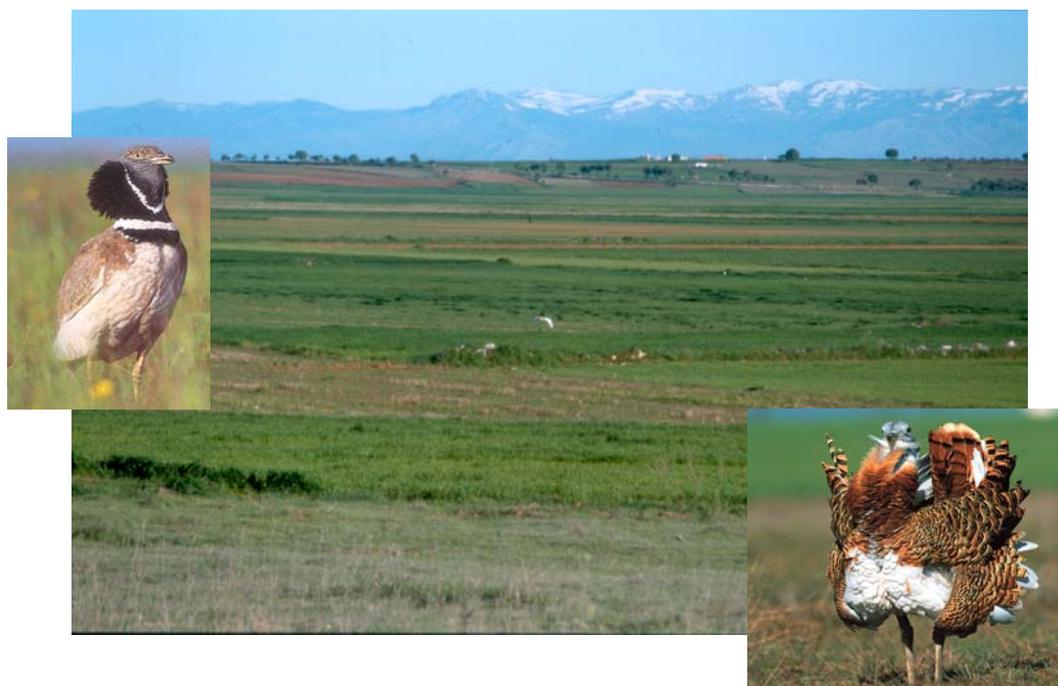


# **Programa Piloto de Acciones de Conservación de la Biodiversidad en Sistemas Ambientales con Usos Agrarios en el Marco del Desarrollo Rural**



**Informe Final**

**Madrid, diciembre de 2003**

**Departamento Interuniversitario de Ecología  
Universidad Autónoma de Madrid**

Este documento contiene una versión digital del Capítulo 3 del Estudio “Programa Piloto de Acciones de Conservación de la Biodiversidad en Sistemas Ambientales con Usos Agrarios en el Marco del Desarrollo Rural”, realizado por encargo de la Dirección General de Conservación de la Naturaleza (Servicio de Análisis Territorial) del Ministerio del Medio Ambiente, por el siguiente equipo de trabajo:

- Dpto. Interuniversitario de Ecología, Universidad Autónoma de Madrid.
  - Juan José Oñate. Dr. en Biología y Profesor Contratado Doctor. Director del Estudio.
  - Francisco Suárez. Dr. en Ciencias y Profesor Titular.
  - Begoña Peco. Dra. en Ciencias y Catedrática.
  - Diego Llusia. Licenciado en Biología.
  - María Castañeda. Licenciada en Ciencias Ambientales.
  
- Dpto. de Economía y Ciencias Sociales Agrarias, ETSIA, Universidad Politécnica de Madrid.
  - Isabel Bardají. Dra. Ingeniero Agrónomo y Profesora Titular.
  
- Dpto. de Ingeniería Agrícola y Forestal, ETSIA, Universidad de Valladolid.
  - Ignacio Atance. Dr. Ingeniero Agrónomo y Profesor Asociado.
  - Ainoa Apesteguía. Ingeniero Agrónomo.

Por parte de la Dirección General de Conservación de la Naturaleza, ha actuado como responsable de la actividad Dña. Georgina Álvarez Jiménez, Jefa del Servicio de Análisis Territorial.

El Estudio fue realizado entre octubre de 2002 y diciembre de 2003.

Este documento está escrito en formato Adobe Acrobat 5.0 ©.

Para mayor comodidad en su consulta, las referencias bibliográficas y las llamadas de Cuadros y Figuras (resaltadas en [color azul](#)) contienen un vínculo con la información correspondiente, que se encuentra agrupada al final del texto. Después de consultada esta información, puede volverse al punto de origen pulsando el botón  *Ir a vista anterior* en la barra de herramientas de la parte superior de la pantalla. En la solapa *Marcadores* de la parte izquierda de la pantalla puede consultarse un índice del documento, en el que cada epígrafe está vinculado con el contenido correspondiente.

### **3. MARCO DE REFERENCIA PARA ELABORAR SUGERENCIAS Y RECOMENDACIONES DE MODIFICACIÓN DE LOS CONTENIDOS DE LOS PROGRAMAS EN LOS QUE SE BASAN LOS INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN EXISTENTES**

El objetivo general para esta parte del trabajo es analizar, en el ámbito estatal, los instrumentos de intervención de las políticas agrarias y de desarrollo rural aplicados en los sistemas ambientales con usos agrarios, descritos en el Capítulo previo, desde la doble perspectiva de:

- El marco de interacción potencial con las necesidades de conservación de las especies y hábitats de interés así como de los paisajes culturales presentes en los sistemas identificados.
- Las posibilidades de adecuación y mejora que puedan plantearse para estos instrumentos respecto a las necesidades de conservación particulares en los sistemas afectados por los mismos.

Los instrumentos analizados han sido:

- Indemnización compensatoria en determinadas zonas desfavorecidas.
- Reforestación de tierras agrarias.
- Medidas agroambientales.
- Organizaciones Comunes de Mercado y Eco-condicionalidad.
- Iniciativas LEADER y PRODER.

El análisis de estos instrumentos ha supuesto la búsqueda y recopilación de los documentos legislativos que los regulan, tanto en el nivel de la Unión Europea como del Estado y las CCAA, ya que en las tres instancias se produce legislación al respecto.

Una sección introductoria presenta el Reglamento CE/1257/1999 de Desarrollo Rural, para posteriormente desglosar el análisis de aplicación de las distintas medidas de acompañamiento, comparando el nivel comunitario con el nivel español, tanto en el nivel de la Administración Central como en el de la Autonómica. A continuación se analizan las distintas Organizaciones Comunes de Mercado, para finalmente tratar las iniciativas LEADER y PRODER.

