la salud de los consumidores finales, decidiéndose a iniciar la aventura de la agricultura o ganadería ecológicas, aún sabiendo de la escasez de las subvenciones para compensar la conversión de las explotaciones.

“En el último año, en Cataluña ha aumentado en un 50% el número de agricultores que luchan contra las plagas con técnicas de producción integrada, en lugar de con plaguicidas. Estos agricultores no rechazan frontalmente el uso de plaguicidas tradicionales, sino que los contemplan solamente en el caso de que una plaga no se pueda controlar con la introducción en los cultivos de depredadores que neutralicen a los causantes de la plaga”¹⁹⁶.

¹⁹⁴. ANALISTAS ECONÓMICOS DE ANDALUCÍA: *Informe Anual del Sector Agrario en Andalucía*, 2.003. Analistas Económicos de Andalucía. Málaga. 2.004. Pág. 462.

¹⁹⁵. Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 30 de julio de 1.992, n° 215 de la serie L.

¹⁹⁶. PUNSET, E., prólogo del libro de NARBONA, C.: *Agricultura y medio ambiente*. Galaxia Gutenberg. Círculo de Lectores. Barcelona. 1.999. Pág.19.

En apoyo de esta tesis se puede decir que en muchos casos la conversión hacia la agricultura ecológica se produce inducida, no sólo por causas económicas, sino también por motivaciones éticas.

“Estas respuestas indicaron como principal motivación: ofrecer alimentos de mejor calidad, por convicciones ecológicas y morales, éstas dos de carácter ético y para obtener mejor precio de venta de sus productos, ésta ya de carácter económico [...]”.

En el segundo nivel de prioridad, en las motivaciones, se mantiene en alta la prioridad de carácter ético, resaltando de nuevo la motivación de ofrecer alimentos de mejor calidad, seguida por la seguridad para la salud del productor y su familia que conlleva realizar la agricultura por métodos ecológicos, y no tener que emplear agrotóxicos”¹⁹⁷.

A comienzos de los noventa, junto a Directivas como la 91/676, sobre contaminación por nitratos de origen agrícola¹⁹⁸, o algo más tarde la Decisión 95/107, sobre restricciones crecientes al uso de bromuro de metilo¹⁹⁹, de acuerdo con lo establecido en el Protocolo de Montreal sobre sustancias que agotan la capa de ozono, algunos países europeos como Austria, Alemania, Finlandia, Irlanda, Holanda y Reino Unido establecieron códigos de buenas prácticas agrarias, orientadas a reducir el uso de fertilizantes químicos, y en Francia se fijaron objetivos y prioridades en esta materia. Poco después, estos países se animaron a introducir incentivos específicos para apoyar planes de desarrollo sostenible de su agricultura con especial atención a la de tipo biológico, y programas de control integrado de plagas. A estas naciones se unió más tarde Dinamarca. Siguiendo con esta evolución en la reforma de la Política Agraria Común se establecen como medidas de acompañamiento el Programa de Medidas Agroambientales y el de Forestación de Tierras Agrícolas, además del de Jubilación Anticipada, con el objetivo principal de compensar las pérdidas de renta de los agricultores por la aplicación del nuevo régimen de apoyo. La financiación del 75% por parte del FEOGA, en su sección Garantía, para las regiones del Objetivo n° 1, mientras para el resto se queda en el 50%, supone un gran logro para Andalucía. Por lo que respecta a la protección del entorno natural, se acuerda establecer un régimen de ayudas muy amplio destinado exclusivamente a compensar las medidas que tengan un efecto positivo para el Medio Ambiente y que se refieran, además de las previstas en la propuesta de la Comisión, a:

¹⁹⁷. GARCÍA TRUJILLO, R.: “Aproximación a las potencialidades y obstáculos de la agricultura y ganadería ecológicas en Andalucía”. En *La práctica de la agricultura y ganadería ecológicas*. Comité Andaluz de Agricultura Ecológica. Sevilla. 2.001. Págs. 221 y 222.

¹⁹⁸. La Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1.991 relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura se publicó en el D.O.C.E. n° 375, de 31 de diciembre de 1.991, de la serie L.

¹⁹⁹. D.O.C.E. n° 79, de 7 de abril de 1.995, de la serie L.

- La protección de aguas.
- La reconversión de las tierras de labor en zonas de pastoreo extensivo.
- La agricultura ecológica.
- La extensificación mediante el incremento de las superficies manteniendo el actual censo.
- El mantenimiento de prácticas de producción ya compatibles con el Medio Ambiente.
- Los cursillos, prácticas y programas de demostración en el sector del equipo necesario para los proyectos.

Ya lo decía la Comisión de las Comunidades Europeas, como conclusión final, en un informe, Documento de Reflexión, de febrero del año 1.991, “el agricultor desempeña, o al menos podría o debería desempeñar, 2 funciones básicas de forma simultánea: una actividad productiva y, a su vez, una actividad de protección del Medio Ambiente y de desarrollo rural”.

Las nuevas demandas sociales de mejora ambiental y de alimentos no contaminados y de calidad, suponen un reto para el sector agrario y, por tanto, para las políticas agrarias. La agricultura productivista, fuente de incrementos espectaculares de los rendimientos ha supuesto el uso intensivo de productos ajeno al ciclo biológico de los nutrientes, el monocultivo y la adaptación de la tierra a los requerimientos de la maquinaria. Todo ello ha conducido a la contaminación química del substrato edáfico, de las aguas superficiales y subterráneas, a pérdidas de diversidad biológica, al agotamiento de nutrientes, con la consecuente falta de fertilidad de los suelos, al cultivo de tierras marginales y húmedas, y a la destrucción de terrazas, setos y otros mecanismos de gestión del suelo, además de la tremenda erosión que estos métodos han causado. Externalidades, todas ellas, que la sociedad desea eliminar. A este respecto, la Unión Europea propuso una nueva definición de agricultura moderna, como aquella que utiliza de forma óptima los factores de producción, incluidos los naturales, para alcanzar el mayor rendimiento del suelo, de las plantas y del ganado. Además de este nuevo tipo de agricultura, deseaba retener un número mínimo de trabajadores agrícolas para mantener el tejido social en las zonas rurales, conservando el medio natural y salvaguardando el paisaje agrícola milenario. En concreto, la propuesta nº 366 de 1.990 de la Comisión al Consejo para regular la introducción y mantenimiento de los métodos de producción agraria, compatibles con los requerimientos de protección del medio y la conservación del paisaje iba orientada al logro de estos objetivos.

Por lo que respecta a la vertiente ambiental, la mejor demostración de la consolidación de los temas relacionados con el medio ambiente, en la agenda de las instituciones comunitarias, como una Política autónoma, la constituyen los

Programas de Acción en materia de Medio Ambiente que la Comunidad Europea ha ido implementando desde el año 1.973.

Cuando, en 1.972, la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno sugirió a las instituciones comunitarias establecer un programa de acción sobre medio ambiente, los países que entonces componían las Comunidades Europeas empezaban a dotarse de un marco político para estos temas. En efecto, ninguno de los Tratados constitutivos originarios contemplaba el medio ambiente, de manera explícita, como uno de los asuntos de interés común. Como se señalaba en un Informe de la Comisión, a principios de los ochenta, si alguien hubiera hablado de Medio Ambiente, en aquel momento, cuando la Comunidad Europea veía la luz, ciertamente habría creído que se trataba de una alusión al clima en sentido estricto, o, eventualmente, a la temperatura de los asuntos políticos. En consecuencia, los primeros años de creación del Mercado Común Europeo, que coinciden con un período de fuerte crecimiento industrial y grandes transformaciones urbanas y territoriales en los países del norte, discurren en ausencia de una Política Ambiental, propiamente dicha, a nivel comunitario.

“La política relativa al medio ambiente en la Comunidad tendrá por objeto mejorar la calidad y el marco de vida, el medio ambiente y las condiciones de vida de los pueblos que la constituyen. Dicha política habrá de contribuir a poner la expansión al servicio del hombre procurándole un medio ambiente que le asegure las mejores condiciones de vida posibles y también conciliar dicha expansión con la necesidad cada vez más imperiosa de preservar el medio natural. Estará encaminada en particular a: prevenir, reducir y, en la medida de lo posible, eliminar las contaminaciones y perturbaciones”²⁰⁰.

Desde la evaluación ambiental se concluye que la reforma de la Política Agraria Común se había realizado, en 1.992, paralelamente a la aprobación del V Programa, pero sin incluir, sistemáticamente, los aspectos medioambientales, aunque incorporando algunas actuaciones de interés como las medidas agroambientales. Es conveniente destacar, también, la importancia dada a las políticas de desarrollo rural desde la reforma de los Fondos Estructurales.

Por otro lado, se pone de manifiesto que las tendencias actuales en Europa, muestran a nivel global del continente, un progresivo descenso del consumo de productos químicos en la agricultura, pese a lo cual, la calidad medioambiental, especialmente de las aguas subterráneas afectadas por contaminantes agrarios,

²⁰⁰. La Declaración del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, de 22 de noviembre de 1.973, relativa a un Programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente se publicó en el D.O.C.E. nº 112, de 20 de diciembre de 1.973, de la serie C.

sigue siendo preocupante. En los países meridionales, entre los que se encuentra España, los principales problemas se refieren a la intensificación de las actividades agrarias y su incidencia en el incremento de la demanda de recursos hídricos. Son conocidos los problemas ambientales asociados con las tierras cultivadas de regadío, desde antiguo, como evidencian los restos arqueológicos de sistemas de riego que sirvieron de apoyo y estímulo a grandes civilizaciones, pero que desaparecieron, como el caso de las que se desarrollaron en los valles de los ríos Tigris y Eufrates. Por ello, la ordenación eficaz de los recursos hídricos es esencial, vinculando el desarrollo social y económico de las comarcas agrícolas con la protección de los ecosistemas naturales, vigilando especialmente, la adecuada renovación de los acuíferos y la no contaminación de las aguas superficiales y subterráneas. El aprovechamiento óptimo de este recurso exige conocer los problemas asociados con las prácticas incorrectas de riego y las posibilidades de sistemas más eficientes. Dentro de estas medidas es fundamental prestar una adecuada asistencia técnica a los agricultores, que informe de los probables riesgos y de las tecnologías adecuadas para solventar con éxito el uso eficiente del agua. De todas formas, es una buena noticia, desde el punto de vista de la conservación de la naturaleza, que la evolución creciente del consumo de artículos de síntesis química, que se estaba observando desde la década de los sesenta, se haya invertido.

En cuanto a lo que atañe a la Política Forestal, la cual tiene una incidencia fundamental en el medio físico, y está influida por el progreso de lo agrícola, se constata el avance desde su consideración estricta como sector productivo, hasta su actual aprecio como componente principal para el desarrollo medioambiental y rural. Un poco, sucede como con las actividades puramente agropecuarias, a las que se intenta dotar de nuevas competencias funcionales como conservadoras de la naturaleza y protectoras de los ecosistemas.

En el ámbito de Andalucía se mencionan, como instrumentos centrales de planificación estratégica, el Plan Forestal y el Plan de Desarrollo Rural, ambos con un importante contenido ambiental. En el plano agrícola, junto a la incidencia de la aplicación de las medidas agroambientales de la Política Agraria Común, se destacan las acciones del Programa Leader y el desarrollo de la agricultura ecológica. Por su trascendencia en la gestión de un recurso básico como el agua, también ha de considerarse el Plan Andaluz de Regadíos. En cuanto a los espacios forestales, la gestión pública constituye hoy en Andalucía uno de los apartados fundamentales de la Política Ambiental, con programas que abarcan la restauración de ecosistemas y la lucha contra la desertización, la lucha contra los incendios forestales, la defensa de la vegetación, la gestión de espacios naturales protegidos, el uso de recursos renovables del monte, el uso público y recreativo, y la diversificación del paisaje rural.

Como ya se ha adelantado, uno de los aspectos de mayor interés, a seguir en los próximos años, será la incidencia de las medidas de carácter agroambiental de las nuevas orientaciones de la PAC, sobre problemas ecológicos concretos de la agricultura regional. Como se puede observar, esta valoración discrepa profundamente, de la que se hace desde los medios de la administración agraria, en cuanto a que las medidas convengan a la solución de problemas concretos de la Comunidad Autónoma.

Las conclusiones que se manifiestan, desde la administración ambiental andaluza, se refieren a lo difícil que resulta establecer cualquier diagnóstico al respecto, aunque mencionan que es evidente que medidas como el barbecho ecológico obligatorio, la reforestación de tierras agrícolas marginales o el fomento de la agricultura y ganadería ecológicas, van a tener, en el plazo medio, una significativa influencia sobre el papel ambiental de la agricultura en muchas comarcas de la región.

Ya se hace referencia a que algunos indicadores respecto a la calidad de las aguas continentales, podrían interpretarse como consecuencia de las medidas contempladas en el Programa Agroambiental, poniendo como ejemplo la reducción de parámetros de contaminación orgánica por nitratos y fosfatos en algunas estaciones fluviales regionales, especialmente de la cuenca del Guadalquivir.

En cualquier caso, el principal problema que se plantea en la agricultura regional está relacionado con el uso y distribución de los recursos hídricos escasos. Directamente relacionado con esta cuestión se hace alusión a las obras hidráulicas que se vienen reivindicando, desde hace tiempo, por los sectores agrarios para paliar el déficit de determinadas zonas regables. Además, no hay que olvidar las contaminaciones recurrentes que se producen en aquellos.

“Este fenómeno se ha agravado considerablemente en Andalucía desde finales de los ochenta, fecha en la que el Informe de Medio Ambiente de 1.990 señalaba que a comienzos del año 1.990 los acuíferos que abastecen a las poblaciones del litoral occidental de Huelva (Lepe), de El Condado (Villarrasa), de Los Alcores (Carmona, El Viso) o la parte oriental de Málaga (Vélez-Málaga), se vieron afectados por un nivel de contaminación tal, que hicieron impotables sus aguas, produciéndose graves problemas de suministros que afectaron a más de 100.000 andaluces; siendo la causa de esta degradación del agua la presencia de nitratos de origen agrario”²⁰¹.

Finalmente, dentro del subsector forestal se repite el contratiempo de la incidencia de los incendios forestales, incrementándose continuamente la superficie quemada

²⁰¹. ANALISTAS ECONÓMICOS DE ANDALUCÍA: *Informe Anual del Sector Agrario en Andalucía*, 2.003. Analistas Económicos de Andalucía. Málaga. 2.004. Pág. 517.

de la Comunidad Autónoma, dificultad que va superándose gracias a la buena marcha, en cuanto a trabajos de replantación, del Programa de Forestación de Tierras de Labor, aunque desde que finalizó la década de los noventa, se ha ralentizado, primero debido a la negociación del nuevo Marco Comunitario de Apoyo y, a su posterior traslado desde las autoridades centrales a las regionales con la necesidad de firmar los respectivos acuerdos de convenio para la ejecución y financiación de las medidas, y luego por que la financiación disponible hay que distribuirla entre las primas de mantenimiento de las primeras plantaciones y las nuevas reforestaciones que también disminuyen porque durante el primer sexenio (1.993-1.999) se había conseguido un gran avance en el objetivo de superficies a forestar.

Por último, en cuanto a la reducción de la utilización de productos fitosanitarios en la agricultura andaluza, es importante destacar que la aplicación del Programa de Medidas Agroambientales en la Comunidad Autónoma ya ha empezado a tener consecuencias positivas para la conservación del medio ambiente en su primer período de programación, es decir, durante el transcurso del Marco Comunitario de Apoyo 1.994-1.999²⁰². Durante los primeros años de desarrollo del Programa se observa un estancamiento en los niveles de utilización de fertilizantes y productos fitosanitarios en los campos de cultivo andaluces. No obstante, el mantenimiento de los niveles de consumo en estos años²⁰³, no se explica más que como un paréntesis ocasional en la escalada existente desde finales de la década de los años setenta del siglo XX. Sin duda, a esta moderación del consumo ha colaborado la implementación del régimen de ayudas y subvenciones a las prácticas agronómicas respetuosas con el Medio Ambiente, quedando de manifiesto, de este modo, uno de sus mayores valores, así como las forestaciones realizadas al amparo del plan de auxilios comunitarios.

1.1. Coherencia del Plan Forestal Andaluz con la estrategia medioambiental.

El Plan Forestal Andaluz revela ciertas estrategias de la Administración Pública de Andalucía que sintonizan con los postulados que proclama el Programa de Medidas Agroambientales. En cuanto ordenación de los recursos naturales,

²⁰². Las memorias publicadas anualmente por la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía ponen de relieve las consecuencias positivas de la aplicación del Programa Agroambiental para la agricultura andaluza y su medio natural, al reflejar una disminución del progresivo aumento anual en el consumo de productos fitosanitarios y fertilizantes químicos desde la efectiva puesta en marcha del Programa en la Comunidad Autónoma en el año 1.996.

²⁰³. Las estadísticas anuales que ofrece el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación muestran un estancamiento del consumo de productos agroquímicos en la mitad de la década de los noventa del siglo pasado, después de haberse producido un incremento constante y progresivo en los gastos de las explotaciones agrícolas en este tipo de "inputs", desde los años setenta. A este respecto también se puede consultar TAMAMES, R. y RUEDA, A.: *Estructura Económica de España*. Banco Urquijo y Alianza Editorial. Madrid. 2.000.

la Política de la Junta de Andalucía, queda plasmada en el Plan Forestal²⁰⁴, que propone como meta compatibilizar el mantenimiento e incremento de las forestas andaluzas con la defensa y regeneración del medio físico, sin dejar de lado la búsqueda del desarrollo socioeconómico y cultural de la región. El desarrollo del Plan se traduce al ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma de Andalucía mediante la Ley 2/1.992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía²⁰⁵. La aprobación del Reglamento de ejecución y desarrollo de la citada Ley se llevó a efecto cinco años más tarde a través del Decreto 208/1.997, de 9 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento Forestal de Andalucía²⁰⁶.

Los objetivos que se recogen en esta materia hacen alusión directa a la conservación de los espacios naturales en armonía con los enunciados del Reglamento (CEE) nº 2.078/1.992, de 30 de junio, del Consejo, sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural²⁰⁷. Así se mencionan los siguientes:

- Lucha contra la desertificación y conservación de los recursos hídricos, los suelos y la cubierta vegetal. (Factores de enorme importancia para la práctica agraria).
- Protección y restauración de ecosistemas.
- Defensa contra incendios, plagas y enfermedades que aquejan a las especies forestales.
- Adecuada asignación de recursos del suelo y utilización racional de los recursos naturales renovables. (Cuestión de incidencia directa en la agricultura).
- Compatibilizar el uso social, recreativo y cultural del monte con su conservación.

²⁰⁴. Fue aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 7 de febrero de 1.989. Y el Pleno del Parlamento de Andalucía, en la sesión celebrada los días 14 y 15 de noviembre de 1.989, ratificó el Plan Forestal Andaluz, que constituye un detenido análisis y diagnóstico de la realidad forestal de la Comunidad Autónoma y supuso la institucionalización de una nueva concepción del monte mediterráneo y un giro sustancial en la política forestal andaluza, al contemplar una nueva estrategia forestal basada en la constatación de que la múltiple funcionalidad de nuestros montes debe permitir compatibilizar la conservación y mejora de sus funciones ecológicas y la generación de bienes y servicios necesarios para el conjunto de la sociedad. Se trata de especificar los objetivos y las líneas de actuación a seguir en la Política Forestal. También se señala que el fin primordial de ésta debe ser compatibilizar el mantenimiento o incremento de la producción múltiple de los montes andaluces con la protección y restauración del medio natural, en armonía con el desarrollo socioeconómico y cultural de la Comunidad Autónoma.

En el Plan Forestal queda plasmada la planificación a largo plazo de la Política Forestal de la Junta de Andalucía. Desde la fecha de su aprobación se están llevando a cabo las actuaciones en él encomendadas, teniendo en cuenta sus directrices, tanto en los montes públicos como en los montes consorciados cuya tutela corresponde a la administración forestal andaluza.

²⁰⁵. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía nº 57, de 23 de junio de 1.992.

²⁰⁶. BOJA nº 117, de 7 de octubre de 1.997.

²⁰⁷. DOCE de 30 de julio de 1.992, nº 215 de la serie L.



Fotografía 32. Espacio forestal de arbolado poco denso. Andévalo Oriental. (Huelva).

Este último se menciona expresamente en el Reglamento citado²⁰⁸, al fijarse como meta el fomento de medidas para el uso recreativo de tierras retiradas de la producción.

²⁰⁸. El artículo 1 fija los objetivos de este régimen de ayudas al disponer:

“Se crea un régimen comunitario de ayudas cofinanciadas por la Sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) con el fin de:

- acompañar los cambios previstos en el contexto de las organizaciones comunes de mercado,
- contribuir a la realización de los objetivos de las políticas comunitarias en materia de agricultura y medio ambiente,

contribuir a garantizar a los agricultores una renta adecuada...”.

Ese mismo artículo continúa señalando cuál es el destino de las ayudas que se ponen en marcha:

“a) fomentar la utilización de prácticas de producción agraria que disminuyan los efectos contaminantes de la agricultura, lo que, mediante una reducción de la producción, ha de contribuir asimismo a un mejor equilibrio de los mercados;

b) fomentar una extensificación beneficiosa para el medio ambiente de las producciones vegetales y de la ganadería bovina y ovina, incluida la transformación de las tierras de cultivos herbáceos en pastizales extensivos;

c) fomentar una explotación de las tierras agrícolas compatible con la protección y la mejora del medio ambiente, del espacio natural, del paisaje, de los recursos naturales de los suelos y de la diversidad genética;

d) promover la conservación de tierras agrícolas y forestales abandonadas allí donde su mantenimiento sea necesario, por motivos ecológicos o debido a peligros naturales o de incendio, para prevenir los riesgos derivados del despoblamiento de las regiones agrarias;

e) fomentar la retirada de la producción de las tierras de labor a largo plazo, con fines relacionados con el medio ambiente;

f) fomentar la gestión de las tierras con vistas al acceso del público y al esparcimiento;

g) sensibilizar y formar a los agricultores en materia de producción agraria compatible con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural”.

Esta coincidencia de objetivos nos señala que las ayudas y subvenciones reguladas en el Programa de Medidas Agroambientales no fomentan actuaciones contrapuestas a las que se están impulsando desde el Gobierno de la Junta de Andalucía, en ese momento. Por el contrario, aunque no podamos caracterizar la Política Agroambiental como un apartado concreto de la acción del Gobierno andaluz, sí podemos afirmar que la adopción de las medidas del Programa Agroambiental coadyuva al logro de los objetivos que desde las instituciones ejecutivas se estaban marcando para la Comunidad Autónoma.

Es importante resaltar esta circunstancia, puesto que, aunque las Administraciones Públicas no fueran plenamente conscientes del grave deterioro que las actividades agrarias causaban en el medio ambiente, sí advertían la necesidad de estimular un cambio en la orientación productivista, de manera que se contemplasen de modo conjunto actuaciones encaminadas a preservar el desgaste de los recursos naturales. De esta forma se estimulaban actividades de bajo impacto, como las contempladas en el objetivo de compatibilizar el uso social, recreativo y cultural del monte con su conservación o fomentar medidas para el uso recreativo de tierras retiradas de la producción.

Lógicamente, el enunciado europeo va más lejos, ya que está buscando un uso alternativo a las superficies que dejen de ser productivas en el ámbito agrícola. En todo caso, interesa aquí resaltar la coincidencia de planteamientos en dos instancias de gobierno diferentes, y en un marco temporal simultáneo, ya que, aunque por un lado se destaque la falta de coherencia del Programa Agroambiental con las Políticas que se desarrollaban en el nivel del Estado español y de la Comunidad Autónoma de Andalucía, por otro se quiere dejar claro que existían ciertos puntos de contacto.

2. ASPECTOS TÉCNICOS.

Los resultados que se han obtenido de la puesta en marcha del Programa de Forestación de Tierras Agrarias no son muy diferentes, en los aspectos técnicos, de otras repoblaciones forestales realizadas en terrenos forestales tradicionales.

No obstante, hay que tener en cuenta que las actuales tierras agrícolas, aunque habían sido bosques antiguamente, han sufrido un proceso cultural que las hace diferentes de los terrenos forestales. Así, los antiguos bosques desaparecieron para ser roturados, debido a las condiciones sociales y económicas de la época. La continua aplicación de los usos agrícolas transformó las características de los suelos. Esto hace que la Repoblación Forestal en Tierras Agrarias presente una serie de particularidades que hay que tener en cuenta para adaptar las técnicas que

se utilizan normalmente en las reforestaciones tradicionales. De esta manera hay que ser especialmente cuidadoso con la competencia herbácea que se produce con la plantación forestal; de hecho, ésta ha sido una de las causas por las que un buen número de reforestaciones ha sido condenado al fracaso²⁰⁹.

En el período de tiempo transcurrido durante los primeros y fundamentales años desde que se inició la ejecución del Programa se pueden distinguir dos espacios temporales claramente diferenciados. Un primer período, que abarca desde el año 1.993, en que se inician las forestaciones acogidas al Programa, hasta 1.995. Durante el mismo hubo una extremada sequía, hasta tal punto que hizo peligrar las plantaciones realizadas y produjo como consecuencia que el número de marras²¹⁰ fuera excesivamente elevado, ya que no hubo posibilidad de practicar riegos artificiales. El siguiente fue de un clima muy propicio para las plantaciones con un abundante régimen de lluvias que tuvo como consecuencia que el porcentaje de marras se normalizara, en su consideración estadística.

Según el *Manual de Forestación en Tierras Agrícolas*²¹¹ la primera decisión que hay que tomar para realizar una repoblación forestal es la elección de especie o especies que se van a utilizar. Lógicamente, para ello hay que disponer de una serie de conocimientos previos, relativos a los factores ecológicos: la latitud geográfica, el clima de la zona y la altura sobre el nivel del mar a que se encuentra el terreno a repoblar, el tipo de suelo y la roca sobre la que se sustenta, es decir, si se trata de un suelo calizo o silíceo, suelto o arcilloso, profundo o superficial, etc. Habrá que conocer, también, la vegetación natural que puebla los montes cercanos al terreno y, si existen anteriores repoblaciones, observar la especie o especies que se han utilizado, su estado actual y grado de desarrollo y si sufren plagas o enfermedades; pues no siempre se ha introducido en una repoblación la especie o variedad correcta, y su crecimiento y estado sanitario puede dar una idea de lo acertado de su utilización. Además, el reforestador debe ser consciente de que, en las forestaciones, salvo en casos especiales, las plantas introducidas deben vivir de los

²⁰⁹. La rotación del cultivo es la sucesión de distintos aprovechamientos vegetales dentro de una misma parcela, durante un número determinado de años, y que se repite periódicamente. En cuanto a la asociación, dos o más cultivos diferentes comparten la misma parcela en el mismo tiempo y con algún efecto beneficioso de uno de los cultivos sobre el otro o de ambos recíprocamente. Además, si nos falla una cosecha, disminuimos el riesgo de pérdida, al tener la otra. Ambos sistemas son compatibles y se puede introducir una asociación dentro de la rotación de cultivos. Un manejo acertado de estas técnicas favorece la fertilidad y estructura de los suelos, así como el control de plagas y de malas hierbas y el máximo aprovechamiento de la capacidad de la tierra.

UNIÓN DE PEQUEÑOS AGRICULTORES Y GANADEROS DE ANDALUCÍA: *Agricultura Ecológica*. Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos de Andalucía. Sevilla. 1.997.

²¹⁰. Se conoce como marra a la planta que se ha perdido por falta de cuidados culturales, por razones climatológicas o cualquier otra causa.

²¹¹. MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN: *Manual de Forestación en Tierras Agrícolas*. Edición coordinada por BARBERO MARTÍN, A.; GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, F. y CATALÁN BACHILLER, G. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1.994.

recursos del medio sin otra ayuda que los tratamientos culturales que se les aplican a lo largo de los años que dura su turno²¹² o su longevidad natural. Es fundamental, asimismo, saber si las prácticas agrícolas aplicadas anteriormente han provocado el deterioro del suelo que se va a repoblar, puesto que en aquellos casos de cultivos que hayan mantenido la fertilidad del suelo será posible introducir especies más exigentes; mientras que en aquellos en los cuales se observan signos externos de degradación, o se encuentran prácticamente mineralizados, la situación aconseja la plantación de especies que soporten condiciones más duras (luz, sequía, pobreza de nutrientes, etc.) para garantizar el éxito de la repoblación.

Los fracasos que se han producido, en algunas de las plantaciones realizadas al amparo de este régimen de ayudas, no lo han sido, generalmente, como consecuencia de la poca calidad del suelo donde se han llevado a cabo. Las causas que los han provocado se han debido a otras circunstancias, fundamentalmente, las especies elegidas han tenido mucho que ver en los malos resultados. El Real Decreto 378/1.993, que reguló en un primer momento a nivel estatal el régimen de ayudas para Forestación de Tierras Agrarias, cuando hacía referencia a las especies vegetales a emplear, las dividía en tres anexos, cada uno de los cuales se caracterizaba por un fin principal:

“Anexo 1: Especies arbóreas cuya plantación tenga como fin principal la producción de madera a un turno mayor de 18 años.

Anexo 2: Especies arbóreas cuya plantación tenga como fin principal la restauración o la creación de ecosistemas forestales permanentes.

Anexo 3: Especies arbóreas y arbustivas autóctonas de interés particular en ciertas zonas por motivos de producción de maderas valiosas, endemismos, en peligro de extinción, etc.”

En la provincia de Huelva, la elección de la especie, en un alto porcentaje de ocasiones, no se ha guiado por la finalidad más adecuada, teniendo en cuenta las posibilidades, tanto del forestador como de los terrenos disponibles, sino por criterios de rentabilidad económica, lo que ha conducido, sobre todo en los primeros años de desarrollo del Programa, a dar lugar a un elevado número de marras, incluso superando el porcentaje admitido, con lo que se han perdido las subvenciones solicitadas e; incluso, se ha llegado a la pérdida total de la plantación. A esto ha contribuido también la aplicación de un criterio economicista a la hora de elegir el momento de la plantación, como se verá más adelante, con el objetivo de adelantar el devengo del derecho a la percepción de las subvenciones.

²¹². Se conoce como el turno de cada especie, en lenguaje forestal, la edad a la que se debe cortar.

Otro de los aspectos que es necesario analizar a la hora de evaluar los aspectos técnicos del Programa de Forestación de Tierras Agrarias y su influencia en el éxito o fracaso del mismo es la elección del método de repoblación. Debemos tener plena conciencia de la importancia que esta operación tiene para lograr el arraigo, y, por tanto, la supervivencia de la planta. De nada sirve un perfecto desbroce²¹³ y una buena preparación del suelo si la plantación no está bien hecha: la planta morirá o, en el mejor de los casos, crecerá defectuosa. Cuando hablamos de método de plantación nos referimos a las dos posibilidades que existen para iniciar la forestación: la siembra y la plantación. En general, en España la siembra es poco frecuente por la falta de las adecuadas condiciones de clima y de terreno que permiten esta modalidad. En la Comunidad Autónoma de Andalucía, las condiciones para la siembra se producen, todavía, en menor grado que en el resto del Estado. La provincia de Huelva no es una excepción, por lo que el método utilizado en la Forestación de Tierras Agrarias ha sido, fundamentalmente, el de la plantación. “La plantación consiste en colocar en el monte a repoblar plantas producidas en el vivero forestal.”²¹⁴

Si la plantación se hace en una época no adecuada se originará el fracaso de la misma. Por tanto, hay que conocer cuál es el mejor momento para la forestación. Ésta debe producirse entre el cese del crecimiento de la planta en otoño y el inicio que tiene lugar en primavera, es decir, durante el período de reposo vegetativo, lo que se llama en el campo “a savia parada”. Este momento suele tener lugar entre los meses de octubre y mayo de cada año. No obstante, entre estas fechas hay que tener en cuenta que no debe plantarse cuando se producen heladas en el aire o en el suelo. En relación al momento concreto, el mayor o menor adelanto del inicio de la plantación debe seguir los criterios expuestos a continuación, según se indica en el *Manual de Forestación en Tierras Agrícolas*:

- Plantar en el momento de mayor crecimiento radical, según la especie.
- Adelantarse de tal forma que cuando se presente la sequía del suelo y las altas pérdidas de agua (evapo-transpiración), el sistema radical se halle desarrollado o suficientemente crecido para extraer agua del suelo.

En la provincia de Huelva, con veranos extremadamente secos, es conveniente adelantar todo lo posible la plantación, dentro del invierno. Además, siendo las especies más utilizadas los alcornoques y las encinas, que desarrollan su sistema radical en esta época, no hay objeción para adelantar la plantación todo lo posible.

²¹³. Acción de limpiar los terrenos de maleza para prepararlos para la siembra o plantación.

²¹⁴. MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN: *Manual de Forestación en Tierras Agrícolas*. Edición coordinada por BARBERO MARTÍN, A., GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, F. y CATALÁN BACHILLER, G. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1.994. Pág. 42.

El caso de las coníferas es diferente porque no crece la raíz en invierno. El problema que se puede presentar es que la sequía del verano se prolongue durante el otoño, y, en ese caso, las tierras no podrán estar bien preparadas para recibir la planta, a comienzos del invierno.



Fotografía 33. Repoblación de pinos. Moguer. (Huelva).

En el análisis del Programa de Forestación de Tierras Agrarias en la provincia de Huelva se observa que, en muchos casos, la plantación se produce demasiado tarde, con lo que las plantas se secan en verano porque las raíces no han profundizado lo suficiente como para tomar el agua del subsuelo. El problema que se produjo en los primeros años de desarrollo del Programa con la sequía que se extendió entre los años 1.993 y 1.995 ocasionó la pérdida de muchas plantaciones puesto que, al no llover, tampoco entre los veranos, las plantas terminaron secándose. Se puede analizar si hubo una falta de previsión, pues las épocas lluviosas y secas se producen cíclicamente en la provincia. En todo caso, es difícilmente previsible la duración de cada ciclo y el comienzo del siguiente, a pesar de los adelantos en la tecnología meteorológica. Lo que sí es totalmente achacable a la falta de prudencia, y es una crítica, no sólo a los forestadores sino también a las Administraciones Públicas competentes, son los hechos, tanto de plantar con la tierra reseca, después de un verano y un otoño sin lluvias, como de forestar con el invierno muy avanzado, incluso ya en la primavera, por esperar las primeras aguas de la temporada. En

el primer caso, lo prudente es esperar a esas primeras aguas, y si éstas llegan demasiado tarde, la decisión más recomendable es desistir de la plantación porque no habrá tiempo suficiente para que el sistema radical del árbol se desarrolle lo suficiente para arraigar y extraer agua del subsuelo cuando llegue el verano. En estos casos se producirá la pérdida de la plantación por escasez de agua, y este fracaso si es responsabilidad, en primer lugar, de los campesinos, por no tomar la decisión adecuada; pero también, de la Consejería de Agricultura y Pesca, por no tomar las medidas necesarias para suspender la ejecución del Programa ante la adversidad climática.

