



for a living planet[®]

La dehesa en los Programas de Desarrollo Rural 2007-13

Propuesta

WWF/Adena*, julio de 2006

* WWF/Adena ha elaborado esta propuesta sobre la base del documento del mismo título presentado a debate en el taller celebrado el 20 de junio en Sevilla. En el mismo participaron representantes de varias administraciones central y autonómicas, así como sindicatos agrarios y expertos en dehesa.

Indice

| | |
|--|----|
| 1. Introducción..... | 2 |
| 2. Objetivo | 2 |
| 3. La dehesa y otros sistemas agrarios de alto valor natural en el contexto de la política europea | 3 |
| 4. La situación de los sistemas de Alto Valor Natural (AVN) en España..... | 4 |
| 5. La dehesa: aprovechamientos económicos y valores naturales..... | 5 |
| 6. Problemas actuales de conservación en la dehesa | 7 |
| 7. Políticas que influyen sobre los problemas actuales | 10 |
| 7.1 El Primer Pilar de la PAC..... | 10 |
| 7.2 El Segundo Pilar: Desarrollo Rural | 12 |
| 8. Propuestas para la dehesa en los programas de desarrollo rural 2007-13 | 13 |
| 8.1 Analizar la situación y establecer objetivos | 14 |
| 8.2 Programa Integrado para la Dehesa..... | 16 |
| 8.2.1 Contrato de Explotación | 17 |
| 8.2.1.1 Actuaciones a incluir en el contrato | 18 |
| 8.2.1.1 Actuaciones a incluir en el contrato | 19 |
| 8.2.1.2. Niveles de compromiso o exigencia de las acciones financiables..... | 21 |
| 8.2.1.3. Acceso al contrato de explotación | 24 |
| 8.2.2 Plan de gestión..... | 24 |
| 8.2.3 Servicios de asesoramiento..... | 25 |
| 8.2.4 Seguimiento y mecanismos de control | 26 |
| 9. Conclusiones..... | 28 |
| 10. Recomendaciones a las administraciones públicas para el diseño de la programación 2007-2013 | 30 |
| 11. Agradecimientos | 31 |
| 12. Bibliografía..... | 32 |

1. Introducción

La dehesa es un sistema de aprovechamiento agrosilvopastoral que, bien llevado a la práctica, supondría un uso sostenible de los recursos naturales, que a la vez favorece la conservación de altos niveles de biodiversidad. Podría ser un ejemplo modélico de los “sistemas agrarios de alto valor natural” citados en el nuevo Reglamento Europeo de Desarrollo Rural.

Sin embargo, está ampliamente documentado que las tendencias de gestión de los últimos años están conduciendo a un declive de los valores naturales de la dehesa, y también de su sostenibilidad económica a largo plazo.

Desde hace varios años se aplican a la dehesa medidas que pretenden tratar algunos aspectos concretos. Por ejemplo, existen ayudas para la plantación y protección de árboles, para llevar a cabo podas y desbroces, y para mejorar caminos y vallados. También ha habido intentos en Andalucía de abordar uno de los principales problemas que afectan a estos ecosistemas, como es la carga ganadera, mediante medidas agroambientales.

Pero el conjunto de ayudas forestales, ganaderas, agroambientales, etc., han carecido siempre de elementos cruciales en cuanto a planificación de objetivos e integración de su ejecución. Se han llevado a cabo muchas acciones con un gasto considerable de dinero público, pero sin promover un modelo de gestión adaptado a la conservación del ecosistema, lo que es fundamental para garantizar su futuro en buen estado.

2. Objetivo

Este documento está dirigido principalmente a las administraciones responsables de diseñar los nuevos Programas de Desarrollo Rural, pero también a todas aquellas otras organizaciones que puedan participar en los mismos.

Se pretende ofrecer una propuesta, sobre cómo puede tratarse la dehesa en la nueva programación española de desarrollo rural 2007-2013 y conseguir así cambios en el modelo de gestión que lleven a una mejora en su estado de conservación.

El argumento central de la propuesta es la necesidad de fundir el actual conjunto de medidas en un **programa integrado para la dehesa**, basado en una planificación territorial y con un objetivo principal, conseguir un buen estado de conservación de la dehesa como ecosistema al tiempo que se garantiza su viabilidad socioeconómica.

3. La dehesa y otros sistemas agrarios de alto valor natural en el contexto de la política europea

Desde hace tiempo, se reconoce el valor ambiental de los sistemas agrarios menos intensivos, caracterizados por una menor alteración del medio natural y un bajo uso de agroquímicos (Beaufoy et al., 1994). Dichos sistemas favorecen la conservación de importantes valores naturales (habitats y especies silvestres) y paisajísticos que, entre ellos, forman un pilar central del patrimonio rural europeo. Por ello, la dehesa aparece como un ejemplo modélico de sistema agrario de Alto Valor Natural (AVN).

Los sistemas agrarios AVN constituyen una pieza clave del Plan de Acción sobre la Biodiversidad de la UE y de la Estrategia Sobre la Diversidad Biológica y Paisajística (“PEBLDS” por sus siglas en inglés) del Consejo de Europa. Los gobiernos europeos se han comprometido a identificar los sistemas AVN para el año 2006 y a tomar medidas para apoyar su viabilidad económica y ecológica para el 2008 (Consejo de Europa, 2004).

La política agraria también concede cada vez más importancia a dichos sistemas. Las directrices preparadas por la Comisión Europea para guiar a los Estados Miembro en la elaboración de sus Estrategias de Desarrollo Rural (Comisión Europea, 2006) señalan que (1):

“Los sistemas agrarios de gran valor natural, importantes para la preservación de la biodiversidad y de los habitats, la protección del paisaje y la calidad de los suelos, suponen entre el 10 y el 30 % de la superficie agrícola total de la mayoría de los Estados miembro.”

El documento establece los sistemas AVN entre las prioridades para el Eje 2 del nuevo Reglamento de desarrollo rural (FEADER):

*“El Eje 2 consta de medidas destinadas a proteger y mejorar los recursos naturales así como a **preservar los sistemas agrarios y forestales tradicionales de gran valor medioambiental (...)**”*

*“los recursos que se asignen al **eje nº 2** deben utilizarse en **tres ámbitos comunitarios prioritarios: biodiversidad y preservación de los sistemas agrarios y forestales de gran valor medioambiental, agua, y cambio climático.**”*

1. DECISIÓN DEL CONSEJO sobre las directrices estratégicas comunitarias de desarrollo rural (Período de programación de 2007–2013). 20/02/2006.

4. La situación de los sistemas de Alto Valor Natural (AVN) en España

España destaca por las extensas superficies que acogen sistemas agrarios y forestales AVN. De hecho, gran parte de las áreas de secano y de montaña podrían considerarse actual o potencialmente AVN. Los datos de la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) indican que España podría ser el Estado Miembro que más superficie de alto valor natural posee en la UE, y ello constituye una especial responsabilidad en cuanto a la consecución de los objetivos europeos anteriormente mencionados.

La dehesa es uno de los sistemas AVN más extendidos y emblemáticos de la península ibérica, cuya gran superficie explica, en parte, la alta presencia de AVN mostrada en el suroeste español del mapa elaborado para la AEMA (ver abajo).

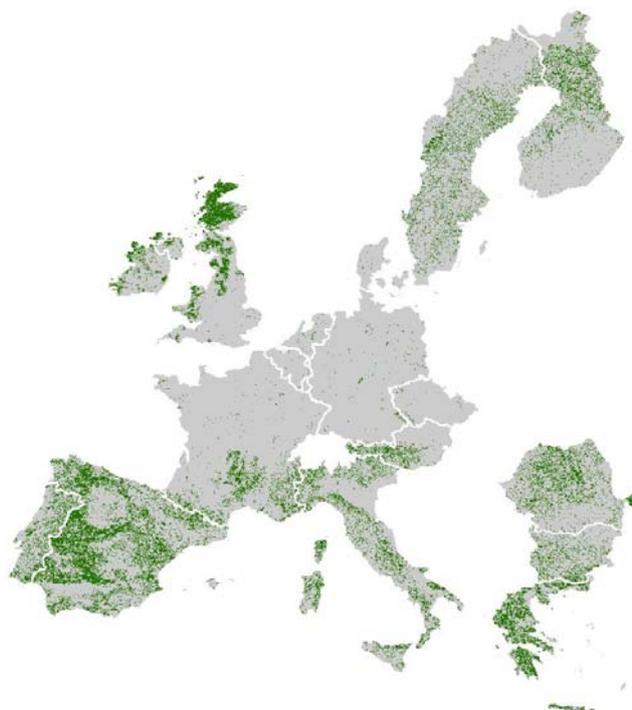
Desgraciadamente, también hay que señalar que España es uno de los Estados Miembro que menor uso ha hecho hasta ahora de las medidas de desarrollo rural para el mantenimiento de los sistemas AVN, tal y como señala la Agencia Europea de Medio Ambiente en su reciente informe (AEMA, 2004).

Además, un estudio del WWF identifica una serie de problemas en la programación española que van más allá del poco uso de medidas (Beaufoy et al, 2005). En el mismo se señala especialmente la falta de un análisis coherente de problemas y valores, y de concreción de objetivos, sobre todo en materia medioambiental.

Las organizaciones promotoras del presente informe creen que, dada su excepcional presencia en España y su enorme importancia en cuanto a objetivos medioambientales europeos, los sistemas AVN merecen un tratamiento particular y específico dentro de la programación española de desarrollo rural. Dicho tratamiento debe incluir la identificación de los principales usos AVN, un análisis de sus valores y tendencias, y la elaboración de objetivos concretos para cada sistema.

Como se ha mencionado anteriormente, el presente documento tiene como objetivo la presentación de una propuesta sobre cómo incorporar uno de estos sistemas, la dehesa, en los programas españoles 2007-13. Se hace especial hincapié en Extremadura y Andalucía, regiones con mayor superficie de dehesas y en las que hemos enfocado este documento, por disponer de mayor cantidad de información. El concepto básico que se presenta puede y debe también aplicarse a todos los principales sistemas AVN presentes en territorio español.