#### **3.1. El contexto de la Agenda 2000: El Reglamento CE/1257/1999 de Desarrollo Rural**

La reforma de la PAC de la Agenda 2000 (Documento sobre las perspectivas financieras de la UE para el período 2000-2006), aprobada en la cumbre de Berlín de marzo de 1999, consolidó la filosofía que inspiró la Reforma de la PAC de 1992, consistente en la reducción gradual de la garantía de precios y su compensación mediante ayudas parcialmente desconectadas de la

producción (ayudas por hectárea o cabeza de ganado), ayudas que junto con el resto de medidas de regulación de precios y mercados agrarios constituye el llamado primer pilar de la PAC. Pero la reforma de la PAC de la Agenda 2000 introdujo como novedad que el proceso de cambio debe ir acompañado por una ambiciosa política de desarrollo rural (segundo pilar de la PAC).

La deficiente coordinación y articulación entre políticas y Fondos comunitarios que están implicados en el desarrollo rural ha sido, como ya hemos comentado, una fuente permanente de problemas para la puesta en práctica y la eficacia de la estrategia comunitaria de desarrollo rural. En este sentido, la Comisión en su documento Agenda 2000 concluyó que no era posible mejorar la coordinación y articulación de las distintas medidas y Fondos que actúan en el medio rural, sin introducir importantes modificaciones en los mecanismos operativos y financieros del FEOGA-G, que financia la política de garantía de precios y ayudas de la PAC, y de los Fondos Estructurales Comunitarios (FEOGA-O, FEDER, y FSE), que financian la política estructural de la UE. Por ello, la cumbre de Berlín de marzo de 1999 aprobó la reforma de los Fondos Estructurales y la reorganización de los instrumentos de la política rural. Estos cambios, que constituyen la base de la nueva política rural de la UE, son los siguientes:

- Los objetivos de los Fondos Estructurales quedan reducidos a tres: desarrollo de regiones atrasadas (objetivo 1), que por tanto no es modificado, reestructuración económica y social de zonas con deficiencias estructurales -zonas industriales en reconversión, zonas rurales deprimidas, zonas pesqueras con dificultades y zonas urbanas con problemas de exclusión social- (objetivo 2), que por tanto además de ampliarse reúne los anteriores objetivos 2 y 5b, y desarrollo de los recursos humanos (objetivo 3), que por tanto engloba los anteriores objetivos 3 y 4. El objetivo 5a que correspondía a la política de estructuras agrarias, es decir, medidas estructurales agrarias de carácter horizontal financiadas por el FEOGA-O, desaparece como objetivo de los Fondos Estructurales.
- Todas las ayudas al desarrollo rural financiadas por el FEOGA (segundo pilar de la PAC), son reunidas en un solo Reglamento (Reglamento CE/1257/1999), y son financiadas por el FEOGA-G o por el FEOGA-O según el territorio en el que se apliquen, excepto las medidas de acompañamiento que son financiadas siempre por el FEOGA-G.
- En las regiones del objetivo 1 de los Fondos Estructurales (regiones atrasadas) las medidas de desarrollo rural con cargo al FEOGA, distintas de las medidas de acompañamiento, serán financiadas por el FEOGA-O y serán integradas en los programas operativos de las regiones del objetivo 1.
- En las zonas rurales del objetivo 2 de los Fondos Estructurales (zonas rurales deprimidas de regiones no atrasadas), las medidas de desarrollo rural con cargo al FEOGA serán financiadas por FEOGA-G y serán integradas en los programas operativos de las zonas rurales del objetivo 2.
- En las zonas rurales fuera de las regiones objetivo 1 y de las zonas objetivo 2, las medidas de desarrollo rural con cargo al FEOGA serán financiadas por el FEOGA-G y serán integradas en los programas de desarrollo rural de esas zonas rurales

El análisis del nuevo Reglamento de ayuda al desarrollo rural a cargo del FEOGA, el llamado segundo pilar de la PAC, permite distinguir tres bloques de medidas. El primero, esta formado por las medidas estructurales agrarias tradicionales (antiguo objetivo 5a de los Fondos Estructurales); El segundo lo constituyen las cuatro medidas de acompañamiento, tres aprobadas en la reforma de la PAC de 1992 y la cuarta aprobada en la reforma de la PAC de la Agenda 2000; Y el tercero, que es el único realmente nuevo, es el que contiene algunas medidas de desarrollo rural no agrarias. Las medidas que componen cada uno de los tres bloques son las siguientes:

- Bloque I. Medidas tradicionales de política estructural agraria:
  - Ayudas a las inversiones en mejora y modernización de las explotaciones agrarias.
  - Ayudas a la instalación de jóvenes agricultores.
  - Ayudas a la formación profesional de los agricultores.
  - Ayudas a la mejora de la transformación y comercialización de productos agrarios.
  - Ayudas a la silvicultura.
  
- Bloque II. Medidas de acompañamiento:
  - Ayudas a la reforestación de tierras agrícolas.
  - Ayudas a la introducción de prácticas agraria beneficiosas para el medio ambiente.
  - Ayudas a la jubilación anticipada de agricultores.
  - Ayudas a los agricultores de zonas de agricultura de montaña y desfavorecidas.

Estos dos bloques de medidas ya existían anteriormente. Las tres novedades a destacar son: 1) que se ha incrementado la cuantía de las ayudas; 2) que se ha incrementado el porcentaje de co-financiación comunitaria a cargo del FEOGA; y 3) que los agricultores a tiempo parcial puedan acceder a la mayoría de estas ayudas, acceso que antes estaba restringido a los agricultores a título principal. Este último cambio puede valorarse positivamente desde la óptica del desarrollo rural, especialmente en aquellas zonas donde apenas quedan agricultores a título principal, que son aquellos agricultores cuyo tiempo de trabajo y renta derivan al menos en un 50 % de su explotación.

- Bloque III. Medidas de fomento de la adaptación y desarrollo de las zonas rurales (artículo 33 del Reglamento de Desarrollo Rural sobre fomento de la adaptación y desarrollo de las zonas rurales). Este bloque es el que más fielmente representa el nuevo enfoque integrado de la política de desarrollo rural consagrado en la Agenda 2000, y comprende las siguientes medidas:
  - Ayudas a la mejora de tierras.
  - Ayudas a la concentración parcelaria.
  - Ayudas a servicios de sustitución y de asistencia técnica a la gestión de las explotaciones.
  - Ayudas a la comercialización de productos de calidad.
  - Ayudas a los servicios de abastecimiento básicos para la economía y población rural.
  - Ayudas a la renovación y desarrollo de los pueblos.
  - Ayudas a la protección y conservación del patrimonio rural.
  - Ayudas a la diversificación de actividades en el ámbito agrario.

- Ayudas a la gestión del agua de riego.
- Ayudas al desarrollo de las infraestructuras relacionadas con la producción agraria.
- Ayudas al fomento del turismo y artesanía rurales.
- Ayudas a la conservación del medio ambiente y paisaje.
- Ayudas a la mejora del bienestar de los animales.
- Ayudas a la recuperación de la capacidad de producción dañada por desastres naturales.
- Ayudas a la ingeniería financiera.