Otras causas han sido: los trabajos previos de preparación de los suelos para la plantación no han sido los adecuados; en los terrenos agrícolas donde se ha abandonado el régimen de barbecho se ha producido una competencia herbácea que no ha sido suficientemente combatida o el método elegido ha sido incorrecto; el drenaje del suelo es fundamental para conseguir un equilibrado reparto de las aguas y para evitar los perjudiciales encharcamientos para las plantaciones, que no siempre se han realizado correctamente; finalmente, las operaciones a realizar durante los trabajos de forestación son muy importantes para evitar que se produzcan marras en número superior al normal.

“Alguno de estos factores ha sido:

- a) Forestar con especies no adecuadas a las condiciones ecológicas de la parcela por querer obtener una prima de forestación más alta.
- b) No utilizar planta en condiciones fisiológicas y de procedencia adecuadas, debido a la escasez de la misma, sobre todo al principio de la implantación del programa.
- c) Utilizar plantas de sombra o semisombra en exposiciones 100 % luz.
- d) Inexperiencia de los agricultores e incluso de algunas empresas formadas urgentemente al amparo de la necesidad creada por la puesta en funcionamiento del programa.
- e) No realizar unos cuidados culturales de mantenimiento adecuados a cada tipo de plantación y terreno.”²¹⁵

Por último, un factor, que no hay que desdeñar a la hora de valorar el fracaso de algunas plantaciones, ha sido el cambio de las fechas para la presentación de solicitudes de una temporada a otra, como ya se ha comentado más arriba, lo que ha provocado el desconcierto de los agricultores interesados en la forestación, y el que algunas labores de repoblación se hayan realizado a destiempo.

²¹⁵ GÓMEZ-JOVER PARDO, F. y JIMÉNEZ PERIS, F. J.: *Op. Cit.* Pág. 84.

3. ESTUDIO DE POLÍTICAS.

La evaluación de Políticas Públicas es una herramienta fundamental para nutrir la toma de decisiones con datos e informaciones que permitan al gestor público acercarse cada vez más al acierto. En las sociedades actuales donde la gestión de políticas se encuentra limitada por una serie de condicionantes de muy diversa índole, esta labor se hace muy compleja.

Cuando el gestor se enfrenta con la planificación de sus futuras actuaciones debe tener en cuenta los recursos de los que dispone²¹⁶. La mayoría de éstos, al menos los humanos y materiales, se pueden reconducir al que parece siempre el más importante. Nos estamos refiriendo al presupuesto disponible. Incluso la tecnología y el conocimiento, en una sociedad globalizada como la que nos toca vivir, pueden estar al alcance de las Administraciones Públicas que dispongan de recursos económicos abundantes. En todo caso, sí está claro que el dinero es una limitación con la que hay que contar cuando se acomete planificación de Políticas Públicas. En un contexto en el que las restricciones se hacen presentes, no sólo porque se cuenta con unos créditos determinados, sino también porque las necesidades que se atienden son más numerosas, es indispensable recurrir a criterios de eficacia y eficiencia en la distribución de los recursos existentes²¹⁷.

Además, en las sociedades modernas se amplían las exigencias planteadas, no sólo en el número de demandas a los gestores públicos, sino también en cuanto a la calidad de las necesidades cubiertas o de la resolución de problemas. Se impone la racionalidad en la planificación, pero también hay que tomar en consideración lo que pide la sociedad, que puede no coincidir con lo que piensan los analistas o

²¹⁶ “En el mercado, como en la sociedad, la racionalidad supone una relación entre medios y fines en la que los fines son generalmente considerados como intereses propios de un individuo o empresa aislados”. FRIEDMAN, J: *Planificación en el ámbito público*. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid. 1.991. Pág. 35.

²¹⁷ “Los recursos políticos y económicos del estado son limitados y hasta escasos. Requieren el cuidado público. Ante la pluralidad y autonomía social, el gobierno no puede contar con todo el consenso político que necesita para movilizar la sociedad entera hacia proyectos holísticos, colectivamente compartidos. Y sus recursos públicos son menores a los requeridos para atender con urgencia y eficacia los ingentes problemas sociales. Hemos descubierto el estado limitado, el gobierno limitado. Cada una de las decisiones de gobierno, buenas, malas o regulares, necesita y consume recursos políticos y fiscales. Cada decisión cuesta, tienen costos de operación y, si es equivocada, onerosos costos de oportunidad tanto en el renglón de la política como en el de la hacienda pública. En la euforia intervencionista no nos planteamos con relieve y claridad la cuestión de los recursos escasos y agotables, la limitación fiscal y la vulnerabilidad política. En contraste, los años de la crisis nos ayudaron a descubrir que la escasez y los costos son componente esencial de toda política y administración. Nos han hecho entonces aprender y exigir de nuevo el olvidado e irremplazable arte de la elección racional en la política y en las políticas: la democracia y la eficiencia de la gestión pública. No están a la mano ni la unanimidad ni la abundancia”.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F: *El Estudio de las Políticas Públicas*. Colección “Antologías de Política Pública.” 1ª Antología. Edición al cuidado de AGUILAR VILLANUEVA, Luis F Editorial M. A. Porrúa. México. 1.996. Págs. 16 y 17.

asesores que trabajan para los hacedores de políticas. El gestor público debe aplicar en sus acciones la racionalidad social²¹⁸.

Con estos presupuestos de partida se realiza la planificación de Políticas Públicas, se implementan²¹⁹, intentando alcanzar el mayor nivel de consenso entre los diferentes grupos de interés²²⁰, y una vez completados los programas de acción es fundamental evaluar sus resultados.

Si queremos, y así debe ser, planificar adecuadamente tenemos que contar con todos los datos e informaciones de los que sea posible disponer. La evaluación de Políticas Públicas²²¹ nos proporciona conocimientos sobre el resultado de una determinada Política. Teniendo en cuenta que actualmente la globalización hace que la mayoría de las acciones de un gobierno estén relacionadas, esos conocimientos servirán para la futura planificación. Además, si consideramos que muchos programas se repiten a lo largo del tiempo, en diferentes periodos, en los que se intenta cambiar aquello que se piensa que no ha funcionado correctamente, es primordial contar con los impactos e indicadores sobre la marcha del programa en cada uno de estos periodos sucesivos, de manera que se fundamente la toma de decisiones en resultados concretos obtenidos de las experiencias anteriores, con la finalidad de mejorar la implementación de los mismos, en una mejora continua que, quizás, no alcance nunca la perfección, pero que, al menos, demostrará la racionalidad de los planteamientos.

La mejora de la calidad en las Políticas emprendidas es una cuestión central en los últimos años y son muchos los procedimientos que se han desarrollado para valorarla. Por ello cuando se acomete la tarea evaluadora es esencial saber

²¹⁸. “Mientras la planificación corporativa continuó aferrada al modelo original de racionalidad de mercado, los planificadores públicos se hicieron paladines de una forma modificada de racionalidad social, centrada explícitamente en las consecuencias sociales”.

FRIEDMAN, J.: *Op. Cit.* Pág. 37.

²¹⁹. Para profundizar en el estudio del Análisis de Políticas Públicas se puede consultar la obra de AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.: *La Implementación de las Políticas Públicas*. Colección “Antologías de Política Pública.” 4ª Antología. Edición al cuidado de AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. Editorial M. A. Porrúa. México. 1.996.

²²⁰. “Debido a que existe gran número de grupos de interés, algunos de los cuales rivalizan con otros, el poder para determinar la política se encuentra muy disperso. En consecuencia, la política es el resultado del compromiso entre los diversos grupos de interés. En el curso de las negociaciones que tienen por objeto lograr el compromiso, los contendientes obtienen siempre algún beneficio, porque ningún interés queda eliminado por completo. A lo largo del proceso, la membresía de estos grupos termina por sobreponerse y mezclarse y el proceso general de socialización de un conjunto de valores dominantes ayuda a reducir la polarización de las posiciones. El gobierno se encarga de reconciliar las demandas incompatibles que puedan haber quedado sin solución y les asigna un orden de prioridad”.

REIN, M. y RABINOVITZ, F. F.: “La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción.” En AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.: *La Implementación de las Políticas Públicas*. Colección “Antologías de Política Pública.” 4ª Antología. Edición al cuidado de AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. Editorial M. A. Porrúa. México. 1.996. Pág. 181.

²²¹. Es fundamental sobre el tema de la evaluación en los servicios públicos el libro de BALLART, X.: *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso*. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid.1.992.

qué información es relevante para el propósito que se quiere lograr. Obtener información trascendente forma parte de una labor de evaluación eficaz.

El gestor público busca en la evaluación²²² información que le facilite el proceso de toma de decisiones, por lo que al llevarla a cabo es importante objetivar los resultados obtenidos y realizar un esfuerzo por leerlos de forma imparcial para hacerlos más útiles²²³. Esto no siempre es fácil, pues hay muchos intereses en juego y las Administraciones Públicas pueden querer resaltar lo positivo, sin prestar atención a las desviaciones incurridas con respecto al propósito de la actuación.

Por tanto, aunque es evidente la conveniencia de evaluar las Políticas Públicas implementadas, se trata de una tarea compleja, por la dificultad que supone seleccionar los impactos y averiguaciones relevantes para la mejora de futuras intervenciones y para medir la calidad de los servicios prestados a la ciudadanía. Además, como se ha señalado, la selección de la información ha de ser objetiva, en función del propósito del programa y no de intereses particulares. En todo caso, la retroalimentación que proporciona la evaluación a la próxima planificación es una necesidad para distribuir los recursos de forma eficaz y eficiente, ya que son limitados, y hay que invertirlos en actuaciones que sean apropiadas para las situaciones problemáticas a resolver²²⁴.

²²² “La evaluación es indispensable para el análisis, por cuanto la primera suministra información de base, necesaria para el segundo. A veces tienden a confundirse estos dos conceptos cuya diferencia fundamental estriba en que la evaluación es más descriptiva que el análisis, ya que al demostrar qué fue lo que sucedió, se incluye necesariamente una visión retrospectiva. El análisis, en cambio, va más allá y a partir de la evaluación intenta explicar por qué se dieron los hechos en tal o cual sentido”.

“Según el Ministerio de Administraciones Públicas (MAP) de España, la evaluación es el proceso sistémico de observación, medida, análisis e interpretación encaminado al conocimiento de una intervención pública, sea ésta una norma, programa, plan o política pública, para alcanzar un juicio valorativo basado en evidencias, respecto de su diseño, puesta en práctica, efectos, resultados e impactos. La finalidad de la evaluación es ser útil a los decisores, a los gestores públicos y a la ciudadanía en general.”

SALAZAR VARGAS, C.: “La evaluación y el análisis de políticas públicas.” En *Revista Ópera*, núm. 9. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2.009. Pág. 23 y 24.

²²³ “En el proceso de evaluación conviene tener muy presente la existencia de los diversos intereses que componen el marco interpersonal y político en el que desarrollar la investigación. Para ello el primer paso debe ser el reconocimiento del abanico de intereses presente que de manera directa o indirecta facilitan o impiden la realización de la evaluación y que toman posiciones ante las posibles consecuencias que puedan derivarse del mismo”.

SUBIRATS, J.: *Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la Administración*. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid. 1.994. Pág. 149.

²²⁴ “Si bien existe un amplio consenso sobre la necesidad de evaluar la actuación de los poderes públicos y de determinar los resultados de su actuación, *no está claro en cambio, primero, en función de qué criterios se puede determinar si una intervención pública ha sido un éxito o un fracaso; segundo, qué políticas, programas o servicios hay que evaluar; y tercero, cómo se debe evaluar la actuación de los poderes públicos, y por tanto de acuerdo con qué formas y metodologías*.”

En el campo de los estudios de Administración Pública, y más concretamente en el del Análisis de las Políticas Públicas surge la evaluación como una técnica más que busca producir información que sirva a las Administraciones Públicas para mejorar; primero, los procesos de decisión y planificación; segundo, el funcionamiento y la gestión de las operaciones diarias; y tercero, los resultados finales de la Administración en relación con los recursos invertidos y por tanto su eficacia y eficiencia”.

BALLART, X.: *Op. Cit.* Pág. 27.

Las autoridades de la Unión Europea son conscientes de la conveniencia de la evaluación para realizar una planificación coherente de las distintas Políticas Públicas. El resultado de la evaluación permite retroalimentar el sistema de elaboración de Políticas con la intención de mejorar sus efectos. Con respecto al Programa de Forestación de Tierras Agrarias se ha llevado a cabo la medición de sus logros con objeto de perfeccionar las sucesivas definiciones del mismo²²⁵.

También las autoridades estatales y autonómicas son conscientes de esta conveniencia y de hecho el Plan Forestal Andaluz incluye las evaluaciones intermedias²²⁶ para la corrección de las desviaciones que se puedan apreciar en el logro de los objetivos propuestos.

Este es uno de los déficits que hemos encontrado en el Programa, ya que, según Joan SUBIRATS, evaluar implica preocuparse por los resultados, saber si se han obtenido o no los objetivos propuestos. Además, las nuevas exigencias sociales exponen la necesidad de saber qué se hace con el dinero de todos gestionado por los poderes públicos, para qué sirve la acción de gobierno, cómo recibir señales que nos indiquen si estamos acertando o no. Desde este punto de vista, evaluar Políticas implica conocer opiniones, relacionar criterios de valor con

²²⁵. “La Comisión ha tomado las disposiciones oportunas, incluida la adopción de un Reglamento de aplicación, a fin de garantizar la evaluación de los programas agroambientales por parte de los Estados miembros, siendo el objetivo determinar la incidencia medioambiental, agrícola y socioeconómica y conseguir el desarrollo del programa.

En términos generales, los Estados miembros han respondido satisfactoriamente y adoptado una cultura de evaluación en la gestión de los programas.

Debe hacerse una distinción entre los ‘niveles de referencia’ de las prácticas normalmente aplicadas y los ‘niveles de objetivo’ de actividades previstas. Los programas están diseñados para alcanzar o mantener los últimos.

La medición de las repercusiones presenta dificultades, sobre todo la de los efectos medioambientales específicos de un emplazamiento determinado. Debe seleccionarse una serie de indicadores adecuados a cada programa y zona y extraerse conclusiones válidas desde el punto de vista científico.

Aunque sigue siendo poco precisa, la evaluación económica ofrece una visión interesante del valor social de los programas.

Los efectos sobre la agricultura deben analizarse a fin de evaluar los elementos que se derivan de los programas agroambientales y los que se derivan de otras fuerzas.

Los estudios socioeconómicos se centran en las repercusiones sobre los ingresos agrícolas; aunque presentan interés, los estudios sobre el comportamiento del agricultor no están adecuadamente vinculados con los cálculos agrónómicos de los ingresos perdidos ni de los gastos efectuados, que constituyen la base para la determinación del importe de los pagos”.

COMISIÓN EUROPEA. DIRECCIÓN GENERAL VI: *Estado de la aplicación del Reglamento (CEE) n° 2.078/92: Evaluación del programa agro-ambiental*. Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 1.999. Págs. 5 y 6 (Resumen).

²²⁶. “Evaluación formativa o correctora. En este caso nos hallamos ante una aproximación que se acerca notablemente a lo que podríamos denominar estudios de implementación, ya que este tipo de evaluación pretende ante todo analizar el funcionamiento real del programa y de todas las labores conectadas con el mismo. Su objetivo es comprobar si ese programa se desarrolla sin dificultades, localizando los puntos críticos y favoreciendo una vía de mejora. Para ello conviene cerciorarse de si esa posibilidad de mejora existe, ya que de no ser así ese tipo de evaluación resulta inapropiado”.

SUBIRATS, J.: *Op. Cit.* Pág. 146.

*resultados. Para dar respuestas satisfactorias es importante afrontar el análisis de los problemas y de los programas de actuación con afán de aprender de lo hecho para mejorar el diseño y puesta en práctica de las diversas Políticas*²²⁷. *Y durante su implementación se han echado en falta una batería de indicadores que orientaran, de manera fiable, sobre la paulatina consecución, o no, de los objetivos propuestos.*

Para poder evaluar correctamente es preciso establecer una serie de indicadores que nos orienten fielmente sobre la consecución de las metas previstas. Es esta una preocupación atinente a cualquier tipo de valoración, ya que una de las cuestiones más difíciles de resolver satisfactoriamente en el proceso que determina la evaluación de una Política es el establecimiento de indicadores fiables y que den la información requerida para valorar adecuadamente las actuaciones acometidas²²⁸. Efectivamente, en muchos programas se puede observar la ausencia de señalización de indicadores objetivos, físicos y de impacto que puedan servir como medidores para concluir sobre si han sido o no obtenidos las finalidades propuestas. Esto dificulta enormemente una correcta evaluación, pues hay metas marcadas, se arbitran procedimientos y sistemas de trabajo para lograrlas, pero no existen sistemas de medida reales y fiables de la consecución de las mismas y de cuándo se han alcanzado y en qué medida.

Por otro lado, la selección de indicadores²²⁹ fidedignos debe atender una serie de requisitos de modo que se garantice la validez de sus datos. Así, la medición ha de realizarse sobre magnitudes que tengan relación con los resultados del programa; como hemos venido comentando, han de ser fiables, en el sentido de que la observación no influya en las evidencias obtenidas; deben abarcar, en lo posible, todos los objetivos perseguidos; también debe cuidarse de que lo que se mide sea una manifestación de la intervención que se ha implementado, que quede probada la relación de causalidad; y por supuesto, en un contexto de presupuestos

²²⁷. “Creemos que es importante producir información que sirva a los gestores públicos para tener alguna idea sobre la *calidad* de los servicios que están produciendo, en función de lo que se estime constituye *valor* en cada caso”.

BALLART, X.: *Op. Cit.* Pág. 25.

²²⁸. “En la práctica, sin embargo, lo que parece simple puede complicarse enormemente, tanto por los problemas que presentan la identificación y operacionalización de objetivos, como por la complejidad intrínseca de los programas, como por la dificultad técnica de aislar los efectos de la intervención y determinar el impacto neto de las políticas”.

BALLART, X.: *Op. Cit.* Pág. 95.

²²⁹. Para iniciarse en estas cuestiones se puede consultar SUBIRATS, J. y DENTE, B.: *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Grupo Planeta Spain. 2.014. Barcelona.

Las cuestiones ambientales tienen que seleccionar un conjunto de indicadores específicos. Ver DUMITRU, A. y WENDLING, L.: *Evaluación del impacto de las soluciones basadas en la naturaleza*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. 2.021. Bruselas.

limitados y recursos escasos, hay que tener en cuenta el coste de la valoración que se lleva a cabo²³⁰.

En cuanto a los resultados concretos obtenidos en la Comunidad Autónoma de Andalucía se pueden resumir como favorables:

“Los resultados obtenidos con la aplicación de este programa de ayudas a las forestaciones andaluzas, se califican como exitosos, aunque es necesario realizar una diferenciación entre Andalucía Occidental y Andalucía Oriental. En las provincias de Andalucía Occidental y en especial Huelva y Sevilla, con una mayor superficie acogida a estas ayudas, presentan un balance positivo ya que el estado de sus forestaciones es óptimo (salvo excepciones). Sin embargo, Andalucía Oriental presenta una mayor problemática en el desarrollo de sus forestaciones, debido básicamente a la escasez y irregularidad de precipitaciones y las temperaturas extremas en época estival, así como a problemas edáficos (suelos calizos poco profundos, en fuertes pendientes, sustratos salinos, exceso de pedregosidad...) que no permiten un buen desarrollo radicular. Aún así, existen plantaciones en estas zonas que han resultado muy exitosas, cumpliendo una importante labor protectora del suelo, luchando contra la erosión y la desertificación”²³¹.

Para corroborar el éxito del Plan mencionamos los niveles de ejecución del mismo, que se han estudiado en el Estudio de caso, de ellos se puede deducir un cierto éxito en la implantación de esta medida como compensatoria de la reforma de la Política Agraria Común y, parece reflejar el convencimiento de los agricultores de la necesidad de cambiar los habituales modos de ejercer la actividad agraria, concienciándose de lo interesante que puede resultar para ellos mismos el respeto por el medio ambiente, además, de los beneficios que ello entrañará, sin duda, para el conjunto de la sociedad española. El complemento indispensable que las ayudas

²³⁰. “Una vez los objetivos han sido identificados y especificados en términos operacionales, el siguiente paso consiste, de acuerdo con el modelo clásico de evaluación, en medir el grado en que se alcanzaron. Lógicamente, las variables utilizadas dependerán de cada programa.

Los criterios utilizados para la selección de las variables-indicadores y de los procedimientos de recogida de datos deben incluir, entre otros, a los siguientes:

- Validez aparente: en qué medida la variable seleccionada tiene relación con el objetivo de la política.
- Fiabilidad: en qué medida los datos obtenidos no dependen del instrumento utilizado para su recolección.
- Globalidad: en qué medida el conjunto de las variables seleccionadas abarca la totalidad de los objetivos relevantes.
- Control: en qué medida la variable seleccionada depende realmente de la intervención de la administración o depende en cambio de factores que ésta no controla o que sólo controla parcialmente.
- Coste: en qué medida los costes necesarios para recoger la información son razonables”.

Ibid. Págs. 102 y 103.

²³¹. INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN Y FORMACIÓN AGRARIA Y PESQUERA DE LA CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, PESCA Y DESARROLLO RURAL: *Programa de forestación de tierras agrarias en Andalucía: legislación y situación actual*. Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural de la Junta de Andalucía. Granada. 2.014. Pág. 14.

suponen para el sostenimiento de los agricultores durante la transformación de las explotaciones agrícolas en aprovechamientos forestales parece ser suficiente, a juzgar por el número de solicitudes que se presentaban²³².

A la vista de lo estudiado hasta ahora, se podría llegar a conclusiones erróneas sobre el principal punto de partida del Programa de Forestación. Pero hemos de tener en cuenta que aparte de la fuente de financiación, cuyo aporte básico procede de las instituciones europeas, dicho Programa se enmarca en unos planteamientos teóricos que hace la Administración Pública de la Junta de Andalucía. Efectivamente, la Comunidad Autónoma andaluza desarrolla desde su creación una Política Forestal activa²³³, entre cuyos postulados se encuentran:

- Utilización racional de los recursos naturales renovables e incremento de sus producciones.
- Compatibilizar el uso social, recreativo y cultural del monte.
- Generar las condiciones socioeconómicas que eviten el desarraigo de las comunidades rurales.

Y, fundamentalmente:

- Adecuada asignación de los usos del suelo agrícola y diversificación del paisaje rural mediante la recuperación y conservación de enclaves forestales en zonas agrícolas.

No cabe duda de que el Programa de Forestación en Tierras Agrarias colabora de manera importante a la consecución de estos objetivos. Por tanto, no debemos apresurarnos en concluir que el Programa de Forestación es un invento improvisado, de manera acelerada, para aprovechar los recursos económicos que la Unión Europea pone a disposición de aquellas Administraciones Públicas que cumplan las premisas normativas para poder hacerlo. Por el contrario, cabe valorar positivamente el hecho de que la Unión Europea haya fijado su atención en la Política Forestal, colaborando a mejorar el diagnóstico endógeno que la Administración andaluza había realizado de la situación en los sectores agrícola y forestal.

Asimismo, en referencia al efecto sobre los ingresos, ha sido importante, en el caso de los agricultores de zonas marginales en la que el mantenimiento de las actividades agrarias repercute positivamente en el Medio Ambiente; en cambio, apenas se ha notado el efecto en las zonas más rentables explotadas en régimen

²³². Los datos de certificaciones efectuadas por los servicios técnicos, que se pueden comprobar en el desarrollo del Estudio de caso, ratifican estas afirmaciones.

²³³. El Plan Forestal Andaluz fue aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 7 de febrero de 1.989.

intensivo. Como reflejamos en esta investigación, también la evaluación realizada por las autoridades comunitarias detecta una nueva actitud de los profesionales del campo, y una mayor concienciación, en términos generales; lo que se advierte igualmente en el resto de la sociedad. Se ve la agricultura como una vía de solución a los problemas de la naturaleza y del medio rural. La rentabilidad de los costes del Programa es elevada, pues suponen unos gastos inferiores a los que en proporción se compensan. Se observan menores rendimientos en zonas intensivas, mientras que en las más desfavorecidas el efecto es positivo, con rendimientos y sobre todo rentabilidades en aumento. Finalmente, otro aspecto positivo a resaltar, es la generación de una 'cultura de la evaluación' en la gestión del Programa, a través de la cual se procede al control de los resultados, la ponderación y el ajuste de los objetivos propuestos.

Por supuesto, el punto de vista desde el que se abordaron estas cuestiones ha cambiado sustancialmente en los últimos años. Cuando las Administraciones Públicas se enfrentan con una situación problemática tienen que tener en cuenta multitud de factores y, uno de los que, en primer lugar, debe valorarse es la cuestión competencial. Para ello han de atender a la configuración normativa que rige su actuación. En España, la principal fuente que asigna competencias entre las diferentes administraciones es la Constitución de 1.978. Evidentemente, cuando con anterioridad a ese momento se planteaba una situación problemática y la Administración Pública decidía intervenir, sólo cabía repartir los ámbitos de actuación entre dos administraciones, la central, con unas amplias atribuciones y, la local, que se hallaba con unos poderes de decisión muy constreñidos. Pero además de la Constitución de 1.978; que introduce un cambio fundamental, puesto que diseña un nuevo modelo de estado, al hacer aparecer en escena a las comunidades autónomas, cuyas competencias se irán haciendo más amplias a medida que se materialicen las transferencias desde el poder público central; se produce la incorporación de España a la superestructura que representa el mercado común europeo con efectos desde el 1 de enero de 1.986. Con este acontecimiento entra en el juego del diseño e implementación de Políticas Públicas una nueva organización, que asume ciertas competencias, que anteriormente eran patrimonio exclusivo de la Administración central del Estado.

Este panorama nos fuerza a hacer un planteamiento global porque las decisiones que se adoptan en el nivel superior afectan, ineludiblemente, al resto de las esferas administrativas. Sin embargo; no está tan claro que las decisiones en el nivel local o autonómico tengan la misma relevancia o repercusión en las instituciones europeas.

Por tanto, para valorar la adopción del Programa de Forestación de Tierras Agrarias no debemos fijarnos exclusivamente en que se trata de una iniciativa comunitaria,

porque además de ser una necesidad para el conjunto de la Unión Europea (no olvidemos que la financiación de la Política Agrícola Común y de otras medidas adoptadas por ella parte de todos los estados miembros y, de lo que se trataba era de reducir estos importantes costes); en el caso andaluz, la Política Forestal desarrollada por la Comunidad Autónoma se ha visto muy beneficiada por la implementación del Programa de Forestación de Tierras Agrarias. Como se ha mencionado más arriba la planificación forestal en Andalucía se articula en torno al marco de referencia que supone el Plan Forestal Andaluz²³⁴. Con este paso, la Junta de Andalucía lideró el proceso de descentralización de la gestión forestal de las competencias del Estado e incluyó los principios que ya a nivel internacional estaban predominando en la configuración de las últimas reformas en esta política, incorporando el concepto de desarrollo forestal sostenible. Además, de acuerdo con los ciclos naturales de la vegetación se estableció una vigencia amplia de sesenta años para el Plan. No obstante, se dispuso que la ejecución se haría en periodos de una década con la importante previsión de realizar evaluaciones intermedias cada cinco años para comprobar la evolución adecuada de las distintas medidas y adoptar las correcciones que se considerasen necesarias. Finalmente, el informe anual debe recoger la ejecución de las inversiones realizadas²³⁵.

Es decir, en este caso la colaboración europea es positiva para llevar a cabo una política que beneficia a la Comunidad Autónoma de Andalucía y que, de hecho, ya la Administración autonómica estaba desarrollando por sus propios medios. Ya en los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales del territorio forestal andaluz redactados para facilitar la cumplimentación del Plan Forestal, se concretaban las distintas actuaciones que la Comunidad Autónoma se proponía llevar a cabo, según las características ecológicas, físicas y socioeconómicas de cada una de las unidades elegidas como ámbitos de la planificación.

En definitiva, no podemos concluir que el Programa de Forestación fuera un artilugio creado con el único fin de aprovechar las ayudas económicas que la Unión Europea diera a los agricultores reconvertidos, puesto que ya en el año 1.989, dos años antes

²³⁴. El Plan Forestal Andaluz fue aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 7 febrero de 1.989.

²³⁵. En 2.010 se aprueba la tercera adecuación del Plan, mediante el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 7 de septiembre de 2.010, por el que se aprueba la Adecuación del Plan Forestal Andaluz Horizonte 2.015. En esta se insiste en que el principio orientador sea el uso y gestión sostenible de los recursos forestales, estrategia compartida en el ámbito de la Unión Europea, y se reconoce como objetivo básico la conservación de la biodiversidad junto con el desarrollo sostenible de las áreas rurales de la Comunidad.

El 3 de mayo de 2.016, el Consejo de Gobierno acuerda la cuarta adecuación del Plan Forestal de Andalucía (BOJA núm. 104 de 2 de junio de 2.016), donde se menciona el Plan Forestal Español aprobado en 2.002 con una vigencia de 30 años o la Estrategia Forestal Europea (Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones sobre una nueva estrategia de la UE a favor de los bosques y del sector forestal de 20 de septiembre de 2.013).

En el BOJA núm. 13 de 21 de enero de 2.020 se publica el Acuerdo de 14 de enero de 2020, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación de la adecuación del Plan Forestal de Andalucía Horizonte 2030.

de los primeros intentos firmes de reformar la Política Agrícola Comunitaria, el Parlamento de Andalucía había aprobado el Plan Forestal Andaluz, que constituía un diagnóstico serio de la realidad forestal de la Comunidad Autónoma, donde se ponía de manifiesto la necesidad de dedicar mayores espacios a bosques forestales, removiendo los obstáculos de carácter estructural que impedían el adecuado desarrollo del potencial de la agricultura andaluza, conservando los recursos naturales y mejorando la calidad de vida en el medio rural.

3.1. Cooperación administrativa.

En el momento de valorar los resultados de una Política Pública en cuya implementación intervienen varias administraciones es necesario observar el comportamiento de esas organizaciones y el nivel de coordinación que se ha logrado entre ellas para determinar si su gestión ha sido eficiente. En el proceso de implementación de cualquier política, y también, del Programa de Forestación de Tierras Agrarias, en el que interactúan varias Administraciones Públicas, hay que estudiar cómo se engarzan las actuaciones normativas y si las organizaciones están preparadas para la colaboración mutua.

Por parte de la Administración de la Unión Europea existen unos principios generales que rigen las actuaciones de ésta en el caso de colaboración con alguno o algunos de los estados miembros, que, por otra parte, es lugar común en las formas de hacer de las instituciones europeas. Ya hemos explicado en otro punto de este trabajo cómo los principios de actuación de los Fondos estructurales requieren la coordinación con el resto de las organizaciones públicas intervinientes. Así, por ejemplo, el principio de adicionalidad intenta disuadir la irresponsable petición de dinero comunitario para financiar acciones que, enmascaradas como actividades para satisfacer objetivos generales de la Comunidad Europea, sean únicamente beneficiosas para el estado solicitante de la ayuda. Otro de los principios que cabe resaltar dentro de las actuaciones que la Unión Europea lleva a cabo en coordinación con los estados miembros es el de cooperación que señala la necesidad de cooperar con las autoridades competentes de cada país en el desarrollo de las intervenciones que haya que acometer.

Es el Reglamento (CEE) 2.052/88 del Consejo de 24 de junio de 1.988, relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones, con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes²³⁶, el que explica el principio de adicionalidad en su Vigésimo Considerando. Es,

²³⁶. Publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas número 185, de la serie L, de 15 de julio de 1.985.

fundamentalmente este principio el que rige la actuación coordinada de la Unión Europea con los estados miembros, ya que éste es el que reclama el esfuerzo de los distintos países y de las regiones o entidades de carácter local para complementar la acción comunitaria. Se pretende con el mismo que la voluntad inversora de la Comunidad se vea reforzada por los que directamente se van a beneficiar de la misma. El hecho de compartir el gasto público y la voluntad inversora hace que se multiplique la acción comunitaria y que se asuman responsabilidades en la ejecución de las acciones por parte de las administraciones copartícipes en los proyectos, así como que la petición de ayudas a la Comunidad se haga de forma responsable.

Otros principios son los de subsidiariedad, concentración y programación. El primero de los citados, se define en el artículo 3b del Tratado de Maastricht, que señala que la actuación de la Comunidad sólo se llevará a cabo si las actuaciones del estado miembro no son suficientes para alcanzar los objetivos comunitarios. Por lo que respecta al segundo, obedece a la intención de la Unión Europea de incidir en los cinco objetivos que considera como prioritarios, y de los que ya hemos hablado más arriba. Por lo que respecta al principio de programación es incuestionable su importancia puesto que una correcta planeación de los pasos a dar es indispensable para la consecución de los objetivos finales. Su importancia se hace más grande, si cabe, por la intervención de varias organizaciones públicas, cada una de las cuales tiene diferentes formas de actuar, aunque lógicamente existen puntos comunes que las hacen compatibles como son el sometimiento al derecho en sus actividades y la primacía de la ley.

Los principios de coordinación o cooperación se recogen también en el ordenamiento legal del Estado español. Así el artículo 103 de la Constitución española²³⁷, establece que “la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.” Igualmente, la Ley 30/1.992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común²³⁸, recogía dichos principios. Además, dentro de la Administración central existen órganos directivos, entre cuyas tareas primordiales se encuentra la coordinación y cooperación con el resto de las Administraciones Públicas, como es el Ministerio para las Administraciones Públicas.

²³⁷. La Carta Magna fue publicada en el Boletín Oficial del Estado número 311, de 29 de diciembre de 1.978.

²³⁸. Publicada en el Boletín Oficial del Estado número 285, de 27 de noviembre de 1.992. Mediante las Leyes 39 y 40 de 2.015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y de Régimen Jurídico del Sector Público, respectivamente, que entraron en vigor el 2 de octubre de 2.016, se modificó la anterior, con el objeto de regular por un lado las relaciones “ad extra” de la Administración Pública española y por otro las relaciones “ad intra” de la misma. Dichas leyes se publicaron en el BOE número 216, de 2 de octubre de 2.016.

Por lo que respecta a la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Ley Orgánica 6/1.981, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de Autonomía para Andalucía²³⁹ dedica un título completo, concretamente el quinto, a las relaciones con la Administración central del Estado y con otras comunidades autónomas. Además, en el concreto ámbito de las conexiones con las instituciones europeas existía un órgano directivo, la Dirección General de Fondos Europeos²⁴⁰, dependiente de la Consejería de Economía y Hacienda, encargado de la coordinación de las actuaciones de los Fondos procedentes de la Unión Europea en el territorio andaluz.