Primera estimación de la mínima superficie de sistemas agrarios de alto valor natural, utilizando la base de datos Corine.



Fuente: Andersen (ed.), 2003

5. La dehesa: aprovechamientos económicos y valores naturales

Como señalan Lavado Contador et al, existen multitud de definiciones del término “dehesa”: puede hacer referencia tanto a un ecosistema seminatural, como a un tipo de gestión humana sobre un ambiente, o a un modo de explotación de dicho sistema.

Campos Palacín (1992) define la dehesa como “*un sistema agroforestal cuyos componentes leñosos, pascícolas, ganaderos y agrícolas interactúan beneficiosamente en términos económicos y ecológicos en determinadas circunstancias de gestión*”, no obstante, advierte que las “circunstancias actuales” predominantes son las degradantes del suelo y la vegetación, debido a que priman los intereses económicos.

En este documento se utiliza el término dehesa en su sentido más amplio, para referirse a un complejo de usos del suelo muy extendido en el oeste y suroeste español y cuyas características comunes son el pastoreo extensivo y la presencia de arbolado. Dentro del conjunto de usos, estas características se manifiestan en formas variadas, dando lugar a situaciones que van desde el

bosque mediterráneo relativamente cerrado y pastoreado ocasionalmente, pasando por la “típica” dehesa de pastizales con un arbolado abierto, hasta tierras de cultivo donde el arbolado se ha reducido a un “salpicado” de encinas de muy baja densidad.

Aunque el aprovechamiento principal de la dehesa es la ganadería en sus varias formas (ganado bovino, ovino, caprino y porcino), ésta se combina con otras actividades, como el cultivo de cereales (normalmente para forraje y para combatir la invasión del matorral sobre los pastos), la extracción de corcho y leña, y la caza. También la actividad de observación de la naturaleza empieza a tener cierta relevancia en algunos lugares con presencia de especies emblemáticas, aunque de momento es una actividad bastante puntual.

Tradicionalmente, la dehesa tenía un uso mixto agro-silvo-pastoral. Hoy día se tiende más a la especialización, y el peso de cada aprovechamiento varía según la zona y la explotación; puede predominar el ganado (a veces mixto, pero cada vez menos), el corcho, la caza, etc., dependiendo del caso.

Cada uno de los habitats que componen la dehesa manifiesta importantes valores naturales y dichos habitats representan, en su conjunto, un ecosistema de altísima biodiversidad. Además, en las fincas de dehesa es típico encontrar un mosaico de habitats ya que los usos que en ella existen, no se extienden uniformemente por todo el territorio de la propiedad. La dehesa como tal está incluida en el Anexo 1 de la Directiva Habitats, junto con varios de los habitats forestales y acuáticos presentes dentro del complejo de usos (ver cuadros a continuación).

Aprovechamientos de la dehesa

| | |
|------------------------|--|
| <i>Ganadería</i> | Vacuno, ovino, caprino, porcino. Mixto o especializado. |
| <i>Cultivos</i> | Cebada, avena, otros cultivos forrajeros. |
| <i>Forestal</i> | Corcho. Leña y carbón vegetal. |
| <i>Caza</i> | Mayor y menor. |
| <i>Otros productos</i> | Miel. Recolección de hongos, trigueros. |
| <i>Ocio</i> | Observación de la naturaleza (sobre todo aves, mamíferos, paisajes). |

Habitats “Natura 2000” presentes en la dehesa (ejemplos principales)

| | |
|-------------------------------|---|
| <i>Forestales</i> | 9330 Bosques de <i>Quercus suber</i> 9340 Bosques de <i>Quercus ilex</i> 9240 Robledales de <i>Quercus faginea</i> 91E0 Bosques aluviales residuales (<i>Alnion glutinoso-incanae</i>) (hábitat prioritario) |
| <i>Herbáceos y matorrales</i> | 6310 Dehesas de <i>Quercus suber</i> y/o <i>Q. ilex</i> 6220 Zonas subestépicas de gramíneas y anuales (*hábitat prioritario) 4030 Brezales secos (*hábitat prioritario) |
| <i>Acuáticos</i> | 3170 Estanques temporales mediterráneos (*hábitat prioritario) |

La gama de especies de importancia europea presentes en zonas de dehesa es muy amplia. Quizás las más emblemáticas y conocidas sean las aves (por ejemplo, Águila imperial ibérica, Cigüeña negra, Grulla común, Elanio azul) y grandes mamíferos como el Lince ibérico. Este último tiene hoy día una población muy mermada, pero las administraciones españolas están comprometidas por la Directiva Habitats a recuperar la población que existía en los años 80. Según el Plan Forestal de la Junta de Extremadura, el hábitat potencial del lince en esta Comunidad Autónoma alcanza las 770.000 hectáreas (Junta de Extremadura, 2003).

Además de sus habitats y especies de importancia europea, y sus valores económicos y sociales, la dehesa aporta a la sociedad una serie de beneficios o “servicios”, entre ellos:

- Reducción del riesgo de grandes incendios asociados con el entorno forestal
- Conservación de suelos y de recursos hídricos
- Prevención de desertización en zonas de riesgo
- Absorción de CO₂
- Recurso para el ocio y el turismo de naturaleza
- Fuente de alimentos de calidad
- Conservación de patrimonio agro-cultural (pastoreo, trashumancia, etc.)

6. Problemas actuales de conservación en la dehesa

Un uso sostenible de la dehesa debe integrar la viabilidad socioeconómica de sus aprovechamientos con la conservación de sus habitats, especies y otros recursos naturales. El presente documento se centra principalmente en la conservación de valores naturales, entrando en menos detalle en aspectos socioeconómicos, dado que lo primero es el punto débil de los actuales programas de desarrollo rural, y reconociendo en cualquier caso que conservación de dehesas y viabilidad socioeconómica son inseparables.

Quizás los problemas medioambientales más ampliamente reconocidos de la dehesa sean la “seca” (deterioro y muerte de encinas y alcornoques producidos por una combinación de varios factores bióticos y abióticos), y la falta de regeneración del arbolado. Ambos problemas tienen, obviamente, repercusiones económicas claras y si no se actúa urgentemente para remediarlos, podríamos asistir a una pérdida masiva del arbolado de las dehesas en los próximos años. Los actuales programas de desarrollo rural de Extremadura y Andalucía hacen referencia a ambos problemas, achacando la falta de regeneración a una sobrecarga ganadera.

Según Hernández (1996), las densidades actuales del arbolado en las dehesas extremeñas se sitúan en el orden de 10-40 pies de encina por hectárea, cuando lo recomendable desde el punto de vista ecológico y económico sería cerca del doble. Así, por ejemplo, la densidad media de arbolado adulto en la

dehesa debe ser de unos 60 pies/ha, según Olea y San Miguel (2006), cifra a la que habría que añadir los pies que no han alcanzado la edad de madurez.

Se puede concluir que, en general, el arbolado de la dehesa actualmente dista mucho del estado de conservación favorable requerido por la Directiva Habitats, y que el modelo de gestión actual no es sostenible a largo plazo.

Sin embargo, la densidad y estado del arbolado no es el único tema que requiere atención si se quiere conseguir un uso sostenible de la dehesa garantizando la conservación de sus valores naturales. El estado de conservación actual de varias especies de fauna muy vinculadas a la gestión de la dehesa también es insatisfactorio.

Por ejemplo, la mayor población española de Cigüeña negra es la de Extremadura, donde su ciclo de vida está íntimamente ligado al alcornocal. Expertos en dicha especie han señalado un cambio en el modelo actual de gestión del alcornocal como uno de los requisitos para recuperar la población, actualmente catalogada como “en peligro de extinción”. Acciones como los desbroces mecanizados (la principal actividad financiada por las medidas forestales en Extremadura) cerca de sus lugares de nidificación, son una de las causas principales del declive de la especie (Pizarro, 2004).

A continuación se mencionan las principales prácticas de gestión o aprovechamiento que influyen en la sostenibilidad ambiental de la dehesa:

1) Sobrepastoreo: aunque en general la carga ganadera en las dehesas es extremadamente baja comparada con las cargas comunes en otras partes de la UE, muchas personas consultadas hacen referencia al fenómeno de las cargas excesivas, y a sus efectos perjudiciales para la regeneración del arbolado, y también para el buen estado de conservación del hábitat. Además de la carga total de ganado en una dehesa, otros factores claves parecen ser:

- El ganado está presente durante todo el año, cuando tradicionalmente se practicaba la trashumancia y por tanto los animales estaban ausentes durante los meses de verano cuando el recurso pascícola es menor.
- Las vallas han sustituido al pastor en muchas explotaciones, con la consecuencia de que el ganado pastorea libremente en lugar de ser guiado de manera controlada.
- El ganado vacuno ha ido sustituyendo al ovino y caprino. Las vacas son especialmente dañinas para los árboles pequeños, sobre todo en verano cuando faltan otros recursos pascícolas.
- En general, no se maneja el ganado en la dehesa de manera que favorezca la regeneración del arbolado (por ejemplo, acotando zonas durante varios años).
- Los planes de ordenación y gestión pastoral o silvopastoral son prácticamente inexistentes en las dehesas españolas.

2) *El laboreo: para sembrar cultivos herbáceos (principalmente para producir cultivos forrajeros) y, al mismo tiempo, “limpiar” la maleza tiene el efecto de frenar o impedir la regeneración:*

- El paso del arado, o de la grada, para desbrozar elimina los árboles nuevos.
- El arado daña las raíces superficiales de los árboles y puede contribuir a “la seca”.
- El laboreo que antes se realizaba cada 3-10 años, ahora se realiza más a menudo (anualmente) debido a la intensificación de la agricultura promovida por la PAC.
- Sin embargo, los cultivos en la dehesa no son perjudiciales en sí mismos: también contribuyen a la diversidad del ecosistema y pueden favorecer a ciertas especies (p. ej., el Elanio azul).