Pero, mas allá de esta clasificación, que pivota sobre el mayor o menor grado de innovación que suponen las distintas medidas en el contexto de la PAC, interesa clasificar las medidas en función de su carácter sectorial (medidas que favorecen la reestructuración y modernización de la actividad agraria y cuyos beneficiarios son agricultores), o de su carácter territorial (medidas que favorecen la diversificación de la economía rural y la mejora de la calidad de vida del medio rural y cuyos beneficiarios son pobladores del medio rural, sean agricultores o no). En términos generales puede decirse que todas las medidas del Bloque I, todas las del Bloque II y la mayoría de las del Bloque III son medidas agrarias, es decir propias de un enfoque sectorial del desarrollo rural, mientras que solo algunas medidas del Bloque III son medidas rurales, es decir, propias de un enfoque territorial del desarrollo rural. No obstante, independientemente de la capacidad de ciertas medidas del tercer bloque para incidir en la relación entre agricultura y medio ambiente debido a su carácter territorial, las medidas que destacarían en mayor modo por su potencial para actuar sobre esta relación (aunque su objetivo a priori no sea la conservación de la naturaleza) serían tres de las cuatro incluidas dentro del bloque segundo de medidas de acompañamiento de la PAC:

- Ayudas a la reforestación de tierras agrícolas.
- Ayudas a la introducción de prácticas agraria beneficiosas para el medio ambiente (programas agroambientales).
- Ayudas a los agricultores de zonas de agricultura de montaña y desfavorecidas.

Junto a las mismas, debe considerarse también la incidencia sobre los sistemas ambientales con usos agrarios de la medida de eco-condicionalidad contenida en el Reglamento CE/1259/1999. A través de esta medida los Estados Miembros están facultados a exigir el cumplimiento de ciertos requisitos medioambientales a los preceptores de ayudas agrarias, así como a recortar hasta un 20 % las ayudas concedidas en caso de incumplimiento de tales requisitos. Dado que el posible ahorro presupuestario que se obtenga de esta medida debe ser dedicado a medidas contenidas en el Reglamento CE/1257/1999, los efectos medioambientales de esta medida serían dobles.

Finalmente, al margen de la PAC es importante analizar la incidencia que presentan sobre estos sistemas ambientales los Programas LEADER y PRODER, programas comarcales de desarrollo rural, que incluyen medidas específicas de carácter medioambiental. De esta manera, los próximos cuatro apartados se destinan al análisis pormenorizado de las medidas comentadas: reforestación de tierras agrarias; programas agroambientales; indemnización compensatoria en zonas desfavorecidas; y programas LEADER y PRODER.

### 3.2. Medidas de acompañamiento de la PAC

El Programa de Desarrollo Rural para las Medidas de Acompañamiento en España justifica su carácter horizontal en la necesidad de garantizar a los agricultores españoles la igualdad de oportunidades y el acceso de manera homogénea a sus ayudas, afirmándose que este tratamiento refuerza el carácter integrado de la política de desarrollo rural y la multifuncionalidad de la agricultura.

El Programa identifica cuatro prioridades de actuación, desarrolladas a través de nueve medidas que se concretan en algunos casos en acciones específicas. Estas medidas no se corresponden directamente a líneas de actuación o medidas ejecutables (que finalmente serían los cuatro programas enumerados), sino a ámbitos de actuación que permiten englobar y concentrar las actuaciones contempladas en los cuatro programas que componen las Medidas de Acompañamiento. Sin embargo, tanto prioridades como medidas permiten observar el tipo de problemas que el Programa trata de afrontar. Las cuatro prioridades de actuación y las nueve medidas mencionadas son:

- Racionalización del uso de inputs: se integra en las medidas agroambientales como un objetivo específico dando lugar a tres medidas: técnicas ambientales de racionalización del uso de productos químicos (medida 3); ahorro de agua de riego y fomento de la extensificación (medida 7); gestión integrada de las explotaciones (medida 9).
- Mejora de la viabilidad de las explotaciones: se trata de una prioridad con carácter horizontal a la cual se considera que contribuyen los cuatro programas contemplados en el Programa (cese anticipado, indemnización compensatoria, agroambientales y forestación).
- Reordenación de los sectores productivos: se considera que esta prioridad es abordada por las medidas agroambientales a través de las citadas medidas 3 y 9 y también de la medida 1 (extensificación de la producción agraria), pero también debe contribuir a esta prioridad el programa de forestación.
- Mejora de la calidad de vida y protección del medio natural: se considera que todos los objetivos de las medidas agroambientales contribuyen a esta prioridad, al igual que se destaca la contribución del programa de forestación de tierras agrarias. La prioridad se desarrolla a través de las medidas 1, 3, 7 y 9 ya citadas y la 2 (protección de especies autóctonas vegetales en riesgo de erosión genética), la 4 (erosión), la 5 (protección de flora y fauna en humedales), la 6 (sistemas especiales de explotación con alto interés medioambiental) y la 8 (protección del paisaje y lucha contra incendios).

Respecto al periodo anterior, las principales novedades en las medidas de acompañamiento se centran en la nueva concepción de la indemnización compensatoria y en el ambicioso menú de medidas agroambientales previstas. La **indemnización compensatoria** abandona su carácter de ayuda de cuantía casi única para todas las explotaciones y adquiere un carácter de ayuda vinculada a requisitos medioambientales (tales como el cumplimiento de Códigos de Buenas Prácticas Agrarias o el respeto de densidades ganaderas máximas) y modulada en función del tamaño de la explotación, la renta del perceptor o el tipo de zona desfavorecida en que se aplique (montaña,

despoblamiento o dificultades especiales). Estas modificaciones son debidas a las recomendaciones efectuadas en la evaluación de los resultados del periodo anterior de programación.

En cuanto a las **medidas agroambientales**, se plantea una nueva estructura de tipo horizontal, manteniéndose parte de las medidas del periodo anterior y apareciendo otras nuevas, hasta completar un total de 79 medidas básicas independientes, la mayoría desdobladas en dos o más niveles complementarios de exigencias medioambientales. En conjunto, abordan buena parte de las relaciones entre agricultura y medio ambiente en España. Algunos de las medidas presentan un potencial de demanda de recursos presupuestarios muy alto, lo que, junto con el carácter plurianual de los contratos y la parquedad presupuestaria, pone en duda la aplicabilidad en la práctica de un programa agroambiental tan ambicioso como el propuesto.

El programa de **forestación de tierras agrarias** presenta un presupuesto que limita la expansión de sus actuaciones debido a los compromisos financieros procedentes del periodo de programación anterior. Hay que tener en cuenta que este programa origina compromisos de pago con los beneficiarios que se pueden extender a lo largo incluso de veinte años. Como aspecto cualitativo importante, las primas durante este nuevo periodo contemplan un pago por las funciones ambientales y paisajísticas de las superficies forestadas, si bien tal cuantía es calculada de forma demasiado genérica (sólo evalúa el tipo de especie plantada) y no llega a superar el 5% de la prima total.