No cabe duda de que estos principios que rigen la actuación de la Unión Europea no son sólo necesarios, sino también convenientes para una correcta ejecución de las acciones encaminadas a la satisfacción de los intereses generales de la Comunidad y de sus estados miembros. Pero una vez hecha esta consideración hay que poner de manifiesto que cuando se implementa una determinada política pública los factores que influyen en el correcto desarrollo de la misma son de muy variada índole, y no son sólo internos de un concreto campo sobre el que actúa la política desarrollada, sino también externos. Esto obliga a un continuo replanteamiento de los postulados iniciales, estableciendo nuevos puntos de partida y, en no pocas ocasiones, definiendo nuevos puntos de llegada. Intuimos que no se trata de una postura estática, la que hay que adoptar para enfrentar la solución válida a la implementación de cualquier política pública. Por ello, es necesario que las organizaciones intervinientes sean dinámicas y estén siempre dispuestas y preparadas para adoptar decisiones diferentes en cada momento. Este sería, precisamente, el aspecto más negativo que hemos detectado en el desarrollo del Programa de Forestación de Tierras Agrarias en los años de su ejecución. La postura de las Administraciones Públicas que lo han llevado a cabo ha sido poco dinámica, no reaccionando o haciéndolo tarde a los factores internos, pero sobre todo a los externos, como hemos explicado a lo largo de este trabajo, que han influido en los planteamientos que se habían trazado inicialmente. Y, sobre todo, se ha notado esa falta de dinamismo en la ausencia de diálogo que se ha producido entre las instituciones que han participado en su puesta en marcha. La falta de diálogo se ha hecho notar a todos los niveles, no sólo entre las administraciones centrales de los estados miembros y las instituciones europeas, sino también entre las Administraciones Públicas de las comunidades autónomas

²³⁹ Publicada en el Boletín Oficial del Estado número 9, de 11 de enero de 1.982 y en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía número 2, de 1 de febrero de 1.982.

Mediante Ley Orgánica 2/2.007, de 19 de marzo de 2.007 se aprueba la reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía. Publicada en el Boletín Oficial del Estado número 68, de 20 de marzo de 2.007 y en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía número 56, de 20 de marzo de 2.007.

²⁴⁰ Desde la promulgación del Decreto 215/2.015, de 14 de julio por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural existe una Secretaría General de Fondos Europeos Agrarios con una Dirección General de Ayudas Directas y de Mercados, demostrándose así la enorme importancia que tiene para Andalucía el desarrollo de las políticas agrarias que se impulsan desde la Unión Europea. Dicho Decreto fue publicado en el BOJA número 136, de 15 de julio de 2.015.

y la del Estado. Esto ha propiciado que, en muchas ocasiones, las particularidades de una determinada región o país no se hayan puesto de manifiesto impidiendo un adecuado tratamiento dentro de los marcos normativos generales que han regulado el Programa de Forestación.

Es un hecho que se produjo tras unos años de rodaje que los marcos de cooperación que el Estado había firmado con cada una de las comunidades autónomas para el desarrollo del Programa de Forestación en Tierras de Labor tuvieron que ser revisados, anulando los que habían estado vigentes durante seis años, de media, en la mayoría de los casos, como el de Andalucía, redactando unos nuevos donde se recogen los aspectos que no habían sido tomados en cuenta. Si estos marcos de cooperación se hubieran revisado con anterioridad, muchas de las plantaciones que finalmente han fracasado, se hubieran podido salvar, además de que la forestación y el reparto de las subvenciones hubiera sido mucho más eficaz. No obstante, hay que reconocer el efecto positivo que ha producido la constante revisión de las políticas emprendidas, en este caso para adaptar los marcos de cooperación a la realidad existente, una vez que, implementadas las políticas, se aprecia con mayor claridad cómo inciden en el estado real de las cosas y cómo las circunstancias sociales, económicas, jurídicas, físicas y de todo tipo de un momento dado que influyen sobre dichas políticas, hacen que el resultado de estas sea modulado, precisamente, en función de ese haz de circunstancias.

Cuando se producen acciones de Políticas Públicas en las que se ven involucradas varias administraciones es necesario que se organice un mecanismo que permita la transmisión de la información entre las diferentes organizaciones intervinientes. Es este un elemento fundamental, junto con la propuesta y adopción de otras medidas de coordinación entre las distintas esferas de las administraciones participantes.

Precisamente, debido a esta debilidad detectada en el Programa de Forestación de Tierras Agrarias los elementos de aprendizaje de su desarrollo no han sido todo lo fluidos que cabía esperar y los resultados que se pueden apreciar son escasos. La primera dificultad que se ha presentado es que debido a la falta de diálogo entre las administraciones intervinientes; la Administración que ha estado en la cúpula del proceso, es decir, la de la Unión Europea no ha recibido la información suficiente para hacer evolucionar esta Política por los cauces de un mayor acercamiento a las verdaderas necesidades de sus beneficiarios más inmediatos. No debemos olvidar que, en definitiva, estamos ante un proceso en que la administración de las comunidades autónomas es la que se encuentra a pie de calle, es la que tiene la relación directa con los administrados que se benefician de las ayudas. La Administración central del Estado es como un intermediario a través del que llegan las normas que Europa dicta en torno a la materia, y las adapta a la realidad del país donde se desarrolla. Además, recibe el dinero europeo, repartiéndolo y

completándolo con la partida nacional. Y, la Administración europea está en el nivel superior de todo el proceso. Esa falta de comunicaciones entre las distintas organizaciones que han participado en todo este entramado es lo que ha dificultado la adaptación periódica a las necesidades de los agricultores beneficiarios del Programa y, por tanto, ha supuesto un menor éxito del mismo, incidiendo negativamente en los propios objetivos de las instituciones que lo han promovido. Como hemos visto, éstos eran bastante coincidentes, siendo el más significativo, la reducción de excedentes de la agricultura comunitaria, lo que conllevaría un mantenimiento natural de los precios y una elevación general del nivel de vida de los agricultores.

Pero existe otra consecuencia negativa relacionada con los obstáculos que ha tenido el aprendizaje entre organizaciones. Hemos puesto de manifiesto anteriormente que el primer período de seis años de la ejecución del Programa de Forestación en Tierras Agrarias se ha subdividido en dos, de tres años cada uno. Pues bien, el conocimiento que se adquirió en los primeros tres años ha servido de muy poco, puesto que no se ha aprovechado toda la potencialidad de una correcta evaluación para modificar las deficiencias que hasta ese momento se habían detectado. Así, tenemos que hasta que no ha concluido el período completo de seis años, concretamente a finales de 2.000, no se ha producido la modificación importante de los marcos de cooperación aprobados por convenio entre la Administración central y las de las comunidades autónomas a comienzos del desarrollo del Programa. De hecho, se ha procedido a la anulación de los anteriores convenios que estaban vigentes y, se han firmado los nuevos marcos de cooperación en cuya exposición de motivos se hace referencia expresa a la falta de adecuación a los objetivos previstos. Es lamentable que hayan tenido que pasar hasta seis años para advertir la inadecuación de los instrumentos que debían conducir las relaciones entre las administraciones españolas participantes en el Programa para lograr los objetivos pretendidos.

Por último, señalar otra incoherencia más entre las necesidades que se planteaban y las políticas aplicadas. Así se pone de manifiesto, desde la administración agraria, que las medidas agroambientales se consideran más como una herramienta de compensación para las rentas de los agricultores que como auténticas soluciones ambientales. Se intenta razonar esta postura en la explicación de que las orientaciones de la Política Agrícola Común se dirigen a reducir los excedentes de producción, y para ello compensan a los agricultores de varias maneras, una de las cuales la constituyen estas medidas.

“La aparición de las medidas de acompañamiento de la PAC tenían como finalidad última la disminución de las producciones para paliar el problema de los excedentes y contener los problemas presupuestarios, y no de

respeto por el Medio Ambiente y su protección. Es decir, se han adornado estas medidas con el tema medioambiental pero su verdadero objetivo es la disminución de las producciones’. (Entrevista a representante de la Consejería de Agricultura de la Junta de Andalucía, Dirección General de Desarrollo Rural y Actuaciones Estructurales)”²⁴¹.

En definitiva, la administración agraria ve las ayudas y subvenciones, que la reglamentación comunitaria articula para el apoyo a las prácticas respetuosas con el entorno natural, poco útiles para la situación de la agricultura en España. Se considera que responden más a los problemas de los países del norte y centro de la Comunidad, ya que las prioridades y necesidades del sector agrario español son otras. Esto trae como consecuencia la falta de un debate serio, previo a la presentación de las propuestas a las autoridades comunitarias.

3.2. De la implementación normativa a la adecuación de estructuras.

El problema de la implementación de las Políticas Públicas ha sido hasta ahora un campo que la investigación científica tenía injustamente relegado a un segundo plano, cuando, en realidad, es fundamental para el cumplimiento de los objetivos propuestos en la programación política. Los investigadores se ocupaban de la formulación de las políticas como la cuestión central en la que se debía volcar la actividad de todos los sectores protagonistas en el proceso de la *policy*.

La forma en que se lleva a cabo la implementación de una determinada Política puede tener una influencia trascendente en los resultados que se obtengan²⁴². En muchas ocasiones el planteamiento que se realiza determina unos objetivos que parecen factibles, teniendo en cuenta las distintas circunstancias que influyen en su consecución. Sin embargo, cuando los programas diseñados son implementados por la Administración Pública, en muchas oportunidades, se producen disfunciones que conducen a notorias desviaciones sobre los resultados

²⁴¹. GARRIDO FERNÁNDEZ, F. E.: *La cuestión ambiental en la Agricultura: actores sociales y política agroambiental en España*. Analistas Económicos de Andalucía. Málaga. 2.000. Pág. 190.

²⁴². No sólo existen disfunciones entre la planificación política y la ejecución administrativa, sino que este nivel llega a influir sobre la decisión política.

“Los políticos daban por supuesto, implícitamente que los niveles de mando político del Gobierno dictan decisiones que se cumplen por el solo hecho de ser promulgadas y tener fuerza legal. Hoy saben mucho más, y en algunos casos llegan a conclusiones opuestas. En efecto, es tal la fuerza del aparato que incluso, en ocasiones, es éste el que prepara las decisiones de los políticos y las alternativas que llegan a las cumbres del poder suelen estar configuradas desde abajo y no desde arriba. El fenómeno es complicado, y exige que los políticos manejen ‘políticamente’ las relaciones con el aparato. La necesidad de la ‘alianza’ ya señalada entre los políticos y los funcionarios, se basa en esa realidad muy concreta”.

KLIKSBERG, B.: *Gerencia pública en tiempos de incertidumbre*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. 1.989. Pág. 29.

previstos²⁴³. La responsabilidad de esta ineficacia se atribuye a los funcionarios y empleados públicos encargados de implementar las Políticas, en la mayoría de los casos²⁴⁴. Pero debe considerarse que implementar no es solamente trasladar a hechos lo que se ha diseñado sobre el papel. Implementar implica llevar a cabo, desarrollar, ordenar recursos humanos y materiales, en definitiva, hacer posible en la realidad un diseño teórico²⁴⁵. Por consiguiente, en la implementación de Políticas intervienen muchos factores que tienen la facultad de alterar el propósito perseguido. Y esto, incluso, si presuponemos competencias y capacidad suficientes en los empleados públicos designados para llevar a cabo el trabajo encomendado, y damos por supuesto su imparcialidad y la ausencia de intereses particulares en el desempeño de su labor²⁴⁶.

²⁴³. La traducción de las ideas políticas a la acción administrativa, a través de las normas jurídicas, no es tan sencilla, apareciendo notables distorsiones, además del retraso que se produce entre la concepción de la norma instrumental y su puesta en práctica.

“Se dirá que la norma es la traducción de la política gubernamental al lenguaje administrativo y que debe haber una necesaria adecuación entre ambas. Esto es olvidar que la norma posee una cierta inercia (hay una interrupción, que puede durar varios años, entre la votación de una Ley, la publicación de los decretos de aplicación, más tarde las circulares correspondientes y, por último, la puesta en práctica de un procedimiento administrativo adecuado) y que, además, puede ser objeto de interpretaciones diversas”.

LAUFER, R. y BURLAUD, A.: *Dirección pública: gestión y legitimidad*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. 1.989. Págs. 382 y 383.

²⁴⁴. “A esta visión contribuyó la ‘científica’ dicotomía entre política y administración pública, según la cual los políticos decidían y los administradores y empleados públicos ejecutaban o, en el mejor de los casos, decidían cómo ejecutar las decisiones. En esta perspectiva la decisión de la política era por definición institucionalmente perfecta, por cuanto había sido adoptada por titulares legalmente competentes y conforme a procesos legalmente establecidos.

Por consiguiente, los incumplimientos de la política, tales como que no ocurrieran las cosas que se buscaba realizar o que se realizaran mal, defectuosamente, a destiempo, ocasionando nuevos y mayores problemas, fueron sin más imputados a los defectos morales e intelectuales de los funcionarios y empleados públicos, a los burócratas. Habría sido su incompetencia y/o su irresponsabilidad la fuente del mayor o menor fracaso de la política”.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.: *La Implementación de las Políticas Públicas*. Colección “Antologías de Política Pública.” 4ª Antología. Edición al cuidado de AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. Editorial M. A. Porrúa. México. 1.996. Pág. 15.

²⁴⁵. “Se le debe pedir a un político que sea bueno en la *representación política* de un determinado grupo de electores y de un partido. No entra dentro de su naturaleza el concretar las acciones que se deben tomar para llevar a cabo la acción deseada. Ello es así porque no se espera que un político sea un experto diseñador de programas; más bien se espera que identifique *metas* y que movilice *apoyos* dentro del gobierno para las acciones destinadas a conseguir esos *objetivos*. El resto de la tarea, identificación de los medios requeridos, espera encomendársela a un alto funcionario”.

ARENILLA SÁEZ, M.: “Administración y políticas públicas.” En *Curso a Distancia: Dirección y Gerencia Pública*. Instituto Andaluz de Administración Pública. Sevilla. 2.001. Pág. 46.

²⁴⁶. Han sido frecuentes actitudes poco leales y faltas de objetividad cuando los funcionarios han observado cómo para la implementación de un determinado programa se acudía a la contratación de extraños a la carrera administrativa, que incluso, por falta de experiencia no han desempeñado adecuadamente la función para la que se les había reclutado. Otra peligrosa situación para la correcta implementación de Políticas se da cuando se contrata a unos altos asesores de gabinete (personal eventual), con el objeto de perfilar o adaptar el diseño teórico, y que deben hacer llegar las instrucciones a los funcionarios encargados de realizar el trabajo de calle, y se produce una deformación total entre lo pensado por los políticos y lo transmitido por los asesores.

“Las manipulaciones del aparato administrativo se hacen cada vez más ‘escandalosas’, es decir, más ilegítimas. La opinión (y la Administración) ve renacer, con otras caras, la ‘República de los amiguetes’”.

WORMS, J.-P.: “Redescubrir la política.” En CROZIER, M.; FIREDBERG, E.; GRENIION, C.; GRENIION, P.; THOENIG, J.-C. y WORMS, J.-P.: *Où va l'administration française?* D'Organisation. París. 1.974. Pág. 191.

En todo caso, siempre hay que tomar en consideración la posibilidad de que se produzcan desviaciones porque el diseño de la actuación no sea correcto, o se hayan obviado condicionantes que inciden en su desarrollo²⁴⁷.

Un ejemplo de estos diseños infortunados es el que se ha aplicado a los problemas del medio ambiente, tras sus primeras manifestaciones en la década de los años setenta del siglo XX. Como hemos visto, tanto a nivel nacional como internacional, y nos sirven como muestra los primeros Programas de Acción en materia de Medio Ambiente de la Comunidad Económica Europea, en los citados años setenta y a comienzos del decenio siguiente, para atajar la contaminación atmosférica, hídrica y, en general, los perjuicios ocasionados por la polución industrial, se pone en práctica el principio “quien contamina, paga”. Rápidamente se pusieron de manifiesto las nefastas consecuencias de esta medida, pues las grandes industrias estaban dispuestas a pagar las multas impuestas, con tal de continuar con un proceso productivo dañino para el entorno natural, aunque muy rentable para sus particulares intereses corporativos. Este problema nos demuestra que hubo precipitación, y falta de meditación en el diseño de esta Política²⁴⁸.

Afortunadamente, no es este el caso del Programa de Forestación en tierras de Labor. Las experiencias previas a nivel europeo, la puesta en práctica de políticas para corregir los desequilibrios medioambientales, aunque en sectores no agrarios, las acciones coordinadas con la colaboración de Administraciones Públicas de diferente competencia territorial, han servido de bagaje para afrontar con mayores fundamentos el diseño y la implementación de este Programa. No

²⁴⁷. “Obviamente fue cada vez más difícil creer que la decisión misma no tenía nada que ver con el hecho de que no salieran las cosas como se había pensado, a pesar de que la puesta en práctica de la decisión había devorado recursos, agotado el esfuerzo de servidores públicos de buena voluntad y restringido a través de pesadas regulaciones la libre acción de los ciudadanos. Los fracasos (relativos o absolutos) de las políticas se fueron apilando tristemente y arrojaron evidencia que muchos de ellos se debían a los errores de las grandes decisiones más que a los comportamientos de los operadores”.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.: *Op. Cit.* Pág. 16.

²⁴⁸. “El uso indiscriminado de mecanismos de fijación de precios para regular el deterioro ambiental es un buen ejemplo que ilustra lo engañoso de echar mano de las soluciones en existencia. Si bien el uso de este mecanismo ha demostrado su efectividad en el control de ciertos tipos de contaminación, también es cierto que limitarse únicamente a políticas de precios podría resultar insuficiente para regular contaminantes extremadamente peligrosos, porque en este caso arrojar, aunque sea pequeñas cantidades de tales tóxicos es enteramente indeseable”.

MAY, PETER J.: “Claves para diseñar opciones de Políticas.” En *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Colección “Antologías de Política Pública.” 3ª antología. Edición al cuidado de AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. Editorial M. A. Porrúa. México. 1.996. Págs. 240 y 241.

“El crecimiento del estado obligaba a atender un mayor número de situaciones y problemas que se consideraban de interés general. En muchas áreas, los gobiernos terminaron por ahogarse intelectual y administrativamente –por no decir políticamente. Ante la magnitud y urgencia de los problemas decidieron improvisada y reactivamente”.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.: *La Implementación de las Políticas Públicas*. Colección “Antologías de Política Pública.” 4ª Antología. Edición al cuidado de AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. Editorial M. A. Porrúa. México. 1.996. Pág. 16.

obstante, la complejidad del problema a abordar, su propio dinamismo, junto con las expectativas volubles y cada vez más exigentes de la sociedad, la multiplicidad de actores que intervienen, cada grupo con sus particulares intereses y su nivel de conciencia sobre el problema, y la limitación de recursos disponibles²⁴⁹ dificultan en gran medida la labor, por lo que es necesario tomar nota de los resultados obtenidos y de las deficiencias advertidas para poner en marcha acciones correctoras²⁵⁰.

No cabe duda de que tanto el diseño como la implementación de Políticas Públicas pueden afectar a su éxito o fracaso²⁵¹. Si el diseño es inadecuado, la implementación no tendrá capacidad para corregirlo, sin apartarse notoriamente del planteamiento inicial. De la misma forma, por brillante que sea el primero, si se lleva a cabo indebidamente, el resultado final no será el buscado.

En el caso del Programa de Inversiones Forestales, se pueden encontrar áreas de mejora tanto en uno como en otro apartado. Una de las mayores dificultades con las que se encuentra el diseño de una Política que es aplicable en un territorio tan vasto, que abarcaba a doce países diferentes y que, además, se amplía durante el primer periodo de programación a otros tres estados, es la excesiva homogeneidad del planteamiento. Y en los sucesivos periodos se produjeron nuevas ampliaciones, con la consecuente complejidad. Hay que tener en cuenta que son millones los agricultores y ganaderos afectados y que cada uno tiene una explotación diferente, que pueden compartir semejanzas por zonas o comarcas agrícolas, pero pocas hay entre la agricultura mediterránea de huerta y las estepas cerealistas del Centro de Europa y así podrían señalarse multitud de ejemplos. Asimismo, las orientaciones técnico-económicas son muy variadas, consecuencia, también, de la amplitud de

²⁴⁹. “Por otro lado, si se acepta que los problemas públicos son escabrosos, de difícilísimo manejo, pluridimensionales y cambiantes, y que en su atención concurren numerosísimos actores, con diversos intereses, puntos de vista y motivaciones, se impone encontrar fórmulas inteligentes de coordinación que integren la actividad de los diversos participantes sin perder de vista el objetivo a alcanzar”.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.: *Op. Cit.* Págs. 16 y 17.

²⁵⁰. “Se podría hablar de evaluaciones dirigidas a un uso directo o instrumental, es decir, que de los resultados obtenidos se derivan inmediatas acciones o cambios en los programas de actuación”.

SUBIRATS, J.: *Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la Administración*. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid. 1.994. Pág. 155.

²⁵¹. “Es lógico pensar que frente a muchas situaciones apremiantes los gobiernos han decidido sin teorías de apoyo o se han sustentado en teoremas, tecnologías, modelos inadecuados; en estos casos, la más puntillosa y entusiasta puesta en práctica de la política no podrá corregir el error de su concepción y diseño, condenando la implementación a ser un esfuerzo sin sentido. Asimismo, la política, en el momento en que se echa a andar, desata muchas oportunidades y expectativas, poderes e intereses en juego, cargas de trabajo y responsabilidades, operaciones y decisiones; la implementación se vuelve entonces un proceso muy complejo y elusivo, también conflictivo, y es casi imposible encontrar una fórmula de coordinación que integre las diferencias y configure una acción colectiva armónica y efectiva”.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.: *Op. Cit.* Pág. 17.

la geografía abarcada. Esta debilidad en los resultados, que tiene su causa en la uniformidad de trato ha afectado a varias medidas, de las que resaltamos dos²⁵².

Por lo que respecta al apartado de la implementación, es muy probable que tampoco se puedan emplear, en el caso estudiado, términos absolutos, como los de éxito o fracaso, pero sí podemos afirmar que el Programa de Forestación de Tierras Agrícolas, en la provincia de Huelva, hubiera tenido un mayor grado de aceptación por parte de los agricultores y ganaderos onubenses si se hubiera realizado una mayor difusión del mismo²⁵³. Además, la conciencia de los gestores públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía de que los problemas medioambientales provocados por la práctica agraria no llegaban a un nivel alarmante, se traslada, seguramente, de manera inconsciente, a los campesinos andaluces, lo que, a su vez, genera desconfianza, al pensar que estas medidas van a carecer de continuidad en el tiempo.

Por tanto, la influencia que, sobre la política formulada en la teoría, tiene su implementación, queda de manifiesto. El grado de subjetividad que se introduce, puede modificar, como vemos, el resultado obtenido. De hecho, autores como

²⁵². “Las medidas de extensificación del ganado no han dado buenos resultados en algunas regiones, debido posiblemente a que los pagos no son suficientes.

El mantenimiento de sistemas extensivos constituye un rasgo esencial en muchas zonas de la UE. El informe pone de manifiesto la deficiente aplicación de la medida en determinadas zonas importantes.

Los efectos sobre los ingresos varían en las distintas regiones, ya que las medidas con pagos demasiado bajos arrojan un bajo nivel de utilización, mientras que en otras regiones los efectos sobre los ingresos han sido importantes. En el caso de las medidas aplicables a distintos tipos de suelo y sectores, se pone de manifiesto la necesidad de centrar los pagos en las regiones.

En el caso de las tierras de alto rendimiento, la aplicación de las medidas no ha resultado satisfactoria a falta de primas suficientemente elevadas. Se sugiere en términos generales una intervención más centrada a fin de garantizar la adecuación de los pagos.

Los pagos deben ser objeto de reevaluaciones periódicas a fin de evitar indemnizaciones excesivas o insuficientes y garantizar la coherencia con otras políticas”.

COMISIÓN EUROPEA. DIRECCIÓN GENERAL VI: *Estado de la aplicación del Reglamento (CEE) nº 2.078/92: Evaluación del programa agroambiental*. Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 1.999. Págs. 7 y 8 (Resumen).

²⁵³. “La experiencia previa y el suministro de información adecuada se consideran factores clave para el éxito de un programa. La información es muy importante en todos los países en los que, en virtud del Reglamento 2078/92, se aplican por primera vez programas medioambientales. El crecimiento del índice de aceptación de las medidas en los años siguientes sugiere un modelo de adopción de los programas que se asemeja mucho a la manera clásica de adopción de innovaciones: por un lado, se hallan los innovadores y, por otro, los primeros en adoptar las innovaciones. Este hecho no es sorprendente, ya que, en la mayoría de los casos, los programas agroambientales exigen al agricultor introducir novedades técnicas. Sin embargo, la información y la formación han recibido en general escasa atención por parte de los Estados miembros, con las notables excepciones de los Países Bajos, Suecia y Finlandia. En el Reino Unido, el estudio llevado a cabo por la Cámara de los Comunes ha destacado el hecho de que no se hayan puesto en marcha programas acogidos a la opción de formación.

En España los servicios de difusión de la información sufrieron recortes en la década de los ochenta, por lo que en la de los noventa no estaban en condiciones de prestar asesoramiento amplio sobre los programas agroambientales. La promoción del programa se efectúa mediante información por correo y algunas reuniones de grupos locales”.

Ibid. Pág. 72. (Parte II).

PORRAS NADALES²⁵⁴ defienden las aportaciones del gestor público en el proceso de implementación de Políticas, ya que éstos son verdaderos hacedores de Políticas Públicas y no pueden permanecer como implementadores asépticos de lo pensado por otros.

En la práctica de las relaciones que se producen entre los empleados públicos y los ciudadanos se puede observar cómo en las Administraciones Públicas, los empleados que se sitúan en los puestos de trabajo de ventanilla, en contacto directo con la clientela, deben tomar decisiones de forma muy frecuente que influyen directamente en la implementación de las Políticas. Es imposible regular y dictar instrucciones sobre todos los aspectos que pueden surgir en el trato diario con la ciudadanía. Por tanto, la decisión que se toma ante esas circunstancias va moldeando la ejecución de las actuaciones, llegando a tomar en consideración, en no pocas ocasiones, las respuestas que se realizan por los propios beneficiarios de dichas actuaciones²⁵⁵.

En el caso del Programa de Inversiones Forestales en Explotaciones Agrarias también se ha producido una adaptación en la interacción con los beneficiarios

²⁵⁴. “En las democracias occidentales avanzadas puede constatarse sin embargo la presencia de un fenómeno general y difuso de socialización de la gestión pública, condicionado en general por la participación de los sectores interesados, y de los mismos ciudadanos considerados como clientes, en el propio diseño de las políticas públicas y en su proceso de implementación práctica. Este fenómeno de socialización implicaría el desencadenamiento de procesos de acción intercomunicativa de tipo sectorial traducibles en el concepto de *policy debate*, concebido como debate abierto entre organizaciones públicas y privadas del que resultaría la determinación del orden preferencial de valores que deben llevarse a cabo por los programas públicos. La conquista de cuotas significativas de eficacia por los programas públicos parece depender cada día más de la puesta en marcha de procesos de negociación y consenso social que inevitablemente alejan la figura del administrador público de su tradicional posición jerárquico-instrumental para pasar a adquirir una posición de autonomía dinámica, en el marco de las orientaciones más o menos genéricas procedentes de la esfera político-representativa”.

PORRAS NADALES, A.: “Las relaciones entre el Gobierno y la Administración en la Constitución de 1.978.” En *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 34 (II). Herri Arduralaritzaren Eurskal Erakundea. Vitoria. 1.992. Págs. 173 y 174.

²⁵⁵. “La etapa final de este proceso – es decir, el momento de la prestación del servicio por parte de la agencia al beneficiario- suele ser aquella en la que las fuerzas de la autonomía y la rutina resultan más difíciles de vencer. Este problema constituye el centro de la preocupación de los estudiosos de la ‘burocracia del nivel operativo’ (‘street-level bureaucracy’). El crecimiento de grandes agencias prestadoras de servicios públicos ha generado una clase perfectamente identificable de burócratas: la que se compone de quienes llevan sobre sus espaldas prácticamente toda la responsabilidad del contacto directo con los ciudadanos, quienes ejercen un margen relativamente ancho de autonomía respecto de las decisiones particulares que exige el trato con los beneficiarios y quienes, en consecuencia, tienen un impacto potencial considerable en los ciudadanos. Desde la perspectiva del ciudadano, el burócrata del nivel operativo es realmente el gobierno. Los ciudadanos comunes rara vez, o nunca, interactúan con los administradores de más alto nivel; de hecho, la mayoría de las burocracias del servicio público han sido deliberadamente estructuradas para impedir este contacto. Debido a la frecuencia e inmediatez del contacto entre los burócratas del nivel operativo y sus beneficiarios, suele ser habitualmente imposible que los administradores de alto nivel supervisen o controlen todos los aspectos del desempeño del trabajo. En consecuencia, se interpone una considerable distancia entre el burócrata del nivel operativo y sus superiores. Esta distancia alienta la autonomía y la capacidad de decidir discrecionalmente en los niveles inferiores de la organización”.

ELMORE, R. F.: “Modelos organizacionales.” En AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.: *La Implementación de las Políticas Públicas*. Colección “Antologías de Política Pública.” 4ª Antología. Edición al cuidado de AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. Editorial M. A. Porrúa. México. 1.996. Págs. 209 y 210.

de las ayudas y subvenciones. Fundamentalmente, en las primeras etapas de la implementación surgen muchas cuestiones relativas a la ejecución del Programa que se van resolviendo en una negociación espontánea entre los funcionarios encargados de llevarlo a la práctica y los beneficiarios. De esta manera, se va perfilando la Política ideada en las esferas superiores de las Administraciones Públicas.

Llegado el momento de analizar lo que hasta ahora hemos estudiado, desde el punto de vista del análisis de Políticas Públicas, es obligado obtener conclusiones sobre el proceso de implementación normativa que se ha llevado a cabo en este caso. Pero antes debemos comprobar si se dan unas circunstancias, que deben ser previas, a dicho proceso.

Determinar la factibilidad²⁵⁶ y viabilidad de los temas que componen la agenda de los gobiernos requiere de un análisis complejo que permita alcanzar conclusiones sobre los diferentes aspectos que implica el programa de que se trate. El desarrollo de las consecuencias, que el conjunto de decisiones que precisa la puesta en marcha o implementación de una determinada Política por parte de un gobierno, se estudia detenidamente por el grupo de analistas al que se encomienda esta concreta función.

El caso del Programa de Forestación de Tierras de Labor no es diferente al resto de asuntos que llegan a entrar en la agenda de los poderes públicos. Su implementación se lleva a cabo en la confianza de que se trata, en primer lugar, de una intervención factible. Esto es, está al alcance de la Administración Europea la regulación de su aplicación concreta y la puesta en marcha de los mecanismos necesarios para que los agricultores de los Estados miembros puedan acceder a las subvenciones y ayudas que se regulan en el Programa.

En segundo lugar, se parte de la premisa, alcanzada en la fase de estudio anterior a su plasmación en las diferentes normas que lo regulan, de que se trata de una intervención viable. Para llegar a esta conclusión se manejan conocimientos y cifras sobre el estado de la agricultura y el medio rural a finales de la década de los años ochenta del siglo XX, y la evolución que había conducido a esta situación en los años anteriores. Frente a algunas explotaciones de tamaño grande que consiguen obtener unos rendimientos aceptables, existe un nutrido grupo de agricultores, establecidos en las zonas menos productivas, que forman el verdadero tejido de

²⁵⁶. “Es necesario determinar las intervenciones factibles, puesto que no es lo mismo lo que se puede hacer y lo que se debe hacer. Hay que tener presente lo que una entidad pública o privada puede y no puede hacer. Esto dependerá de las circunstancias que la entidad puede modificar, en el área donde se mueve”.

Para profundizar sobre el tema ver MAY, PETER J.: “Claves para diseñar opciones de Políticas.” En *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Colección “Antologías de Política Pública.” 3ª antología. Edición al cuidado de AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. Editorial M. A. Porrúa. México. 1.996. Pág. 246.

la sociedad rural, que, cada vez, se ven más impulsados a abandonar su actividad, por la escasez de rendimientos y la dificultad para competir con una agricultura fuertemente industrializada. Además, hay que considerar el elevado nivel de proteccionismo que tenían sus productos y las cuantiosas subvenciones que se concedían a su exportación, que necesariamente deberían ir limitándose, por las presiones del mercado internacional agrario, y por las exigencias de contención del gasto y mayor diversificación de los destinos del presupuesto comunitario. En este contexto, la agricultura ecológica puede ofrecer un valor añadido y un potencial de diferenciación y exclusividad a sus producciones que hagan viable la conversión, añadido a las ayudas que representa el Programa.

A lo largo de nuestra investigación, hemos podido contrastar estos dos aspectos. El Programa es factible, y así lo demuestran las cifras de su evolución año tras año, desde su primera regulación europea en 1.992, y su implementación en España en 1.993.

En cuanto a la viabilidad del Programa para confirmarla es necesario que los productos que se obtienen de los aprovechamientos forestales lleguen al mercado en plena productividad de las explotaciones. Será entonces cuando se podrá verificar empíricamente si es plenamente viable. No obstante, con las prospecciones de mercado que se han realizado se espera que no se produzcan grandes desviaciones.

Como ya hemos comentado en estas conclusiones, los diagnósticos de la situación problemática que realizaban las instituciones de la Unión Europea y las Administraciones Públicas españolas; tanto la central como las autonómicas, y, concretamente, en nuestro caso, la de la Junta de Andalucía; eran coincidentes obteniendo como principal resultado la existencia de un problema principal, cual era, la financiación de las ayudas a la Política Agrícola Comunitaria. La agricultura de la Comunidad producía una cantidad grande de rubros excedentarios. Para que los precios no cayeran por el exceso de oferta, la Comunidad retiraba del mercado determinadas cantidades de cada producto a cambio de fuertes contraprestaciones económicas, colaborando a sostener el nivel de vida de los agricultores. La financiación de estas ayudas era insostenible para el erario público comunitario. Se puede pensar que ese problema lo había creado la Comunidad Europea y que, por consiguiente, la Administración andaluza no tenía ningún motivo por el que resolverlo. Sin embargo, el diagnóstico de la situación andaluza era muy semejante. Por un lado, la realidad forestal de la Comunidad Autónoma era deficiente. También, se planteaba el problema de los excedentes agrarios, que ya habían sido asumidos por las autoridades agrícolas estatales en épocas recientes. Por último, era necesario mejorar la renta per cápita en el sector agrícola, que estaba distanciándose cada vez más del nivel medio por habitante en Andalucía. Como vemos los diagnósticos eran muy coincidentes, por lo que era previsible el

desarrollo de soluciones comunes. El diagnóstico estaba claro, el próximo paso era buscar remedios eficaces. Además, ya hemos comentado la escasez de difusión del Plan entre sus posibles beneficiarios, también condicionada por la falta de recursos humanos. Hay que recordar la supresión de las Cámaras Agrarias Locales en la década anterior.