3) *La selvicultura y las actividades forestales: son necesarias para mantener los aprovechamientos y el arbolado, sin embargo se perciben ciertas prácticas inadecuadas y algunas altamente dañinas para el hábitat y sus especies, por ejemplo:*

- El desbroce mecanizado de grandes superficies puede causar importantes molestias a especies como la Cigüeña negra y el Lince ibérico, además de provocar erosión del suelo.
- Aunque un desbroce realizado en turno y manera adecuada reduce la competencia arbolado-matorral por agua y nutrientes y disminuye el riesgo de propagación de incendios, si al desbroce no le sigue una gestión adecuada del área (siembra de cereal o pastos para reducir el tiempo y superficie de suelo desnudo, pastoreo adecuado, etc.) generalmente se ha de recurrir a desbroces continuados e intensos que pueden dar lugar a pérdidas de vigor importantes en el arbolado.

Por otro lado, está comprobado que la presencia de una cierta cobertura de matorral favorece la supervivencia de las plántulas en los primeros años de vida frente a las sequías estivales y el diente del ganado.

- Las podas y la extracción de corcho también pueden causar molestias a la Cigüeña negra, Buitre negro y al Águila imperial ibérica cuando se llevan a cabo en árboles ocupados por sus nidos o cerca de ellos en épocas inadecuadas.
- Las podas excesivas o mal ejecutadas (para leña o carbón vegetal) dejan los árboles debilitados y más vulnerables frente a posibles factores externos como plagas y enfermedades. Si bien la necesidad de las podas de formación al comienzo de la vida del árbol, no se pone en duda, los ensayos realizados hasta la fecha sobre podas de mantenimiento no demuestran sus efectos en la mejora de la fructificación. Además, existe una carencia de personal cualificado para realizarlas. Por tanto, estas podas son discutidas y cuestionadas en el ámbito científico y técnico, muy especialmente en momentos como los actuales en los que se observa un progresivo deterioro de las masas de *Quercus*.

- El descorche también es una práctica que supone un estrés para el árbol (aumenta la pérdida de agua a través de la superficie descorchada) y aumenta la susceptibilidad a plagas y enfermedades a través de las heridas y las herramientas utilizadas si la operación de descorche no se realiza de una manera adecuada.
- La manera más extendida de “regenerar” el arbolado es mediante plantaciones, que se realizan muchas veces con eliminación de la vegetación existente (sobre todo matorral), en lugar de favorecer la regeneración natural con sus beneficios para la comunidad de flora y fauna, para los suelos y para el equilibrio de CO₂.

4) *La caza: la tendencia hacia la gestión de la dehesa para favorecer sus recursos cinegéticos conduce a importantes cambios en el hábitat:*

- En algunas fincas cinegéticas se mantiene una carga excesiva de caza mayor, lo que afecta a la calidad del hábitat, impidiendo, por ejemplo, la regeneración del arbolado.
- Los vallados pueden constituir una importante barrera para la fauna silvestre, cuando sustituyen a muretes tradicionales de piedra seca además de tener un gran impacto paisajístico.

7. Políticas que influyen sobre los problemas actuales

El modelo actual de gestión de la dehesa es el resultado de la incidencia de varios factores, entre ellos las tendencias socioeconómicas y las políticas agrarias, forestales y ambientales. Un ejemplo de las primeras es el aumento del coste de la mano de obra y la menor disponibilidad de la misma, que ha sido un factor clave en el declive del ganado mixto, del pastor y de la trashumancia, a favor del vallado y los piensos elaborados. En este documento nos concentramos más bien en el papel de las políticas, y en las posibilidades de mejorar su influencia sobre la gestión de la dehesa y la conservación de sus valores naturales.

7.1 El Primer Pilar de la PAC

El Primer Pilar de la PAC, dedicado a medidas de mercado, ha tenido un papel destacado en el modelo actual de gestión de la dehesa. Con las reformas de 2003 (que desvinculan las ayudas de la producción), ese papel cambia, pero no desaparece, particularmente en España, donde se mantienen parte de las subvenciones acopladas al ganado.

Según algunos estudios, las primas por cabeza de ganado han movido a los ganaderos a aumentar la carga ganadera en las dehesas por encima de lo económica y ecológicamente racional (CEAS Consultants and EFNCP, 1997). Además, las primas por vacuno han estado siempre muy por encima de las primas por ovino y caprino, en términos de €/UGM, lo que probablemente haya

contribuido a la fuerte tendencia de sustituir ganado ovino y caprino por vacuno, agudizando el problema de la regeneración de la dehesa.

En el modelo español de aplicación de las reformas del año 2003, las primas ganaderas se mantienen parcialmente acopladas a la producción. Aunque esta medida tiene el objetivo de evitar el abandono rural, las normas comunitarias requieren que el beneficiario del pago mantenga el mismo número de animales que en los años de referencia para poder cobrar la ayuda entera, lo que bloquea cualquier intento de reducir las cargas ganaderas.

A partir de 2005, se empezaron a aplicar a las ayudas directas de la PAC las Buenas Condiciones Agrarias y Medioambientales (BCAM) previstas en el Reglamento (CE) 1782/2003 del Consejo (de 29 de septiembre de 2003). Las BCAM se desarrollan en España mediante el Real Decreto 2352/2004, de 23 de diciembre, sobre la aplicación de la condicionalidad en relación con las ayudas directas en el marco de la política agrícola común. Dicho Real Decreto no define cargas ganaderas máximas, aunque menciona la posibilidad de que se definan a nivel local.

Es importante recordar que actualmente las cargas máximas definidas para las Buenas Prácticas Agrarias (BPA) en el Real Decreto 708/2002 en relación con ayudas del Segundo Pilar, y que serán sustituidas a partir de 2007 por las BCAM, distan mucho de la realidad de los pastizales de secano del tipo de los que se encuentran en la dehesa. En dicho RD se fijan cargas máximas entre 0,45 y 0,75 UGM/ha, según la precipitación media de la zona. Dichas cifras son excesivamente elevadas, dado que las cargas típicas admisibles en zonas de dehesa suelen estar por debajo de las 0,25 UGM/ha.

A la vista de lo anterior, debería llevarse a cabo una revisión del Real Decreto 2352/2004, para que sea obligatoria por parte de las CCAA la definición de cargas máximas adaptadas a las condiciones ecológicas locales (variabilidad del clima, de los suelos, etc.) en su desarrollo de las BCAM a nivel regional. En lugar de utilizar los umbrales excesivamente altos de la BPA actual, deberían definirse cargas adaptadas a las realidades ecológicas de las dehesas.

En cuanto a los cultivos herbáceos, puede que el desacoplamiento de la ayuda en un 75% conduzca a una disminución de la superficie de cultivos, sobre todo en los suelos más pobres y en las zonas de menor precipitación. En la práctica, las futuras tendencias dependerán en gran parte del coste relativo del cultivo de forraje comparado con el coste de adquirirlo en el mercado. Los efectos ambientales de una disminución de la superficie cultivada son difíciles de predecir. Por una parte, puede haber beneficios para la conservación del suelo y del arbolado. Por otra parte, la eliminación total de los cultivos daría lugar a una pérdida de hábitat para ciertas especies, como el mencionado Elanio azul.

En conclusión, para abordar uno de los principales problemas actuales de la dehesa, deberían introducirse cambios en el modelo de aplicación de las reformas del año 2003 para adaptarse a las necesidades de conservación de esos ecosistemas. Estos cambios deben conseguir:

- Equilibrar el nivel de las ayudas y de desacoplamiento entre el vacuno y el ovino/caprino.
- Introducir un mecanismo que haga posible la reducción de la carga de ganado vacuno en una explotación sin pérdida de ayudas de la PAC.
- Requerir a las CCAA la definición de cargas máximas adaptadas a las condiciones ecológicas locales en el contexto de las BCAM, modificando la condicionalidad aplicable a los pagos directos de la PAC.

7.2 El Segundo Pilar: Desarrollo Rural

El Reglamento de Desarrollo Rural 1257/99 (vigente en el periodo 2000-06) consiste en un amplio “menú” de medidas, que incluye las ayudas a las inversiones en explotaciones agrarias, la forestación de tierras agrarias, las ayudas agroambientales y medidas dirigidas al desarrollo local, entre otras. El modelo de aplicación en España convierte dicho “menú” en una serie de acciones sectoriales, por ejemplo, ayudas a los regadíos, a la forestación y la silvicultura, a la transformación de productos agrarios, etc.

Una explotación de dehesa puede recibir ayudas de muchos tipos, pero dentro de la programación actual, son las medidas forestales las que más se aplican a dicho uso del suelo. En Andalucía y Extremadura, el conjunto de medidas forestales (forestación de tierras agrarias y gestión forestal) tiene un gran peso en los programas de desarrollo rural, muy por encima de medidas como las agroambientales o las ayudas dirigidas a la conservación de la naturaleza.

En los últimos años, las plantaciones nuevas, principalmente de alcornoques y encinas, han absorbido una parte importante de los fondos de desarrollo rural en las dos Comunidades, con un alto coste en subvención pública por hectárea plantada. De todas formas y aunque la mayoría de los expedientes del Programa de Forestación en Tierras Agrarias en Andalucía coinciden con áreas adehesadas, en general no se han acogido a las ayudas dehesas con aprovechamiento ganadero, ya que para muchos propietarios de fincas no es factible la restricción casi total al pastoreo de parte de la explotación (Navarro et al., 2006).

En ambas Comunidades Autónomas, las ayudas a la gestión forestal incluyen subvenciones para actividades selvícolas (podas, desbroces, etc.) además de la densificación de dehesas degradadas y la mejora de infraestructuras, en forma de caminos y puntos de agua. La regeneración natural también es subvencionable, aunque en la práctica el sistema de ayudas está más encaminado a la plantación.