Las medidas agroambientales representan la medida con mayor dotación presupuestaria en el Programa (39 % del presupuesto total), especialmente en las regiones fuera de objetivo 1 (**Cuadro 65**). Les siguen en importancia la reforestación de tierras agrícolas (31,5 %) y a mayor distancia las indemnizaciones compensatorias (16 %). No obstante, una importante parte del presupuesto para medidas agroambientales está vinculado a compromisos anteriores (39 %) y otra parte importante puede comprometerse en una sola medida agroambiental, el programa agroambiental del girasol (denominada "Actuaciones agroambientales en respeto de la rotación de cultivos: el girasol de seco en la rotación").

Aunque no existen asignaciones presupuestarias realizadas entre los diferentes programas agroambientales, para el mencionado programa del girasol la superficie elegible se acerca al millón de hectáreas, lo que provoca un presupuesto potencial anual para toda esta medida de 60 millones de € (prima de 60 €/ha), más del 50 % del presupuesto disponible para nuevos programas agroambientales. Esta falta de recursos presupuestarios puede provocar que el ambicioso menú de programas agroambientales sea aplicado solamente de manera muy parcial en muchas CCAA.

La medida de reforestación de tierras agrarias soporta un lastre de compromisos anteriores aún mayor (71 %), y el presupuesto para los nuevos se concentra en zonas objetivo 1 (88 %). Asimismo, apenas está dotada financieramente fuera de Objetivo 1 la medida de indemnización compensatoria (18,5%), dada la presencia mucho menor de zonas desfavorecidas en estas regiones.

Destaca llamativamente el exiguo presupuesto destinado a la evaluación del conjunto de medidas de acompañamiento, que no alcanza siquiera el 0,15 % del presupuesto total.

### 3.2.1. Indemnización compensatoria en determinadas zonas desfavorecidas

Las indemnizaciones compensatorias en zonas desfavorecidas marcan el inicio, en 1975 (Dir. 75/268/EEC), del proceso de territorialización de la PAC, culminado con la reforma de los Fondos Estructurales de 1998.

A pesar de que con la entrada de España en la CEE se promulga el listado de áreas susceptibles de recibir indemnización, bien por pertenecer a zonas de montaña, bien por presentar riesgos de despoblamiento (Dir. 86/466/EEC), el instrumento continuó aplicándose sólo en las primeras hasta 1990, extendiéndose así en el tiempo la aproximación imperante en nuestro país desde 1982 respecto al apoyo a la agricultura de montaña (cerca de 20 millones de ha).

A partir de 1990 la medida se aplica también en las zonas afectadas por riesgo de despoblamiento (18 millones de ha), aunque el número de beneficiarios no ha dejado de disminuir, pasando de 219.226 en 1990 a 148.407 en 1999.

Sin menoscabo de que la mejora en los sistemas de gestión y control pudo contribuir a este descenso en el número de beneficiarios, es un hecho que la población residente en estas zonas no ha dejado de disminuir a lo largo del periodo 1990-99 como consecuencia del proceso de reestructuración a que se ha visto sometido el sector en el conjunto de España. Igualmente, parece claro que la cuantía de la ayuda (390 € por agricultor y año como media en 1993-99) no ha sido un aliciente suficiente para evitar el despoblamiento de estas zonas, que todavía acogen al 37,9 % de población total española, aunque comprenden el 80 % de la SAU total y el 76 % de los municipios españoles.

Actualmente, el **Reg. CE/1257/1999** desarrolla en su **capítulo V** las ayudas a zonas desfavorecidas y con limitaciones medioambientales específicas. Los objetivos que se plantean para la compensación en el primer caso son:

- Asegurar un uso continuado de las tierras agrarias y contribuir así al mantenimiento de una comunidad rural viable.
- Conservar el campo.
- Mantener y fomentar sistemas agrarios sostenibles con especial consideración a las exigencias medioambientales.

En el segundo caso, el objetivo perseguido es garantizar la salvaguarda del medio ambiente y seguridad de la explotación en zonas con limitaciones medioambientales específicas.

El Reglamento distingue cuatro tipos de zonas susceptibles de recibir ayudas:

- Zonas con limitaciones medioambientales (artículo 16). Zonas en que sean de aplicación limitaciones en la explotación agraria basadas en disposiciones comunitarias de protección medioambiental, siempre que la ayuda sea necesaria para solucionar los problemas específicos emanados de estas disposiciones.

- Zonas de Montaña (artículo 18). Caracterizadas por una limitación considerable de las posibilidades de utilizar la tierra y por un aumento apreciable de los costes necesarios para trabajarla a causa de:
  - La existencia, debido a la altitud, de unas condiciones climáticas duras que acorten sustancialmente la temporada de cultivo,
  - La presencia, a más baja altitud y en la mayor parte de la zona considerada, de pendientes que sean demasiado pronunciadas para el uso de maquinaria o que requieran la utilización de equipos especiales muy costosos, o
  - Una combinación de estos dos factores cuando, siendo menor la dificultad resultante de cada uno de ellos por separado, tal combinación diera lugar a una dificultad de grado equivalente.
  
- Otras zonas desfavorecidas (artículo 19). Zonas en las que exista el riesgo de que se abandone el uso de la tierra y en donde sea necesaria la conservación del campo. Deben ser zonas agrarias que sean homogéneas desde el punto de vista de sus condiciones de producción naturales y que presenten la totalidad de las características siguientes:
  - La existencia de tierras de baja productividad y difícil cultivo cuyo escaso potencial no pueda incrementarse salvo con costes excesivos y que sean especialmente idóneas para una ganadería extensiva.
  - Una producción que, como consecuencia de la baja productividad del medio natural, sea notablemente inferior a la media que arrojen los principales índices de resultados económicos de la producción agraria.
  - Una población escasa o en proceso de disminución que dependa predominantemente de la actividad agraria y cuyo declive acelerado ponga en peligro la viabilidad de la zona considerada y su poblamiento.
  
- Zonas afectadas por dificultades especiales (artículo 20). Zonas en las que sea necesario, y con sujeción a ciertas condiciones, proseguir la práctica de la actividad agraria para conservar o mejorar el medio ambiente, mantener el campo y preservar el potencial turístico de la zona, o con objeto de proteger la costa.

El Reglamento especifica igualmente los requerimientos exigibles a los potenciales beneficiarios de estas ayudas:

- Trabajen la superficie mínima de tierra que se establezca.
- Se comprometan a proseguir su actividad agrícola en una zona desfavorecida durante al menos los cinco años siguientes a la fecha en que se pague la primera indemnización.
- En el ejercicio de una agricultura sostenible, empleen métodos de buena práctica agrícola en su sentido general, compatibles con la necesidad de salvaguardar el medio ambiente y conservar el campo.