Para que la implementación normativa se pudiera llevar a cabo, aparte de tener una realidad estudiada sobre la que actuar y que se quería cambiar, hacía falta que existieran unas organizaciones públicas configuradas adecuadamente para poder ejecutarla.

El Programa de Forestación de Tierras Agrarias se puso en marcha utilizando los recursos ya existentes. Es decir, no se crean nuevas estructuras que se encarguen de la ejecución del Programa, sino que las administraciones que trabajaban en otros temas se harían cargo de esta nueva tarea. En un principio se puede pensar que hubiera sido un despilfarro de recursos la creación de otra organización para esto en concreto, puesto que ya existía, a nivel autonómico una Consejería, la de Agricultura y Pesca que podía asumir esta función y que contaba con personal especializado para realizar estas labores. Sin embargo, a lo largo de la ejecución del Programa se pusieron de manifiesto ciertas disfunciones que entorpecieron la marcha del mismo. Por un lado, la mejora de alcornoques se consideraba una medida fundamentalmente medioambiental, con lo que la Agencia de Medio Ambiente estaba implicada, también, en el desarrollo del Programa. De hecho, durante la ejecución del mismo se crea la nueva Consejería de Medio Ambiente, que asume plenamente estas funciones. Habría que tomar en consideración si el Programa de Forestación en Tierras Agrarias no ha influido de forma determinante en la creación o reconversión, para ser más exacto, de la antigua Agencia de Medio Ambiente en Consejería. Lo que sí es cierto es que ha coadyuvado a que se tomara la necesaria decisión política.

Otra grave problemática que ha surgido en el seno de la Consejería de Agricultura y Pesca como consecuencia de la implementación del Programa de Forestación de Tierras Agrarias es la escasez de personal técnico para la realización de las labores de certificación, supervisión y control de los expedientes que se tramitan. La línea de ayudas que financia este Programa representa anualmente millones de euros para la Comunidad Autónoma de Andalucía y, son, también, miles los expedientes de reforestación que se tramitan al año. Sin embargo, la dotación de personal técnico es la misma que para otras líneas de mucha menor importancia económica para la Comunidad Autónoma y que suponen un menor número de expedientes tramitados al año. Es incomprensible como no se ha aumentado el número de personal técnico para la realización de las labores de campo, que en este caso consumen un enorme esfuerzo de dedicación y de tiempo. Es verdad que

también sería necesario contar con un mayor número de personal administrativo, pero es, fundamentalmente, en la falta de técnicos donde se nota el retraso que van acumulando las distintas fases de los expedientes.

En cuanto al proceso de implementación normativa, por su esencial colaboración al desarrollo de las Políticas Públicas, hemos de explicar que a pesar de los inconvenientes puestos de manifiesto en apartados anteriores se ha desarrollado de manera que, con mayor o menor rapidez, al final del proceso ha sido posible la aplicación del nuevo Programa de Forestación de Tierras Agrícolas. No obstante, la ineficiencia del proceso se ha manifestado por el retraso de su culminación y por la imprecisión de las normas desarrolladas, en cuanto a su ajuste a la realidad española.

Además, para que la implementación normativa se pudiera llevar a cabo, aparte de tener una realidad estudiada sobre la que actuar y que se quería cambiar, hacía falta la existencia de unas organizaciones públicas configuradas adecuadamente para poder ejecutarla.

Ya hemos visto que no se había hecho un estudio serio de la realidad de las implicaciones ambientales de la agricultura y que, asimismo, las consecuencias detectadas no coincidían, con total exactitud, con las que el Programa intentaba corregir, aunque los diagnósticos se aproximaban bastante. Por lo tanto, con este cuerpo normativo no se conseguiría cambiar todo lo que se quería, aunque se ha de reconocer que las medidas introducidas han servido para concienciar a los agricultores españoles de la necesidad de preservar los recursos naturales de su agotamiento futuro, o del problema que se generaría si se sobrepasara la tasa de renovación de los mismos.

En cuanto a la existencia de organizaciones públicas adecuadas para ejecutar las medidas, en el caso del Programa de Forestación de Tierras Agrícolas²⁵⁷, igual que en el caso del agroambiental se puso en marcha contando con las ya existentes. Es decir, no se crean nuevas administraciones u otro tipo de organismos que se encarguen de la ejecución del Programa, sino que las instituciones que ya trabajan en otros temas se hacen cargo de la nueva tarea. Si hay que mencionar que, tanto este Programa como en el de Medidas Agroambientales, colaboran otras entidades que se crean durante la etapa de desarrollo de los mismos en el período estudiado, o creadas en una época anterior, pero relativamente, unas más que otras, reciente. Hay que señalar que éstas son constituidas para otros cometidos como empresas públicas, de las que cabe mencionar a TRAGSATEC

²⁵⁷. Sobre esta cuestión, se puede profundizar consultando la obra de GÓMEZ-JOVER PARDO, F y JIMÉNEZ PERIS, F. J.: *Forestación de Tierras Agrícolas*. Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación. Madrid. 1.997.

(Tecnologías y Servicios Agrarios, Sociedad Anónima), EGMASA (Empresa de Gestión del Medio Ambiente, Sociedad Anónima) o DAP (Empresa Pública para el Desarrollo Agrario y Pesquero, Sociedad Anónima), así como su antecesora y ya desaparecida GETISA (Empresa Pública para la Gestión de Tierras, Sociedad Anónima) o agencias administrativas como la Agencia de Gestión Agrícola y Pesquera de Andalucía (AGAPA), dependientes de las Administraciones Públicas, y en concreto, la segunda y la tercera, de las Consejerías de Medio Ambiente y de Agricultura y Pesca, respectivamente, de la Junta de Andalucía. En todo caso, actuando como medio propio de las autoridades o por encargos de ejecución, los trabajadores de estas empresas han intervenido en el desarrollo de los programas, normalmente, bajo las directrices de los funcionarios responsables de los servicios encargados de su ejecución.

Posiblemente hubiera sido un despilfarro económico la creación de flamantes organismos, específicamente, para la puesta en marcha de las nuevas medidas, pero es cierto que surgieron disfunciones en su desarrollo, como las referidas a la cuestión competencial, manifestada en puntos precedentes. Además, lo que ha quedado claro es la escasez de personal, tanto técnico como administrativo, para llevar a cabo los trabajos que conllevan los expedientes tramitados. Aunque en el caso de las medidas agroambientales el número de los mismos que se ha culminado no es tan elevado como en el caso del programa de Forestación de Tierras Agrícolas²⁵⁸, sí hubieran requerido el aumento de los puestos de trabajo en los servicios centrales y periféricos que han llevado a cabo estas tareas. Otra deficiencia que se ha observado en la tramitación de los expedientes, relacionada con la organización competente, es la ausencia de una tecnología adecuada en el control administrativo de los mismos. Aunque parezca mentira, en la era de la informática, la tramitación ha acumulado retrasos enormes debido a la falta de programas ofimáticos adecuados para el procesamiento de la información y su trasvase a los servicios centrales de la Consejería, incluso por la escasez de equipos de computación, en los primeros años de desarrollo del Programa, fundamentalmente. Seguramente, este mal funcionamiento no se hubiera solucionado con la creación de un ente específico para la gestión del mismo, aunque es posible que la dotación *ex-novo* hubiera colaborado a paliar estas deficitarias situaciones.

Es común oír las quejas de los beneficiarios del Programa sobre la lentitud de la Junta en contestar a sus demandas. Así, una vez finalizadas las tareas de siembra o plantación, se comunica a la Delegación de Agricultura y Pesca para que se

²⁵⁸. Las cifras de hectáreas forestadas y de cuantías subvencionadas y certificadas de la Comunidad Autónoma de Andalucía son las más altas en comparación con el resto de regiones del Estado. Así, en cuanto al número de hectáreas, en las solicitudes resueltas a finales de 1.996, es de 164.728'34. Por lo que respecta al importe que sumaban las peticiones que se habían resuelto a esa fecha es de 42.850.441.534 pesetas (más de 257.590.431,00 euros).

certifique la terminación de las obras, o una vez presentada la solicitud se debe dar el visto bueno a la viabilidad del proyecto presentado. Son todas éstas, tareas que tienen que realizar personas con la adecuada cualificación técnica, y, en las que un expediente puede sufrir un retraso definitivo. Al parecer, la única preocupación que ha tenido la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía ha sido la de crear un órgano pagador que ha tramitado los pagos, no sólo del Programa de Forestación sino de otras ayudas procedentes de la Unión Europea. Esto delata la obsesión con la que se han acogido las subvenciones comunitarias, que no es negativa, si se hubiera mostrado el mismo interés por organizar tan eficazmente los servicios encargados de la acogida de solicitudes y tramitación de expedientes.

En definitiva, las organizaciones públicas intervinientes estaban configuradas para la realización de otras tareas y tuvieron que asumir la ejecución del Programa de Forestación de Tierras Agrarias y, aunque la creación de nuevas estructuras hubiese sido excesivamente costosa, sí hubiera sido necesario una adaptación, reforzando las dotaciones de personal, sobre todo de carácter técnico y también los elementos materiales, ya que este tipo de recursos se ha visto desbordado en su utilización tras la plena implantación del Programa. En cuanto al resto de las organizaciones de los niveles superiores, tanto la central como la europea, se le pueden aplicar las mismas conclusiones que hemos obtenido con respecto a la Administración Pública autonómica. No obstante, hay un matiz que hace diferenciar las consideraciones aplicables a una y a las otras. La organización que tiene que ejecutar el Programa e interrelacionarse con los beneficiarios del mismo es la de la Comunidad Autónoma y, por tanto, es ésta la que necesitaría una mayor adaptación. La estatal, mediante el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación es, prácticamente, un intermediario de las ayudas, además de complementarlas en una parte, pero no realiza una labor de campo, propiamente dicha, salvo unos controles aleatorios, que no son muy numerosos. Por su parte, las instituciones europeas tienen limitada su función, en este caso, a la configuración de la normativa básica que rige la concesión y control de las ayudas, y por supuesto, al pago de la parte más sustancial de las mismas.

Se debe tomar en consideración la falta de tradición en cuanto al otorgamiento de subvenciones en el campo español en épocas anteriores. Es a principios de la década de los ochenta cuando se produce el primer intento serio de modernización de la agricultura española a través de medidas de tipo estructural, que se basaban en la instrumentación de ayudas públicas. Se intentaba, fomentando la política de incentivos, aproximar los niveles nacionales a los que se disfrutaban en otros países de la Comunidad, preparando la futura incorporación. En momentos anteriores, se prefería la acción directa de las administraciones, mediante los programas de colonización y concentración parcelaria o de puesta en marcha de zonas regables.

“Desde la recuperación de la democracia, y especialmente durante los primeros años 80, la política económica española, y la política agraria en particular, estuvo dirigida a preparar el país para su integración en la CE. [...] El programa económico a medio plazo (1.983-1.986) ya prestaba especial atención a la modernización de las explotaciones agrarias, el establecimiento de jóvenes agricultores y el estímulo a la formación profesional para los agricultores. De hecho los mismos instrumentos básicos de la primera política estructural de la PAC. Estas nuevas medidas estructurales reemplazaron programas anteriores de acción directa”²⁵⁹.



Fotografía 34. Arrozal encharcado. Marismas del Guadalquivir. (Sevilla).

Esto explica otro factor que influyó en la implementación del Programa y es que un aspecto sobre el que es interesante cuestionarse es el de la existencia de redes sociales vertebradas para el desarrollo eficiente de esta Política y el de si estas redes estaban preparadas para las actuaciones que habían de acometerse. Sobre estas cuestiones no parecen haberse interesado los autores que han abordado este tema. Pero desde nuestra propia investigación podemos aportar algún dato a la discusión. El Plan de Forestación de Tierras Agrarias estaba y sigue estando, fundamentalmente, enfocado a agricultores a título principal. Es tradicional en el sector agrícola la falta de asociacionismo, la escasa conciencia como colectivo con problemas comunes

²⁵⁹. ETXEZARRETA, Miren; CRUZ, Josefina; GARCÍA MORILLA, Mario y VILADOMIÚ, Lourdes: *La agricultura familiar, ante las nuevas políticas agrarias comunitarias*. Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1.995. Pág. 343.

para unirse en defensa de sus propios intereses. Hay que tener en cuenta que las ayudas son para propietarios agrícolas, no para agricultores por cuenta ajena. No obstante, a pesar de la escasa concienciación del colectivo, existen, tanto a nivel estatal como autonómico algunas entidades representativas del sector. Se trata de agrupaciones, bien de agricultores jóvenes, bien de propietarios agrícolas, en general, que procuran la defensa de los derechos de sus asociados y fomentan la actividad agraria, en la medida de sus posibilidades. Estos son sus fines principales. Lógicamente, para el cumplimiento de esos objetivos se preocupan de obtener información sobre todo tipo de ayudas que puedan beneficiar a sus afiliados y gestionan la presentación de solicitudes y otros trámites necesarios.

Además, son portavoces de los intereses del colectivo ante las Administraciones Públicas solicitando nuevas líneas de subvenciones o realizando otro tipo de reivindicación, como la petición de ayudas para situaciones de emergencia o de regulaciones en sectores concretos. Pues bien, estas organizaciones han logrado hacerse escuchar en las discusiones que han precedido a las adaptaciones normativas de la legislación europea que regula el Programa. Se les ha dado audiencia, tanto antes de promulgar las normas a nivel estatal como en el momento de ajustar esta normativa a las peculiaridades de Andalucía y del resto de las comunidades autónomas. Por consiguiente, estas asociaciones han participado, al menos de manera consultiva, en la elaboración de las normas que regulan de manera más directa la obtención de las ayudas por el Programa de Forestación de Tierras Agrarias, aunque su influencia en la redacción final del mismo ha sido poco significativa.

En definitiva, en este punto, hay que reconocer que las redes sociales que han participado en la confección del Programa han sido excesivamente débiles como para influir de manera determinante en la propuesta que las organizaciones públicas habían planteado²⁶⁰. La falta de conciencia colectiva por parte de los agricultores y su acostumbrada conformidad con las decisiones de la Administración Pública han impedido una mayor negociación y más productiva a la hora de establecer las bases del Programa y, seguramente, de haber obtenido un mayor acercamiento al objetivo básico de equilibrar el nivel de vida de los agricultores con el del resto de los ciudadanos europeos. Las agrupaciones agrarias que intervinieron en la redacción de las normas de aplicación del Programa en España, y a su vez, en las comunidades autónomas no tenían la suficiente fuerza, en aquel momento, para poder contribuir eficazmente en el cambio de las ideas preconcebidas que las instituciones europeas habían hecho llegar a los estados miembros.

²⁶⁰. ASOCIACIÓN AGRARIA DE JÓVENES AGRICULTORES DE CASTILLA Y LEÓN: *Campo Regional número 220. (Publicación mensual del medio rural)*. Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores de Castilla y León. Valladolid. 2.013.

3.3. ¿Ayudas o subsidios?.

En muchas ocasiones se ha demostrado que la actividad subvencionadora de la Administración Pública no ha sido más que un mero flujo económico, que no ha generado una dinámica productiva capaz de lograr que a medio plazo se hiciera innecesaria la financiación pública. Nos hemos preguntado si este ha sido el caso del Programa de Forestación de Tierras Agrarias. La respuesta no está todavía lo suficientemente clara.

Ha habido ejemplos palmarios del peso e influencia que han tenido las ayudas “desincentivadoras” en el sector agrario. Las subvenciones que se han concedido al arranque de viñas o de olivos, las que se han dado para el cese de la actividad agraria. Son ejemplos de lo nefasta que puede ser una política de subvenciones, ya que no sólo no creaban dinámica productiva, sino que impedían el escaso rendimiento que algunos agricultores obtenían de sus fundos. La dinámica generada era muy negativa, pues se pensaba que se podía subsistir a base de la obtención de subvenciones por cesar en las actividades productivas.

Por otro lado, también ha habido y siguen existiendo supuestos de empresas que se crean con el único objetivo de perseguir y conseguir toda ayuda o subvención que, mínimamente, encaje en el sector en que está encuadrada. Son empresas fantasmas que quieren obtener un “beneficio” del 100 % de las subvenciones que se les otorgan. En este punto es importante reclamar de las instituciones europeas y de las Administraciones Públicas estatales y autonómicas un mayor rigor en el control de los beneficiarios y de las actividades a las que sirve la financiación pública.

En definitiva, ha habido casos en los que las subvenciones han tenido como finalidad última repartir dinero y ser puramente una ayuda, quedándose la política subvencionadora en una mera mediación de flujo económico sin generar una dinámica que pueda ser calificada de productiva a medio plazo para poder prescindir de la financiación de las administraciones. No cabe duda, y hay que reconocerlo así, que cuando el dinero que se reparte es abundante se produce una fuerza expansiva, que afecta no sólo a los beneficiarios directos sino a todo el ámbito donde éstos se mueven, de forma indirecta. Pero este efecto de dinamización económica es un resultado muy escaso en comparación con la verdadera creación de riqueza, que se puede obtener de una política subvencionadora verdaderamente eficiente. De todas formas, lo que nos interesa en este momento es conocer si el Programa de Forestación de Tierras Agrarias pertenece o no a este último tipo de política. El primer efecto positivo que merece ser valorado es que las tierras de labor que cesan en su actividad productiva agraria se reconvierten en superficies forestales, manteniendo, por tanto, su capacidad productiva; pero, además, se crean unos efectos benéficos para el medio ambiente que también deben ser considerados. Por consiguiente, estamos frente al cese de una actividad productiva a cambio de otra fuente de riqueza.

La gran pregunta que queda en el aire y a la que todavía es prematuro buscarle una respuesta es si esa fuente de riqueza será suficiente para permitir la elevación del nivel de vida de los propietarios agrícolas que se han acogido a las ayudas. Las plantaciones no han llegado, aún, a su edad productiva de crecimiento. Pero todavía se está a tiempo de crear las condiciones adecuadas en los mercados para hacer rentables las explotaciones forestales, si en este momento las condiciones no fueran propicias. Para ello, no deben esperar los beneficiarios del Programa la actuación exclusiva de las Administraciones Públicas, sino que deben tomar la iniciativa, y agruparse o actuar a través de las actuales estructuras asociativas para empezar a promocionar sus productos y obtener la máxima rentabilidad de su nueva actividad forestal. Por supuesto, es inexcusable la colaboración de las organizaciones públicas, puesto que ellas poseen una fuerza importante a la hora de preparar los mercados, pero también porque ellas tienen una gran responsabilidad en el cambio de dedicación que se ha producido en los agricultores.

Por otra parte, como en otros casos de subvenciones públicas se han producido abusos por algunos beneficiarios que únicamente han pretendido aprovecharse del dinero público. Ha habido situaciones de creación de empresas con la finalidad exclusiva de conseguir las subvenciones y que luego han abandonado las explotaciones o no cumplían todos los requisitos necesarios. Aquí sí que nos encontramos ante un mero flujo económico en que el dinero ha cambiado de manos sin generar una dinámica productiva. Estos casos, aunque lamentablemente parecen inevitables, si deben ser reducidos a su mínima expresión, para lo cual es imprescindible una dotación suficiente de recursos materiales y humanos con los que hacer un riguroso control de los beneficiarios y de la aplicación que éstos hacen de las ayudas, exigiendo los reintegros que correspondan en los casos en que se detecten irregularidades.

Pero las ayudas y subvenciones que la Unión Europea destina al mundo rural después de la reforma de la Política Agraria Comunitaria adolecen de un defecto de estrategia que ha sido común en las medidas que las Administraciones Públicas han dispuesto para resolver los diferentes problemas que se han presentado a lo largo de la historia. Para aclarar de qué se trata se puede continuar con el ejemplo de las ayudas concedidas a las empresas con el fin de modernizarlas o, crear unas adicionales en el medio agreste, para prestar servicios tecnológicos avanzados, o simplemente, para lograr nuevas oportunidades de empleo. Pues bien, la mayoría de las beneficiarias son ajenas a estas comarcas, en las que se localizan exclusivamente por serles atractivas las facilidades otorgadas. Son organizaciones caza subvenciones. Por tanto, la economía local no participa en esa creación o modernización de empresas.

“Se está observando que las ayudas a ciertos productos están influyendo fuertemente en la orientación productiva de las explotaciones. Esto no debería ser negativo si no fuera porque las ayudas están operando de forma ‘perversa’ en el sentido de que la percepción de aquellas es la razón fundamental e incluso única para la producción (algunos lo han llamado ‘cultivar subvenciones’). Este fenómeno se ha observado en cultivos como el girasol –donde el cultivo ha quedado en ocasiones en los campos– y en la incidencia de las primas al ovino en la constitución de rebaños”²⁶¹.

No obstante, la creación de empresas es una de las consecuencias positivas de la importante inversión económica que se ha puesto en marcha con el Programa de Forestación de Tierras Agrarias. Además, esta inversión se hace con un desembolso relativamente pequeño, tanto para el Estado como para la Comunidad Autónoma de Andalucía. No hay que olvidar que la Unión Europea, a través de la Sección Garantía del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria costea el 75 % de las inversiones, mientras que las Administraciones Públicas central y autonómica sufragan, cada una, el 12’50% del coste de las subvenciones.

“De los 80.135 millones de pesetas que corresponde financiar al Estado en el conjunto del Programa, 20.442 millones serán financiados por los presupuestos del MAPA (Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación) y los restantes 59.693 millones corresponde su financiación a los presupuestos de las Comunidades Autónomas. Estas inversiones representan anualmente, considerando un quinquenio, una media de 16.027 millones para los gastos totales, 4.088 millones para el MAPA y 11.939 millones para las 17 Comunidades Autónomas.

La inversión realizada por el Estado tiene un efecto multiplicador de 3’45 debido a la financiación del FEOGA, elevando esta cifra en el período considerado a 276.226 millones de pesetas”²⁶².

Las consecuencias sobre el empleo son significativas en cuanto a la creación de trabajos directos que se producen en las poblaciones rurales, al ser necesaria la mano de obra para la realización de las plantaciones. Por supuesto, también, se generan una gran cantidad de puestos de trabajo de carácter indirecto, principalmente, en los sectores del transporte y de los viveros.

“Una de las consecuencias más importantes de la aplicación del programa forestal es la generación de empleo en el ámbito rural. Durante este período,

²⁶¹. ETXEZARRETA, Miren; CRUZ, Josefina; GARCÍA MORILLA, Mario y VILADOMIÚ, Lourdes: *La agricultura familiar, ante las nuevas políticas agrarias comunitarias*. Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1.995. Pág. 371.

²⁶². GÓMEZ-JOVER PARDO, F. y JIMÉNEZ PERIS, F. J.: *Op. Cit.* Pág. 30.

se emplearán más de 38 millones de jornales en las labores de plantación, mantenimiento y mejora. De estos jornales se estima que un 25 por ciento de los mismos serán realizados directamente por los propios agricultores, y el resto se realizará contratando jornales por los agricultores o a través de empresas de servicios relacionadas con el sector forestal. El número de nuevos jornales generados asciende, por tanto, a más de 28 millones, lo que equivale a que durante estos años casi 46.000 personas trabajarán en el sector durante los seis meses del año en que pueden realizarse las labores forestales en el campo”²⁶³.

Por otro lado, se produce una generación de ingresos para el sector agrícola. Además, hay que tener en cuenta que las rentas que se utilizan como compensación por la pérdida de ingresos serán empleadas por los agricultores en inversiones de mejora en su explotación o, en último caso, en consumos, en su zona de asentamiento. El hecho de tener las explotaciones, durante un buen número de años, esperando la producción de madera, sin poder obtener rendimientos de las tierras con otros productos agrícolas empleados anteriormente, suponía la necesidad de facilitar otros ingresos a través de las subvenciones. Muchas veces estas ayudas se han convertido en un sustitutivo de unas rentas que no eran muy seguras, puesto que las producciones agrícolas están sujetas a muchos factores condicionantes como las condiciones climatológicas. Y su precio puede variar fuertemente dependiendo de la oferta y la demanda que haya cada año. Asimismo, como se ha puesto de manifiesto, más arriba, algunas veces la forestación se ha producido en tierras de escasa calidad, que no tenía una productividad muy alta, con lo que las ayudas obtenidas son más que una compensación, una nueva fuente de ingresos para el agricultor que ha realizado la forestación. “El importe de las rentas generadas en el sector agrario es de 322’6 millones de pesetas en 20 años, en pesetas constantes de 1.993, puesto que, en los próximos años, y teniendo en cuenta la inflación, será necesario hacer ajustes a dicho importe”²⁶⁴.

En cuanto a las cantidades concretas que percibirán los agricultores durante este período, en la obra citada en el anterior párrafo se describe de la siguiente manera:

“Por tanto, cada una de las 806.593 hectáreas repobladas percibirán cada año unas 20.000 pesetas de media durante veinte años, o sea 400.000 pesetas. Por otro lado, y de acuerdo con las medias actuales, cada agricultor que haya repoblado percibirá anualmente unas 200.000 pesetas, o sea 4 millones de pesetas en 20 años. Estos importes teniendo en cuenta la calidad media de las superficies forestadas y que la renta está asegurada, por supuesto manteniendo las condiciones del programa, son muy destacables”²⁶⁵.

²⁶³. GÓMEZ-JOVER PARDO, F. y JIMÉNEZ PERIS, F. J.: *Op. Cit.* Pág. 31.

²⁶⁴. GÓMEZ-JOVER PARDO, F. y JIMÉNEZ PERIS, F. J.: *Op. Cit.* Pag. 32.

²⁶⁵. *Ibid.*

Se debe resaltar la importancia que tiene el hecho de que las primas compensatorias se pueden seguir percibiendo durante veinte años, con lo que las plantaciones deberán ser mantenidas en buenas condiciones durante este tiempo. Esto obliga a que los puestos de trabajo sean mantenidos durante este plazo, aunque no en la misma cantidad.

Por tanto, en este caso podemos hablar de auténticas ayudas y no solo de meros subsidios, pues con la aportación dineraria del Programa se puede conseguir sacar adelante nuevas explotaciones forestales que permitan a los labradores beneficiados vivir de sus ingresos en el sector primario, con el complemento que supone la actividad silvícola, siempre y cuando se realicen los ajustes necesarios en los mercados para colocar las producciones de sus montes. También cabe considerar la aportación que debe hacer el resto de la sociedad²⁶⁶ para garantizar el arraigo de las comunidades rurales, lo cual repercutirá en la sostenibilidad del medio físico. Además, estas inversiones tienen un efecto positivo para el Estado. Como hemos visto la mayor parte de las ayudas son sufragadas por parte de la Administración Pública de la Unión Europea. Pues bien, estas subvenciones tienen una importante parte económica que retorna a las Administraciones Públicas mediante los impuestos y las cuotas de seguridad social. Hay que tener en cuenta que los gastos generados por la ejecución del Programa llevan una parte de impuesto. Así, en los transportes, en la compra de plantas por los agricultores a los viveros se cargan unas cantidades en concepto del Impuesto sobre el Valor Añadido, así como en el resto de compra de insumos para las explotaciones forestales. Por los salarios o jornales pagados a los empleados, tanto directos como indirectos, hay que abonar las cotizaciones correspondientes a la Seguridad Social, por parte de los trabajadores y de la empresa; y por estos mismos salarios, los trabajadores abonarán la parte que les corresponda por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, con la retención que corresponda realizar por las empresas que contratan a los trabajadores.

“Por otro lado, los jornales de nueva creación, o sea los que no son realizados directamente por los propios agricultores, generan unas cotizaciones a la Seguridad Social de unos 17.000 millones de pesetas.

Los retornos o ingresos generados por esta inversión en el período ascienden a 41.000 millones de pesetas, lo que representa el 51 % de la inversión realizada por el Estado. Los ingresos anuales ascienden a 8.200 millones de pesetas, mientras que los gastos de las administraciones nacionales son de 16.027 millones y los del MAPA de 4.088 millones de pesetas”²⁶⁷.

²⁶⁶. Se puede consultar la siguiente obra para comprobar algunos de los efectos positivos que redundan en el conjunto de la sociedad por los impactos en el entorno físico: VV. AA.: La forestación de tierras agrarias a través de los Programas de Desarrollo Rural en España. Una medida con impacto medioambiental positivo en el medio rural. Asociación de Geógrafos Españoles. Murcia. 2.016.

²⁶⁷. GÓMEZ-JOVER PARDO, F. y JIMÉNEZ PERIS, F. J.: *Op. Cit.* Pag. 31.

4. ASPECTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES.

Hemos podido comprobar la importancia que el Programa de Forestación de Tierras Agrarias ha tenido para el Estado español en su conjunto y para la Comunidad Autónoma de Andalucía, en particular. También, para la provincia de Huelva ha supuesto una política muy beneficiosa con innumerables ventajas y escasos inconvenientes. Posiblemente, éstos salgan más a la luz con el paso de los años, cuando las explotaciones acogidas al Programa de ayudas tengan que salir adelante sin el complemento sustancial que representan los ingresos procedentes de las subvenciones. Y, cuando confluyan las producciones madereras de todos los agricultores que se han beneficiado del Programa y sea necesario encontrar mercados donde poder colocarlas.

No obstante, hoy por hoy, la Política Forestal, apoyada en gran medida en el Programa de Ayudas a las Inversiones Forestales en Tierras de Labor de la Unión Europea, está representando para las comarcas onubenses un estímulo para la creación de empleo y de nuevas empresas que se dedican a la actividad de repoblación forestal. En definitiva, un aliciente para la creación de riqueza, siendo, además, un progreso compatible con el entorno natural y que potencia la conservación y mantenimiento del medio ambiente en las condiciones adecuadas.

Incluso, se podría decir que para las comarcas que se encuentran más sumidas en la depresión económica está representando una forma de combatir la crisis con más perspectivas de prolongarse en el tiempo que otras medidas, que pueden parecer muy espectaculares en un momento determinado pero que acaban por difuminarse con el paso de los años, ya que no contribuyen a la generación de unas estructuras estables de creación de empleo. Así, se puede referir que, en las dos comarcas con mayores problemas socioeconómicos del territorio onubense, la Cuenca Minera y el Andévalo Minero, se ha producido durante los años 1.995 y 1.996 la inversión de más de 1.000 millones de pesetas (más de 6 millones de euros) por parte de la Administración Pública de la Junta de Andalucía, a través de la concesión de subvenciones a las dos Mancomunidades que componen los municipios de ambas comarcas. La finalidad superficial de estas subvenciones era la realización de obras en los distintos municipios de la zona. Pero, en definitiva, el objetivo último era la creación de empleo y la dinamización de los sectores económicos. Estas ayudas, aunque habría que calificarlas más propiamente hablando, como transferencias, ya que suponían una contribución financiera de una Administración Pública, en este caso la autonómica, a otra, la local, para la realización de los servicios que le son propios, se instrumentaron a través de subvenciones. Bajo la denominación de Plan de Choque I y II.

El primero articulado en el año 1.995 y el segundo un año después, ambos con la misma filosofía y forma de puesta en práctica y que, se van repitiendo en el

tiempo con carácter, normalmente, anual y cuya cuantía va variando en función de las disponibilidades presupuestarias. En concreto, en el Plan de Choque II, participaron las Consejerías de Gobernación, luego Gobernación y Justicia y de Trabajo y Asuntos Sociales, más tarde Trabajo e Industria. La primera otorgó sendas subvenciones de 200 millones de pesetas (más de 1.200.000 euros) cada una a las Mancomunidades de la Cuenca Minera y del Andévalo Minero para la compra de materiales. Estos materiales serían destinados a la ejecución de obras en sus municipios. Con la misma filosofía y finalidad la Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales concedió las mismas cantidades para la contratación de trabajadores desempleados por un período mínimo de seis meses para que actuaran como la mano de obra necesaria para el acometimiento de los trabajos proyectados. Más recientemente se han repetido iniciativas de este tipo como los Planes de Acción Concertada con diputaciones provinciales y municipios, los Planes de Rehabilitación de Infraestructuras Locales²⁶⁸, etc.

La alternativa expuesta no deja de ser positiva, por cuanto sirve para dar trabajo a personas en paro y moviliza los sectores implicados en los trabajos a realizar, en este caso, principalmente, las empresas constructoras y de fabricación de los materiales por ellas utilizados. Pero no por ello, deja de tener graves inconvenientes. Como no es el tema de este estudio, señalaremos el que consideramos más grave, que es la gran cantidad de recursos económicos que se consumen a cambio de obtener unos resultados muy pobres puesto que no se generan movimientos de aceleración económica que se mantengan en el tiempo. Pero en todo caso, la gran desventaja de esta alternativa de Política Pública es la enorme consumición de recursos económicos que se producen. Sobre todo, teniendo en cuenta que estamos en una dinámica de reducción drástica de gastos en las Administraciones Públicas a todos los niveles.

Por el contrario, el Programa de Forestación de Tierras Agrarias nos ofrece la positiva conclusión de constituir una alternativa factible y con posibilidades de tener efectos mantenidos a lo largo de un período de tiempo bastante amplio. Ya que las primas de mantenimiento de plantas se extienden durante cinco años. Asimismo, las ayudas compensatorias abarcan un período muy largo, que puede ser de hasta veinte años. En este plazo se pueden producir cambios en el ciclo económico que faciliten la mejoría de la situación de estas comarcas. No cabe duda de que el Programa de Forestación compromete una cantidad grande de recursos de las Administraciones Públicas, pero en este caso, se reparte la carga entre la Unión Europea, la Administración central y la autonómica. Por otra parte, se distribuye más y mejor entre los distintos beneficiarios el importe de las ayudas. Se consiguen varias finalidades, además de la principal de

²⁶⁸. Por ejemplo, en el año 2.010 se invirtieron más de 30 millones de euros por parte de la Consejería de Obras Públicas y Transportes (actualmente Consejería de Fomento y Vivienda) de la Junta de Andalucía en estas acciones.

compensar las rentas de los agricultores. Así, se estimula la creación de empresas en el sector forestal, tanto en la actividad de preparación de terrenos y plantación propiamente dicha, como de cultivo de plántones y viveros; se crean puestos de trabajo, tanto en estas empresas como para ayudar a los agricultores directamente; y se consigue un objetivo de interés general para toda la sociedad, como es la adecuada conservación del medio ambiente, regenerando muchas extensiones de terreno, que habían sido degradadas por explotaciones anteriores.

El Programa de Ayudas a las Inversiones Forestales en las explotaciones agrarias ha ido adquiriendo una importancia creciente durante el transcurso del primer período de programación comprendido en el Marco de Apoyo Comunitario 1.994-1.999. Esta evolución positiva de la extensión del Programa se ajusta a las expectativas en cuanto que la consolidación del régimen de ayudas entre los agricultores y ganaderos se produce de manera paulatina. Hay que valorar que los titulares de explotaciones agrarias, en mayor o menor medida, suman un porcentaje del 87'23% del total de beneficiarios de las subvenciones de forestación. Sin embargo, la acogida en los primeros años fue menor de la esperada, puesto que se presentaron menos solicitudes de las que se habían previsto, lo que obedeció, aparte de las normales retenciones iniciales, a factores puntuales que ya han sido comentados, como el período grande de sequía en la primera mitad de la década de los noventa o el cambio de constante en los plazos de solicitud, que afortunadamente se han corregido a tiempo.