En Andalucía han existido dos medidas agroambientales enfocadas a la dehesa (Reglamento 2078/92 y Reglamento 1257/99) que han tratado de incentivar una gestión adecuada de los recursos. Las ayudas asociadas a dichos programas, se obtenían previa firma de un contrato para cinco años en el que el propietario se comprometía a realizar un pastoreo y unas labores de mantenimiento del arbolado adecuados, una ordenación y control del estrato

arbustivo, etc. Además existían una serie de ayudas complementarias para sustituir los cultivos herbáceos por cultivos forrajeros o pastizales, mejora de los pastizales a través de la fertilización y siembra de pastos, ayudas a la regeneración del arbolado, ayudas al mantenimiento de elementos singulares de interés, etc. La ayuda estaba orientada al apoyo a la gestión de una dehesa en sentido amplio.

Además, Andalucía contaba con otras ayudas relacionadas con la dehesa como las de producción ecológica y razas autóctonas en peligro de extinción.

En Extremadura las únicas medidas agroambientales de relevancia para la dehesa son la de razas de ganado en peligro de extinción, y la de producción ecológica, un conjunto de medidas totalmente insuficientes para abordar los retos de conservación y sostenibilidad de la dehesa.

Desde luego algo debe de fallar cuando la dehesa continúa su lento pero progresivo declive, sin que ninguna política de ayudas haya contribuido a detenerlo. Los propietarios se quejan de la complejidad de las diferentes líneas de ayuda, de su falta de adaptación a la gestión de un sistema ya de por sí tremendamente complejo, de los múltiples permisos exigidos y de la falta de continuidad en los presupuestos. Las ONG protestan contra plantaciones, desbroces y otras acciones que a veces no tienen sentido ni ecológico ni económico. A pesar de haber plantado muchos árboles, el estado de conservación general de las dehesas existentes no se considera favorable (ver por ejemplo WWF/Adena, 2005).

Las dehesas de Andalucía y Extremadura necesitan otro tipo de política para conseguir un estado de conservación favorable (WWF/Adena, 2005). En lugar de subvencionar una serie de acciones estándares y separadas (plantar, desbrozar, vallar, etc.), la política para las dehesas debería ir encaminada a la gestión planificada e integrada, mediante un programa integrado de medidas que permitiese la viabilidad económica de un modelo de explotación ganadera y forestal tendente a la mejora del arbolado y a la conservación de sus componentes naturales (habitats, especies, suelos). Este apoyo debería articularse y regularse mediante un contrato de gestión entre administración pública y propietario, tal como se presenta más abajo. En este sentido nos parece interesante como punto de partida la experiencia que supuso la primera ayuda a la dehesa que se realizó en Andalucía.

8. Propuestas para la dehesa en los programas de desarrollo rural 2007-13

Hay una serie de pasos básicos que sería necesario seguir para conseguir programas de desarrollo rural eficaces, que deberían aplicarse al caso de la dehesa con vistas a la nueva programación 2007-13. Se trataría de:

- Analizar la situación actual y los motivos que han conducido a ella
- Establecer los objetivos que se quieren alcanzar

- Diseñar y aplicar las medidas más adecuadas para conseguir esos objetivos: el **Programa Integrado para la Dehesa**
- Llevar a cabo un seguimiento de resultados para saber si las medidas están funcionando.

8.1 Analizar la situación y establecer objetivos

La definición de objetivos es uno de los aspectos más débiles de los actuales programas de desarrollo rural en España. Para la nueva fase de programación 2007-13, la Comisión Europea hace mucho hincapié en la necesidad de definir objetivos que concuerden con las principales políticas de la UE, entre ellas, la de medio ambiente. Así, las medidas que se pongan en marcha deben estar diseñadas para conseguir objetivos concretos y medibles.

Su elaboración debe basarse en un análisis exhaustivo de problemas y oportunidades, algo que también brilla por su ausencia en los programas españoles actuales. No se aprecia una base coherente para las medidas que se aplican. Por ejemplo, los documentos de programación para Extremadura no analizan la situación de la dehesa en esta Comunidad. Solamente señalan el problema de la falta de regeneración del arbolado debida al ganado. Sin embargo, el programa no incluye ninguna medida para tratar dicho problema.

La programación para 2007-13 debe hacerse de forma diferente. Las dehesas necesitan un análisis y diagnóstico previo de su situación socioeconómica y ecológica, basado en la información disponible y en las opiniones de expertos independientes, entre ellos los propios gestores de la dehesa. Los talleres mixtos en el ámbito local pueden ser muy útiles en este sentido, al centrarse en las realidades sobre el terreno y evitar las posturas “en defensa de intereses”, frecuentes en las reuniones entre representantes de organizaciones nacionales o regionales. Para las recomendaciones detalladas de un taller local sobre la dehesa, ver WWF/Adena (2005).

De dicho análisis deben obtenerse objetivos a distintos niveles. A continuación se presentan unos ejemplos del tipo de objetivos que se necesitarían aunque, obviamente, sería imprescindible elaborar dichos ejemplos en más detalle.

Objetivos generales

- “Adaptar los modelos actuales de gestión (agraria, forestal, cinegética) para hacerlos sostenibles en términos socioeconómicos y ecológicos”.

La meta a corto plazo podría ser conseguir este objetivo sólo dentro de los lugares Natura 2000, pero a más largo plazo debería aplicarse a todas las dehesas.

Se necesitarán indicadores para medir la sostenibilidad tanto socioeconómica como ecológica.

- “Acordar una estrategia oficial para las dehesas, elaborada conjuntamente por las administraciones públicas de agricultura y medio

ambiente y organizaciones privadas implicadas, con el fin de promover el objetivo de la sostenibilidad mediante un paquete de medidas comunes de aplicación en todas las regiones con superficies significativas de dehesa”.

Objetivos socioeconómicos

- “Promover la viabilidad socioeconómica de un modelo de gestión mixta y sostenible de la dehesa, mediante una combinación de producción de calidad y de apoyo público en reconocimiento de los servicios que la dehesa aporta a la sociedad”.
- “Abrir nuevas vías de comercialización de los productos de la dehesa como producto de un sistema de Alto Valor Natural, por ejemplo implantando la certificación FSC y las denominaciones geográficas”.
- “Promover la transformación local de los productos de la dehesa”.

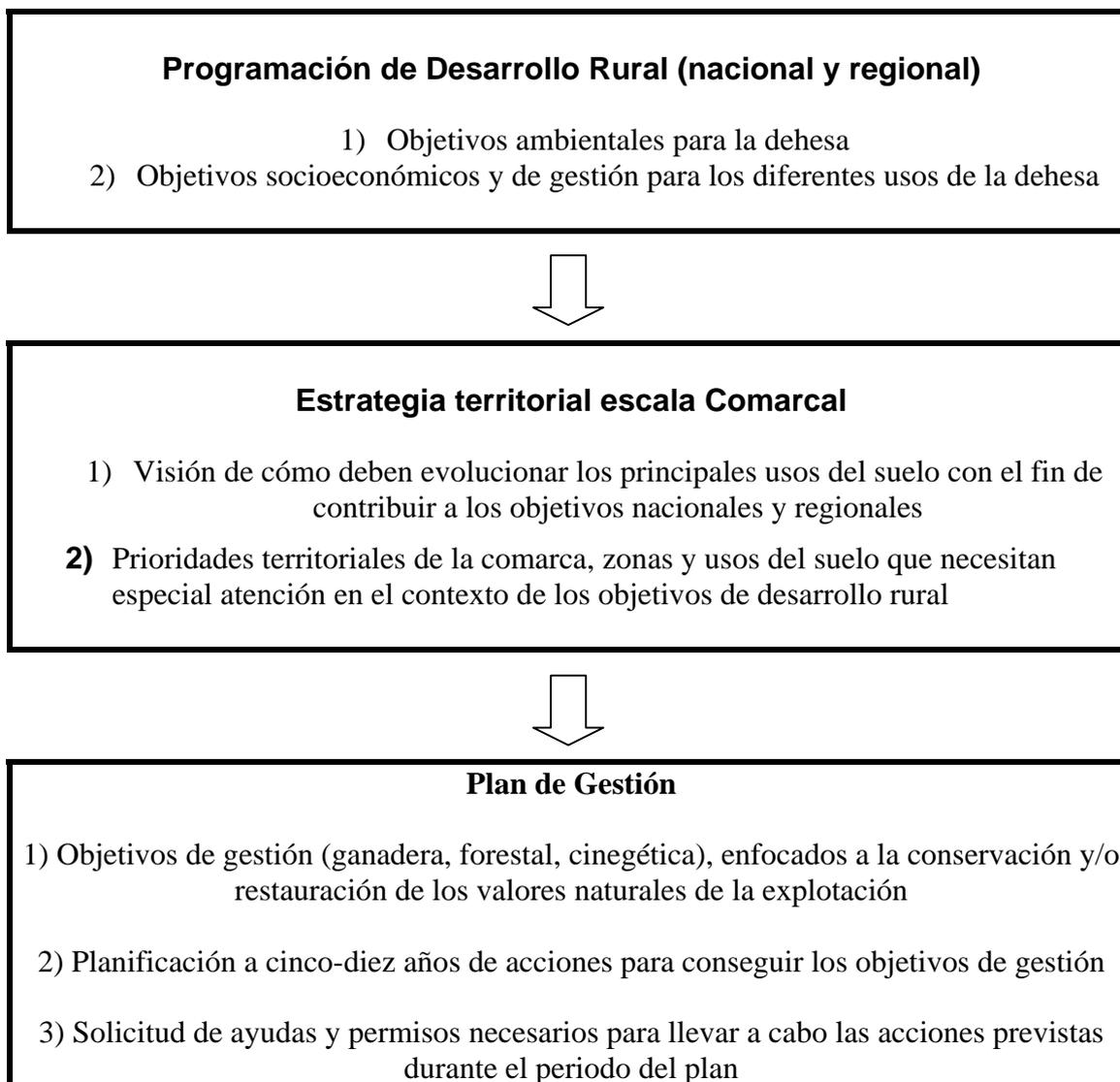
Objetivos ambientales

- “Conseguir un estado de conservación favorable (en los términos establecidos por la Directiva Habitats de la UE) para los habitats y especies de la dehesa”.
- Deben establecerse metas iniciales en un plazo de 10 años para una serie de especies prioritarias (por ejemplo, Lince ibérico, Cigüeña negra, etc.).
- Elaborar objetivos relacionados con la conservación del suelo y la adaptación al cambio climático.