El importe de la indemnización es fijado en un mínimo de 25 €/ha y un máximo de 200 €/ha, para las ayudas de los arts. 18, 19 y 20, y un máximo de 200 €/ha para las del 16.

Se contempla la modulación de las ayudas en función de la situación y los objetivos de desarrollo peculiares de la región, la gravedad de las dificultades naturales permanentes que afecten a las actividades agrarias, los problemas medioambientales particulares que, en su caso, deban solucionarse, y el tipo de producción y, en su caso, la estructura económica de la explotación.

El **MAPA** ha traspuesto las disposiciones comunitarias respecto a estas ayudas en el **RD 3482/2000**, de 29 de diciembre, y su descripción se incluye en el Programa de Desarrollo Rural para las medidas de acompañamiento 2000-2006 (**MAPA, 2000**; en adelante PDR). Más recientemente, el **RD 708/2002**, de 19 de julio, estableció medidas complementarias al PDR para las medidas de acompañamiento, y la última modificación al PDR para las medidas de acompañamiento, de junio de 2003, ha establecido una nueva cuantificación de objetivos a la vista de la experiencia de aplicación en 2000-2002.

Respecto a los objetivos perseguidos por las ayudas a zonas desfavorecidas, el RD nacional no profundiza en objetivos particularizados para estas zonas en España, más allá de los establecidos en el Reglamento comunitario. El PDR plantea disposiciones para la evaluación de las ayudas, estableciendo una tipificación de objetivos (operativos, específicos, generales) en la que se reagrupan los objetivos del Reglamento. En un apartado posterior se detallan estas disposiciones de evaluación.

Si bien es cierto que el carácter pluri-regional del problema está suficientemente acreditado y son conocidas la diversidad y heterogeneidad agroambientales que caracterizan a los territorios afectados, hubiera sido oportuna una especificación de objetivos, diferenciando, al menos, entre los aplicables en cada zona de referencia (montaña, riesgo de despoblamiento, etc.).

Sobre la base de la modificación de previsiones efectuada en Junio de 2003, se estima que el área total de las zonas desfavorecidas que pueden acogerse a las ayudas a partir de 2002 es de 4,5 millones ha, con 111.410 beneficiarios. El presupuesto indicativo para el periodo 2000-2006 alcanza los 519,6 millones de €, lo cual supone un notable incremento respecto al presupuesto para áreas desfavorecidas en el anterior periodo de programación. Este presupuesto supone un 16 % del monto total asignado a las medidas de acompañamiento en su conjunto, proporción considerablemente más elevada que en otros países comunitarios. El importe de la indemnización media por hectárea se estima en torno a los 25 €, y se establece un mínimo para la cuantía de la indemnización anual de 300 € y un máximo de 2.000 €. La financiación comunitaria será del 65 % en zonas Objetivo 1 y de un 40 % en zonas fuera de Objetivo 1, y el MAPA financiará un 50 % de la parte no financiada con fondos comunitarios.

Se contemplan ayudas para los siguientes tipos de zonas:

- Zonas de montaña (artículo 18 del Reg. CE/1257/1999). El PDR establece como características de las mismas una altitud mínima de 1000 metros o pendientes superiores al 20 %, o, en combinación, altitud mínima de 600 m y pendientes superiores al 15 %. El área afectada comprende 3076 municipios y un 47 % de superficie acogida prevista.

- Zonas con riesgo de despoblamiento (artículo 19 del Reg. CE/1257/1999). El PDR sólo añade a los criterios de delimitación establecidos en la Directiva el que el abandono poblacional pueda poner en riesgo el mantenimiento del medio natural. El área afectada abarca 2853 municipios y un 52 % de la superficie acogida prevista.
- Zonas con dificultades especiales (artículo 20 del Reg. CE/1257/1999). Engloban zonas en las que es necesario proseguir la práctica de la actividad agraria, con sujeción a ciertas condiciones, para conservar o mejorar el medio ambiente y el paisaje, manteniendo el campo y preservando el potencial turístico de la zona, o con objeto de proteger las costas. Se estiman en 3000 las explotaciones susceptibles de beneficiarse de la ayuda, que suponen un 1 % de la superficie acogida prevista. Con independencia de que el PDR no identifica claramente estas zonas, el alcance espacial de las zonas sujetas a esta categoría resulta claramente insuficiente, a la luz de los problemas específicos que las prácticas agrarias intensivas están causando en: zonas de aplicación de la Directiva Nitratos, acuíferos sobre-explotados, puesta en cultivo intensivo de superficies antes no labradas, etc.
- Zonas con limitaciones medioambientales (artículo 16 del Reg. CE/1257/1999). No son desarrolladas ayudas en estas zonas en espera de una evaluación ambiental y su repercusión en la renta agraria. Esta carencia evidencia la dejación que representa el que no se hayan abordado los análisis valorativos necesarios para extender la aplicación de las ayudas a los numerosos espacios de la red Natura 2000, en los que las prácticas agrarias juegan un importante papel, bien en el mantenimiento del status de conservación favorable de los hábitats existentes, como en la mejora del mismo.

Como novedad respecto a periodos de programación anteriores, el RD introduce criterios moduladores de la cuantía de la ayuda en beneficio de las zonas con dificultades más acusadas, estableciéndose unos módulos básicos de 120 €/ha en zonas del artículo 20, 75 €/ha para las del artículo 18, y 45 €/ha en zonas del artículo 19.

Estos módulos base son corregidos por coeficientes relativos a:

- Superficie indemnizable de la explotación, primándose a las explotaciones menores de 5 ha y penalizándose progresivamente a las mayores, de modo que la superficie máxima indemnizable por explotación se fija en 100 ha. Si bien la modulación establecida puede rendir beneficios sociales, y ambientales previniendo el abandono de las explotaciones más pequeñas, la superficie intervenida se reduce debido a la modulación, y con ello los potenciales beneficios ambientales.
- Base imponible general declarada por el beneficiario, gozando de mayor ayuda los agricultores con menor renta frente a aquellos con renta más alta.
- Tipo de aprovechamiento, resultando beneficiadas por la modulación las superficies forrajeras de pastos permanentes frente a las hectáreas de pasto estacional y las de barbecho-rastrojera y erial a pastos, y las superficies de cultivo de regadío (máximo 5 ha) frente a las de cultivo extensivo y plantaciones de secano, y las de plantaciones no

maderables, forestales y arbustivas. Hubiera podido considerarse una modulación positiva para las superficies de sistemas agroforestales en zonas de montaña, y también en relación con la vecindad espacial de las explotaciones solicitantes de ayuda.