En concreto, en la provincia de Huelva, la creación de empresas de viveros ha experimentado un aumento muy notable en los últimos años. Además, las empresas que estaban funcionando con anterioridad a la puesta en marcha del Programa se han consolidado contratando un mayor número de trabajadores. Asimismo, las numerosas empresas existentes dedicadas a labores de repoblación forestal y plantación de terrenos han crecido en número de empleados y en utilización de maquinaria.

5. EL OBJETIVO PRIORITARIO DE REDUCIR LA FINANCIACIÓN DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMUNITARIA.

Pero la consecuencia más importante que obtenemos de nuestro estudio es la que hace referencia al objetivo principal que se pretendía con el Programa de Forestación de Tierras de Labor. ¿Se puede concluir de la investigación que hemos realizado que la financiación de la Política Agrícola Común se ve reducida por la puesta en marcha del Programa de Forestación?

Inicialmente es necesario exponer algunas consideraciones previas que nos ayudarán a tener una idea más clara de la cuestión. En primer lugar, debemos tener en cuenta que este Programa tiene unas expectativas a largo plazo, puesto que las plantaciones forestales no alcanzarán su plena madurez productiva hasta transcurridos quince o veinte años desde su comienzo. En segundo lugar, si no

contabilizamos la financiación que conlleva el Programa de Forestación como gasto de la Política Agrícola Común, los resultados obtenidos se acercarán mucho más a los objetivos planteados. De hecho, no cabe computar estos gastos a cargo de la PAC porque las subvenciones concedidas a través del Programa de Forestación no son propiamente ayudas agrícolas.

Una vez expuestas estas consideraciones podemos repasar algunos de los datos más significativos que se han aportado más arriba. Debemos tener en cuenta que el número de hectáreas recogido en las solicitudes presentadas y aprobadas, a nivel nacional, entre el comienzo de la ejecución del Programa y el año 1.997 ascendió a 436.211'11 y, que de éstas el 54'57 por ciento corresponden a superficies acogidas a la Política Agrícola Común. Teniendo en cuenta que en el primer año de desarrollo del Programa había un desconocimiento prácticamente absoluto del mismo, y que fue un número bastante reducido de agricultores el que se aventuró a presentar las solicitudes para recibir la subvención a inversiones forestales en explotaciones agrarias, cabe concluir que este número de hectáreas se ha beneficiado de las ayudas en el plazo de apenas tres años. Esto supone que no sería descabellado considerar que ha sido un éxito²⁶⁹, si calificamos el Programa por el número de hectáreas que se ha beneficiado del mismo y, por tanto, dejan de recibir las ayudas de la PAC.

De la Tabla 8, expuesta en el Estudio de caso, se deduce que los objetivos del Programa se ven cumplidos ya que hay una gran cantidad de parcelas, que anteriormente dedicadas a producciones de escasa entidad y calidad, se han retirado de esos cultivos (pastizales y erial a pastos), orientándose a la plantación de especies forestales, lo que supone una importante compensación para la renta de los agricultores.

Pero profundizando un poco más en nuestras conclusiones podemos añadir que en la Comunidad Autónoma de Andalucía se forestaron, acogiendo a las ayudas comunitarias un total de 164.728'34 hectáreas en el período señalado. Si como hemos expuesto más arriba, de este total, el 54'57 por ciento corresponde a superficies acogidas a la PAC, esto representa 89.892'26 hectáreas, cuyos cultivos dejan de ser ayudados por la financiación de la Política Agraria de la Unión Europea. Teniendo en cuenta que estas tierras recibían en el período citado una ayuda que oscilaba entre 35.000 y 40.000 pesetas (entre 210,00 y 240,00 euros) anuales por hectárea, se produce un ahorro de aproximadamente 3.415.896.000 pesetas (más de 20.529.948,00 euros) en cada ejercicio económico. Ahora bien, si tenemos en cuenta la financiación que

²⁶⁹. "Los resultados obtenidos con la aplicación de este programa de ayudas a las forestaciones andaluzas, se califican como exitosos, aunque es necesario realizar una diferenciación entre Andalucía Occidental y Andalucía Oriental".

INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN Y FORMACIÓN AGRARIA Y PESQUERA DE LA CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, PESCA Y DESARROLLO RURAL: *Programa de forestación de tierras agrarias en Andalucía: legislación y situación actual*. Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural de la Junta de Andalucía. Granada. 2.014. Pág. 14.

reciben a través del Programa de Forestación de Tierras Agrarias, la economía que se produce queda reducida a 1.618.056.000 pesetas (más de 9.724.912,00 euros). En todo caso, no debemos poner en relación directa una política que perseguía unos objetivos exclusivos de mantenimiento de rentas para el sector agrícola con la que actualmente se desarrolla que pretende unos fines más amplios, puesto que además del sostenimiento de las rentas, se eliminan los excedentes de productos agrarios, favoreciendo el sostenimiento natural de los precios en los mercados mayoristas y se beneficia el medio ambiente con una regeneración forestal, que en todo caso era de todo punto necesario acometer con celeridad.

Asimismo, es significativo el porcentaje de superficie retirada del labradío de productos que suponían un problema para la Unión Europea, por ser excedentarios. Así, en la referida Tabla 8, se observa la retirada de un 46'72% entre cultivos herbáceos y barbechos, que, probablemente, contribuirán a la reducción de los excedentes agrícolas comunitarios

Por consiguiente, podemos responder de manera afirmativa y con rotundidad a la cuestión que nos planteábamos arriba. La puesta en marcha del Programa de Ayudas para Inversiones Forestales en Tierras de Labor ha supuesto una reducción de la financiación, que era necesaria para mantener la Política Agrícola Común en los niveles que tenía con anterioridad a su arranque. Por tanto, en ese aspecto, que no olvidemos era al que más importancia se le daba desde las instancias europeas, se ha cumplido el objetivo propuesto. Y, además, se ha colaborado a la disminución de los excedentes agrícolas.

6. LA COMUNIDAD DE ACTORES.

En el momento de valorar los resultados de una determinada Política Pública es necesario hacer un análisis, no sólo de lo que se ha conseguido a niveles cuantitativos, sino también de los logros que su implementación ha supuesto en la mentalización de los sectores afectados desde una perspectiva más cualitativa. En el caso que nosotros estudiamos es importante destacar que las medidas fomentadas han contribuido en varios aspectos, pero en general, de forma notable, a la introducción del concepto de desarrollo sostenible en los asuntos relacionados con la agricultura²⁷⁰. Este término, en una interpretación ortodoxa, alejada de

²⁷⁰. Así, a modo de ejemplo se hace referencia a las siguientes publicaciones, que, difundidas entre los asociados a la Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos, tratan de promocionar el uso de métodos compatibles con la conservación del Medio Ambiente y de concienciarlos de los perjuicios que la agricultura y ganadería convencionales causan al entorno físico, esencial para su desarrollo: UNIÓN DE PEQUEÑOS AGRICULTORES Y GANADEROS DE ANDALUCÍA: *Agricultura Ecológica*. Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos de Andalucía. Sevilla. 1.997.

UNIÓN DE PEQUEÑOS AGRICULTORES Y GANADEROS DE ANDALUCÍA: *Prácticas Agrarias Respetuosas con el Medio Ambiente*. Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos de Andalucía. Sevilla. 1.997.

las hipocresías, que abundan en demasía, en la sociedad actual, está cargado de contenido, distinguiéndose de los fines puramente económicos que las distintas formas de desarrollo han comportado convencionalmente. Su concepción se ha diseñado para referirse a un modo de desenvolvimiento de las actividades sociales, económicas, políticas, y de todo tipo, que se producen en nuestra sociedad; pero siempre humanas, en todo el sentido de la expresión; que no ponga en riesgo la subsistencia de las generaciones futuras; en cualquier caso, basándose en intereses distintos de los meramente económicos que, actualmente, imperan en los países más ricos. Como pone de manifiesto GARRIDO FERNÁNDEZ: “en su doble compromiso con la equidad y su adhesión a componentes no monetarios del bienestar, el desarrollo sostenible sugiere un punto de partida radical para la política económica global”²⁷¹.

Por otro lado, ya hemos comentado las dificultades que ha tenido la cuestión medioambiental para acceder a la agenda pública, ya que no es suficiente que se note el desaprovechamiento o, incluso, despilfarro de los recursos naturales, ni siquiera que los efectos perjudiciales de la contaminación afecten a la salud vegetal, animal o humana. Además, existe una condición que es indispensable para que se produzca ese paso adelante, es la presentación del problema a la sociedad como algo que hay que abordar necesariamente. Para que se produzca la comprensión generalizada de la cuestión son esenciales los actores intermedios que tengan la habilidad suficiente de delimitar con nitidez el asunto y que transmitan de una manera asequible las causas y consecuencias del mismo. Esto queda demostrado por el hecho de que los efectos en el medio ambiente de las industrias, en un primer momento, y de las actividades agrícolas, posteriormente, no parecían preocupar a los ciudadanos ni a las Administraciones Públicas hasta que la llamada de atención de los expertos coincidió con una serie de movimientos de protesta por parte de los grupos ecologistas en la década de los setenta²⁷².

²⁷¹. GARRIDO FERNÁNDEZ, F. E.: *La cuestión ambiental en la Agricultura: actores sociales y política agroambiental en España*. Analistas Económicos de Andalucía. Málaga. 2.000. Pág. 46.

²⁷². “Para la teoría pluralista, la democracia es una sociedad abierta que posibilita en todo momento la aparición de nuevos grupos, lo que permite la combinación de intereses organizados y desorganizados.

De esta forma, si algunos intereses sociales estuvieran desorganizados (es decir, sin constituir una asociación específica) pero resultaran altamente afectados por decisiones procedentes de otros grupos, rápidamente llegarían a formarse y a actuar para defender esos intereses agredidos. Para poner un ejemplo podríamos pensar que un interés difuso ecológico ha llegado a formar un grupo organizado en forma de asociaciones ecologistas frente a las decisiones propiciadas por los grupos de presión económicos. Puede verse, por tanto, que, en esta concepción, la existencia de unos grupos poderosos provoca como reacción la formación de otros grupos que se opondrán a sus proyectos”.

CAPO GIOL, J.: “La toma de decisiones en las Políticas Públicas.” En *Curso a Distancia: Dirección y Gerencia Pública*. Instituto Andaluz de Administración Pública. Sevilla. 2.001. Págs. 33 y 34.

6.1. Los responsables de la ejecución de políticas.

Cuando analizamos los resultados de cualquier política que se desarrolla sobre un determinado espacio geográfico hemos de considerar que se actúa sobre una determinada realidad social. No cabe duda de que las decisiones de carácter político tienen consecuencias sobre las personas que conviven sobre ese espacio físico. El impacto que puede provocar la implementación de estas decisiones es necesario medirlo y evaluarlo para saber si el nuevo estado de cosas ha mejorado o no algo sobre el anterior. En nuestro estudio hemos apreciado que los resultados de este impacto sobre los ciudadanos que conviven en la Comunidad Autónoma andaluza han recaído más allá de los destinatarios que directamente estaban predestinados a recibir las consecuencias de la implementación del Programa de Forestación de Tierras Agrarias. Aunque más adelante nos referiremos a esos destinatarios directos, fundamentalmente, los agricultores, nos conviene ahora detenernos en los agentes sociales que han hecho posible la materialización del Programa.

Efectivamente, se trata de los empleados públicos que han trabajado desde las organizaciones preestablecidas para hacer llegar los beneficios del Programa a todos los que han tenido interés en el mismo. Son las personas, con relación funcional o laboral, al servicio de la Administración Pública de la Junta de Andalucía que han recibido la influencia de la puesta en marcha de esta Política. Es destacable cómo una actuación que ha sido diseñada en la cúspide de la estructura pública a la que pertenece Andalucía y, que además, está pensada para que influya sobre un determinado colectivo muy concreto, extienda sus consecuencias sobre los encargados de llevarla a cabo.

En primer lugar, hay que señalar el hecho de que se ha producido un aprendizaje por parte de estos empleados públicos, a raíz de la implementación del Programa. A medida que han ido transcurriendo los años durante los cuales se ha ejecutado la medida, hasta ahora, se ha producido un aumento de los conocimientos por parte de los encargados de desarrollarla de tal manera que se ha mejorado en los resultados obtenidos, puesto que ha sido patente el interés mostrado por los empleados públicos.

Esto demuestra dos cosas. Primero, que cuando una medida política es favorable para sus destinatarios principales, los encargados de llevarla a cabo trabajan con mayor eficacia, puesto que saben que, realmente, están beneficiando a sus conciudadanos. No ocurre como con otras propuestas políticas, que muchas veces se quedan en papel mojado porque los empleados de la Administración Pública son los primeros en darse cuenta de que nos son medidas realmente útiles para la sociedad. Y, segundo, la importancia determinante que tienen los trabajadores públicos en el desarrollo de una medida política concreta. De ellos depende, en gran parte el éxito o fracaso que se obtiene al final del proceso de implementación. Por eso mismo a la

hora de evaluar las políticas públicas es fundamental tener en cuenta la actuación de los funcionarios que están a pie de calle y son los responsables directos del contacto con los ciudadanos. No obstante, como ha quedado demostrado en este caso, si las políticas a desarrollar son realmente valiosas para la realidad social sobre la que se pretenden aplicar los trabajadores de la administración son receptivos y capaces de mostrar todo su interés en hacerlas funcionar. La disposición es buena, pero si las medidas que se adoptan por parte de los gestores públicos no convencen es muy difícil actuar con la convicción suficiente como para desarrollar una labor positiva. Es, por consiguiente, muy importante, cuando de la implementación de una política se trata ilustrar suficientemente y con argumentos sólidos a quienes han de aplicarla y tenerlos informados de porqué se toman las decisiones e, incluso, sería conveniente intercambiar puntos de vista para tener en cuenta sus opiniones, que pueden ser muy interesantes por el contacto con la ciudadanía que tienen los trabajadores de a pie de la Administración Pública.

En segundo lugar, y en el caso concreto del Programa de Forestación de Tierras Agrarias, en su implementación en la Comunidad Autónoma de Andalucía, se ha producido una mejora relativa en las condiciones de ejecución del mismo, precisamente, como consecuencia de la gran implicación que los empleados públicos han sentido en su desarrollo.

En muchas ocasiones, los trabajadores de la Administración Pública reciben de una forma pasiva las instrucciones a las que tienen que dar cumplimiento para llevar a cabo las distintas medidas que los poderes públicos pretenden poner en marcha. Ha sido tradicional en las organizaciones públicas que el circuito de informaciones, órdenes y relaciones de todo tipo se comience siempre por la parte alta de la estructura sin que los escalones inferiores de la pirámide jerárquica tengan oportunidad de intercambiar sus informaciones, que suelen ser de la máxima importancia, con la parte superior. Es definitiva, se trata de programas elaborados con el enfoque “top-down”, como otros muchos, impuestos desde arriba, en cuyo diseño las comunidades autónomas no tienen ninguna participación, y por tanto, en numerosas ocasiones, implementados desde el desconocimiento de las realidades a las que se aplican²⁷³. Es decir, los trabajadores encargados de hacer

²⁷³. “El debate sobre las implicaciones ambientales de las prácticas agrarias se ha desarrollado en España bajo el impulso de la política europea, pudiéndose ver en el caso español un claro ejemplo de la conclusión anterior según la cual la política agroambiental es el resultado de un proceso ‘top-down’, que penetra primero en las instancias político-administrativas y de ellas se extiende al conjunto de la sociedad civil. [...] Da la impresión de que el proceso de formulación de una política agroambiental europea está siguiendo un camino inverso al de las otras políticas de medio ambiente: es decir, surge primero en el ámbito político, donde es formulada siguiendo la lógica de la reforma de la PAC y respondiendo a una definición de las relaciones entre agricultura y medio ambiente cercana a la de los gobiernos de los países del norte y centro de la UE, y desde ahí procura extenderse al conjunto de la sociedad civil europea, lo que explica las dificultades de su asimilación en gran parte de las regiones agrarias de la UE, especialmente en las del Sur, por no verse en ellas reflejadas la singularidad de los problemas agroambientales”.

GARRIDO FERNÁNDEZ, F. E.: *Op. Cit.* Págs. 294 y 117.

su labor en contacto con los ciudadanos recibían las órdenes de los superiores sin tener, ni tan siquiera, la oportunidad de exponerles sus opiniones de cuáles eran las consecuencias de las medidas adoptadas. En parte, esto era causa de la actitud pasiva de los propios funcionarios que pensaban que las decisiones tomadas eran inamovibles y no hacían el esfuerzo de ponerse en contacto con sus superiores para hacerles llegar las posibles mejoras de los servicios públicos. Por supuesto, esta situación también se debía a la postura excesivamente rígida de las estructuras superiores que pensaban que era un menoscabo para su autoridad aceptar las sugerencias de los que eran meros aplicadores de sus dictados.

Por todo ello, el Programa de Forestación en Tierras Agrarias supone un avance importante en las relaciones entre los escalones superiores e inferiores de la pirámide jerárquica de la Administración Pública andaluza. Efectivamente se produce un intercambio de informaciones, que afectan al desarrollo del Programa, entre los funcionarios encargados de su ejecución en las distintas provincias y los que desde los servicios centrales de la Junta de Andalucía habían diseñado la forma de llevarlo a cabo en la Comunidad Autónoma. Además, es en el último eslabón de la cadena, en las Oficinas Comarcales Agrarias, desde donde parten varias de las propuestas efectuadas para mejorar la información que se ofrece a los eventuales destinatarios de las ayudas y subvenciones del Programa. Estas propuestas de los funcionarios que desarrollan las medidas de forestación encuentran una recepción favorable entre los rectores de la Consejería de Agricultura y Pesca. A partir de esas primeras propuestas el intercambio de información se hace más fluido y las mejoras en la ejecución del Programa se hacen patentes al adaptar, la información facilitada a los interesados, a sus conocimientos, a sus necesidades, interpretando mejor sus contenidos.

La valoración que hacemos de esta consecuencia es altamente positiva. No sólo por la mejora que se produce en este caso concreto en la información facilitada a los beneficiarios de las ayudas, sino también por la favorable disposición que la parte superior de la estructura pública ha mostrado a recibir las propuestas de los funcionarios de a pie. Además, se utiliza un elemento esencial para la mejora de las políticas, en general, que es el aprendizaje que los diseñadores de Políticas Públicas pueden tener de los que se limitan, en principio, a aplicarlas de manera sistemática. Merece una valoración positiva, asimismo, el hecho de que se produzca una rotura del hielo que dificultaba el intercambio de relaciones entre los diferentes escalones de la estructura jerárquica de la Administración Pública en Andalucía. Se produce, también, como consecuencia directa de este proceso una puesta en valor, más acorde con la realidad, de los trabajadores públicos que están en los servicios que interactúan de manera directa con la ciudadanía.

6.2. Los beneficiarios directos de las políticas.

La influencia que el Programa de Tierras Agrarias ha tenido sobre los más directos beneficiarios del mismo, es decir, los agricultores, ha sido notable. La vida de los que se han acogido a las ayudas de forestación ha dado un giro muy importante debido a que, según los casos, las actividades diarias que constituían sus quehaceres cotidianos han pasado de ser puramente agrícolas a convertirse en tareas propias de los trabajadores forestales, en mayor o menor medida. Asimismo, hay que considerar la vertiente económica, pues al ser beneficiarios del Programa se aseguran unas rentas duraderas; siendo veinte años el límite máximo temporal si consiguen sacar adelante las plantaciones sin superar el porcentaje de marras permitido. Bien es cierto que estas rentas dependen directamente de la superficie forestada, ya que la media económica de las ayudas es de 20.000 pesetas (más de 120,00 euros) anuales por hectárea subvencionada. Tomando en cuenta que la media de las tierras beneficiadas por las ayudas tiene una extensión que ronda las veinte hectáreas, esto supone unos ingresos anuales de 400.000 pesetas (más de 2.400,00 euros) por propietario, lo cual es una ayuda considerable en comparación con la renta agrícola.

Como ejemplo representativo del éxito del Plan presentamos la provincia de Huelva, como se puede observar en la Tabla 13 de nuestro Estudio de caso.

No obstante, el Programa de Forestación de Tierras Agrarias ha influido sobre el conjunto de la sociedad. En las zonas de más influencia del mismo, como puede ser la comarca del Andévalo Occidental en la provincia de Huelva, se ha generado un dinamismo económico que parecía muy complicado, en una comarca, que había dependido fundamentalmente de una actividad que estaba condenada al fracaso, como era la minería, por el agotamiento de los yacimientos explotados y; de otra secundaria, cual era la ganadería y algo de agricultura en régimen de aprovechamiento extensivo, que en las actuales condiciones de desarrollo es muy difícil hacer competitivas sin auxilios financieros. Las ayudas, que en cierto modo han venido a procurar algo de optimismo en este oscuro panorama, son las del Programa de Forestación, que constituye un aliento para los agricultores y ganaderos que siguen trabajando por sacar adelante sus explotaciones. No hay que olvidar que, en la provincia de Huelva, las subvenciones han contribuido más a mejorar o recuperar, según los casos, las tradicionales dehesas que a constituir masas homogéneas de monte mediterráneo²⁷⁴.

²⁷⁴. Ya que no es condición necesaria para la obtención de las subvenciones que las plantaciones formen bosques uniformes, sino que es suficiente que se foresten áreas diseminadas con lo que se ha conseguido la mejora de montes adeshados que tenían escasez de arbolado o en los que era conveniente reponer los ejemplares por edad o enfermedad.

En definitiva, se ha generado un cierto dinamismo en las economías locales como traducción, no sólo de los consumos inesperados que han provocado los ingresos extraordinarios provenientes del Programa de Forestación en Tierras de Labor, sino también como consecuencia de la contratación de personal de las localidades afectadas para la realización de las tareas propias de las plantaciones o siembras y de los cuidados posteriores que éstas requieren. Además, los agricultores han precisado de los servicios de empresas especializadas en las labores silvícolas, cuando se ha tratado de forestaciones de cierta entidad. Estas empresas, en un principio, venían casi todas de fuera de la provincia, en el caso de Huelva, pero con la consolidación del Programa, a lo largo de los años, se han creado algunas en la provincia, a las que no les ha faltado la demanda.

Otro sector que se ha visto favorecido con la concesión de estas ayudas ha sido el de los viveros y semilleros, que han tenido que surtir a los beneficiarios de las plantas necesarias para llevar a cabo las forestaciones. También estas empresas han experimentado un crecimiento en su número y actividad en estos años. Así, es destacable que en la provincia onubense no había dada de alta en el Impuesto de Actividades Económicas ninguna empresa, en el año 1.992, en el epígrafe de comercio menor de hierbas y plantas ni en el de servicios forestales, aunque sí había alguna que realizaba estas labores, con sucursales en la provincia, pero que estaría registrada en otra distinta. Sin embargo, en el año 1.997, se contabilizan diecisiete empresas en el epígrafe de comercio de hierbas y plantas y trece en el de servicios forestales.

En el Estudio de caso de este trabajo se dan números concretos de los jornales que ha supuesto la implementación del Programa de Forestación, pero también es cierto, cuando nos ceñimos al estudio de una zona determinada que se producen situaciones que distorsionan la potencialidad de estas medidas. Así, por ejemplo, en la provincia de Huelva, se han dado casos de que los beneficiarios de las subvenciones, sobre todo cuando se ha tratado de grandes superficies, superiores a las 100 hectáreas, han sido personas que no residían en la provincia, con lo que no se han aprovechado los efectos benéficos de las ayudas en su totalidad. Aunque, por ejemplo, el beneficio medioambiental sí se ha recogido en la zona y parte de las consecuencias positivas de carácter económico. Otro aspecto, al que ya hemos aludido, es el de las empresas que han trabajado para el desarrollo del Programa, que, en muchas ocasiones, sobre todo en el inicio del mismo, no eran procedentes de la provincia. En todo caso, se puede hacer una valoración similar al caso comentado anteriormente; siempre hay una conclusión positiva que obtener, aunque no podamos afirmar que todos los efectos provechosos se hallan quedado en el lugar donde se realizan las plantaciones. Por último, aportar un dato que puede ilustrar el comentario y es que el número de desempleados registrados en el Instituto Nacional de Empleo, correspondientes a la provincia de Huelva pasó

de 3.420 en el año 1.992 a 2.649 en el año 1.997 en el sector de los trabajadores agrícolas, donde se incluyen todas las faenas del campo, como la plantación, siembra y demás cuidados silvícolas. Hay que hacer notar que no fue una etapa especialmente propicia para la creación de empleo en general, sobre todo en los cuatro primeros años de ese período.

Otra realidad que hay que tener en cuenta a la hora de obtener conclusiones sobre la implementación del Programa de Forestación de Tierras Agrarias, en la provincia de Huelva, es el hecho de que en el año 1.991 existía una superficie de utilización forestal del 52'38%, que pasó a ser del 77'69% en el año 1.995. Inmediatamente es obligado destacar que se invirtió una tendencia negativa que se estaba produciendo y es que en el censo agrario de 1.982 se recogían como forestadas 574.514 hectáreas, mientras que en el del año 1.989 figuraban 486.815, casi 100.000 hectáreas menos. Esto nos da una clara idea de los beneficiosos efectos medioambientales²⁷⁵ que, para los habitantes de la zona, puede tener un Programa de estas características, que ha colaborado, en gran medida, a forestar una cuarta parte de la superficie total provincial, en tan sólo tres anualidades de desarrollo, y sabiendo que estos primeros años no fueron los más propicios, por las dificultades climáticas y por los inconvenientes propios de las fases iniciales de un proyecto, que ya hemos comentado en otro apartado de este estudio. Además, el número de incendios forestales pasó de 278 en 1.992 a 171 en el año 1.997, a pesar del aumento notable de superficie forestal, lo que significa la importancia de la correcta ordenación forestal y resalta lo vital que han resultado las medidas complementarias a la forestación, como son la construcción de puntos de agua, de cortavientos, cortafuegos y caminos. Asimismo, reafirma lo expuesto el hecho de que la superficie arbolada quemada descendió más que proporcionalmente al número de incendios, bajando de 4.643'8 hectáreas a 150'7 hectáreas en el año 1.997.

Como ya se ha mencionado, en la provincia de Huelva ha habido cierta tradición forestal desde hace varios años; quizás, la existencia de una fábrica de papel de nivel internacional ubicada en su solar haya contribuido decisivamente a ello. La verdad es que ha habido términos municipales que presentaban niveles muy altos de forestación en el año 1.991, dos antes del comienzo de la ejecución del Programa. Así, Berrocal tenía un 98% de su suelo dedicado a espacios forestales. El gran inconveniente de las repoblaciones que se habían hecho antes de este período era que se realizaron a base de especies de bajo nivel ecológico, utilizando principalmente Eucaliptus Globulus, y, en menor medida, Camaldulensis, árbol de rápido crecimiento y alta rentabilidad económica, pensando en su destino

²⁷⁵. MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN: *Forestación de Tierras Agrícolas: análisis de su evolución y contribución a la fijación del carbono y al uso racional de la tierra*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 2.006.

industrial. El salto de calidad que se produce con el Programa de Forestación es significativo, sobre todo en el aspecto medioambiental. En todo caso tampoco se descuida la vertiente económica puesto que, al hacerse con especies productoras de bellota, alimento base del cerdo ibérico, se consigue acompañar la rentabilidad al aspecto ecológico. La explotación del cerdo ibérico constituye una de las mayores fuentes de riqueza de comarcas de la provincia de Huelva como la Sierra y los dos Andévalos, el Occidental y el Oriental, donde las ayudas a la forestación han tenido una incidencia muy destacada.



Fotografía 35. Castaños en la Sierra de Aracena y Picos de Aroche. (Huelva). Colección particular.

Sin embargo, la tradición forestal no había enraizado en todas las zonas de forma tan llamativa, así en San Juan del Puerto la superficie forestal ocupaba sólo el 0'09% de la total, en el año 1.991, y de manera curiosa, es precisamente en este término donde se ubica la fábrica de pasta papelera. No obstante, la explicación se encuentra en que el núcleo urbano, la marisma y los polígonos industriales ocupan buena parte de la extensión del municipio. Siendo el resto tierras de buena producción agrícola con lo que la forestación sigue sin desarrollarse en sus límites. Otros ejemplos de una superficie pequeña dedicada a la utilización forestal son Huelva, la capital, con un porcentaje del 2'85%, La Palma del Condado, con el 10'29%, Chucena con el 10'36% o Villanueva de las Cruces con el 10'59% en el año 1.991. Son lógicas las cifras de los tres primeros ejemplos, que además responden el esquema expuesto para el caso de San Juan del Puerto, pero no se encuentra la misma explicación en el caso de Villanueva de las Cruces y, es, además, aquí donde más se ha notado, de

los ejemplos citados, el Programa de Forestación. Desde el comienzo del mismo hasta 1.996 la superficie forestada ha sido casi idéntica a la que ya lo estaba, el 10'38% de la extensión total del término municipal. Este es un municipio de la comarca del Andévalo Occidental donde había grandes extensiones de terreno sin forestar, dedicadas a la ganadería extensiva de muy bajo rendimiento económico y donde la forestación con eucaliptus había tenido un éxito relativo²⁷⁶. Actualmente, las ayudas a la forestación han supuesto un estímulo para la población que ha elevado su nivel de vida y, se pueden poner como ejemplos, comparando datos de los años 1.992 y 1.997, el crecimiento de la población de derecho, cuando en el resto de la comarca se aprecia una tendencia a la baja. Además, se observa que el número de trabajadores agrícolas que demandan una colocación ha decrecido, así como se aprecia un aumento de los trabajadores en alta en el régimen especial agrario y una disminución del paro, en general. Por último, señalar que no se inició la construcción de ninguna vivienda en el año 1.991, mientras que en el año 1.997 dio comienzo la edificación de veintiuna nuevas viviendas.

En todo caso, el campo de nuestro estudio se centra en valorar una determinada actuación de las Administraciones Públicas. Y lo que queda claro es que la implementación del Programa de Forestación de Tierras Agrarias ha contribuido eficazmente a la concienciación de los agricultores andaluces de la necesidad de un giro de orientación en las prácticas agrarias que se venían efectuando en los últimos años. Antes de la puesta en marcha de estas medidas ya se habían detectado los problemas medioambientales que la agricultura convencional estaba generando y no habían sido pocos los campesinos que se habían replanteado su forma de cultivar las tierras y de criar la ganadería; pero no cabe ninguna duda, como se ha demostrado en la Parte Tercera anterior, que el incremento geométrico en el número plantaciones y forestaciones realizadas se produce a raíz de las ayudas y subvenciones a este tipo de explotaciones.

Con respecto a los valores y actitudes que los agricultores y ganaderos andaluces han mostrado frente a la puesta en marcha del Programa de Forestación en Tierras de Labor y a su concienciación sobre las consecuencias medioambientales que conlleva su actitud como profesionales del campo, podemos concluir que una parte significativa de los mismos, gracias en gran medida, a la regulación normativa del propio Programa, está interiorizando conductas de mayor respeto al entorno

²⁷⁶. El hecho de sustituir una especie de predadora de los suelos por otras con más capacidad de conservar el sustrato edáfico y retener nutrientes es una razón suficientemente poderosa para valorar positivamente el hecho, aunque la superficie de bosques no se hubiera incrementado. INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN Y FORMACIÓN AGRARIA Y PESQUERA DE LA CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, PESCA Y DESARROLLO RURAL: *Programa de forestación de tierras agrarias en Andalucía: legislación y situación actual*. Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural de la Junta de Andalucía. Granada. 2.014.

natural y está asimilando las prácticas fomentadas como beneficiosas para sus explotaciones y el efecto positivo de las plantaciones para el conjunto de la sociedad. Es, dentro del segmento de jóvenes agricultores y ganaderos, donde se observa una mayor concienciación, y los Grupos de Desarrollo Rural extendidos por la geografía andaluza han tenido un importante protagonismo en la dinamización del sector y extensión de estas prácticas. En la provincia de Huelva, hemos constatado una especial preocupación por el desarrollo del Programa en los Grupos asentados en comarcas de montaña, aunque en todos se han realizado esfuerzos por dar a conocer las ayudas y subvenciones para las prácticas de la inversión forestal. El hecho de que muchos Grupos de Desarrollo Rural ejerzan su influencia en comarcas en las cuales se encuentran espacios naturales especialmente protegidos; como ocurre en Huelva con los que están asentados en la Comarca del Condado Campiña y Condado Litoral en cuanto a los Parques Nacional de Doñana y Natural del Entorno de Doñana, y con el Grupo de Desarrollo Rural Sierra de Aracena y Picos de Aroche, que actúa en la zona del Parque Natural del mismo nombre; ha sido determinante para la implicación activa de los mismos en el desarrollo del Programa.

Por otro lado, también ha influido en esta concienciación el hecho de que los agricultores estaban observando la evolución de los rendimientos de sus explotaciones, junto a los efectos, cada vez más patentes, del uso de productos químicos y técnicas agronómicas²⁷⁷ inapropiadas sobre la naturaleza. Los rendimientos de las granjas que utilizan sustancias procedentes de la industria química son espectaculares en las primeras cosechas de aplicación, pero con el tiempo la tierra se acostumbra a una dosis creciente de abonos y productos fitosanitarios²⁷⁸, lo que conlleva unos costes insostenibles a la par que unos

²⁷⁷. “Los avances tecnológicos, tanto desde el punto de vista de los ‘inputs’ como de los medios de producción, junto con su internacionalización, han creado unos fuertes desequilibrios que, territorializados, han supuesto, entre otras consecuencias, la crisis de la agricultura familiar, el despoblamiento del campo y de las zonas de montaña, el éxodo constante hacia las zonas urbanas, la concentración y control de la agricultura por parte de las grandes industrias agroalimentarias, unos mayores riesgos para los consumidores derivada de la producción industrializada de los alimentos (y un ejemplo de ello lo tenemos en los famosos ‘potitos intoxicados’) y una mayor contaminación del medio ambiente”.

MONTSENY, A.: “Desarrollo Rural Ecológicamente Sostenible en la Franja Litoral.” En *Ponencias del Seminario Agricultura Biológica en los Países Mediterráneos*. Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1.995. Pág. 61.

²⁷⁸. “El cultivo tradicional buscaba unos rendimientos óptimos compatibles con su intercambio equilibrado y, por tanto, viables a largo plazo, con el medio natural en el que se desenvolvía. Sin embargo, el cultivo intensivo moderno busca más optimizar su producción supliendo las condiciones del entorno con el aporte de abonos, agua, fitosanitarios, etc., haciendo del medio un sistema inestable, altamente dependiente. A través de un uso de abonos minerales exclusivamente en el suelo se produce una mineralización y, por consiguiente, una erosión.