Además de estos objetivos generales, es necesario definir objetivos territoriales a escala comarcal, con una visión de cómo deben evolucionar los principales usos del suelo con el fin de contribuir a los objetivos regionales, nacionales y europeos. Por ejemplo, ¿Qué zonas deben dejar de cultivarse con el fin de conservar suelos? o ¿Dónde serían más beneficiosas en términos ambientales las nuevas forestaciones?, etc. Así, será imprescindible contar con una herramienta estratégica de este tipo a la hora de dirigir las medidas de desarrollo rural acorde con las realidades territoriales previstas durante el periodo del plan.

Cuadro 1

Esquema del proceso de planificación propuesto



8.2 Programa Integrado para la Dehesa

Como se ha presentado en el capítulo 6, la problemática del manejo y conservación de la dehesa es compleja. Hay una serie de prácticas de gestión que pueden ser perjudiciales o beneficiosas para la conservación de los valores naturales, según la forma en que se ejecuten.

El problema con el sistema actual de ayudas “verticales”, dirigidas a subvencionar acciones individuales como son los desbroces, las podas, la forestación de tierras agrícolas, o el hecho de tener una vaca nodriza, es precisamente que incentivan la realización de dichas acciones de manera poco

integrada, sin tener un objetivo final para la gestión del conjunto del ecosistema.

La propuesta que se presenta a continuación pretende fundir las ayudas en un programa integrado, al que se accedería mediante un contrato de explotación. Además, destaca la necesidad de elaborar planes de gestión como requisito para ser beneficiario de este programa, en lugar de primar acciones concretas sin una planificación previa.

En el **cuadro 2** se presenta un esquema del Programa Integrado para la Dehesa propuesto y del proceso para su diseño.

8.2.1 Contrato de Explotación

El objetivo de este contrato es **promover la gestión integrada de la explotación y facilitar a la administración y a los beneficiarios la tramitación y aplicación de las ayudas.**

El contrato de explotación es un instrumento **voluntario**, y sería el marco administrativo de todas las ayudas de desarrollo rural solicitadas, y también de sus correspondientes permisos, permitiendo al beneficiario una continuidad y seguridad para varios años (cinco, por ejemplo), durante los cuales llevaría a cabo las acciones recogidas en su plan de gestión sin tener que estar pendiente de convocatorias. En un futuro, el contrato podría ampliarse para cubrir también otras ayudas, como las del Primer Pilar entre otras.

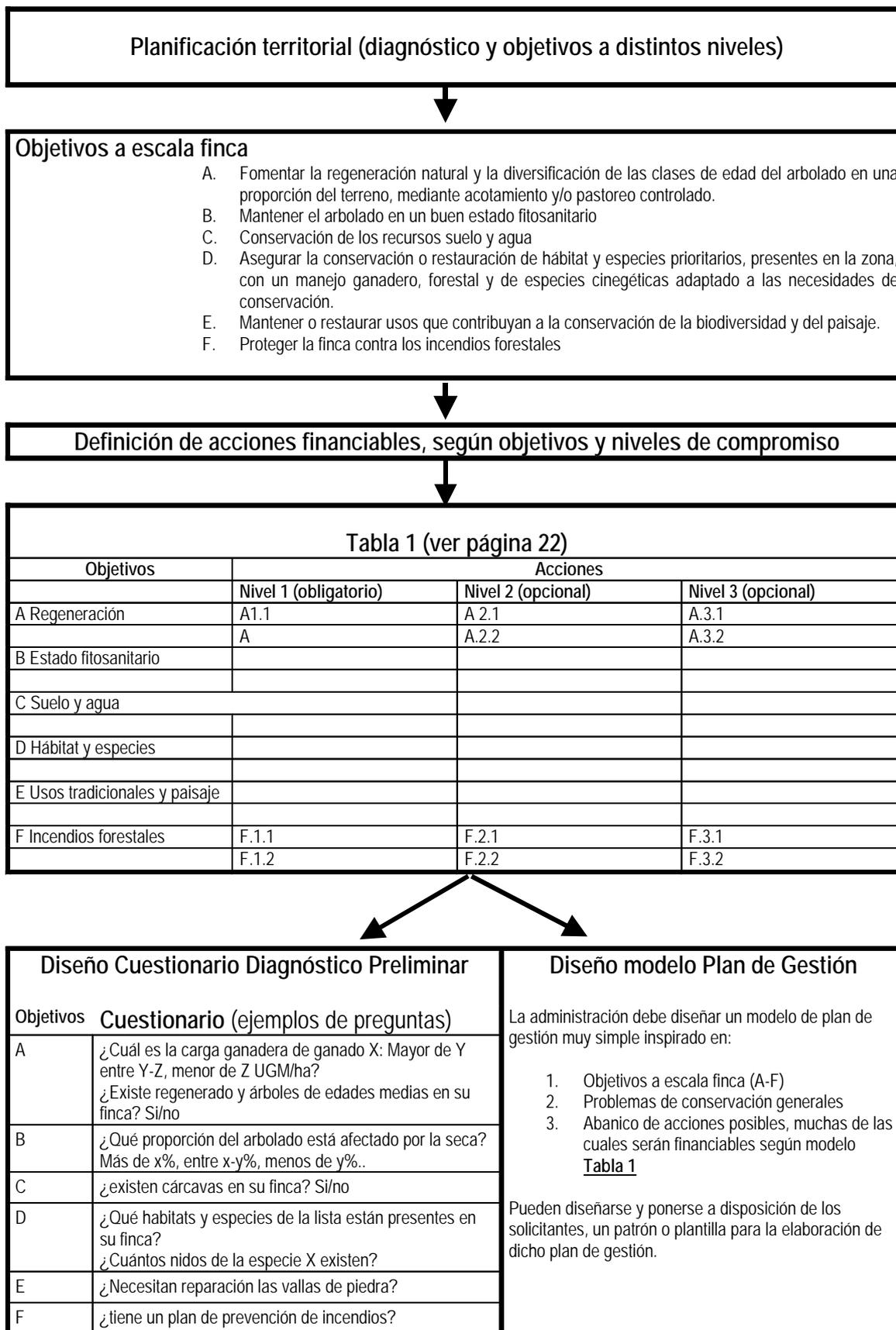
El contrato incluiría todos aquellos **compromisos** o actuaciones a realizar en la finca a los que voluntariamente se adhiere el propietario, necesarios para mantener o mejorar los valores ambientales y socioculturales de la explotación. Por el cumplimiento de los mismos percibirá una compensación económica.

El contrato de explotación exigiría realizar **un diagnóstico previo de los valores de conservación y de los principales problemas o carencias asociados**, como base para elaborar **un plan de gestión**, como se explica más ampliamente en los epígrafes siguientes.

Las ayudas consistirían en un **pago anual de tipo agro-silvo-ambiental durante cinco años**, complementado por ayudas puntuales para inversiones excepcionales previstas dentro del contrato de explotación. Los pagos compensatorios dentro de los lugares Natura 2000 se añadirían al pago agro-silvo-ambiental en casos especiales, en los que el plan de gestión del espacio protegido impusiera restricciones específicas que implicasen un coste adicional para el gestor.

Cuadro 2

DISEÑO DEL PROGRAMA INTEGRADO PARA LA DEHESA, esquema de la propuesta



8.2.1.1 Actuaciones a incluir en el contrato²

El contrato cubriría una serie de actuaciones o compromisos encaminados a lograr los objetivos ambientales señalados para la explotación en su Plan de Gestión.

Dichos compromisos y acciones a incluir en el contrato pueden derivar de las diversas medidas del **Eje 2 del Reglamento de Desarrollo Rural**, buscando en cualquier caso la sinergia, complementariedad y coherencia con las actuaciones de los otros ejes del Reglamento que pudieran también ponerse en marcha en la explotación.

A continuación se presenta una propuesta del paquete de ayudas, citando los artículos del FEADER (Comisión Europea, 2005b), relacionados con las ayudas³:

- **Artículo 24.** 80% del **coste de asesoramiento** para la redacción de un plan de gestión, con un límite de importe subvencionable de 1.500 euros por explotación.
- **Artículos 39 y/o 47.** Un pago anual agro-silvo-ambiental en función del contrato de gestión dirigido al mantenimiento y mejora de los valores ambientales de la explotación. **Las actuaciones deben orientarse como mínimo a conseguir los siguientes objetivos:**
 - A. Fomentar la regeneración natural y la diversificación de las clases de edad del arbolado en una proporción del terreno, mediante acotamiento y/o pastoreo controlado.
 - B. Mantener el arbolado en un buen estado fitosanitario
 - C. Conservación de los recursos suelo y agua
 - D. Asegurar la conservación o restauración de hábitat y especies prioritarios, presentes en la zona, con un manejo ganadero, forestal y de especies cinegéticas adaptado a las necesidades de conservación.
 - E. Mantener o restaurar usos que contribuyan a la conservación de la biodiversidad y del paisaje.
 - F. Proteger la finca contra los incendios forestales

Para cada uno de estos objetivos, la administración autonómica debe definir un conjunto de acciones que podrían incluirse en cada uno de los **niveles de exigencia y compromiso** propuestos en el **epígrafe 8.2.1.2.**

² El modelo de contrato propuesto está adaptado para explotaciones de dehesa. Este modelo puede aplicarse a otro tipo de explotación, seleccionando aquellas medidas del Reglamento 1698/2005 más adecuadas para el logro de los objetivos de conservación detectados en el diagnóstico de la explotación y recogidos en su Plan de Gestión.

³ Se incluyen en este apartado las ayudas consideradas más relevantes para conseguir los objetivos de conservación, correspondiendo principalmente al Eje 2 del Reglamento 1698/2005. Otras medidas del resto de ejes del Reglamento serían susceptibles de ser incluidas en el contrato, con objetivos de mejora de la viabilidad económica de las explotaciones, diversificación de las rentas, etc.

Por ejemplo, desbroces selectivos, diversificación de las especies presentes, restauración de hábitats y especies de zonas húmedas y riberas. En la **Tabla 1** (página 22) se recogen ejemplos de posibles acciones agrupadas por objetivos y niveles de compromiso.