Entre los requisitos que se exigen a las explotaciones destacan, a los efectos que nos interesan, los siguientes:

- Tener una carga ganadera máxima de 1 unidad de ganado mayor (UGM) por hectárea de superficie forrajera o de 2 UGM, cuando la pluviosidad media sea superior a 800 mm/año. En todo caso, la explotación deberá tener una carga ganadera mínima de 0,2 UGM por hectárea. Es evidente que los requisitos a establecer podrían regionalizarse en mayor medida, y diversificarse en sus contenidos, para facultar su adaptación a problemáticas más locales.
- Tener una superficie agrícola superior a 2 hectáreas, excepto para las islas Canarias que será de 1 hectárea.
- Cumplir las buenas prácticas agrarias habituales.

Entre los requisitos que se exigen a los beneficiarios destacan, a los efectos que nos interesan, los siguientes:

- Ser agricultor a título principal. Quedan así excluidos de la ayuda agricultores a tiempo parcial pero residentes en los municipios de referencia y cuyo papel es todavía importante en la preservación de los valores agro-ambientales. Esta exclusión tiene que ver primeramente con la limitación presupuestaria existente y, secundariamente, con el convencimiento por parte de la Administración de que el mantenimiento en la actividad por parte de los agricultores a tiempo parcial es relativamente independiente de una ayuda limitada como es la IC, siendo más bien función de los rendimientos obtenidos en su otra actividad. Además, y a diferencia de las ayudas de mercado que afectan a la totalidad de los agricultores, las ayudas estructurales como la IC inciden sobre aquellas estructuras que se quieren mantener, en este caso la dedicación a título principal de los agricultores.
- Residir en el término municipal en que radique la explotación o en alguno de los limítrofes enclavado en zona desfavorecida.
- Comprometerse a continuar con la actividad agraria durante los 5 años siguientes a la fecha en que cobre la indemnización.

Por último, entre las medidas complementarias introducidas por el RD 708/2002, destaca la introducción de criterios de prioridad en la selección de beneficiarios con objeto de ajustar la concesión de ayudas a los recursos presupuestarios disponibles:

- Que el titular cumpla los requisitos para ser calificado como agricultor joven.
- Que la explotación esté ubicada en zona de la Red Natura 2000.

- Que se aplique en la explotación un nivel de Buenas Prácticas Agrarias superior al exigido.
- Que se realice en la explotación alguna medida agro-ambiental.

Respecto a las disposiciones de evaluación, se plantea una evaluación intermedia en 2003 y otra final tras la finalización del programa. El propio PDR indica una serie de objetivos, preguntas y criterios de evaluación, niveles deseables e indicadores de realización ([Cuadro 66](#)).

Desde la perspectiva que nos interesa, las especificaciones para la evaluación de la efectividad de estas ayudas son incompletas e inconcretas, habida cuenta de que:

- Entre los objetivos de evaluación no existe ninguna referencia a la conservación de la biodiversidad, ni siquiera del medio ambiente.
- Algunos de los criterios de evaluación se basan en parámetros que no están definidos con suficiente grado de detalle, como los costes de las desventajas inducidas por las dificultades naturales de estas áreas para la práctica agraria, los agrosistemas (*sic*) que pretenden conservarse, o las cargas ganaderas actualmente existentes en estas zonas. La carencia actual de información técnica y científica suficiente sobre estos aspectos es un factor que agrava esta deficiencia.
- Lógicamente, los indicadores propuestos para medir los avances tras la aplicación de las medidas reflejan esta falta de detalle.
- Como consecuencia de lo anterior, los niveles deseables a alcanzar no se definen.

Todas las **CCAA** han promulgado legislación estableciendo ayudas para las áreas desfavorecidas en sus territorios de competencia. El análisis de las 15 reglamentaciones promulgadas al respecto (ver [Anexo I](#) para una relación completa) permite constatar la nula diversificación que éstas presentan respecto a la normativa estatal:

- Ninguna particulariza los tipos de sistemas ni los ámbitos espaciales destinatarios de las ayudas, más allá de la referencia a áreas desfavorecidas.
- Ninguna especifica en mayor detalle los objetivos perseguidos.
- Respecto a los requisitos exigidos a los beneficiarios, las únicas diferencias respecto del RD se encuentran en:
  - Aragón, que no establece densidades ganaderas mínimas.
  - Asturias, que eleva la densidad ganadera mínima a 0,3 UGM.
  - Extremadura y Cataluña, que haciendo uso de la facultad que establece el Anexo I del RD, excluyen de la buena práctica de no roturar a favor de pendiente aquellas parcelas con porcentajes de pendiente inferiores al 10 % y al 5 % respectivamente.

- A pesar de haber promulgado códigos de buenas prácticas agrarias particulares, de aplicación en sus territorios de competencia, ninguna Comunidad Autónoma, con la excepción de Navarra, establece referencia a los mismos para poder beneficiarse de las ayudas en zonas desfavorecidas, mencionando sólo el código promulgado por el Ministerio.

### **3.2.1.1. Conclusiones**

La nueva programación 2000-2006 para las indemnizaciones compensatorias introduce cambios significativos respecto al periodo anterior, en el cual esta iniciativa de política estructural se aplicaba con criterios de elegibilidad lo suficientemente laxos como para que el número de beneficiarios fuese muy amplio. Esta orientación de “café para todos” tuvo como consecuencia doble una cuantía individual de indemnización muy reducida y un margen igualmente reducido para exigir contrapartidas a los beneficiarios.

En este sentido, aspectos novedosos como la modulación de la ayuda según superficie y aprovechamiento, incrementan la cuantía individualmente recibida, facultando la introducción de algunas exigencias en contrapartida. Igualmente, se estima muy positiva la priorización de aquellas solicitudes procedentes de agricultores en espacios de la Red Natura 2000.

No obstante, al seguir considerándose de modo generalizado como requisitos para las zonas receptoras de ayuda los supuestos de riesgo de despoblamiento, desventajas comparativas y dificultades específicas, el número potencial de beneficiarios es muy elevado, lo cual en ausencia de un presupuesto expansivo, sigue limitando notablemente la cuantía individual de la indemnización. Esta limitación condiciona negativamente las prácticas específicas exigibles en contrapartida, por los que no cabe esperar efectos significativos de estas indemnizaciones. De hecho, la limitación de su alcance potencial se manifiesta en la falta de concreción y carencias detectados en las disposiciones para la evaluación de la medida. Se desaprovecha de este modo el profundo cambio introducido por la Agenda 2000 en la concepción de las indemnizaciones compensatorias de montaña y zonas desfavorecidas, en el sentido de aumentar su cuantía cuando se trate de preservar sistemas agrarios de alto valor natural.

Desde la perspectiva de la conservación de la biodiversidad, pueden resumirse además, las siguientes deficiencias:

- Hubiera sido oportuna una más detallada especificación de objetivos, diferenciando, al menos, entre los aplicables en cada zona de referencia (montaña, riesgo de despoblamiento, etc.), que, a su vez, podrían particularizarse en mayor medida, o al menos, determinaciones para que las CCAA abordaran tal especificación en sus territorios de competencia.
- Con independencia de que el PDR no identifica claramente las zonas con dificultades específicas (artículo 20 del Reg. CE/1257/1999), la superficie contemplada en esta categoría resulta claramente insuficiente, a la luz de los problemas específicos que las prácticas agrarias intensivas están causando en zonas de aplicación de la Directiva

Nitratos, en zonas con acuíferos sobre-explotados, en zonas con puesta en cultivo intensivo de superficies antes no labradas, etc.