Un suelo mineral es un suelo, que se erosiona un suelo que se pierde y es una pérdida de fertilidad que no se puede recuperar con la utilización de los sistemas que están ocasionando esa erosión, esa mineralización. Esto nos va a llevar a que se reduce la superficie de cultivo, se pierden tierras de labor; se intensifica por tanto en aquellas otras zonas donde los restos de fertilidad natural aún permiten el que se pueda seguir utilizando la tecnología convencional con el empleo fundamentalmente de abonos químicos sintéticos, con

rendimientos que se van estancando, en un primer momento, para decrecer paulatinamente, hasta menguar de forma patente y caer a niveles incluso inferiores a los de partida. De esta manera las explotaciones tradicionales acaban siendo insostenibles económicamente, además del aspecto medioambiental, para sus propietarios. Esto es debido al empobrecimiento del substrato edáfico que pierde sus características originales al verse alterado por la adición constante de sustancias artificiales. El suelo debe renovarse de forma natural, ya que el humus es la base fundamental de una buena cosecha. Este es un proceso lento que requiere tiempo y dar los descansos adecuados a las superficies agrícolas en la actividad productiva. Para lo que la forestación supone una alternativa muy interesante.



Fotografía 36. Huerto ecológico. Condado Litoral. (Huelva).

lo que se produce a su vez una intensificación, un agravamiento de las condiciones de esas zonas, de esa agricultura que es posible allí porque aún hay restos de fertilidad y, por tanto, las condiciones de erosión alcanzan también esas regiones. Es un círculo vicioso.

El medio también se ve alterado por el aumento de la utilización de los productos fitosanitarios, que ocasionan contaminaciones, que producen una degradación del medio, y una degradación de los productos de alimentación y, por tanto, una pérdida de la calidad. Al mismo tiempo, modifican también la fisiología, el desarrollo de los vegetales, lo que origina una pérdida de resistencia”.

DE NOVA, D.: “Agricultura Biológica en la Región Mediterránea. Características Esenciales.” En *Ponencias del II Congreso Internacional Agricultura Biológica y Otras Alternativas en el Medio Rural*. Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1.991. Págs. 75 y 76.

Los agricultores y ganaderos se han ido dando cuenta de estos perniciosos efectos, casi al mismo tiempo que han aflorado los síntomas evidentes del deterioro que sufría la naturaleza. Los episodios de contaminación de acuíferos son más frecuentes cada día, la pobreza de fértiles campiñas donde, hace décadas, se recogían abundantes cosechas pone de manifiesto el abuso de los agroquímicos²⁷⁹. Además de los diversos incidentes de intoxicación que se dan entre los labradores al manipular este tipo de sustancias, llegando, en numerosas ocasiones, a provocar daños irreparables en su salud, incluso la muerte²⁸⁰.

De la misma forma han percibido los efectos positivos de carácter general, al mantenerse unas actividades necesarias para que nuestros campos y bosques se conserven sin deterioro, y disminuirse las degradaciones que la agricultura convencional ha ejercido sobre el medio ambiente.

“En la próxima década, la agricultura deberá adaptarse a los nuevos cambios que se produzcan en la evolución y la política de los mercados y en las reglas de los intercambios comerciales. Estos cambios no sólo afectarán a los mercados agrarios, sino también a las economías locales de las zonas rurales en general. Muchas de estas zonas ya se ven enfrentadas a graves problemas de desarrollo económico. Además, las zonas rurales tienen que cumplir una gama de funciones medioambientales y recreativas cada vez

²⁷⁹. “El empleo de medios productivos modernos no está exento de riesgos, especialmente si se manejan sin la preparación suficiente y de modo indiscriminado o caprichoso. Entonces las consecuencias pueden ser nefastas para el medio ambiente y para la salud de los seres vivos.

Por desgracia, los ejemplos de tales prácticas perjudiciales son cada vez más frecuentes, sobre todo en lo referente al empleo de pesticidas potentes, abuso de abonos químicos y despilfarro de energía. El afán de producir cada vez mayores cosechas hace olvidar otras consideraciones”.

MARTÍNEZ GIMENO, A.: “Prólogo.” En *Congreso Científico Europeo de Agricultura Biológica*. Publicaciones de Extensión Agraria. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1.986. Pág. 1.

“La agricultura convencional es la que no puede mantenerse indefinidamente, la que se sustenta y crece sobre raíces frágiles y enfermas, la que no sólo no ha solucionado los problemas de alimentación de la humanidad, sino que contribuye cada día a aumentar la diferencias, la que provoca dependencias económicas y sociales, la que envenena el medio ambiente, esquilma los recursos genéticos, esteriliza los suelos y provoca 10.000 accidentes mortales al año. La que enriquece a los grandes intereses y convierte al agricultor en un asalariado sin derechos ni opciones, obligado a desertizar su propia tierra y ahondar su dependencia con su trabajo de cada día”.

ASOCIACIÓN VIDA SANA: “Presentación.” En *Congreso Científico Europeo de Agricultura Biológica*. Publicaciones de Extensión Agraria. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1.986. Pág. V.

²⁸⁰. “El agricultor biodinámico francés Bernard Ronot pertenece a la generación que ha seguido de cerca esta evolución. Este campesino francés es hijo y nieto de agricultores, y ha vivido toda la vida en el campo y del campo. Conoce bien la transición acelerada que la agricultura ha registrado en este siglo que ahora acaba. Bernard Ronot recuerda muy bien el día que cambió radicalmente su actitud. Estaba trabajando en el campo cuando llegó un ingeniero agrónomo y le alertó de que no llevaba ni guantes ni mascarilla mientras esparcía por los surcos productos químicos altamente tóxicos. ‘Fue entonces’, rememora Ronot, ‘cuando me di cuenta de que algo no funcionaba, de que no podía seguir con este tipo de agricultura’.

El agricultor se dio cuenta de que estaba envenenando la tierra y a la vez a sí mismo. Fue entonces cuando decidió dar un giro de ciento ochenta grados a su trabajo y se decantó por una agricultura más respetuosa con la tierra y con el entorno. Ahora es uno de los abanderados de la agricultura sin química”.

PUNSET, E., prólogo del libro de NARBONA, C.: *Agricultura y medio ambiente*. Galaxia Gutenberg. Círculo de Lectores. Barcelona. 1.999. Págs. 6 y 8.

más importantes, y es muy posible que las necesidades derivadas de estas funciones supongan ajustes suplementarios para el sector agrario, principal usuario del campo. Como contrapartida, la creciente importancia de estas necesidades medioambientales y recreativas brindará nuevas oportunidades de desarrollo que los agricultores y sus familias deberían aprovechar”²⁸¹.

Ya hemos comentado que es necesario reseñar que hay una finalidad que se cumple con los cambios de aprovechamientos, en cualquiera de los que se acogen a las ayudas para la repoblación forestal. Nos referimos a los beneficios para el entorno natural y para el medio ambiente. La ordenación forestal produce unos efectos en cadena que suponen un beneficio, no sólo para la región forestada, sino para una zona mucho más amplia, que la directamente acogida a las subvenciones del Programa.

Por último, para responder a la cuestión que nos planteábamos al decir, ¿qué futuro espera a los habitantes y localidades del mundo rural?, debemos enfocar la respuesta desde unos puntos de partida que deben contemplar los siguientes hechos. Primero, el desarrollo agrario no puede, por sí solo, impulsar el desarrollo socioeconómico de los espacios agrestes en general, puesto que se hace necesaria una diversificación de las actividades productivas que sirva para consolidar el tejido social.

“La Comisión Europea elabora un informe sobre *El futuro del mundo rural*, en 1.988, que, además de ser un contrapunto a los debates más coyunturales que se estaban desarrollando en torno al gasto agrícola, se convertirá rápidamente en el documento básico de referencia para una nueva forma de pensar los problemas de la agricultura y el mundo rural, al sintonizar con un nuevo estado de opinión que estaba emergiendo con fuerza en la sociedad europea de los ochenta. En efecto, temas como el de la necesidad de fijar población como garantía para mantener el modelo de asentamiento y el paisaje característicos de la sociedad europea, así como el de la conservación y protección del medio ambiente, significaban un cambio importante en el terreno del discurso dentro de la Comisión Europea, pasándose de uno claramente productivista, como era el que había dominado en los años sesenta y setenta, a otro en el que se plantean los problemas del mundo rural de forma más amplia e interdependiente. Dicho documento sirvió también para que la propia Comisión Europea adoptara algunas iniciativas, como el programa LEADER, para fomentar experiencias de desarrollo rural en distintas regiones del territorio europeo”²⁸².

²⁸¹. COMISIÓN EUROPEA: *La situación de la agricultura en la Unión Europea, Informe de 1.997*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 1.998. Pág. 22.

²⁸². GARRIDO FERNÁNDEZ, F. E.: *La cuestión ambiental en la Agricultura: actores sociales y política agroambiental en España*. Analistas Económicos de Andalucía. Málaga. 2.000. Págs. 87 y 88.

Segundo, el sector agropecuario tiene que ser considerado como parte de un sistema, el agroalimentario, en el que el agricultor es solamente un eslabón de una cadena en cuyo control se centran las claves de la competitividad del sector, lo que conlleva que se haga imprescindible que la tradicional Política Agraria tenga en cuenta e incida sobre los mecanismos que mueven toda la cadena²⁸³.

“La Consejería de Agricultura y Pesca ha elaborado un Plan de Modernización de la Agricultura Andaluza que tiene como objetivo general elevar la capacidad de respuesta de la agricultura andaluza y contribuir a su adaptación e integración en una economía globalizada y en una sociedad con nuevas demandas y expectativas.

La integración de la agricultura andaluza en las políticas de desarrollo rural y en el nuevo concepto de ruralidad que subyace tras ellas –un medio rural diversificado, plural y vivo- como principal actividad económica y en muchos casos, principal fuente de posibles diversificaciones es fundamental y requiere una estrategia específica que, en el Marco del Plan de Modernización de la Agricultura Andaluza, entronque con las políticas de desarrollo rural en vigor”²⁸⁴.

²⁸³. “La apuesta de la entonces CEE por alcanzar la autosuficiencia alimentaria, se tradujo en que a lo largo de los años sesenta y setenta la agricultura europea experimentara un incremento de la producción agraria sin precedentes. [...] La realización por parte de los agricultores de este esfuerzo de modernización ha tenido como contrapartida una drástica reducción de la población agraria, reducción aceptada por las organizaciones agrarias de tipo sindical a cambio de políticas proteccionistas destinadas a defender los intereses de los agricultores respecto del mercado y a conceder cuantiosas ayudas públicas para equiparar sus rentas con las de las demás categorías sociales”.

GARRIDO FERNÁNDEZ, F. E.: *Op. Cit.* Págs. 84, 51 y 52.

²⁸⁴. CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Guía de Desarrollo Rural*. Edición coordinada por COBACHO VARGAS, M. A.; GUZMÁN GUERRERO, M. y MARTÍNEZ NAVARRO, E. Empresa Pública para el Desarrollo Agrario y Pesquero de Andalucía, S. A. y Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Córdoba. 2.000. Págs. 21 y 22 (Sector Agrario).

A continuación, se recogen algunas de las estrategias del Plan de Modernización de la Agricultura Andaluza con más significación para entender el sector agropecuario como un eslabón fundamental en la cadena de las actividades rurales:

“Las estrategias propuestas en el Plan así lo confirman:

ESTRATEGIA 6: Incrementar el valor añadido generado por la agricultura andaluza mediante la industrialización y la mejora de la comercialización de sus productos.

ESTRATEGIA 7: Fomentar la calidad de los productos andaluces como estrategia competitiva fundamental para garantizar su presencia en los mercados.

ESTRATEGIA 10: Mejorar el nivel organizativo y la vertebración del sector agroalimentario.

ESTRATEGIA 13: Apoyar la diversificación de actividades y rentas integrando la agricultura en un nuevo concepto de ruralidad.

ESTRATEGIA 18: Sensibilizar a la sociedad acerca de las múltiples funciones de la agricultura y de los agricultores”.

“La organización intra e interfases de la cadena alimentaria permite una transmisión más eficaz de las señales del mercado desde los consumidores hasta los productores, facilitando la adaptación del sector productor a los cambios cada vez más rápidos en la demanda; permite la participación del sector en la definición de las políticas de I+D y de formación, la interlocución y el intercambio de información con la administración. El sector agroalimentario andaluz debe necesaria y urgentemente dar pasos en esa dirección”.

CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Plan de Modernización de la Agricultura Andaluza. 2.000-2.006*. Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Jaén. 2.000. Pág. 158.

Tercero, el modelo de desarrollo agrario convencional ha manifestado claras externalidades negativas sobre el entrono natural, tanto por los daños inducidos por una agricultura productivista, intensiva en utilización de agroquímicos y agua, como por los procesos de desertización y despoblamiento que la Política Agraria no ha resuelto.

“La desertización hace referencia a un fenómeno socioeconómico de abandono de tierras como consecuencia de la imposibilidad de cultivar en zonas afectadas severamente por la desertificación. Un ejemplo de desertización que todos entendemos corresponde al desierto: la imposibilidad de realizar cultivos en él, como consecuencia de la erosión, ha obligado a la mayoría de sus pobladores originarios a desplazarse a otras tierras que mantengan su potencial para producir alimentos, destinados tanto a la alimentación humana como a la animal. Esta nueva y compleja dimensión del proceso de desertización adquiere una importancia esencial a la hora de buscar soluciones”²⁸⁵.

Por ello, la aplicación de medidas como las contempladas por el Programa Forestación en Tierras de Labor de la Unión Europea debe colaborar a resolver estos problemas, haciendo de los montes adeshados aprovechados por la ganadería y de la explotación forestal, actividades compatibles con el entorno y que cooperen en la solución de la erosión y el resto de los deterioros que sufre la naturaleza. Si se tienen en cuenta estas realidades, se logrará que los habitantes del medio rural se sientan satisfechos de su modo de vida y se podrá paliar el problema del despoblamiento de estas regiones. En caso contrario, se continuarán agravando las situaciones actuales. Debe haber alternativas de empleo para los jóvenes de nuestros pueblos, la Política Agraria debe tener en cuenta todo el complejo agroalimentario, lo que ayudará a crear nuevas empresas relacionadas con él, que proporcionen más puestos de trabajo, evitando así la emigración del campo y la consiguiente desertización de los pueblos y aldeas, que trae consigo la falta de cuidados en los bosques, en los cultivos y en el campo en general, deteriorando los ecosistemas y la biodiversidad y agudizando los problemas de erosión. Por tanto, el Programa de Forestación es una oportunidad para que los agricultores y ganaderos sigan ejerciendo sus oficios, al dar mayor valor añadido a sus producciones, y puedan permitirse, que éstas sean más cortas, ampliando así las lindes de una visión estrecha en la que sólo el crecimiento de los rendimientos lograba mantener los beneficios necesarios para vivir. Los productos de calidad del cerdo ibérico, alimentados con bellotas de las sierras andaluzas, las mieles silvestres obtenidas en

²⁸⁵. AGUADO FRANCO, J. C. y COLLADO CUETO, L. A.: “El desierto avanza: la importancia de la acción humana en los fenómenos de erosión.” En *El campo y el medioambiente, un futuro en armonía*. Edición coordinada por CADENAS MARÍN, Alfredo. SOPEC Editorial, S. A. Madrid. 1.997. Pág. 60.

los bosques de la Comunidad Autónoma o las castañas y nueces constituyen solo unos pocos ejemplos de productos muy demandados y con no demasiada oferta que están llegando a los mercados de muchas partes del mundo.

Asimismo, es fundamental la intervención²⁸⁶ de los habitantes de las zonas rurales en las programaciones que se lleven a cabo, de manera que se corrijan los defectos observados en las iniciativas anteriores de reforma para el desarrollo de estas comarcas²⁸⁷.

Debe aprovecharse la situación actual, en que la sociedad mira con recelo el modelo de agricultura productivista y altamente protegida, imperante en buena parte de Europa²⁸⁸. En la Unión Europea el proceso de reforma ha sido lento, propio de una función de bienestar social conservadora, que aborrece los cambios sociales que implican pérdidas para algunos colectivos. Pero debe continuarse la tendencia de apoyar con más medios las deficiencias estructurales de algunas regiones europeas, especialmente, del frente mediterráneo y del sur, como España y Andalucía, aunque sea a costa de ir reduciendo las ayudas a los precios agrarios, lo que también colabora

²⁸⁶. Para documentarse sobre la importancia de la participación de los distintos agentes que intervienen o son afectados por las políticas implementadas se puede consultar ENCINA, J.; ÁVILA., M. A.; CASTRO, J. A.; ESCUDERO, E.; GARCÍA, A. K.; LOURENÇO, B.; MÉNDEZ, D. E.; MONTAÑO, R.; PÉREZ, C.; RAMÍREZ, M. M.; RODRÍGUEZ, A. y ZARAGOZA, J. M.: *Participando con y desde la gente*. Colectivo de ilusionistas sociales y UNILCO-espacio nómada. Cuernavaca. 2.014.

MENÉNDEZ, S.; TORRALBO, M. y LUQUE, S.: *Guía práctica para la planificación y evaluación participativas de las políticas públicas. La participación transversal*. Instituto Andaluz de Administración Pública. Sevilla. 2.021.

²⁸⁷. Efectivamente, para construir modelos de crecimiento socioeconómico válidos es fundamental contar con agentes locales, ya que su intervención animará al resto de los actores sociales a participar en el proceso. Cuando se cuenta con los protagonistas en el guión, éstos se toman un mayor interés en que el resultado final sea positivo, tal como se pone de manifiesto en el trabajo de CARAVACA, I.; GONZÁLEZ, G.; MÉNDEZ, R. y SILVA, R.; o en la obra *Desarrollo rural. Ejemplos europeos*. Edición al cuidado de CANTO FRESNO, C. del Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1.992.

“Ha crecido la convicción de que sólo la participación activa de los actores locales y regionales, capaces de aportar respuestas específicas frente a la globalización, permitirá avanzar de forma significativa por el camino del desarrollo. [...] Un buen funcionamiento de las empresas de la región, capaz de asegurar la generación de ventajas competitivas en mercados cada vez más abiertos, continúa manteniendo una importancia de primer orden, como generadoras de rentas, de empleos, y finalmente, como productoras de mercancías que en proporción creciente deben competir en mercados suprarregionales, lo que afectará al tipo de inserción externa de la región en la nueva división espacial del trabajo”.

CARAVACA, I.; GONZÁLEZ, G.; MÉNDEZ, R. y SILVA, R.: *Innovación y Territorio. Análisis comparado de Sistemas Productivos Locales en Andalucía*. Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía. Sevilla. 2.002. Págs. 15 y 16.

²⁸⁸. “La reducción de precios junto a las limitaciones impuestas a las producciones quiebra definitivamente la relación directa que existía entre aumentos de precios y estímulo a las producciones. En la nueva PAC se contempla el descenso de los excedentes, la reducción de los costes en almacenamiento y en restituciones a las exportaciones, un aumento más moderado de los precios de los productos agrarios para los consumidores, una atención más específica a las rentas de todos los agricultores a través de las ayudas compensatorias y medidas complementarias y, sobre todo, una mayor integración de la agricultura y el medio ambiente”.

FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, A.: “Qué políticas existen y qué ayudas nos ofrecen”. En *El campo y el medioambiente, un futuro en armonía*. Edición coordinada por CADENAS MARÍN, Alfredo. SOPEC Editorial, S. A. Madrid. 1.997. Pág. 239.

con el objetivo de seguir reduciendo excedentes²⁸⁹. Complementariamente a esto, la sociedad europea debe realizar un esfuerzo adicional para el desarrollo de las regiones con atraso económico y la generación de incentivos suficientes para la reactivación de los espacios rurales y la conservación de su espacio natural y de su vitalidad social. Cuando se exige a la población agreste una adaptación a un entorno más competitivo, es admisible que el resto de la sociedad sea generosa y asuma la financiación de las nuevas funciones que se encargan a los labradores y ganaderos. La liberalización del comercio mundial ha producido beneficios económicos a toda Europa. Eso ha supuesto reducir las ayudas a los precios agrarios y a las exportaciones de estos productos. Por consiguiente, es justo redistribuir los beneficios obtenidos a favor de los habitantes del mundo rural.

“La primera tendencia a la hora de considerar el problema del medio ambiente en la agricultura es, pues, la de fijar compensaciones económicas a las pérdidas de renta de los agricultores derivadas del empleo de prácticas agrarias menos intensivas, necesarias para la protección del patrimonio natural”²⁹⁰.

Esto no quiere decir que la agricultura no sea un sector que reciba la ayuda financiera de las Administraciones Públicas, como hasta ahora, pero debe producirse un cambio cualitativo en la filosofía de la protección. De este modo, ésta debe estar más conectada a las rentas familiares y menos a la producción²⁹¹. Es decir, ayudar más a quien lo necesite más, procurando el mantenimiento de las explotaciones familiares, como columna vertebral del campo europeo. “La actividad agraria se ha venido desarrollando básicamente en explotaciones familiares atomizadas. [...] El predominio en la agricultura europea de explotaciones de tamaño pequeño y mediano de base familiar, ha servido también para alejar la idea de una contaminación ligada a la agricultura, una idea más conectada o asociada a las grandes industrias”²⁹².

²⁸⁹. “El concepto de medio ambiente en el ámbito rural está ligado estrechamente a la conservación de dicho espacio rural. [...] Esa integración de la política medioambiental en el conjunto de las políticas comunitarias está en la línea de diversificar los ingresos de las familias rurales”.

GARRIDO FERNÁNDEZ, F. E.: *Op. Cit.* Págs. 95 y 96.

Esa diversificación de ingresos contribuye eficazmente a la reducción de los excedentes de producción puesto que los agricultores no se verán obligados a incrementar sus ventas para aumentar sus ingresos, sino que tendrán fuentes alternativas para complementar sus rentas.

²⁹⁰. GARRIDO FERNÁNDEZ, F. E.: *Op. Cit.* Pág. 93.

²⁹¹. “El acta final de la Ronda de Uruguay del GATT/OCM fue firmada en Marrakech en abril de 1.994 y en ella se contempla un proceso de liberalización del mercado mundial de productos agrarios. Las reformas introducidas por la Comunidad en la PAC, en 1.992, se incardinan plenamente en ese proceso de liberalización mundial, en cuanto que establecen como eje fundamental una reducción escalonada de los mecanismos de protección y como corolario una disminución relativa de los precios de garantía a la producción. En compensación por la disminución de precios, la Comunidad introdujo un sistema de ayudas compensatorias a las rentas de los agricultores, sustituyéndose de este modo el apoyo vía precios por el apoyo mediante las ayudas compensatorias”.

FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, A.: *Op. Cit.* Pág. 239.

²⁹². GARRIDO FERNÁNDEZ, F. E.: *Op. Cit.* Págs. 55 y 56.

Si, como ocurre en Estados Unidos, el campo pasa a ser la central de operaciones de grandes empresas multinacionales²⁹³, con sucursales dispersas por el territorio, los objetivos que hemos defendido más arriba serán imposibles para la Política Agraria de la Unión Europea. No habrá tejido social, sólo se explotarán las tierras más fértiles, hasta su total esquilmado; el beneficio económico será el determinante a la hora de la toma de decisiones; y el medio físico se deteriorará irremediamente. Ocurrirá como con las antiguas colonias. En este paralelismo, la empresa será la metrópoli y los pueblos y aldeas rurales, las colonias a explotar.

La comarca onubense que más se ha beneficiado del Programa de Forestación en Tierras Agrarias ha sido el Andévalo Occidental y dentro de ella existen dos municipios representativos de lo que ha constituido el Programa no sólo para la provincia de Huelva, sino para toda la Comunidad Autónoma de Andalucía, que son el Cerro de Andévalo y, fundamentalmente, Puebla de Guzmán. El primero pasó de tener un 31'13% de su superficie ocupada por plantaciones forestales a tener un

²⁹³. El control del campo en los Estados Unidos por las grandes multinacionales es un hecho diferencial fundamental con la situación de la agricultura y la ganadería de la Unión Europea, donde las explotaciones familiares han sido, durante las décadas de la segunda mitad del siglo XX, las que han experimentado las grandes transformaciones en el entendimiento del mundo rural, por parte del resto de los conciudadanos y de las políticas de la Unión.

En una entrevista realizada por Fabián BANGA al profesor Miguel ALTIERI de la Universidad de California, en Berkeley (Estados Unidos), el 26 de junio de 2.003, el profesor e investigador en temas de Agroecología declaraba: "En los Estados Unidos el 10% de los agricultores, los más grandes, capturan más del 60% de todos los subsidios; lo que explica porqué más de 200 agricultores por día son expulsados de su actividad vital. Los gobiernos subsidian a los grandes productores. Es hora de que nuestros gobiernos aprendan de estos problemas presentes en las grandes potencias y privilegien la agricultura campesina, de pequeña y media escala. Estos sistemas son más productivos, conservan más el ambiente y juegan un papel clave en la soberanía alimentaria. Para esto se deberá enfatizar en los mercados locales y nacionales. La agricultura orgánica ha sido cooptada por grandes intereses económicos. Por ejemplo, en California, dos grandes empresas agrícolas controlan el 50% de todo el ingreso proveniente de la industria orgánica desplazando a pequeños agricultores orgánicos".

Para profundizar sobre los aspectos del manejo del campo por las grandes multinacionales en Estados Unidos y de la agricultura y ganadería familiar en la Unión Europea se pueden consultar las siguientes obras: *Agriculturas y políticas agrarias en el sur de Europa*. Edición al cuidado de ARNALTE, Eladio; GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J. M.; ROMERO, Joan y SORNI, José. Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1.993. Y ETXEZARRETA, Miren; CRUZ, Josefina; GARCÍA MORILLA, Mario y VILADOMIÚ, Lourdes: *La agricultura familiar, ante las nuevas políticas agrarias comunitarias*. Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1.995.

El problema añadido que suponen las grandes empresas agrícolas y ganaderas para la conservación y protección del entorno físico y natural donde desarrollan sus actividades y para el medio ambiente en general, queda perfectamente reflejado en el siguiente párrafo:

"El riesgo de agotar o de hacer insostenible el aprovechamiento de una determinada finca tiene mucha menos importancia para el conjunto de la empresa. De ahí la tendencia a que ese tipo de empresa explote la tierra con criterios extractivos o 'mineros' más que de sostenibilidad. Tales casos requieren que el conjunto de la sociedad exija garantías de sostenibilidad a nivel de finca. Ejemplos de esta situación se dan en la horticultura intensiva, cada día más dominada por grandes compañías que operan sobre tierras arrendadas, con centros de decisión muy alejados de los niveles locales. Para estas compañías la salinización de acuíferos y de suelos tiene poca importancia, porque cuando eso ocurre, simplemente cambian el escenario de sus operaciones, sin padecer las consecuencias de la degradación de los recursos que manejaron".

PUIGDEFÁBREGAS, Juan: "Variabilidad climática y sus consecuencias sobre la sostenibilidad de los sistemas agrarios." En *Agricultura sostenible*. Edición coordinada por JIMÉNEZ DÍAZ, R. M. y LAMO DE ESPINOSA, J. AGROFUTURO LIFE y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1.997. Pág. 50.

45'52%. Esto representa un crecimiento de un 14'39% en cuatro años, desde 1.992 a 1.996, sin tomar en cuenta los años 1.997 y 1.998 en los que más fuerza tuvieron las campañas de forestación por haberse habituado los agricultores a las convocatorias de subvenciones para forestar. En Puebla, el crecimiento de la superficie forestal supuso un 17'40% subiendo la ocupación boscosa desde un 44'35% hasta un 61'75%. Sin embargo, mientras en el Cerro la población descendió, en Puebla de Guzmán se produjo un aumento en el número de habitantes de derecho. Asimismo, hay otros datos significativos de la positiva acción que representó el Programa de Forestación para la economía de la localidad, ya que se produjo una reducción en el número de demandantes de empleo entre los trabajadores agrícolas, aumentaron los empleados dados de alta en el régimen especial agrario, el desempleo, en general, registrado en el Instituto Nacional de Empleo disminuyó a menos de la mitad, alcanzando un nivel mínimo del 4'7% en el año 1.997. Esto constituyó un hito muy importante para una comarca, que hasta hacía dos años estaba padeciendo una fuerte depresión económica y, lo que es peor, a la que no se veía salida a medio plazo. Además, señalar que el número de viviendas iniciadas en el año 1.997 triplicó con exceso el de las comenzadas seis años antes. Por último, indicar que el importe de las subvenciones aprobadas entre los años 1.993 y 1.996 fue de 1.127.145.949 pesetas (más de 6.774.283 euros), lo que supone unas fuertes inversiones para una zona con escasas expectativas económicas. De esta manera se produce la reactivación y mejora de las actividades productivas y comerciales que realzan el atractivo de estas áreas geográficas para la instalación de nueva población que las asimila como un lugar propicio para establecer su residencia habitual y no solo como una opción para ir simplemente a trabajar.

6.3. Los colaboradores necesarios en la ejecución de políticas.

Finalmente, el Programa de Forestación de Tierras Agrarias ha dejado sentir su influencia en un colectivo de empleados públicos que ha tenido un papel primordial en su desarrollo, son los técnicos forestales que con su esfuerzo han colaborado decisivamente a su implementación y que han trabajado mucho para llevar a cabo las medidas que en él se contemplaban, de la mejor manera posible. En estas conclusiones es necesario valorar ese empeño en sacar adelante el Programa, a pesar de las dificultades que han surgido en el camino, alguna de las cuales está todavía en fase de reconsideración en espera de una resolución que satisfaga mejor las expectativas de todos los actores que intervienen en este proceso. En concreto en la provincia de Huelva, se han suscitado ciertas controversias ya que éste es un caso especial dentro del espacio geográfico donde se han llevado a cabo las forestaciones. En el territorio onubense se tiende más a la formación o recuperación de una dehesa que a la de un monte mediterráneo propiamente dicho. En estos casos para que la plantación prospere es necesaria una labor previa de subsolado

y adecuación de las superficies que van a ser objeto de la actuación porque las especies forestadas, principalmente encinas y alcornoques, propias de las dehesas serranas y andevaleñas de la provincia, podrían estar abocadas al fracaso si no se acometen estas labores previas. Hay que tener en cuenta que en la mayoría de los terrenos donde se producen las plantaciones existe un matorral espeso, cuyo principal componente es la jara, que impediría el desarrollo adecuado de las plantas.

Así hay técnicos que aconsejan, en su criterio, la plantación de hasta 1.000 plantas por hectárea, lo que supone una excesiva densificación, lo que según otros podría llegar a ser perjudicial para el propio plantío. Según éstos, hay que valorar la posibilidad, y obligación, que da el Programa para la reposición de marras y, además, tener en cuenta las características generales de los suelos donde se va a plantar o sembrar. Teniendo en cuenta estos criterios más ecológicos, se puede respetar mejor el entorno donde se acomete la actuación, y estiman que es suficiente con una forestación de 300 plantas por hectárea. Por supuesto, cada caso es diferente y cada predio tiene sus propias características, mayor o menor calidad del suelo, mayores o menores pendientes, que habrá que tener en cuenta a la hora de preparar las diferentes actuaciones por los técnicos competentes.

No obstante, a la hora de uniformar criterios y homogeneizar formas de actuación el personal técnico mantiene reuniones periódicas para coordinar el tipo de actividades que son necesarias cuando se abordan las labores de plantación o siembra en determinadas superficies.

De todas formas, donde sí se han producido fricciones ha sido a nivel competencial, entre las Consejerías de Medio Ambiente y de Agricultura y Pesca, en la gestión del Programa de Forestación de Tierras Agrarias. La Consejería de Medio Ambiente parecía tener interés en gestionar todo el Programa. Los roces se han traslucido, principalmente, en la consideración de las superficies que se pretenden forestar. Hay terrenos, que según la normativa de forestación comunitaria, estatal e incluso autonómica son susceptibles de recibir las ayudas del Programa como son los eriales a pastos, los pastizales y el monte claro. Estas superficies, que la normativa europea considera agrícolas tienen distinta consideración según la Ley Forestal de Andalucía, que los califica de forestales, con lo cual se crea el inconveniente de que los inspectores de la Unión Europea puedan deducir que no pueden ser objeto de las subvenciones, que son precisamente para forestar. De esta manera la Consejería de Agricultura y Pesca solicitó de la de Medio Ambiente, que es la que tiene la competencia para actuar sobre ellos, por su valor ecológico, una autorización genérica para estos expedientes, con el fin de proceder a la forestación de estas superficies, salvaguardando el carácter de las mismas.

Asimismo, otra polémica que se ha suscitado en la ejecución del Programa de Forestación de Tierras Agrícolas es la que se produce cuando el Servicio de Protección de la Naturaleza (SEPRONA) denuncia a un agricultor que se ha acogido a las ayudas del Programa en el cumplimiento de sus funciones, ya que este Servicio dependiente del Ministerio de Medio Ambiente, ejerce las competencias que la Constitución reconoce al Estado en el artículo 149, apartado 23, de protección del medio ambiente, cuya legislación básica corresponde al citado Ministerio. Pues bien, si según esta legislación básica se da una agresión a la naturaleza, se produce la denuncia de este Servicio, que además trabaja de una manera muy eficiente, contradiciendo así lo que los técnicos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma habían supervisado. Bien es cierto que a veces lo que se produce es un incumplimiento del forestador por no corresponderse sus actuaciones con el proyecto aprobado por los técnicos de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural de la Junta de Andalucía. No obstante, cuando lo que se da es la contradicción entre la normativa estatal y autonómica, o entre los diferentes criterios de aplicación nos encontramos ante un aspecto muy negativo de la implementación del Programa.

En definitiva, el mayor interrogante que plantea el Programa de Forestación de Tierras Agrarias, según lo que hemos puesto de manifiesto hasta este momento, es la colocación de las futuras producciones forestales. Teniendo en cuenta que es necesario conservar los beneficios medioambientales que el Programa ha generado. Y, aprovechando que, al haber terminado las primeras fases de su ejecución, que se ha producido entre los años 1.993-1.999, 2.000- 2.006 y 2.007-2.013 es conveniente que se evalúen los resultados obtenidos, se puede replantear su desarrollo de cara a la cuarta fase entre los años 2.014 y 2.020. Por ello, y por la duda que genera la rentabilidad económica del Programa, una vez que desaparezcan las primas de mantenimiento y compensatorias, el futuro del mismo puede estar en la agricultura integrada. No obstante, los técnicos forestales tienen mucho que decir a este respecto. Por tanto, deben establecerse rondas de consultas en las que todos los colectivos implicados en la ejecución del Programa y fundamentalmente los técnicos, en este aspecto, por sus conocimientos que disponen sobre la materia, participen, creando una red que se vaya retroalimentando con las opiniones de todos para dar una salida rentable y sostenible a la producción forestal en sus diversos aspectos, teniendo en cuenta, además, que las primeras plantaciones están cumpliendo su turno, entrando en su fase de mayor producción. De esta manera se conservaría el valor ecológico y la rentabilidad se obtendría, puesto que vivimos en una sociedad que cada vez demanda mayor calidad en los artículos que consume. El valor

añadido que suponen, actualmente, los productos ecológicos²⁹⁴ se está considerando de forma muy importante en mercados donde el nivel de los consumidores es alto como Estados Unidos o Europa Occidental.