- **Artículo 37. Ayudas para compensar dificultades naturales.** Priorizándose la puesta en marcha de esta medida entre aquellas explotaciones ubicadas en zonas de montaña o con limitaciones especiales, sobre la base de criterios agronómicos y ambientales, y no según criterios socioeconómicos.
- **Artículo 38. Pagos compensatorios “Natura 2000”** en el caso de que el plan de gestión del espacio (ZEC/ZEPA) imponga restricciones *adicionales* a los compromisos cubiertos por el contrato de gestión, y que impliquen un coste *significativo*.
Si no existiesen estos planes de gestión, y con el objetivo de promover prácticas agrarias favorables a los objetivos de conservación de estas zonas, debe darse prioridad a los contratos en las explotaciones de interés por sus especiales valores de conservación en el espacio Natura 2000.

Igualmente se podrán considerar dentro de este apartado las **ayudas relacionadas con la Directiva 2000/60/CE** (Directiva Marco de Aguas), cuando los Planes de Gestión de Cuenca incluyan compromisos que restrinjan o limiten la actividad agraria.

- **Artículo 40. Ayudas relativas al bienestar de los animales,** para compensar aquellas actuaciones incluidas en el Plan de Gestión dirigidas a incrementar o mantener el bienestar de los animales en la explotación.
- **Artículo 41. Ayudas a inversiones no productivas** incluidas en el plan de gestión, que sean necesarias para conseguir los objetivos ambientales del plan y que impliquen un coste adicional excepcional. Por ejemplo, desbroces manuales de superficies extensas, restauración de hábitats específicos, restauración de muretes de piedra seca.
- **Artículo 44. Primera implantación de sistemas agroforestales en tierras agrícolas.** Para favorecer la creación de este tipo de sistemas en zonas o parcelas de la explotación con uso actual agrícola exclusivamente. Permitirán el aumento de superficie adhesionada, incrementando la diversificación de las producciones en la explotación.

Pueden asimismo incluirse en el contrato otras ayudas del resto de los Ejes del FEADER, en este caso sería reseñable la destinada a **Información y Formación Profesional (art. 21)**. Una medida de este tipo facilitaría la puesta en marcha de nuevos métodos de producción en las explotaciones, una gestión ambiental más adecuada en las mismas, etc.

8.2.1.2. Niveles de compromiso o exigencia de las acciones financiadas

El modelo de contrato propuesto contempla 3 niveles de compromiso, de acuerdo a las características de las acciones a realizar por el beneficiario:

- **Un nivel básico**, en el que se incluyen las prácticas encaminadas a solucionar los problemas básicos de la dehesa, en cuanto a conservación y mejora de recursos naturales (suelo y agua), biodiversidad (habitats y especies) y paisaje. En este nivel se recogen las acciones y compromisos más importantes, necesarios para asegurar unos mínimos de conservación. Estos compromisos tendrán carácter obligatorio y deberán ser respetados y ejecutados por todos los beneficiarios del contrato.
- **Nivel medio**, con compromisos más exigentes y acciones quizá más complejas, a los que el beneficiario puede acceder, siempre que haya realizado los de carácter básico obligatorios o se comprometa a ejecutarlos en el plazo de vigencia del contrato. En este nivel, el beneficiario podrá elegir una o varias acciones subvencionables.
- **Nivel alto**, máximo nivel de compromiso. Con compromisos diseñados para conservación de especies de elevado interés ambiental, prácticas agrarias como Producción Ecológica etc. En este caso, las acciones también serán voluntarias salvo que la legislación obligue a alguna en concreto. Puede exigir formación específica para el cumplimiento de determinados compromisos.

La **Tabla 1** (página 22) ilustra este esquema con algunos ejemplos de posibles acciones, presentados a título puramente orientativo.

En este sentido, WWF/Adena considera **imprescindible un debate dentro de las administraciones en el que, junto con los grupos de interés principales, se decidan las acciones y compromisos que deben exigirse, compensarse o incentivarse en las dehesas.**

También hay que señalar que este modelo propuesto de niveles de compromiso no exime a los beneficiarios de las ayudas del cumplimiento de las BCAM, en los casos en los que se exijan legalmente.

Por otro lado, como se ha dicho varias veces en este documento, las BCAM, son insuficientes y habría que revisar la normativa que las regula para obligar al establecimiento de cagas ganaderas máximas según regiones y condiciones ecológicas locales.

Tabla 1.

Esquema propuesto para organizar las acciones a realizar por el beneficiario de las ayudas, ordenados según niveles de compromiso o exigencia. Las acciones propuestas son orientativas, y es necesario un debate en cada región para detallar y definir coherentemente el esquema propuesto

| Objetivos ambientales a escala finca | Nivel 1 de compromiso | Nivel 2 de compromiso | Nivel 3 de compromiso |
|---|--|--|---|
| <p>Asegurar la regeneración del arbolado y la diversidad de clases de edad</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Controlar la carga ganadera, acotando al ganado x% de la superficie de la finca durante y años (dependiendo de la especie) - Etc..... | <ul style="list-style-type: none"> - Suplementación del ganado con abundante fibra en los meses de agostamiento del pasto, en las zonas no acotadas - Utilización de piensos sin urea y/o con fuentes de materia nitrogenada -En zonas acotadas, limpiar manualmente el matorral alrededor de árboles jóvenes cada x tiempo. - En zonas no acotadas, usar protectores para árboles jóvenes y desbrozar manualmente alrededor de las mismas. - Sembrar, plantar y proteger plantas en baja densidad para asegurar el éxito de la reforestación | <ul style="list-style-type: none"> - Retirar el ganado de la explotación mediante la trashumancia o trasterminancia -Desbroces manuales de superficies extensas - Etc... |
| <p>Mantener el arbolado en un buen estado fitosanitario</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Ejecución correcta de las podas de formación: desinfectado de herramientas, aplicación de cicatrizante etc. - No laboreo del terreno bajo la copa del árbol ni en un radio de X m - Etc... | <ul style="list-style-type: none"> -No realizar podas de mantenimiento -Realizar inventario de daños fitosanitarios (por ejemplo, según manual buenas prácticas) - Etc... | <ul style="list-style-type: none"> - Aplicación del manual de buenas prácticas contra la Seca. - Etc... |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Conservación de los recursos Suelo y Agua | <ul style="list-style-type: none"> - Mantenimiento de la vegetación asociada a cursos de agua (incluyendo los temporales) - Si se realiza laboreo, que sea en pendientes menores del 15% y dejando como mínimo 3 años sin laborear el suelo - Dejar de cultivar tierras con más de 20% pendiente | <ul style="list-style-type: none"> - No utilización de productos fertilizantes - Corrección de cárcavas y barrancos - Siembra con pastos permanentes - Etc... | <ul style="list-style-type: none"> - Plantación de especies de ribera con protectores. - Etc... |
| Mantener o mejorar el estado de habitats y especies | <ul style="list-style-type: none"> - Elaborar un mapa sencillo y descripción de los habitats y especies de la Directiva Hábitat presentes en la finca - Diseñar un plan sencillo con actividades encaminadas a mantener o mejorar el estado de conservación de los habitats y especies de la Directiva Hábitat presentes en la finca - Establecer una zona de no intervención en un radio de 500 metros alrededor de los nidos de cigüeña negra, águila imperial, buitre negro | <ul style="list-style-type: none"> - Etc.. | <ul style="list-style-type: none"> -Restaurar el hábitat de la especie X -Sustituir vallados por otros más permeables a la fauna silvestre - Plantaciones no productivas para aumentar la biodiversidad - Etc.. |
| Mantener o restaurar los usos tradicionales y el paisaje | | | <ul style="list-style-type: none"> - Restaurar muros de piedra seca |
| Protección contra incendios | <ul style="list-style-type: none"> - Mantener los bordes de caminos y carreteras limpios de vegetación herbácea o arbustiva | | |

8.2.1.3. Acceso al contrato de explotación

Todo aquel que desee acceder al contrato debe, previamente, responder a un cuestionario preparado por la administración que le proporcionará un **diagnóstico preliminar de los valores de conservación, y de los principales problemas o carencias asociados, que deberá considerar posteriormente en su plan de gestión.**

El objetivo de este diagnóstico preliminar es que el solicitante reconozca el estado de conservación de su finca y acepte la necesidad de realizar actuaciones encaminadas a su mejora. Al mismo tiempo, la administración dispondrá de información muy útil para orientar el seguimiento de las ayudas y los programas.

De acuerdo a dicho diagnóstico, el solicitante identificará ya algunas de las acciones encaminadas a conseguir un buen estado de conservación de su finca y que podrán ser financiadas durante el primer año de contrato, mientras elabora su Plan de Gestión.

El cuestionario estará diseñado para responder preguntas relacionadas con cada uno de los objetivos generales que deben perseguirse en cada unidad de gestión o finca, identificados por las letras A, B, C, D, E y F en el epígrafe 8.2.1.1.

8.2.2 Plan de gestión

Para participar en el programa, el titular de la finca debe comprometerse a realizar y presentar un plan de gestión de la explotación para diez o quizá cinco años, con enfoque de gestión integrada de los diferentes usos de la dehesa. Dicho plan de gestión debe:

- Redactarse durante los primeros seis meses (o primer año) de contrato
- Ser sencillo.
- Recoger un diagnóstico más o menos desarrollado de los hábitats y especies identificados como prioritarios por las administraciones regional, nacional y europeas (por ejemplo, en las Directivas Aves y Hábitat), así como de los recursos suelo, agua y paisaje.
- Señalar una serie de objetivos ambientales concretos (por ejemplo los identificados por las letras A, B, C, D, E y F en el capítulo 8.2.1.1), acordes con los objetivos establecidos por la administración a escala comarcal y superiores.
- Incluir las principales actividades de la explotación integrando los objetivos agrícola, ganadero, forestal y cinegético con los objetivos ambientales citados.
- Las actividades potencialmente subvencionables, serán las que estipule la administración regional en su modelo de Contrato de Explotación. En

la **Tabla 1** (página 22) se hace una propuesta orientativa con algunos ejemplos.