- No se desarrollan las ayudas para zonas con limitaciones medioambientales (artículo 16 del Reg. CE/1257/1999), en espera de una evaluación ambiental y su repercusión en la renta agraria, lo que pone en evidencia la dejación que representa el que no se hayan abordado los análisis valorativos necesarios para extender la aplicación de las ayudas a los numerosos espacios de la red Natura 2000, en los que las prácticas agrarias juegan un importante papel, bien en el mantenimiento del status de conservación favorable de los hábitats existentes, como en la mejora del mismo. En esta misma línea, no se ha avanzado en la trasposición del reciente Reg. CE/1783/2003, de modificación del Reglamento de desarrollo rural, que limita estas zonas a aquellas con restricciones derivadas de la aplicación de las Directivas Aves y Hábitats.
- Las variantes de modulación de la ayuda según tipo de aprovechamiento hubieran podido considerar positivamente las superficies de sistemas agroforestales en zonas de montaña, así como la vecindad espacial de las explotaciones solicitantes de ayuda.
- Dado que, en última instancia, son las CCAA las que aplican la medida, debiera introducirse exigencia respecto a la necesidad de zonificar en mayor detalle los requisitos de las explotaciones beneficiarias, diversificando sus contenidos más allá de las cargas ganaderas mínima y máxima, facultando su adaptación a problemáticas más locales.

### 3.2.2. Reforestación de tierras agrarias

A pesar de que ya desde 1989 el Reg. CEE/1610/1989 habilitó la concesión de ayudas para la repoblación forestal de superficies agrarias, entre otras orientadas al fomento y conservación de los bosques, no es hasta la reforma de la PAC de 1992 cuando se instaura un instrumento específicamente orientado a tal fin, el Reg. CEE/2080/1992.

En consonancia con el carácter de medida de acompañamiento de la reforma de la PAC que tuvo este Reglamento, sus objetivos estaban presididos por la necesidad de acompañar los cambios previstos en el contexto de las OCM, y sólo secundariamente se pretendía contribuir a mejorar a largo plazo los recursos forestales, a una gestión del espacio natural más compatible con el equilibrio del medio ambiente, y a luchar contra el efecto invernadero. El Reglamento habilitó ayudas a la forestación de superficies agrarias y obras complementarias a la plantación (cerramientos, caminos, puntos de agua, cortafuegos, etc.), al mantenimiento por cinco años de las plantaciones, así como una prima durante 20 años compensatoria del lucro cesante causado al agricultor.

Más recientemente, el **Reg. CE/1257/1999** en su capítulo VIII, ha recogido este tipo de ayudas (artículo 31), junto con otras orientadas más específicamente a la gestión productiva (artículo 30) y protectora (artículo 32) de los bosques, bajo el objetivo general de contribuir al mantenimiento y desarrollo de las funciones de los bosques en las zonas rurales. Es importante señalar que esta nueva iniciativa sigue produciéndose en ausencia de una política forestal común en la Unión

Europea, ya que sólo recientemente se ha promulgado una estrategia de la UE para el sector forestal, COM (1998) 649.

Aún así, es destacable la desconexión formal de estas ayudas respecto a la política agraria, que se desprende de los objetivos particulares planteados en el Reglamento:

- Gestión forestal sostenible y desarrollo sostenible de la silvicultura.
- Mantenimiento y mejora de los recursos forestales.
- Aumento de las superficies forestales.

Las disposiciones de los Reglamentos 1610/89 y 2080/92 fueron aplicadas en España por medio del RD 378/93 de 12 de marzo, que en 1996 fue sustituido por el **RD 152/96**, de 2 de febrero, para introducir modificaciones relativas a las primas de mantenimiento, a la consideración de las especies a plantar y a las condiciones técnicas de las nuevas inversiones, a la vista de la experiencia acumulada en los dos primeros años de aplicación. Todas las CCAA promulgaron normativa desarrollando la aplicación de las ayudas en sus ámbitos de competencia.

Tras la promulgación del Reglamento de Desarrollo Rural, las ayudas para la reforestación de tierras agrarias (costes de plantación y de obras complementarias, costes de mantenimiento, y primas compensatorias) quedan reguladas a escala nacional para el periodo 2000-2006 por el **RD 6/2001, de 12 de enero**, cuyas especificaciones han sido desarrolladas hasta la fecha (Febrero 2003) por 10 CCAA sobre la base del programa de desarrollo rural para las medidas de acompañamiento. Más recientemente, el **RD 708/2002**, de 19 de julio, ha establecido medidas complementarias al PDR para las medidas de acompañamiento, y la última modificación al PDR para las medidas de acompañamiento, de junio de 2003, ha establecido una nueva cuantificación de objetivos a la vista de la experiencia de aplicación en 2000-2002. La financiación comunitaria se establece en el 65 % en zonas Objetivo 1 y en un 40 % en zonas fuera de Objetivo 1, y el MAPA financia un 50 % de la parte no financiada con fondos comunitarios.

Nuestro análisis se referirá a las realidades y potencial de esta última normativa (tanto nacional como autonómica), aunque a la luz de la experiencia de aplicación de la normativa anterior y los ejercicios de evaluación consultados, particularmente, Gómez-Jover y Jiménez (1997), Comisión Europea (1997), e Institute for Forestry Development (2001).

Respecto a los objetivos planteados en el RD 6/2001 para las ayudas a la reforestación de tierras agrarias, permanecen metas tales como la diversificación de la actividad agraria y de las fuentes de renta y empleo por delante de objetivos más orientados al medio ambiente y la sostenibilidad. Este primer objetivo sigue pues la orientación perseguida por la normativa anterior en el sentido de contribuir a la disminución del impacto negativo que pudieran producir en las rentas de las explotaciones los cambios introducidos en las OCM, contribuyendo a diversificar las actividades de los agricultores creando una fuente alternativa de renta.

Se pretende además, contribuir a la corrección de los problemas de erosión y desertificación, a la conservación y mejora de los suelos, la conservación de la fauna y flora, la regulación del régimen

hidrológico de las cuencas y a una gestión del espacio natural compatible con el equilibrio del medio ambiente, favoreciendo el desarrollo de ecosistemas forestales beneficiosos para la agricultura, y, por último, contribuir a la disminución del riesgo de los incendios forestales y a la mejora de los recursos forestales.