Fotografía 37. Forestación con quercíneas. Rosal de la Frontera. (Huelva).

²⁹⁴. “A pesar del notable crecimiento que ha tenido la producción y elaboración de productos ecológicos en Andalucía, este sector se halla actualmente situado en una encrucijada; por un lado, presenta una serie de debilidades que limitan su desarrollo, y por otro, tiene ante sí un conjunto de oportunidades que pueden consolidarlo como modelo alternativo de producción agraria. Entre los principales limitantes que lo caracterizan se encuentra una cierta atomización y una elevada dispersión de las explotaciones y agroindustrias que dificulta la articulación de la producción y la comercialización, la ínfima demanda interna de productos ecológicos, y la escasa información y formación existentes en el manejo ecológico de las plantas y el ganado. Mientras que por el lado de las oportunidades destacan las condiciones agronómicas y ambientales adecuadas para ofrecer una oferta variada de productos de calidad, el aumento de la demanda de productos ecológicos por parte de países del entorno y otros (como Estados Unidos, Canadá, Australia y Japón), y de manera especial, el contexto de política agraria propicia para el desarrollo de este sector”. ANALISTAS ECONÓMICOS DE ANDALUCÍA: *Op. Cit.* Pág. 533.



BIBLIOGRAFÍA

AFONSO DE CASTILLA, P.: *Cronica Geral de Espanha*. Edicións Boreal y Xuntanza Editorial. 2.007. A Coruña.

AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL y CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Diversidad biológica y cultura rural en la gestión ambiental del desarrollo*. Edición coordinada por DÍAZ PINEDA, F.; MIGUEL, J. M. de y CASADO, M. A. MultiMedia Ambiental, S. L. y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1.998.

AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE: *El Medio Ambiente en la Unión Europea – 1.995. Informe para la revisión del Quinto Programa de acción sobre el Medio Ambiente*. Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas. Copenhague. 1.996.

AGUADO FRANCO, J. C. y COLLADO CUETO, L. A.: “El desierto avanza: la importancia de la acción humana en los fenómenos de erosión.” En *El campo y el medioambiente, un futuro en armonía*. Edición coordinada por CADENAS MARÍN, Alfredo. SOPEC Editorial, S. A. Madrid. 1.997.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F: *El Estudio de las Políticas Públicas*. Colección “Antologías de Política Pública.” 1ª Antología. Edición al cuidado de AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. Editorial M. A. Porrúa. México. 1.996.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F: *La hechura de las Políticas*. Colección “Antologías de Política Pública.” 2ª Antología. Edición al cuidado de AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. Editorial M. A. Porrúa. México. 1.996.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F: *La Implementación de las Políticas*. Colección “Antologías de Política Pública.” 4ª Antología. Edición al cuidado de AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. Editorial M. A. Porrúa. México. 1.996.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F: *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Colección “Antologías de Política Pública.” 3ª antología. Edición al cuidado de AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. Editorial M. A. Porrúa. México. 1.996.

AGUIRRE JIMÉNEZ, I: “Consumo y Calidad de Alimentos Ecológicos.” En COMITÉ ANDALUZ DE AGRICULTURA ECOLÓGICA: *La Práctica de la Agricultura y Ganadería Ecológicas*. CAAE. Sevilla. 2.002.

ALONSO MIELGO, A. M.: “La agricultura ecológica en los contextos internacional, europeo y estatal”. En *La práctica de la agricultura y ganadería ecológicas*. Comité Andaluz de Agricultura Ecológica. Sevilla. 2.001.

ALONSO MIELGO, A. M. y SEVILLA GUZMÁN, E.: “El discurso ecotecnocrático de la sostenibilidad.” En *Agricultura y desarrollo sostenible*. Edición al cuidado de CADENAS MARÍN, Alfredo. Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1.995.

ALTIERI, M. A.: “El estado del arte’ de la agroecología y su contribución al desarrollo rural en América Latina.” En *Agricultura y desarrollo sostenible*. Edición al cuidado de CADENAS MARÍN, Alfredo. Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1.995.

ALTIERI, M.: “La Agroecología. Alternativa dentro del Sistema.” En LABRADOR, J.; PORCUNA, J. L. y BELLO, A. (editores): *Manual de Agricultura y Ganadería Ecológica*. Edición coordinada por la Sociedad Española de Agricultura Ecológica. Eumedica, S. A. Madrid. 2.002.

ALTIERI, M. y NICHOLLS, C. I.: “Propuesta agroecológica de manejo de plagas y enfermedades.” En COMITÉ ANDALUZ DE AGRICULTURA ECOLÓGICA: *La Práctica de la Agricultura y Ganadería Ecológicas*. CAAE. Sevilla. 2.001.

AMADOR MUÑOZ, L.: *Curso sobre la Construcción Europea, sus Instituciones y Poderes II. El Proceso Formativo de Derecho Comunitario y la Cooperación Interestatal*. Instituto Andaluz de Administración Pública. Sevilla. 2.000.

ANALISTAS ECONÓMICOS DE ANDALUCÍA: *Informe Anual del Sector Agrario en Andalucía*. 2.003. Analistas Económicos de Andalucía. Málaga. 2.004.

ARENILLA SÁEZ, M.: “Administración y políticas públicas.” En *Curso a Distancia: Dirección y Gerencia Pública*. Instituto Andaluz de Administración Pública. Sevilla. 2.001.

ASOCIACIÓN AGRARIA DE JÓVENES AGRICULTORES DE CASTILLA Y LEÓN: *Campo Regional número 220. (Publicación mensual del medio rural)*. Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores de Castilla y León. Valladolid. 2.013.

ASOCIACIÓN ANDALUZA PARA EL DESARROLLO DE LA AGRICULTURA ECOLÓGICA Y EL COMITÉ ANDALUZ DE AGRICULTURA ECOLÓGICA: *Principios Técnicos de Ganadería Ecológica*. Comité Andaluz de Agricultura Ecológica. Sevilla. 2.001.

ASOCIACIÓN VIDA SANA: “Presentación.” En *Congreso Científico Europeo de Agricultura Biológica*. Publicaciones de Extensión Agraria. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1.986.

ATIENZA SERNA, L.: “Presentación.” En *Desarrollo rural. Ejemplos europeos*. Edición al cuidado de CANTO FRESNO, C. del. Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1.992.

AUBERT, C.: “Agricultura biológica y conservación de la cultura y paisaje rurales.” En *Agricultura biológica en los países mediterráneos*. Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1.995.

ÁVILA FERNÁNDEZ, D.: “Monográfico de Educación Ambiental.” En *Borrador de la Revista de Educación Ambiental nº 7 y 8. C. E. y C.* Junta de Andalucía. 1.991. (Citado por BALBÁS RIPOLL, María y SENRA GONZÁLEZ, Sabino: “Espacio natural y Medio Ambiente en la provincia de Huelva.” En *Huelva en su historia, 4. Territorio, Población, Economía, Sociedad*. Edición al cuidado de MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, Juan A. y PEREZ-EMBID WAMBA, Javier. Arsgraphica, SL. Huelva. 1.992).

BALBÁS RIPOLL, M. y SENRA GONZÁLEZ, S.: “Espacio natural y Medio Ambiente en la provincia de Huelva.” En *Huelva en su historia, 4. Territorio, Población, Economía, Sociedad*. Edición al cuidado de MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, Juan A. y PÉREZ-EMBID WAMBA, J. Arsgraphica, SL. Huelva. 1.992.

BALLART, X.: *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso*. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid. 1.992.

BANCO CENTRAL HISPANO: *El campo y el medioambiente, un futuro en armonía*. Edición coordinada por CADENAS MARÍN, Alfredo. SOPEC Editorial, SA. Madrid. 1.997.

BARBERA, L.: "El Sur, Desarrollo Local y Agentes de Desarrollo." En *Desarrollo rural. Ejemplos europeos*. Edición al cuidado de CANTO FRESNO, C. del. Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1.992.

BARDACH, Eugene: *The Implementation Game*. MIT Press. Cambridge. 1.977. (Citado por AGUILAR VILLANUEVA, Luis F: *La Implementación de las Políticas*. Colección "Antologías de Política Pública." 4ª Antología. Edición al cuidado de AGUILAR VILLANUEVA, Luis F Editorial M. A. Porrúa. México. 1.996).

BARZELAY, Michael Y O'KEAN, José María: *Gestión Pública Estratégica. Conceptos, Análisis y Experiencias: El Caso IPIA*. Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid. 1.992.

BEJARANO PALMA, R.: "Los paisajes vegetales de la costa de Huelva y su significación." En *Huelva en su historia, 5. Historia y Territorio de la provincia en el siglo XX*. Edición al cuidado de MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, Juan A. Imprenta Beltrán. Huelva. 1.994.

BELLO, A.; TELLO, J.; LÓPEZ-LÓPEZ, J. A. y GARCÍA-ÁLVAREZ, A.: "Los sistemas agrarios mediterráneos como modelo agroecológico." En LABRADOR, J.; PORCUNA, J. L. y BELLO, A. (editores): *Manual de Agricultura y Ganadería Ecológica*. Edición coordinada por la Sociedad Española de Agricultura Ecológica. Eumedía, SA Madrid. 2.002.

BENASSAR B.: *Orígenes del atraso económico español*. Editorial Ariel, SA. Barcelona. 1.985.

BERENGENA HERRERA, J.: "Efectos del laboreo sobre el contenido de agua en el suelo." En *Agricultura de Conservación: Fundamentos Agronómicos, Medioambientales y Económicos*. Edición realizada por GARCÍA TORRES, L. y GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, P. Asociación Española de Laboreo de Conservación/Suelos Vivos. Córdoba. 1.997.

BOURGUIGNON, Claude: "Fertilización orgánica." En *Ponencias del Seminario Agricultura Biológica en los Países Mediterráneos*. Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1.995.

BOURGUIGNON, Claude: "Hacia un análisis global de los suelos cultivados." En *Ponencias del II Congreso Internacional Agricultura Biológica y Otras Alternativas en el Medio Rural*. Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1.991.

CABALLERO LUNA, I.: "Principios técnicos de la Ganadería Ecológica." En LABRADOR, J.; PORCUNA, J. L. y BELLO, A. (editores): *Manual de Agricultura y Ganadería Ecológica*. Edición coordinada por la Sociedad Española de Agricultura Ecológica. Eumedía, SA Madrid. 2.002.

CADENAS MARÍN, Alfredo.: "La agricultura sostenible: un futuro en armonía entre el campo y el medio ambiente." En *El campo y el medioambiente, un futuro en armonía*. Edición coordinada por CADENAS MARÍN, Alfredo. SOPEC Editorial, SA. Madrid. 1.997.

CADENAS MARÍN, Alfredo.: "Prólogo. La agricultura y el desarrollo sostenible." En *Agricultura y desarrollo sostenible*. Edición al cuidado de CADENAS MARÍN, Alfredo. Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1.995.

CALATRAVA, J.: "El turismo rural como recurso endógeno en el desarrollo local: consideraciones y comentarios sobre Las Alpujarras altas occidentales." En *Desarrollo rural. Ejemplos europeos*. Edición al cuidado de CANTO FRESNO, C. del. Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1.992.

CAMILLERI, A.: *La agricultura española ante la C.E.E*. Instituto de Estudios Económicos. 1.986. Madrid.

CAMPO TEJEDOR, A. del: *Agricultores y Ganaderos Ecológicos en Andalucía*. Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Sevilla. 2.000.

CANO GARCÍA, G.: "La provincia de Huelva. Un proceso de territorialización." En *Huelva en su historia, 4. Territorio, Población, Economía, Sociedad*. Edición al cuidado de MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, Juan A. y PEREZ-EMBID WAMBA, Javier. Arsgraphica, SL. Huelva. 1.992.

CANO GARCÍA, J. y JORDÁ BORRELL, R. M.: "Sobre estudios rurales referidos a toda Andalucía." En CABERO, V. y otros: *El medio rural español. Cultura, paisaje y naturaleza*. Homenaje a A. Cabo Alonso. Universidad de Salamanca y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Salamanca. 1.992.

CÁNOVAS FERNÁNDEZ, A. F.; HILGERS, M.; JIMÉNEZ MEJÍAS, F.; MENDIZÁBAL VILLALBA, M. y SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, F: *Tratado de Agricultura Ecológica*. Instituto de Estudios Almerienses. Almería. 1.993.

CANTO, C. del, y CARRERA, C.: "Estrategias de Empleo y Desarrollo Rural en la Comarca Abulense del Valle del Tiétar." En *Desarrollo rural. Ejemplos europeos*. Edición al cuidado de CANTO FRESNO, C. del. Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1.992.

CAPEL MARGARITO, M.: *D. Pablo de Olavide, un criollo en el equipo reformista de Carlos III*. Colección Semilla y Flor. Granada. 1.999.

CAPO GIOL, J.: "La toma de decisiones en las Políticas Públicas." En *Curso a Distancia: Dirección y Gerencia Pública*. Instituto Andaluz de Administración Pública. Sevilla. 2.001.

CARAVACA, Inmaculada; GONZÁLEZ, Gema; MÉNDEZ, Ricardo y SILVA, Rocío: *Innovación y territorio. Análisis comparado de sistemas productivos locales en Andalucía*. Servicio de Asesoría Técnica y Publicaciones de la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía. Sevilla. 2.002.

CARRASCO BURGOS, A.: "Las producciones ecológicas y su proyección hacia el mercado." En *COMITÉ ANDALUZ DE AGRICULTURA ECOLÓGICA: La Práctica de la Agricultura y Ganadería Ecológicas*. CAAE. Sevilla. 2.001.

CARRASCO CARRASCO, M.: "El declive de la viticultura onubense." En *Huelva en su historia, 5. Historia y Territorio de la provincia en el siglo XX*. Edición al cuidado de MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, Juan A. Imprenta Beltrán. Huelva. 1.994.

CEÑA, Felisa: "Transformaciones del mundo rural y políticas agrarias." En *Agriculturas y políticas agrarias en el sur de Europa*. Edición al cuidado de ARNALTE, Eladio; GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J. M.; ROMERO, Joan y SORNI, José. Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1.993.

CHAPMAN, A. y BUCK, W. J.: *La España inexplorada*. Junta de Andalucía y Patronato del Parque Nacional de Doñana. Sevilla. 1.989.

COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS AGRÓNOMOS DE CENTRO Y CANARIAS: *Manual de Prácticas y Actuaciones Agroambientales*. Editorial Agrícola Española, S. A. y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1.996.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Agenda 2.000, por una Unión más fuerte y más amplia*. COM (97) 2.000 final. Bruselas.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *FEDER Andalucía 1.989-1.993. Marco Comunitario de Apoyo*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 1.994.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Nuestro futuro agrario*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 1.993.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Perspectivas de la Política Agraria Comunitaria*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 1.985.

COMISIÓN EUROPEA: *La situación de la agricultura en la Unión Europea, Informe de 1.994*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 1.995.

COMISIÓN EUROPEA: *La situación de la agricultura en la Unión Europea, Informe de 1.995*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 1.996.

COMISIÓN EUROPEA: *La situación de la agricultura en la Unión Europea, Informe de 1.996*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 1.997.

COMISIÓN EUROPEA: *La situación de la agricultura en la Unión Europea, Informe de 1.997*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 1.998.

COMISIÓN EUROPEA: *La situación de la agricultura en la Unión Europea, Informe de 1.998*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 1.999.

COMISIÓN EUROPEA: *La situación de la agricultura en la Unión Europea, Informe de 1.999*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 2.000.

COMISIÓN EUROPEA. DIRECCIÓN GENERAL DE AGRICULTURA: *La agricultura ecológica. Guía sobre la normativa comunitaria*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 2.001.

COMISIÓN EUROPEA. DIRECCIÓN GENERAL VI: *Estado de la aplicación del Reglamento (CEE) nº 2.078/92: Evaluación del programa agro-ambiental*. Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 1.999.

COMITÉ ANDALUZ DE AGRICULTURA ECOLÓGICA: *Comercialización y consumo de alimentos ecológicos. Boletín 2.4*. Asociación CAAE. Sevilla. 2.001.

COMITÉ ANDALUZ DE AGRICULTURA ECOLÓGICA: *Empresas elaboradoras y comercialización de productos ecológicos. Guía de elaboradores*. Asociación CAAE. Sevilla. 2.009.

COMITÉ ANDALUZ DE AGRICULTURA ECOLÓGICA: *La Práctica de la Agricultura y Ganadería Ecológicas*. CAAE. Sevilla. 2.002.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: *Perspectives for the Common Agricultural Policy (Communication of the Commission to the Council and the Parliament)*. Paper. COM(85) 333 final. Office of European Communities Official Publications. Luxembourg. 1.985.

COMMONER, B.: *Science and Survival*. Viking Press. New York. 1.966.

CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA: *Plan Andaluz de la Agricultura Ecológica*. Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Sevilla. 2.003.

CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Bases para un Plan de Desarrollo Rural Andaluz*. Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Sevilla. 1.993.

CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Guía de Desarrollo Rural*. Edición coordinada por COBACHO VARGAS, M. A.; GUZMÁN GUERRERO, M. y MARTÍNEZ NAVARRO, E. Empresa Pública para el Desarrollo Agrario y Pesquero de Andalucía, S. A. y Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Córdoba. 2.000.

CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *La Agricultura y la Pesca en Andalucía. Memorias de 1.991 a 2.015*. Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Sevilla. 1.992 a 2.016.

CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Plan de Modernización de la Agricultura Andaluza*. 2.000-2.006. Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Jaén. 2.000.

CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Plan Andaluz de Desarrollo Económico, 1.991-1.994*. Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía. Sevilla. 1.991.

CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Plan Económico de Andalucía Horizonte 2.000*. Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía. Sevilla. 1.999.

CONSEJERÍA DE GOBERNACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Mapa de Infraestructuras y Equipamientos*. Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía. Sevilla. 2.006.

CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Paisajes de Andalucía. Sierras y Montañas*. Sevilla. 2.002.

CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Plan de Medio Ambiente de Andalucía*. 1.997-2.002. Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía. Sevilla. 1.997.

CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Plan de Medio Ambiente de Andalucía* 1.997-2.002. Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía. Sevilla. 1.999.

CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: "Plan de Desarrollo Sostenible del Entorno de Doñana." Documento de Trabajo.

CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Seminario sobre el Paisaje. Debate Conceptual y Alternativas sobre su Ordenación y Gestión*. Centro de Estudios Territoriales y Urbanos y Casa de Velázquez. Málaga. 1.989.

CORNEJO SUERO, J. y MORENO LUCAS, E: "Dinámica de agroquímicos y otros contaminantes en el suelo." En *Agricultura sostenible*. Edición coordinada por JIMÉNEZ DÍAZ, R. M. y LAMO DE ESPINOSA, J. AGROFUTURO LIFE y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1.997.

CORRAL ANUARBE, P.: *Vademécum de ayudas financieras y subvenciones de la Unión Europea*. Mc Graw Hill. Madrid. 1.997.

CROVETTO LAMARCA, C.: *Agricultura de conservación. El grano para el hombre, la paja para el suelo*. Eumedia, SA. Madrid. 1.999.

CULPIN, M. S.: "For the Benefit and Enjoyment of the People": *A History of the Concession Development in Yellowstone National Park 1872-1966*. National Park Service, Yellowstone Center for Resources. Yellowstone National Park. 2.003.

DALY, Herman E. y GAYO, D.: "Significado, conceptualización y procedimientos operativos del desarrollo sostenible: posibilidades de aplicación a la agricultura." En *Agricultura y desarrollo sostenible*. Edición al cuidado de CADENAS MARÍN, Alfredo. Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1.995.

DE MIGUEL BEASCOECHEA, E.: "Razas ganaderas: su importancia ambiental y estratégica." En *El campo y el medioambiente, un futuro en armonía*. Edición coordinada por CADENAS MARÍN, Alfredo. SOPEC Editorial, SA. Madrid. 1.997.

DE NOVA, D.: "Agricultura Biológica en la Región Mediterránea. Características Esenciales." En *Ponencias del II Congreso Internacional Agricultura Biológica y Otras Alternativas en el Medio Rural*. Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1.991.

DEFORNEAUX, M.: *Pablo de Olavide, el afrancesado*. Padilla Libros. Sevilla. 1.990.

DÍAZ ALDRET, A.: "Participación ciudadana en la Gestión y en las Políticas Públicas." En *Gestión y Política Pública. Volumen XXVI. Número 2*. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México. 2.017.

DÍAZ PINEDA, F.: "Diversidad biológica y conservación de la biodiversidad." En *Diversidad biológica y cultura rural en la gestión ambiental del desarrollo*. Edición coordinada por DÍAZ PINEDA, F.; MIGUEL, J. M. de y CASADO, M. A. MultiMedia Ambiental, SL y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1.998.

DIRECCIÓN GENERAL DE AGRICULTURA DE LA COMISIÓN EUROPEA: *La agricultura y el medio ambiente*. Oficina de Publicaciones Oficiales de la Unión Europea. Bruselas. 2.003.

DIRECCIÓN GENERAL DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL DE LA COMISIÓN EUROPEA: *La agricultura ecológica en la Unión Europea: hechos y cifras*. Comisión Europea. Bruselas. 2.005.

DIRECCIÓN GENERAL DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL DE LA COMISIÓN EUROPEA: *La Política Agrícola Común en detalle*. Oficina de Publicaciones Oficiales de la Unión Europea. Bruselas. 2.004.

DIRECCIÓN GENERAL DE CONSUMO DE LA CONSEJERÍA DE GOBERNACIÓN: *El Medio Ambiente*. Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía. Sevilla. 2.000.

DIRECCIÓN GENERAL DE FONDOS EUROPEOS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *FEDER Programa Operativo de Andalucía 1.994-99: Submarco Regional*. Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía. Sevilla. 2.000.

DIRECCIÓN GENERAL DE FONDOS EUROPEOS DE LA CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *FEOGA Orientación. Programa Operativo Agricultura y Desarrollo Rural 1.994-99*. Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía. Sevilla. 2.001.

DIRECCIÓN GENERAL DE FONDOS EUROPEOS DE LA CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *Programa Operativo de Andalucía 1.994-99: Submarco Regional*. Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía. Sevilla. 2.000.

DIRECCIÓN GENERAL DE FONDOS Y PROGRAMAS COMUNITARIOS DE LA CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *Programa Operativo Doñana: II Fase*. Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía. Sevilla. 2.003.

DIRECCIÓN GENERAL DE FONDOS EUROPEOS DE LA CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *Subvención Global de Andalucía 1.994-99*. Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía. Sevilla. 2.002.

DIRECCIÓN GENERAL DE INFORMACIÓN Y GESTIÓN DE AYUDAS DE LA CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA: *Memoria 1.997*. Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Sevilla. 1.999.

DIRECCIÓN GENERAL DE INFORMACIÓN Y GESTIÓN DE AYUDAS DE LA CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA: *Memoria 1.998*. Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Sevilla. 2.000.

DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN DE LA CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE: *El Empleo y la Inversión en las Actividades Medioambientales de Andalucía*. Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía. Sevilla. 2.001.

DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN DE LA AGENCIA DE MEDIO AMBIENTE: *Informe sobre Medio Ambiente en Andalucía en 1.992*. Agencia de Medio Ambiente de la Consejería de Cultura y Medio Ambiente de la Junta de Andalucía. Sevilla. 1.993.

DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN DE LA AGENCIA DE MEDIO AMBIENTE: *Informe sobre Medio Ambiente en Andalucía en 1.988*. Agencia de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía y Banco Exterior de España. Sevilla. 1.989.

DIRECCIÓN GENERAL VI. AGRICULTURA DE LA COMISIÓN EUROPEA: *Estado de Aplicación del Reglamento (CEE) nº 2.078/92: Evaluación del Programa Agro-Ambiental. Documento de trabajo de la Comisión - D.G. VI VI/7.655/98*. Comisión Europea. Bruselas. 1.998.

DOMÍNGUEZ JIMÉNEZ, J.: "El laboreo de conservación en cultivos anuales: efectos sobre la producción." En *Agricultura de Conservación: Fundamentos Agronómicos, Medioambientales y Económicos*. Edición al cuidado de GARCÍA TORRES, L. y GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, P. Asociación española laboreo de conservación/Suelos vivos. Córdoba. 1.997

DOWNS, A.: "El ciclo de atención a los problemas sociales." En *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Colección "Antologías de Política Pública." 3ª antología. Edición al cuidado de AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. Editorial M. A. Porrúa. México. 1.996.

DUMITRU, A. y WENDLING, L.: *Evaluación del impacto de las soluciones basadas en la naturaleza*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. 2.021. Bruselas.

ELMORE, Richard F.: "Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas." En *La Implementación de las Políticas*. Colección "Antologías de Política Pública." 4ª Antología. Edición al cuidado de AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. Editorial M. A. Porrúa. México. 1.996.

ELMORE, R. F.: "Modelos organizacionales." En AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.: *La Implementación de las Políticas Públicas*. Colección "Antologías de Política Pública." 4ª Antología. Edición al cuidado de AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. Editorial M. A. Porrúa. México. 1.996.

ENCINA, J.; ÁVILA, M. A.; CASTRO, J. A.; ESCUDERO, E.; GARCÍA, A. K.; LOURENÇO, B.; MÉNDEZ, D. E.; MONTAÑO, R.; PÉREZ, C.; RAMÍREZ, M. M.; RODRÍGUEZ, A. y ZARAGOZA, J. M.: *Participando con y desde la gente*. Colectivo de ilusionistas sociales y UNILCO-espacio nómada. Cuernavaca. 2.014.

ETXEZARRETA, Miren; CRUZ, Josefina; GARCÍA MORILLA, Mario y VILADOMIÚ, Lourdes: *La agricultura familiar, ante las nuevas políticas agrarias comunitarias*. Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1.995.

ETXEZARRETA, M. y VILADOMIÚ, L.: "The restructuring of Spanish agriculture and Spain's accession to the EEC." En *The International Farm Crisis*. Edición coordinada por GOODMAN, D. y REDCLIFT, M. Macmillan. Londres. 1.989.

FAO: *El estado mundial de la Agricultura y la Alimentación*, 1.993. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN. Roma. 1.993.

FAO: *El estado mundial de la Agricultura y la Alimentación*, 1.994. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN. Roma. 1.994.

FAO: *El estado mundial de la Agricultura y la Alimentación*, 1.995. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN. Roma. 1.995.

FAO: *El estado mundial de la Agricultura y la Alimentación*, 1.996. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN. Roma. 1.996.

FAO: *El estado mundial de la Agricultura y la Alimentación*, 1.997. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN. Roma. 1.997.

FAO: *El estado mundial de la Agricultura y la Alimentación*, 1.998. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN. Roma. 1.998.

FAO: *El estado mundial de la Agricultura y la Alimentación*, 1.999. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN. Roma. 1.999.

FERIA TORIBIO, J. M.: "Cambios recientes del poblamiento en la provincia de Huelva." En *Huelva en su historia, 5. Historia y Territorio de la provincia en el siglo XX*. Edición al cuidado de MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, Juan A. Imprenta Beltrán. Huelva. 1.994.

FERNÁNDEZ, A.: "Las posibilidades de integrar las políticas agrarias en las políticas de medio ambiente: el caso de la Unión Europea." En *Agricultura y desarrollo sostenible*. Edición al cuidado de CADENAS MARÍN, Alfredo. Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1.995.

FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, A.: "Qué políticas existen y qué ayudas nos ofrecen." En *El campo y el medioambiente, un futuro en armonía*. Edición coordinada por CADENAS MARÍN, Alfredo. SOPEC Editorial, SA. Madrid. 1.997.

FERNÁNDEZ-QUINTANILLA, C.: "Historia y evolución de los sistemas de laboreo. El laboreo de conservación." En *Agricultura de Conservación: Fundamentos Agronómicos, Medioambientales y Económicos*. Edición realizada por GARCÍA TORRES, L. y GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, P. Asociación Española de Laboreo de Conservación/Suelos Vivos. Córdoba. 1.997.

FERNÁNDEZ TABALES, A.; HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, E; MARCHENA GÓMEZ, M. y VELASCO MARTÍN, A.: "Una aproximación general sobre el papel del turismo en la Sierra de Huelva." En *Huelva en su historia, 4. Territorio, Población, Economía, Sociedad*. Edición al cuidado de MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, Juan A. y PEREZ-EMBED WAMBA, Javier. Arsgraphica, SL. Huelva. 1.992.

FERRERO BLANCO, M. D.: *Un modelo de minería contemporánea. Huelva, del colonialismo a la mundialización*. Universidad de Huelva y Fundación Río Tinto. Huelva. 2.000.

FLORES CABALLERO, M.: "Huelva. La necesidad de vertebrar sus riquezas naturales; a los 25 años de su Polo Industrial." En *Huelva en su historia, 4. Territorio, Población, Economía, Sociedad*. Edición al cuidado de MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, Juan A. y PEREZ-EMBID WAMBA, Javier. Arsgraphica, SL. Huelva. 1.992.

FLORES PÉREZ, C. y MORA RUIZ, M.: "Iniciativas de desarrollo local en la provincia de Huelva." En *Huelva en su historia, 5. Historia y Territorio de la provincia en el siglo XX*. Edición al cuidado de MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, Juan A. Imprenta Beltrán. Huelva. 1.994.

FLOREZ MIGUEL, M.: "Crisis agraria, emigración y lucha de clases." En CABERO, V. y otros: *El medio rural español. Cultura, paisaje y naturaleza*. Homenaje a A. Cabo Alonso. Universidad de Salamanca y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Salamanca. 1.992.

FORCADA DELGADO, E.: *El impacto ambiental en la agricultura: metodologías y procedimientos*. Analistas económicos de Andalucía. Málaga. 2.000.

FOURNEAU, F.; LUGINBUHL, Y. y ROUX, B.: *Évolution des paysages et aménagement du territoire en Andalousie Occidentale*. Casa de Velázquez. Madrid. 1.990.

FOURNEAU, F.: *La provincia de Huelva y los problemas del desarrollo regional*. Diputación Provincial de Huelva. 1.982.

FRANCO ALIAGA, T.: *Las actividades agrarias en España*. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Madrid. 1.998.

FRIEDMAN, J.: *Planificación en el ámbito público*. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid. 1.991.

GARCÍA CANO, J. L. y VOZMEDIANO, J.: *Autosuficiencia rural, nociones básicas para la vida en el campo*. Edición coordinada por CRUZ, Humberto da. Miraguano Ediciones. Madrid. 1.980.

GARCÍA ROMERO, C.: "Ganadería Ecológica: Manejo, Alimentación y Sanidad." En *Principios Técnicos de Ganadería Ecológica*. Edición coordinada por la ASOCIACIÓN ANDALUZA PARA EL DESARROLLO DE LA AGRICULTURA ECOLÓGICA y el COMITÉ ANDALUZ DE AGRICULTURA ECOLOGICA. Comité Andaluz de Agricultura Ecológica. Sevilla. 2.001.

GARCÍA TORRES, L. y GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, P.: *Agricultura de Conservación: Fundamentos Agronómicos, Medioambientales y Económicos*. Asociación Española de Laboreo de Conservación/Suelos Vivos. Córdoba. 1.997.

GARCÍA TRUJILLO, R.: "Aproximación a las Potencialidades y Obstáculos de la Agricultura y Ganadería Ecológicas en Andalucía." En COMITÉ ANDALUZ DE AGRICULTURA ECOLÓGICA: *La Práctica de la Agricultura y Ganadería Ecológicas*. CAAE. Sevilla. 2.002.

GARCÍA TRUJILLO, R.: "Horticultura ecológica en invernadero en Almería." En COMITÉ ANDALUZ DE AGRICULTURA ECOLÓGICA: *La Práctica de la Agricultura y Ganadería Ecológicas*. CAAE. Sevilla. 2.002.

GARCÍA TRUJILLO, R.: "La estructura de la agricultura ecológica en Andalucía." En COMITÉ ANDALUZ DE AGRICULTURA ECOLÓGICA: *La Práctica de la Agricultura y Ganadería Ecológicas*. CAAE. Sevilla. 2.002.

GARRIDO FERNÁNDEZ, F. E.: *La cuestión ambiental en la agricultura: actores sociales y política agroambiental en España*. Analistas Económicos de Andalucía. Málaga. 2.000.

GARZÓN, J.: "Ecodesarrollo en Extremadura." En *Ponencias del II Congreso Internacional Agricultura Biológica y Otras Alternativas en el Medio Rural*. Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1.991.

GIL OCINA, A.: "Agua y agricultura: transformaciones recientes, problemas ambientales y socioeconómicos." En *Geographicalia*. Nº 34.

GIRÁLDEZ CERVERA, J. V.: "Efectos de los diferentes sistemas de laboreo sobre las propiedades físicas del suelo." En *Agricultura de Conservación: Fundamentos Agronómicos, Medioambientales y Económicos*. Edición al cuidado de GARCÍA TORRES, L. y GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, P. Asociación Española Laboreo de Conservación y Suelos Vivos. Madrid. 1.997.

GIRÁLDEZ CERVERA, J. V.: "La erosión del suelo." En *Agricultura sostenible*. Edición coordinada por JIMÉNEZ DÍAZ, R. M. y LAMO DE ESPINOSA, J. AGROFUTURO LIFE y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1.997.

GLIESSMANN, S.: "La biodiversidad y estabilidad de los agroecosistemas." En COMITÉ ANDALUZ DE AGRICULTURA ECOLÓGICA: *La Práctica de la Agricultura y Ganadería Ecológicas*. CAAE. Sevilla. 2.001.

GÓMEZ-JOVER PARDO, F. y JIMÉNEZ PERIS, F. J.: *Forestación de Tierras Agrícolas*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1.997.

GÓMEZ-MIGUEL, V.; TORCAL SAINZ, L. y ROQUERO DE LABURU, C.: “Los suelos mediterráneos.” En *Agricultura sostenible*. Edición coordinada por JIMÉNEZ DÍAZ, R. M. y LAMO DE ESPINOSA, J. AGROFUTURO LIFE y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1.997.

GÓMEZ OREA, D.: “A la tierra no se le engaña: interesa conservar lo que se tiene.” En *El campo y el medioambiente, un futuro en armonía*. Edición coordinada por CADENAS MARÍN, Alfredo. SOPEC Editorial, S. A. Madrid. 1.997.

GONZÁLEZ DELGADO, J.: *El cambio tecnológico en la Agricultura: Teoría y aplicaciones al caso de España y Andalucía*. Instituto Nacional de Desarrollo Regional. Universidad de Sevilla. Sevilla. 1.988.

GONZÁLEZ REBOLLAR, J. L.; ROBLES CRUZ, A. B. y BOZA LÓPEZ, J.: “Sistemas pastorales.” En *Agricultura sostenible*. Edición coordinada por JIMÉNEZ DÍAZ, R. M. y LAMO DE ESPINOSA, J. AGROFUTURO LIFE y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1.997.