El coste de asesoramiento o preparación del plan de gestión debe ser financiado por un pago específico, con cargo al FEADER, dentro del contrato (ver servicios de asesoramiento más abajo).

Es importante indicar que no estamos proponiendo la elaboración de un *clásico* proyecto de ordenación o plan técnico forestal, cuya existencia y aplicación sería deseable siempre, sino una herramienta mucho más sencilla de planificación, que contemple los principales problemas de conservación identificados y soluciones concretas para abordarlos.

En el **cuadro 3** se presenta un esquema del Programa Integrado para la Dehesa con una propuesta orientativa de un modelo de Plan de Gestión.

Por otro lado, debe promoverse, sin duda, la elaboración y aplicación de un proyecto de ordenación o plan técnico, siempre integrando las distintas actividades y aprovechamientos de la finca. Su elaboración podría ser cubierta por una ayuda específica y su existencia podría premiarse a la hora de recibir ayudas en el marco del contrato de explotación.

8.2.3 Servicios de asesoramiento

Según las experiencias de muchos países, los objetivos ambientales se consiguen mejor mediante el diálogo y cooperación con las personas responsables de gestionar el territorio, que por la imposición de restricciones “desde arriba”.

Los servicios de asesoramiento previstos en el nuevo reglamento de desarrollo rural FEADER tienen un papel potencialmente muy importante en cuanto a la mejora de la eficacia de las medidas que se aplican en la dehesa.

Hoy día, los servicios de extensión agraria en España tienen un papel pasivo, básicamente de administración y control de ayudas. Carecen de una función proactiva, de salir al terreno para promover medidas y nuevos modelos de gestión.

Deben establecerse nuevos servicios de asesoramiento, complementarios a los servicios administrativos actuales. Los nuevos servicios deben ser organizados a nivel comarcal por entidades independientes (asociaciones de productores, empresas, ONG, Grupos de Acción Local), contar con técnicos formados en diversas disciplinas (agraria, ambiental), y contratarse mediante convocatoria durante periodos de varios años.

Estos tendrían la función de promover el nuevo programa integrado para la dehesa entre los propietarios de dehesas. Deberán establecerse metas en cuanto al número de explotaciones a visitar y de contratos a firmar.

8.2.4 Seguimiento y mecanismos de control

Con el objetivo de facilitar a la Administración el control del cumplimiento de los compromisos del contrato, el beneficiario del mismo se comprometerá a llevar en todos los casos un **Cuaderno de Explotación**. En dicho cuaderno se incluirán todas las actuaciones realizadas en la explotación (labores, tipo de productos empleados, dosis, fecha de realización), incluyendo una contabilidad adecuada (con las pertinentes facturas).

La implantación de los sistemas de trazabilidad, obligatorios desde 2005, permitirá facilitar el control de las administraciones.

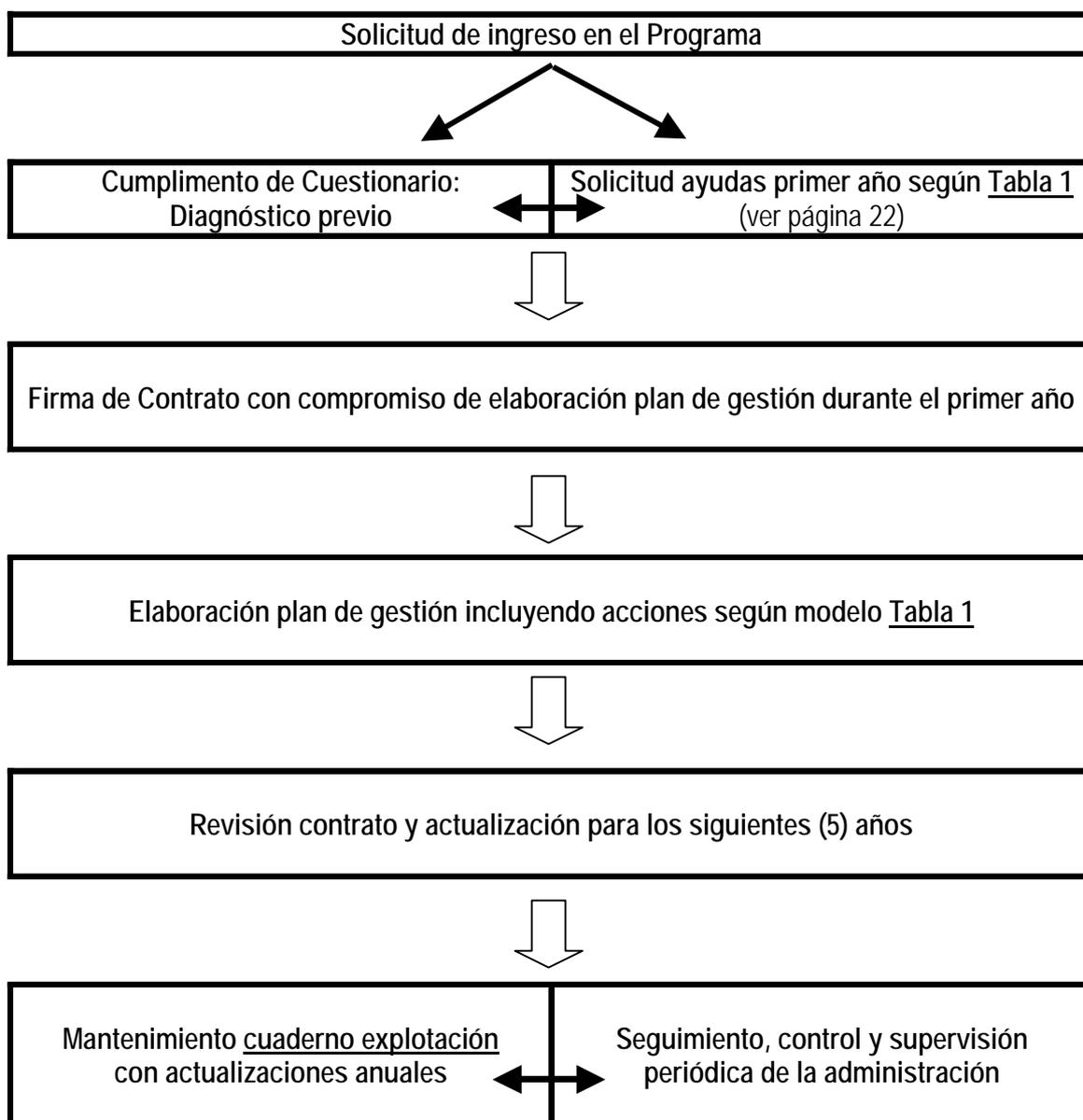
Desde una perspectiva regional el seguimiento de programas y medidas debe basarse en los objetivos que se establezcan. Si uno de los objetivos para la dehesa es, por ejemplo, mejorar el estado del arbolado y su regeneración, sería imprescindible hacer un seguimiento sobre el terreno de la evolución del arbolado.

El seguimiento debe permitirnos contestar a preguntas clave, por ejemplo:

- ¿Qué proporción de la superficie total de dehesa muestra una regeneración satisfactoria del arbolado?
- ¿Qué proporción de la población de especies prioritarias está cubierta por planes de gestión que incluyan acciones beneficiosas para dichas especies?
- ¿Cuáles son las tendencias de las poblaciones de dichas especies?

Cuadro 3

PARTICIPACIÓN EN EL PROGRAMA INTEGRADO DE LA DEHESA PARA UN TITULAR .
Esquema de la propuesta del proceso a seguir por un titular de una dehesa



9. Conclusiones

Las dehesas, junto con otros sistemas agrarios y forestales de Alto Valor Natural (AVN), constituyen usos del suelo de gran importancia en Europa. Son los sistemas que más se acercan al concepto de sostenibilidad. Además de sus valores naturales, proporcionan productos de calidad, generan empleo en zonas rurales muy marginales, y reducen el riesgo de expansión de los incendios forestales.

Los sistemas agrarios y forestales de AVN son los usos del suelo más extendidos y más característicos del territorio español. Sin embargo, hasta ahora la aplicación española de la PAC y de los programas de desarrollo rural ha servido para aumentar la marginación de estos usos ya de por sí menos competitivos, frente a otros usos más intensivos.

Es hora de dejar de invertir tanto dinero público en las tierras más productivas y en la forestación del resto de tierras agrarias, y de realizar un giro a favor de la conservación de los usos del suelo más valiosos en cuanto a la gestión del territorio y otros beneficios públicos.

Para llevar a cabo dicha reorientación en el uso de los fondos agrarios, no es necesaria una delimitación cartográfica de áreas de alto valor natural. No es cuestión de declarar zonas especiales, a la manera de la Red Natura 2000. Más bien, se trata de definir cuáles son esos sistemas en términos generales (utilizando indicadores básicos, como los tipos de vegetación, las cargas ganaderas, la cantidad de inputs, etc.), analizar y comprender sus valores naturales y sus necesidades socioeconómicas, y poner en marcha programas de medidas diseñadas con el fin de promover un futuro sostenible para estos usos del suelo.

La dehesa es uno de los sistemas AVN españoles más estudiados. Sus valores naturales han sido ampliamente descritos, pero también han quedado suficientemente documentadas las amenazas que sufren por las actuales tendencias de gestión. Aunque existen ejemplos de una gestión modélica, en general los valores naturales se beneficiarían de una serie de cambios en los diferentes usos de la dehesa (sectores ganadero, forestal y cinegético).

Es inconcebible que la dehesa no reciba una atención especial tanto en la nueva estrategia española de desarrollo rural como en la nueva programación 2007-2013.

En la nueva programación 2007-2013, deberían tenerse en cuenta los siguientes puntos:

- Los cambios necesarios en los modelos de explotación actuales son bastante factibles. La política más adecuada para conseguirlos es la incentivación y remuneración de una gestión enfocada en la sostenibilidad en el marco de un plan de gestión detallado e integrado, y

no mediante una serie de restricciones recompensadas, a la manera tradicional de los espacios naturales.

- Las medidas de desarrollo rural que se aplican actualmente en las dehesas consisten en una serie de ayudas separadas, con insuficiente integración entre ellas, y con objetivos poco claros. Se subvencionan acciones individuales en lugar de promover un modelo de gestión. Algunas de estas acciones pueden ser incluso perjudiciales para la conservación de valores naturales, por ejemplo, los desbroces mecánicos a gran escala.
- Hoy día las medidas que se aplican ponen más énfasis en la nueva plantación de árboles que en mejorar la gestión del arbolado existente, o en cambiar los actuales modelos de ganadería que perjudican la regeneración natural. La cuestión de la regeneración del arbolado debe abordarse de una manera integrada, mediante medidas que promuevan un manejo ganadero y forestal mejor adaptado para favorecer la regeneración natural.
- El Primer Pilar de la PAC ha contribuido a la problemática actual, por ejemplo, al incentivar el aumento de las cargas ganaderas y hacer más difícil su reducción, al favorecer el vacuno sobre el ovino y caprino así como al promover el laboreo anual de suelos que no tienen capacidad para soportarlo. Si bien el desacoplamiento de las ayudas es un primer paso, es imprescindible corregir los mecanismos perjudiciales de esta política, que siguen absorbiendo la mayor parte de los fondos públicos dedicados al mundo rural. Supondría una irresponsabilidad usar los limitados fondos del Segundo Pilar para corregir los efectos perjudiciales creados por el Primero.

10. Recomendaciones a las administraciones públicas para el diseño de la programación 2007-2013

En relación a la planificación de políticas para la dehesa

- Por la naturaleza de las dehesas, sus usos y sus valores ambientales y socioculturales, es imprescindible la coordinación y trabajo conjunto de varias administraciones. En particular, deberían coordinarse las administraciones de agricultura y medio ambiente, tanto a escala nacional como regional e inferiores y optimizar los recursos en el diseño y puesta en marcha de un programa conjunto.

- Elaborar un análisis y diagnóstico previo de su situación socioeconómica y ecológica, basado en la información disponible y en las opiniones de expertos independientes, entre ellos los propios gestores de la dehesa. De dicho análisis deben obtenerse objetivos a distintos niveles.

- Los nuevos programas de desarrollo rural deben adaptarse a la realidad de las distintas zonas del país, por lo que deben ser elaborados mediante procesos que garanticen una participación real y efectiva de todos los grupos de interés implicados.

- Establecer un **Programa Integrado para las Dehesas**, acorde con los objetivos y la planificación territorial. El programa debe:

- Utilizar como herramienta administrativa un **Contrato de Explotación** entre administración y beneficiario, para articular y facilitar la concesión de ayudas, los compromisos del beneficiario y el seguimiento de los mismos.
- Requerir la existencia de un **Plan de Gestión sencillo** que integre los objetivos y actividades a realizar en la dehesa para un plazo establecido
- Facilitar **servicios de asesoramiento y formación** de naturaleza multidisciplinar e independiente. Dichos servicios deben asesorar al propietario de la explotación, más allá de la condicionalidad, facilitando la realización del diagnóstico de las explotaciones y el Plan de Gestión, así como asesoría para el cumplimiento de los compromisos acordados en el contrato.
- Subvencionar una serie de **actividades enfocadas a la conservación de la dehesa y sus valores asociados**. Dichas actividades serán definidas por las administraciones regionales con la participación de grupos de interés y pueden estar agrupadas en varios niveles de compromiso o exigencia.
- Definir **mecanismos de seguimiento** tanto a escala de las fincas como mayores, para evaluar el grado de consecución de los objetivos previstos.

- Poner especial énfasis y los recursos necesarios para **difundir y explicar adecuadamente** a los propietarios de las dehesas el contenido del Programa y establecer un **plazo razonable para su solicitud**.

En relación al Primer Pilar de la PAC

Deberían introducirse cambios en el modelo de aplicación de las reformas del año 2003 para adaptarse a las necesidades de conservación de los ecosistemas AVN. Estos cambios deben conseguir:

- Equilibrar el nivel de las ayudas y de desacoplamiento entre el vacuno y el ovino/caprino.
- Introducir un mecanismo que haga posible la reducción de la carga de ganado vacuno en una explotación sin pérdida de ayudas de la PAC.
- Requerir a las CCAA la definición de cargas máximas adaptadas a las condiciones ecológicas (variabilidad del clima, de los suelos, etc.) en su desarrollo de las BCAM a nivel regional. En lugar de utilizar los umbrales excesivamente altos de la BPA actual, deberían definirse cargas adaptadas a las realidades ecológicas de las dehesas.

En relación al Segundo Pilar de la PAC

- Identificar los principales Sistemas Agrarios de Alto Valor Natural presentes en territorio español, entre ellos la dehesa.
- Recopilar datos sobre sus valores naturales, sus tendencias y su relación con las prácticas agrarias.
- Analizar la situación socioeconómica de los sistemas agrarios AVN.
- Poner en marcha programas para el mantenimiento de dichos sistemas y para asegurar la conservación de sus valores naturales, integrando medidas de los tres Ejes del FEADER.

11. Agradecimientos

WWF/Adena quiere expresar su agradecimiento a Fernando Pulido, Alfonso San Miguel, Rafael Navarro, Pilar Fernández y M^a Dolores Carbonero por sus comentarios que nos han ayudado a mejorar el documento.

12. Bibliografía

Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA), 2004: *High nature value farmland. Characteristics, trends and policy challenges*. Informe 1/2004. AEMA, Copenhagen.

Andersen E (ed.), 2003: *Developing a high nature value farming area indicator*. Informe interno. AEMA, Copenhagen. Ver también proyecto IRENA <http://webpubs.eea.eu.int/content/irena/index.htm>

Beaufoy G., Baldock D., Clark J., 1994: *The Nature of Farming, Low Intensity Farming Systems in Nine European Countries*. Institute for European Environmental Policy: London.

Beaufoy G., Jennings S., Hernández E., Peiteado C., Fuentelsaz, F. (2005): *ELCo National Report for Spain - Report commissioned by WWF, SNM & LUPG*.

Campos Palacín P., 1992: "Reunión Internacional sobre sistemas agroforestales de dehesas y montados. Agricultura y Sociedad, 62. MAPA. Madrid. pp. 197-202.

CEAS Consultants and EFNCP (1997): *Possible options for the better integration of environmental concerns into the various systems of support for animal product*. Report to the DGXI of European Commission.

Comisión Europea (CE), 2005: *Reglamento 1698/2005 del Consejo relativo al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)*. 20 de septiembre de 2005.

Comisión Europea (CE), 2006: *DECISIÓN DEL CONSEJO sobre las directrices estratégicas comunitarias de desarrollo rural (Período de programación de 2007–2013)*.

Consejo de Europa, 2004: *Third Intergovernmental Conference "Biodiversity in Europe"*. 19-21 de enero del 2004, Palacio de Congresos, Madrid

Escribano, M., Coletto, J.M., Coletto, L. Anarte, J.M., y Pulido, F., 1999: *Evolución de la ganadería extensiva*. Revista Agricultura, nº 798, enero. Madrid. pp. 36-41.

Fernández Rebollo, P. y Porras Tejeiro, C.J., 1998: *La dehesa. Algunos aspectos para la regeneración del arbolado*. Informaciones Técnicas 58/98. Dirección General de Investigación y Formación Agraria, Servicio de Publicaciones y divulgación. Sevilla.

Fernández Rebollo, P., Carbonero Muñoz, M., 2005. *Control y seguimiento de los programas agroambientales en la comunidad autónoma andaluza. Las*

medidas agroambientales en la dehesa 1999-2004. Consejería de Agricultura y Pesca, Junta de Andalucía. Informe Técnico.

González, L.M.; San Miguel, A. 2004. *Manual de buenas prácticas de gestión para fincas de monte mediterráneo de la red Natura 2000*. O. A. Parques Nacionales. Ministerio de Medio Ambiente. Madrid.

Junta de Extremadura, 2003: *Plan Forestal de Extremadura*. Consejería de Agricultura y Medio Ambiente. Mayo del 2003.

Lavado Contador J. F., Schnabel S. y Trenado Ordoñez R. (sin fecha): *La dehesa. Estado actual de la cuestión*. Universidad de Extremadura.

Navarro Cerrillo, R.; Murillo Delgado, A.; Carbonero Muñoz, M.D.; Herranz Baquero, O.; Fernández Rebollo, P., 2006: *Ayudas a la forestación en tierras agrarias. Control y seguimiento de los programas Agroambientales en la comunidad autónoma andaluza. Fomento y conservación de la dehesa en Andalucía*. Informe Técnico Interno en fase de preparación. Consejería de Agricultura y Pesca, Junta de Andalucía

Olea, L.; San Miguel, A. 2006: *The Spanish dehesa. A traditional Mediterranean silvopastoral system linking production and nature conservation*. Grassland Science in Europe, 11: 3-13.

Penco Martín, A.D., 1992: *Aproximación a la dehesa extremeña*. Diputación Provincial de Badajoz. Badajoz.

Pizarro, J.M., 2004: *Manejo forestal: implicaciones en la conservación de la Cigüeña negra*. Seminario sobre las medidas de Desarrollo Rural de la PAC y la conservación de la naturaleza en Extremadura. IDRiSi/WWF, Jarandilla de la Vera, 14-15 de diciembre del 2004.

Pulido F.J, Campos P. y Montero G. (coord.), 2002: *La gestión forestal de las dehesas. Historia, Ecología, Selvicultura y Economía*. Insituto del Corcho, la Leña y el Carbón, Junta de Extremadura.

San Miguel Ayanz, A., 1994: *La dehesa española. Origen, tipología, características y gestión*. Fundación Conde del Valle de Salazar, Madrid.

WWF/Adena, 2005: Proyecto SUR Iberia II para habitats forestales. Estudio de caso: Parque Natural Sierra Norte de Sevilla. Informe final. WWF/Adena, Madrid.