GONZÁLEZ PÉREZ, V.: “Evaluación de la sostenibilidad agraria.” En COMITÉ ANDALUZ DE AGRICULTURA ECOLÓGICA: *La Práctica de la Agricultura y Ganadería Ecológicas*. C.A.A.E. Sevilla. 2.001.

GRISOLÍA, S.: “Prólogo.” En *Agricultura sostenible*. Edición coordinada por JIMÉNEZ DÍAZ, R. M. y LAMO DE ESPINOSA, J. AGROFUTURO LIFE y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1.997.

GRUPO DE DESARROLLO RURAL ADRAO (ASOCIACIÓN DE DESARROLLO RURAL DEL ANDÉVALO OCCIDENTAL): “Diagnóstico de la situación del Andévalo Occidental de Huelva.” (Estudio inédito).

GRUPO DE DESARROLLO RURAL SIERRA DE ARACENA Y PICOS DE AROCHE: “Programa de Desarrollo Endógeno. Diagnóstico.” (Estudio inédito).

GRUPO DE DESARROLLO RURAL SIERRA DE ARACENA Y PICOS DE AROCHE: “Diagnóstico de la situación para un Programa de Desarrollo Endógeno en la Sierra de Aracena y Picos de Aroche.” (Estudio inédito).

GRUPO ERA (ESTUDIOS RURALES ANDALUCES): *Las agriculturas andaluzas*. Servicio de Publicaciones Agrarias. Madrid. 1.980.

GUEVARA SANGINÉS, A. y MUÑOZ PIÑA, C.: “La dinámica de la pobreza y el medio ambiente.” En *Agricultura y desarrollo sostenible*. Edición al cuidado de CADENAS MARÍN, Alfredo. Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1.995.

GUZMÁN, G. I.; SANTOS, A. y ALONSO, A. M.: “La perspectiva agroecológica en el manejo del suelo y el agua para una agricultura sostenible.” En *Agricultura y desarrollo sostenible*. Edición al cuidado de CADENAS MARÍN, Alfredo. Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1.995.

GUZMÁN CASADO, G. I. y ALONSO MIELGO, A.: “Diseño del proceso de transición a la Agricultura Ecológica.” En COMITÉ ANDALUZ DE AGRICULTURA ECOLÓGICA: *La Práctica de la Agricultura y Ganadería Ecológicas*. CAAE Sevilla. 2.001.

GUZMÁN CASADO, G. I. y GUZMÁN CASADO, F.: “Manejo ecológico del castañar.” En COMITÉ ANDALUZ DE AGRICULTURA ECOLÓGICA: *La Práctica de la Agricultura y Ganadería Ecológicas*. CAAE. Sevilla. 2.001.

HERNÁNDEZ BERMEJO, J. E.: “La biodiversidad como recurso: su papel en el marco de una agricultura sostenible.” En *El campo y el medioambiente, un futuro en armonía*. Edición coordinada por CADENAS MARÍN, Alfredo. SOPEC Editorial, S. A. Madrid. 1.997.

HAM, C. y HILL, M.: *The policy process in the Modern Capitalist State*. Wheatsheaf Books. Brighton. 1.984.

HOGWOOD, B. W. y GUNN, L. A.: *Policy Analysis for the Real World*. Oxford University Press. Oxford. 1.984.

<http://www.lagacetadealmeria.es>: *La Gaceta de Almería*. 19 de noviembre de 2.016.

IES A.: *Percepción de los problemas medioambientales por la población andaluza. Informe 2 Volúmenes*. IES A.-CSIC. Córdoba. 1.996.

ILBERY, B. W.: “La agricultura de Europa occidental y la reforma de la PAC.” En *Agriculturas y políticas agrarias en el sur de Europa*. Edición al cuidado de ARNALTE, Eladio; GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J. M.; ROMERO, Joan y SORNI, José. Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1.993.

INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN Y FORMACIÓN AGRARIA Y PESQUERA DE LA CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, PESCA Y DESARROLLO RURAL: *Programa de forestación de tierras agrarias en Andalucía: legislación y situación actual. Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural de la Junta de Andalucía*. Granada. 2.014.

JIMÉNEZ DÍAZ, R. M.: “Concepto de sostenibilidad en agricultura.” En *Agricultura sostenible*. Edición coordinada por JIMÉNEZ DÍAZ, R. M. y LAMO DE ESPINOSA, J. AGROFUTURO LIFE y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1.997.

JONES, Ch. O.: *An Introduction to the Study of Public Policy*. 3ª edición. Brooks/Cole Publishing, Monterey. 1.984.

JURADO ALMONTE, J. M.: “La comarca de la Costa Occidental de Huelva: caracterización y posibilidades de desarrollo.” En *Huelva en su historia, 4. Territorio, Población, Economía, Sociedad*. Edición al cuidado de MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, Juan A. y PEREZ-EMBED WAMBA, Javier. Arsgraphica, SL. Huelva. 1.992.

KATZ, Daniel y KAHN, Robert: *The Social Psychology of Organizations*. Wiley. New York. 1.966.

KLIKSBERG, B.: *Gerencia pública en tiempos de incertidumbre*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. 1.989.

LABRADOR, J.: “Aproximación a las Bases Técnicas de la Agricultura Ecológica.” En LABRADOR, J.; PORCUNA, J. L. y BELLO, A. (editores): *Manual de Agricultura y Ganadería Ecológica*. Edición coordinada por la Sociedad Española de Agricultura Ecológica. Eumedía, SA. Madrid. 2.002.

LABRADOR, J.; PORCUNA, J. L. y BELLO, A. (Coordinadores): *Manual de Agricultura y Ganadería Ecológica*. Eumedía, SA y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 2.006.

LACASTA, C. y MECO, R.: “Manejo de agrosistemas de cereales de secano.” En LABRADOR, J.; PORCUNA, J. L. y BELLO, A. (editores): *Manual de Agricultura y Ganadería Ecológica*. Edición coordinada por la Sociedad Española de Agricultura Ecológica. Eumedía, SA. Madrid. 2.002.

LADERO QUESADA, M. A. y GALÁN PARRA, I.: “Sector Agrario y Ordenanzas municipales. El ejemplo del ducado de Medina Sidonia y Condado de Niebla.” Congreso de Historia Rural, siglos XV-XIX. Universidad Complutense. Madrid. 1.984.

LAMPKIN, N.: *Agricultura Ecológica*. Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1.998.

LAMPKIN, N. y PADEL, S.: “Farm-level performance of Organic Farming Systems.” En LAMPKIN, N. y PADEL, S.: *The economics of organic farming*. An international perspective. CAB International. Wallingford. 1.994.

LARREA EREÑO, S.: *Agricultura, horizonte 2.005*. Ediciones Mundi-Prensa. Bilbao. 1.998.

LAUFER, R. y BURLAUD, A.: *Dirección pública: gestión y legitimidad*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. 1.989.

LEVY, Santiago: *Poverty alleviation in Mexico*. World Bank Working Papers. Washington. 1.990.

LIGERO LASA, Juan Andrés: *Dos Métodos de Evaluación: Criterios y Teoría del Programa*. CEU Ediciones. Madrid. 2.011.

LÓPEZ BELLIDO, L.: “El uso del agua en los sistemas agrícolas mediterráneos.” En *Agricultura sostenible*. Edición coordinada por JIMÉNEZ DÍAZ, R. M. y LAMO DE ESPINOSA, J. AGROFUTURO LIFE y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1.997.

LÓPEZ BELLIDO, L.: “Prólogo.” En LARREA EREÑO, S.: *Agricultura, horizonte 2005*. Ediciones Mundi-Prensa. Bilbao. 1.998.

LÓPEZ BERMÚDEZ, F.: “Deterioro ambiental en las tierras de regadío por plaguicidas y fertilizantes.” En CABERO, V. y otros: *El medio rural español. Cultura, paisaje y naturaleza*. Homenaje a A. Cabo Alonso. Universidad de Salamanca y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Salamanca. 1.992.

LÓPEZ GÁLVEZ, J.; MOLINA MORALES, A.; JAÉN GARCÍA, M. y SALAZAR MATO, J. F.: *Análisis Económico y Ambiental en Agronomía*. Analistas Económicos de Andalucía. Málaga. 2.000.

MANTEIGA LÓPEZ, D. y SUNYER LACHIONDO, C.: “El paisaje cultural.” En *El campo y el medioambiente, un futuro en armonía*. Edición coordinada por CADENAS MARÍN, Alfredo. SOPEC Editorial, SA. Madrid. 1.997.

MANTEIGA LÓPEZ, D. y SUNYER LACHIONDO, C.: “El paisaje cultural: una asignatura pendiente.” En *El campo y el medioambiente, un futuro en armonía*. Edición coordinada por CADENAS MARÍN, Alfredo. SOPEC Editorial, S. A. Madrid. 1.997.

MARGULIS, Sergio: *Back-of-the-envelope estimates of the environmental damage in Mexico*. World Bank Working Papers. Washington. 1.991.

MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, J. A. (Ed.): *La Apuesta por el Desarrollo Local*. Caja Rural de Huelva y Federación Onubense de Empresarios. Huelva. 1.998.

MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, Juan A.: “La génesis y expansión de los campos de arena.” En *Huelva en su historia, 4. Territorio, Población, Economía, Sociedad*. Edición al cuidado de MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, Juan A. y PÉREZ-EMBED WAMBA, J. Arsgraphica, SL. Huelva. 1.992.

MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, Juan A.: *La nueva agricultura onubense. Protagonismo agrario del municipio de Moguer*. Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Sevilla. Sevilla. 1.996.

MÁRQUEZ FERNÁNDEZ, D.: “Pervivencia de los viejos oficios de Doñana: los piñeros.” En *Huelva en su historia, 4. Territorio, Población, Economía, Sociedad*. Edición al cuidado de MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, Juan A. y PÉREZ-EMBED WAMBA, J. Arsgraphica, SL. Huelva. 1.992.

MARTÍN, J. L.: “Ganadería ecológica. El punto de vista de un ganadero.” En LABRADOR, J.; PORCUNA, J. L. y BELLO, A. (editores): *Manual de Agricultura y Ganadería Ecológica*. Edición coordinada por la Sociedad Española de Agricultura Ecológica. Eumedia, SA. Madrid. 2.002.

MARTÍNEZ GIMENO, A.: “Prólogo.” En *Congreso Científico Europeo de Agricultura Biológica. Publicaciones de Extensión Agraria*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1.986.

MARTÍNEZ RAYA, A. Y FRANCIA MARTÍNEZ, J. R.: “Efecto de los sistemas de laboreo en la erosión y escorrentía.” En *Agricultura de Conservación: Fundamentos Agronómicos, Medioambientales y Económicos*. Edición al cuidado de GARCÍA TORRES, L. y GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, P. Asociación Española Laboreo de Conservación y Suelos Vivos. Madrid. 1.997.

MATA MORENO, C.: “Bases Técnicas de la Ganadería Ecológica.” En COMITÉ ANDALUZ DE AGRICULTURA ECOLÓGICA: *La Práctica de la Agricultura y Ganadería Ecológicas*. CAAE. Sevilla. 2.002.

MATEOS BEATO, A. y ANDRADE COUCE, M. L.: “Contribución de diversas especies de algas marinas a la fertilidad del suelo.” En *Congreso Científico Europeo de Agricultura Biológica. Publicaciones de Extensión Agraria*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1.986.

MAY PETER, J.: “Claves para diseñar opciones de Políticas.” En *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Colección “Antología de Política Pública.” 3ª antología. Edición al cuidado de AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. Editorial M. A. Porrúa. México. 1.996.

MEADOWS, D. H.; MEADOWS D. L. y RANDERS, J.: *Beyond the Limits*. Chelsea Green Publishing Company. Chelsea. 1.992.

MEADOWS, D. H.; MEADOWS D. L.; RANDERS, J. y BEHRENS, W. W.: *The Limits to Growth*. A Potomac Associates Book. New York. 1.972.

MENÉNDEZ, S.; TORRALBO, M. y LUQUE, S.: *Guía práctica para la planificación y evaluación participativas de las políticas públicas. La participación transversal*. Instituto Andaluz de Administración Pública. Sevilla. 2.021.

MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN: *Desarrollo rural. Ejemplos europeos*. Edición preparada por CANTO FRESNO, C. del. Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario. Madrid. 1.992.

MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN: *Forestación de Tierras Agrícolas: análisis de su evolución y contribución a la fijación del carbono y al uso racional de la tierra*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 2.006.

MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN. *Manual de Forestación en Tierras Agrícolas*. Edición coordinada por BARBERO MARTÍN, A.; GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, F. y CATALÁN BACHILLER, G. Madrid. 1.994.

MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN: *Principales Disposiciones de la CEE sobre Política de Estructuras*. Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1.990.

MOJARRO BAYO, ANA MARÍA: *La Historia del Puerto de Huelva (1873-1930)*. Universidad de Huelva y Autoridad Portuaria de Huelva. Huelva. 2.010.

MOLINA TERRÉN, L. E.: “El monte y la agricultura: avanzando hacia la necesaria armonía.” En *El campo y el medioambiente, un futuro en armonía*. Edición coordinada por CADENAS MARÍN, Alfredo. SOPEC Editorial, SA. Madrid. 1.997.

MOLINA VÁZQUEZ, F.: “Estrategias regionales de conservación.” En *Diversidad biológica y cultura rural en la gestión ambiental del desarrollo*. Edición coordinada por DÍAZ PINEDA, F.; MIGUEL, J. M. de y CASADO, M. A. MultiMedia Ambiental, SL y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1.998.

MOLINA VÁZQUEZ, F.: “Gestión de la biodiversidad en las estrategias regionales de conservación. Aplicación de los acuerdos internacionales.” En *Diversidad biológica y cultura rural en la gestión ambiental del desarrollo*. Edición coordinada por DÍAZ PINEDA, F.; MIGUEL, J. M. de, y CASADO, M. A. MultiMedia Ambiental, SL y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1.998.

MONTEAGUDO, J. y CHAPELA, P.: “El revulsivo del desarrollo industrial: el polo y el puerto.” En VV. AA.: *El Puerto de Huelva. Historia y Territorio*. Autoridad Portuaria de Huelva y Universidad de Huelva. Huelva. 1.999.

MONTERO, G.; SAN MIGUEL, A. y CAÑELLAS, I.: “Sistemas de selvicultura mediterránea. La dehesa.” En *Agricultura sostenible*. Edición coordinada por JIMÉNEZ DÍAZ, R. M. y LAMO DE ESPINOSA, J. AGROFUTURO LIFE y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1.997.

MONTOYA OLIVER, J. M.: “Mortandad de quercíneas: la perspectiva selvícola y los antecedentes climáticos.” En el número 6 de la revista *Ecología*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1.992.

MONTSENY, A.: “Desarrollo Rural Ecológicamente Sostenible en la Franja Litoral.” En *Ponencias del Seminario Agricultura Biológica en los Países Mediterráneos*. Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1.995

MORILLO SÁNCHEZ, F. J.: *Curso sobre la Política Regional Europea II. La Gestión de los Fondos Estructurales*. Instituto Andaluz de Administración Pública. Sevilla. 2.003.

MORMONT, M.: “Política Agrícola Común y Medio Ambiente.” En *Agriculturas y políticas agrarias en el sur de Europa*. Edición al cuidado de ARNALTE, Eladio; GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J. M.; ROMERO, Joan y SORNI, José. Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1.993.

MUMFORD, L.: *Técnica y Civilización*. Alianza Editorial. Madrid. 1.997.

MUÑOZ BORT, D.: *La Ganadería Caballar en la Villa de Almonte. Introducción Histórica*. Ilustrísimo Ayuntamiento de Almonte. Huelva. 2.004.

MUÑOZ LÓPEZ, M. C.: *Microflora y patología del alcornoque*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1.996.

NARBONA, C.: *Agricultura y medio ambiente*. Galaxia Gutenberg. Círculo de Lectores. Barcelona. 1.999.

NAVARRO LUNA, J.: “La administración autonómica en Huelva. Ámbitos territoriales.” En *Huelva en su historia, 4. Territorio, Población, Economía, Sociedad*. Edición al cuidado de MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, Juan A. y PEREZ-EMBID WAMBA, Javier. Arsgraphica, SL. Huelva. 1.992.

NIETO RIVERA, F.: “Prefacio.” En CAMPO TEJEDOR, A. del: *Agricultores y Ganaderos Ecológicos en Andalucía*. Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Sevilla. 2.000.

NAVESO YELMO, M. A.: “Hacia una agricultura sostenible en el siglo XXI.” En *El campo y el medioambiente, un futuro en armonía*. Edición coordinada por CADENAS MARÍN, Alfredo. SOPEC Editorial, SA. Madrid. 1.997.

OCAÑA OCAÑA, C.: “Los municipios rurales andaluces. Población, urbanización y actividad.” En *Boletín Económico de Andalucía*, nº 16. Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía. 1.993. Sevilla.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN: *Captura de carbono en los suelos para un mejor manejo de la tierra. Informes sobre recursos mundiales de suelos*. FAO. Roma. 2.002.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN: *Sistemas de realización de la ordenación forestal sostenible*. Estudio FAO Montes 122. Roma. 1.995.

OSORO, K.; CELAYA, R. y MARTÍNEZ, A.: “Producción Ecológica de Productos Derivados de Rumiantes Domésticos en España: Situación y Posibilidades.” En LABRADOR, J.; PORCUNA, J. L. y BELLO, A. (editores): *Manual de Agricultura y Ganadería Ecológica*. Edición coordinada por la Sociedad Española de Agricultura Ecológica. Eumedia, SA. Madrid. 2.002.

OSTROM, Elinor: *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Actions. Political Economy of Institutions and Decisions*. Cambridge University Press. 1.994. 1.990 First Publication.

O'TOOLE, L. J.: “Recomendaciones prácticas para la implementación de las políticas que involucran a múltiples actores: una evaluación del campo”. En *La Implementación de las Políticas Públicas*. Colección “Antologías de Política Pública.” 4ª Antología. Edición al cuidado de AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. Editorial M. A. Porrúa. México. 1.996.

PASCUAL GARCÍA, José: *Régimen Jurídico de las Subvenciones Públicas*. Colección “Estudios Jurídicos”, 6. Boletín Oficial del Estado. Madrid. 1.999.

PEÑA GUERRERO, María Antonia: *La provincia de Huelva en los siglos XIX y XX*. Diputación Provincial de Huelva. Huelva. 1.995.

PIGOU, A. C.: *The Economics of Welfare*. Macmillan and Co. London. 1.932 (fourth edition).

POMARES, F.; TARAZONA, M.; ESTELA, M. y FAUS, R.: “Comparación de la fertilización orgánica mediante lodos de depuradoras y la fertilización natural en patatas, maíz y cítricos.” En *Congreso Científico Europeo de Agricultura Biológica*. Publicaciones de Extensión Agraria. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1.986.

PORRAS NADALES, A.: “Las relaciones entre el Gobierno y la Administración en la Constitución de 1.978.” En *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 34 (II). Herri Ardularitzaren Eurskal Erakundea. Vitoria. 1.992.

PORRAS NADALES, A. y ZAFRA VÍCTOR, M.: “El marco jurídico institucional de la acción pública.” En *Curso a Distancia: Dirección y Gerencia Pública*. Instituto Andaluz de Administración Pública. Sevilla. 2.001.

PRADOS VELASCO, M. J.: “El fresón en el entorno de Doñana. Aspectos territoriales y productivos.” En *Huelva en su historia*, 5. *Historia y territorio de la provincia en el siglo XX*. Edición al cuidado de MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, Juan A. Imprenta Beltrán. Huelva. 1.994.

PUIGDEFÁBREGAS, Juan: “Variabilidad climática y sus consecuencias sobre la sostenibilidad de los sistemas agrarios.” En *Agricultura sostenible*. Edición coordinada por JIMÉNEZ DÍAZ, R. M. y LAMO DE ESPINOSA, J. AGROFUTURO LIFE y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1.997.

PUNSET, E.: “Prólogo.” En NARBONA, C.: *Agricultura y medio ambiente*. Galaxia Gutenberg. Círculo de Lectores. Barcelona. 1.999.

REIN, M. y RABINOVITZ, F. F.: “La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción.” En AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.: *La Implementación de las Políticas Públicas*. Colección “Antologías de Política Pública.” 4ª Antología. Edición al cuidado de AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. Editorial M. A. Porrúa. México. 1.996.

REINTJES, C.; HAVERKORT, B. y WALERS-BAYER, A.: *Farming for the future. An introduction to Low-External-Input and Sustainable Agriculture*. Ed. MacMillan Press. Londres. 1.992.

RODRÍGUEZ, A.: “Normativa y apoyos a la agricultura biológica en la Unión Europea.” En *Agricultura biológica en los países mediterráneos*. Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1.995.

RODRÍGUEZ LÓPEZ, J. L. y ÁLVAREZ DE LA PUENTE, J. M.: “El sector del alcornocal y el corcho.” En el número 30 de la revista *Medio Ambiente*. Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía. Sevilla. 1.999.

RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, J. J.: “Evitemos contaminar.” En *El campo y el medioambiente, un futuro en armonía*. Edición coordinada por CADENAS MARÍN, Alfredo. SOPEC Editorial, SA. Madrid. 1.997.

RODRÍGUEZ, L. y RODRÍGUEZ-PEÑA, L.: “Mijares ¿una evolución sin futuro?” En *Desarrollo rural. Ejemplos europeos*. Edición al cuidado de CANTO FRESNO, C. del. Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1.992.

ROMERO VALIENTE, J. M.: “El borde septentrional onubense: un espacio ‘a caballo’ entre Andalucía y Extremadura.” En *Huelva en su historia*, 4. *Territorio, Población, Economía, Sociedad*. Edición al cuidado de MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, Juan A. y PEREZ-EMBID WAMBA, Javier. Arsgraphica, SL. Huelva. 1.992.

RUESGA NAVARRO, A.: “La agricultura ecológica en el contexto de la PAC.” En COMITÉ ANDALUZ DE AGRICULTURA ECOLÓGICA: *La Práctica de la Agricultura y Ganadería Ecológicas*. CAAE. Sevilla. 2.002.

RUESGA NAVARRO, A.: “Caracterización de la Agricultura Sostenible.” En COMITÉ ANDALUZ DE AGRICULTURA ECOLÓGICA: *La Práctica de la Agricultura y Ganadería Ecológicas*. CAAE. Sevilla. 2.002.

RUESGA NAVARRO, A.: “Producción ecológica, paisaje agrario y sostenibilidad.” En COMITÉ ANDALUZ DE AGRICULTURA ECOLÓGICA: *La Práctica de la Agricultura y Ganadería Ecológicas*. CAAE. Sevilla. 2.002.

SALAZAR VARGAS, C.: “La evaluación y el análisis de políticas públicas.” En *Revista Ópera*, núm. 9. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2.009.

SANCHA BLANCO, MANUEL: *La actividad pesquera del Puerto de Huelva*. Diputación Provincial de Huelva. Huelva. 1.975.

SÁNCHEZ FERNÁNDEZ, J.: “La población de Andalucía. Resultados del censo de población de 1.991.” En *Boletín Económico de Andalucía*, nº 16. Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía. Sevilla. 1.993.

SANZ HERRÁIZ, C.: “El paisaje como recurso.” En *Estudios sobre el paisaje*. Edición coordinada por SANZ HERRÁIZ, C. y MARTÍNEZ DE PISÓN, E. Fundación Duques de Soria. UAM Ediciones. Murcia. 2.000.

SECRETARÍA DE ESTADO DE PRESUPUESTOS Y GASTOS DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *La Programación Regional y sus Instrumentos. Informe Anual 1.996*. Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid. 1.997.

SECRETARIA GENERAL DE AGRICULTURA Y GANADERÍA DE LA CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA: *Memoria 1.999*. Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Sevilla. 2.001.

SECRETARIA GENERAL DE AGRICULTURA Y GANADERÍA DE LA CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA: *Memoria 2.000*. Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Sevilla. 2.003.

SENRA GONZÁLEZ, S. y MORA RUIZ, M.: “Población y territorio en la provincia de Huelva.” En *Huelva en su historia, 4. Territorio, Población, Economía, Sociedad*. Edición al cuidado de MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, Juan A. y PEREZ-EMBED WAMBA, Javier. Arsgraphica, SL. Huelva. 1.992.

SERRANO, Prudencia y RODRÍGUEZ, Vicente: “Desequilibrios poblacionales en Andalucía.” En *Boletín Económico de Andalucía, nº 16*. Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía. Sevilla. 1.993.

SOLBES MIRA, P.: “La adhesión española a la CEE: principales repercusiones sobre el sector agrario valenciano.” En *Agriculturas y políticas agrarias en el sur de Europa*. Edición al cuidado de ARNALTE, Eladio; GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J. M.; ROMERO, Joan y SORNI, José. Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1.993.

STEINER, R.: *Curso sobre Agricultura Biológico-Dinámica. Principios basados en la ciencia espiritual para el desarrollo de la agricultura*. Editorial Rudolf Steiner. Madrid. 1.988.

SUBIRATS, J.: *Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la Administración*. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid. 1.994.

SUBIRATS, J. y DENTE, B.: *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Grupo Planeta Spain. 2.014. Barcelona.

SUMPSI, J. M.: “Perspectivas de la agricultura alternativa en el contexto de la nueva política agraria de la CEE.” En *Ponencias del II Congreso Internacional Agricultura Biológica y Otras Alternativas en el Medio Rural*. Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1.991.

TAMAMES, R. y RUEDA, A.: *Estructura Económica de España*. Banco Urquijo y Alianza Editorial. Madrid. 2.000.

TEROL BECERRA, M. J.: “Del Medio Ambiente en el proyecto del Tratado Constitucional de la Unión Europea.” En AGUIAR DE LUQUE, L. (Coordinador): *Constitución, Estado de las Autonomías y Justicia Constitucional*. Tirant Lo Blanch. Valencia. 2.005.

TEROL BECERRA, M. J.: *El Medio Ambiente como materia competencial: su relación con otras materias afines y colindantes*. Instituto Andaluz de Administración Pública. Sevilla. 1.998.

TEROL BECERRA, M. J.: “Sobre la idea de medio ambiente perceptible en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.” En *Revista de Derecho Público, nº 65*. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Madrid. 2.006.

TERRÓN, P. U.; CORNEJO, J. y CERDÁ, A.: “Fertilidad y ciclos de nutrientes en el suelo.” En *Agricultura sostenible*. Edición coordinada por JIMÉNEZ DÍAZ, R. M. y LAMO DE ESPINOSA, J. AGROFUTURO LIFE y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1.997.

TROITIÑO, M. A.: “La potencialidad de los recursos endógenos de la comarca abulense del Valle del Tiétar.” En *Desarrollo rural. Ejemplos europeos*. Edición al cuidado de CANTO FRESNO, C. del. Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1.992.

THOENIG, J. C.: “Lanalyse des politiques publiques.” En GRAWITZ-LECA, P.: *Traité du Science Politique*. 1.985. PUF. Paris. 1.985.

UNIÓN DE PEQUEÑOS AGRICULTORES Y GANADEROS DE ANDALUCÍA: *Prácticas Agrarias Respetuosas con el Medio Ambiente*. Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos de Andalucía. Sevilla. 1.997.

UNIÓN DE PEQUEÑOS AGRICULTORES Y GANADEROS DE ANDALUCÍA: *Agricultura Ecológica*. Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos de Andalucía. Sevilla. 1.997.

VARGAS SÁNCHEZ, A.: “Análisis estratégico del subsector olivarero-oleícola de la provincia de Huelva.” En *Huelva en su historia, 5. Historia y Territorio de la provincia en el siglo XX*. Edición al cuidado de MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, Juan A. Imprenta Beltrán. Huelva. 1.994.

VICECONSEJERIA DE AGRICULTURA Y PESCA. SERVICIO DE LA PAC: *Aplicación de la PAC en Andalucía-1.992*. Colección “Informaciones Técnicas, nº 24/93.” Junta de Andalucía. Consejería de Agricultura y Pesca. 1.993.

VILA VALENTI, J.: “Una nueva visión de las relaciones medio ambiente-sociedad.” En CABERO, V. y otros: *El medio rural español. Cultura, paisaje y naturaleza*. Homenaje a A. Cabo Alonso. Universidad de Salamanca y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Salamanca. 1.992.

VILLAR MIR, C. y CARBONELL SEBARROJA, J.: *La agricultura europea y la Política Agraria Comunitaria*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1.996.

VV. AA.: *Crisis, globalización y desequilibrios territoriales en España*. Asociación de Geógrafos Españoles. Madrid. 2.014.

VV. AA.: *El Puerto de Huelva. Historia y Territorio*. Autoridad Portuaria de Huelva. Huelva. 1.999.

VV. AA.: *Estimación de los Efectos Económicos derivados de la Actividad del Puerto de Huelva*. Autoridad Portuaria de Huelva, Fundación El Monte y Universidad de Huelva. Huelva. 1.999.

VV. AA.: *La forestación de tierras agrarias a través de los Programas de Desarrollo Rural en España. Una medida con impacto medioambiental positivo en el medio rural*. Asociación de Geógrafos Españoles. Murcia. 2.016.

WORMS, J-P: "Redescubrir la política." En CROZIER, M.; FIREDBERG, E.; GRENION, C.; GRENION, P; THOENIG, J-C. y WORMS, J-P: *Où va l'administration française?* D'Organisation. París. 1.974.

WWF/ADENA: *Los bosques después del fuego*. Amaya Asiain y Guillermo Prudencio. Madrid. 2.014.

YUSSEFI, M. y WILLER, H. (Eds.): *The World Organic Agriculture 2.003 – Statistics and Future Prospects*. International Federation of Organic Agriculture Movements. Koenigstein. 2.003.



ÍNDICE DE FOTOGRAFÍAS, CUADROS, GRÁFICOS Y TABLAS

FOTOGRAFÍAS

	Índice	
Portada	Peña Arias Montano. Alájar. (Huelva).	7
	Capítulo I	
	Introducción.-	
Portada	Eucaliptal Andévalo Oriental. (Huelva).	11
3	Paisajes áridos. Sorbas. (Almería).	15
4	Alcornocal. Sierra de Aracena y Picos de Aroche. (Huelva).	20
5	Eucaliptal del Andévalo Onubense.	29
6	Dehesa ganadera de la Sierra de Aracena. (Huelva).	31
	Capítulo II	
	El Marco Europeo.-	
Portada	Cultivo de girasol. La Puebla del Río. (Sevilla).	33
8	Explotación agrosilvopastoral. Sierra de Aracena y Picos de Aroche. (Huelva).	36
9	Desaladora. Campo de Dalías. (Almería).	42
10	Dehesa de ganado bravo. Sierra de Aracena y Picos de Aroche. (Huelva).	47

11	Castañar. Sierra de Aracena. (Huelva). Colección particular.	48
12	Campos de arroz. Aznalcázar. (Sevilla).	66
13	Invernaderos. Campo de Dalías. (Almería).	71
	Capítulo III	
	Estudio de Caso.-	
Portada	Dehesa ganadera. Sierra de Aracena y Picos de Aroche. (Huelva).	73
15	Plantones de quercíneas para forestación. Huelva.	80
16	Formación costera en acantilado. Mazagón. (Huelva).	89
17	Vacada de raza Charolais. Hinojos. (Huelva).	91
18	Monte de jara y matorral. Aroche. (Huelva).	96
19	Monte arbolado de poca densidad. Alájar. (Huelva).	98
20	Olivares serranos. Andévalo Oriental. (Huelva).	115
21	Monocultivo de olivos. Hinojos. (Huelva).	147
22	Cañada de Los Limones. Carmona. (Sevilla).	147
23	Eucaliptal en el Andévalo Onubense.	148
24	Monte de jaras y matorral. Calañas. (Huelva).	150
25	Monocultivo de girasol. La Puebla del Río. (Sevilla).	155
26	Repoblación de olivos. Beas. (Huelva).	158
27	Eucaliptal. Andévalo Oriental. (Huelva).	158
28	Pinar Litoral. Punta Umbría. (Huelva).	174
29	Porcino Ibérico. Sierra de Aracena y Picos de Aroche. (Huelva).	189
	Capítulo IV	
	Conclusiones.-	
Portada	Rebaño de cabras costeñas. Lepe. (Huelva).	191
31	Pastos ecológicos. Sierra de Aracena y Picos de Aroche. (Huelva).	194
32	Espacio forestal de arbolado poco denso. Andévalo Oriental. (Huelva).	204
33	Repoblación de pinos. Moguer. (Huelva).	209
34	Arrozal encharcado. Marismas del Guadalquivir. (Sevilla).	237
35	Castaños en la Sierra de Aracena y Picos de Aroche. (Huelva). Colección particular.	256
36	Huerto ecológico. Condado Litoral. (Huelva).	259
37	Forestación con quercíneas. Rosal de la Frontera. (Huelva).	270
	Bibliografía	
Portada	Transición del Condado Campiña al Andévalo Oriental. Beas. (Huelva).	271
	Índice de Fotografías, Cuadros, Gráficos y Tablas	
Portada	Ganado Bravo. La Puebla del Río. (Sevilla).	299

CUADROS, GRÁFICOS Y TABLAS

	Capítulo III	
	Estudio de Caso.-	
Cuadro1	Eurobarómetro número 37.	82
Tabl. 1	Solicitudes y superficies resueltas por comunidad autónoma.	117
Graf.1	Solicitudes resueltas por comunidad autónoma.	119
Tabl. 2	Superficies e importes resueltos por comunidad autónoma.	120
Tabl. 3	Certificaciones pagadas por comunidad autónoma.	123
Tabl. 4	Reparto de los importes entre las medidas complementarias.	130
Tabl. 5	Porcentaje de cada especie utilizada en la forestación de tierras agrarias.	132
Tabl. 6	Tipología de beneficiarios.	136
Tabl. 7	Superficie de las parcelas forestadas.	137
Tabl. 8	Cultivos sustituidos en las parcelas forestadas.	139
Tabl. 9	Distribución de las explotaciones agrarias según la superficie total y agraria utilizada.	144
Tabl. 10	Plazo de presentación de solicitudes.	164
Tabl. 11	Participación en la cofinanciación de las ayudas.	167
Tabl. 12	Principales aprovechamientos en la provincia de Huelva.	174
Tabl. 13	Solicitudes aprobadas en comparación con las restantes provincias andaluzas.	182
Tabl. 14	Superficies e importes aprobados en Huelva por tipo de actuación.	183
Tabl. 15	Porcentaje de importes y superficies aprobados por comarca.	184
Tabl. 16	Superficies aprobadas en cada provincia en el periodo 1.993 – 1996.	185
Tabl. 17	Tipología de los beneficiarios por comarcas.	186
Tabl. 18	Principales cultivos abandonados para acogerse a las ayudas a la forestación.	187
Tabl. 19	Especies plantadas para la forestación de tierras agrarias.	190

ISBN: 978-84-8333-719-6



9 788483 337196