Significativamente, desaparecen las referencias a “la implantación de masas forestales en volumen adecuado que permitiera su gestión racional” o a “la reducción del déficit en recursos forestales del país”, que figuraban en los decretos anteriores y sobre la base de las cuales a lo largo del periodo 1993-1999, fueron reforestadas alrededor de 430.000 ha de las 800.000 ha inicialmente previstas. Esta desviación sobre las previsiones, justificada por el prolongado periodo de sequía 1993-95 sufrido, las dificultades financieras existentes y la falta de experiencia técnica de los agricultores en cuestiones forestales, no impidió que España actuara en aquél periodo sobre casi el 45 % de la superficie afectada a escala de la UE y concentrara el 24 % de los beneficiarios (alrededor de 33.000), que se repartieron una ayuda media de 1.840 €/ha. La superficie media de cada área forestada superó las 12 ha. Casi el 80 % del área reforestada se concentró en 4 regiones, Andalucía (31 %; 131.000 ha, superando el total reforestado de los restantes 14 países de la UE), Castilla y León (22 %), Castilla-La Mancha (16 %) y Extremadura (10 %).

No obstante este esfuerzo reforestador, las evaluaciones independientes cifran en un 70 % el porcentaje de marras en los dos primeros años de aplicación del programa, atribuyéndose las causas no sólo a la sequía sino también a la falta de control de la calidad de las plantaciones.

El importante esfuerzo presupuestario realizado en los primeros años de aplicación llegó a comprometer la continuidad del programa en algunas CCAA (p. ej., Extremadura), y debido a los compromisos financieros que la prima compensatoria introduce a largo plazo, el presupuesto del nuevo programa limita comparativamente la expansión de sus actuaciones. Sobre la base de la modificación de previsiones efectuada en Junio de 2003, se estima que el área total susceptible de acogerse a las medidas de reforestación alcanza las 261.530 ha, con 17.171 beneficiarios. El presupuesto indicativo para el periodo 2000-2006 alcanza 1.031 millones de €, de los que el 71 % se destina a compromisos antiguos. Se estima un promedio de ayuda por ha de unos 1.700 €. Un exponente de esta circunstancia limitadora es el hecho de que sólo 10 CCAA hayan promulgado (Febrero 2003) la correspondiente normativa de desarrollo de esta línea de ayudas.

Respecto a la identificación de las superficies a tratar, el nuevo RD introduce una limitación importante, al definir las mismas como aquellas que “no estén catastradas como forestales y hayan tenido aprovechamiento agrícola o ganadero de forma regular desde diez años antes de la fecha de la solicitud”. La normativa anterior prácticamente no limitaba las superficies elegibles, al considerarlas como tal en tanto hubieran sido objeto de “algún aprovechamiento agrario regular” antes de 1992.

Además, las ayudas compensatorias se modulan ahora en función del uso previo de la superficie a reforestar, cosa que antes no sucedía. Así, las ayudas incentivan en mayor medida las actuaciones en superficies con cultivos leñosos, herbáceos, y huertos familiares que en las superficies de prados, pastizales, barbechos y eriales a pastos, sucesivamente, de modo que para un mismo grupo de especies, p. ej. frondosas, las ayudas pueden llegar a ser hasta un 80 % menores en el último caso que en el primero.

En el periodo anterior no fue infrecuente la reforestación de tierras abandonadas y marginales desde el punto de vista de la provisión de rentas, donde la ayuda constituyó sin duda un ingreso neto y no una compensación de lucro cesante. Desde el punto de vista del análisis que nos interesa, no sólo es obvio que la falta de limitación incrementó la superficie total candidata a reforestación, sino que, en algunos casos, ésta pudo afectar a superficies en las que el abandono agrario hubiera sido ya beneficioso desde la perspectiva de la conservación, aunque no se conocen análisis concluyentes al respecto. Igualmente, esta experiencia pone en entredicho una la justificación del programa en el sentido de reducción de excedentes agrarios.

Con las modificaciones introducidas, parece evidente el interés por contrarrestar la tendencia, observada también en la mayoría de los países de la Unión, a que las superficies afectadas fueran sobre todo aquéllas que proveían menores rentas y valor añadido al agricultor. En este sentido, los datos para España señalan que un 49,6 % de la superficie reforestada tenía como uso previo pastizales (34,2 % erial a pastos, 14,7 % pastizales y 0,7 % prados), mientras que sólo un 22,4 % eran tierras de cultivo (del resto, un 13,7 % eran monte abierto y dehesas, un 9,5 % eran barbechos y otras tierras no ocupadas, un 4,4 % eran cultivos permanentes y un 0,4 % alcornocales).

Por otra parte, quedan excluidas en la nueva normativa las superficies de monte abierto y dehesas y los montes de alcornocal, que sí se consideraban anteriormente. Dependiendo de la casuística concreta, este último extremo puede perjudicar la reforestación de apoyo en dehesas intensificadas.

Por último, cabe mencionar en este apartado la prioridad que el RD 152/96 otorgaba a las solicitudes presentadas por ATP que se hubieran acogido al abandono definitivo de la producción láctea o al arranque de viñedo. Este criterio probablemente reforzó el peso de los prados y pastizales en el total de superficie acogida a las ayudas.

El RD 6/2001 dejó a discreción de las CCAA la introducción de criterios objetivos de selección entre las solicitudes que se presenten, pero las disposiciones complementarias introducidas por el RD 708/2002 sugieren a las CCAA la consideración prioritaria de aquellas explotaciones que hayan recibido pagos directos de la PAC en los cinco años anteriores a la fecha de solicitud, y de aquellas localizadas en zonas desfavorecidas.

En cuanto a los beneficiarios, el RD 6/2001 menciona genéricamente como tales a las “personas físicas o jurídicas que sean titulares de derechos reales de propiedad, posesión o usufructo sobre las tierras agrícolas susceptibles de forestación”. Aquí se introduce un cambio respecto a la normativa anterior, en la que los beneficiarios podían ser también agrupaciones de cinco titulares como mínimo, y las ayudas para forestación y mantenimiento podían ser solicitadas por “cualquier persona física o jurídica de derecho privado”.

Parece que podría limitarse con estas modificaciones la realidad observada en estos años, en el sentido de que han sido frecuentemente empresas privadas las que han solicitado, ejecutado y cobrado (indirectamente) las labores de forestación y mantenimiento. Esta práctica, común a otros países clave en la aplicación del Reg. 2078 (Portugal o Irlanda), ha sido llevada al extremo en España, donde las empresas literalmente solicitaban “clientes” entre los agricultores con superficies

forestables y que fueran elegibles para cobrar la prima compensatoria. La circunstancia de que el RD 152/96 bonificara en un 10 % aproximadamente la agrupación de titulares en la solicitud de ayudas a la plantación y al mantenimiento, reforzó sin duda a la extensión de esta práctica.

En principio, la participación de empresas en las tareas de reforestación y mantenimiento admite una valoración inicialmente positiva, ya que:

- Dado que los agricultores tienen pocos o nulos conocimientos y entrenamiento en la materia, la participación de empresas puede mejorar la calidad de la reforestación, que además queda sujeta a garantía.
- Permite la creación de puestos de trabajo.
- En ausencia, en los primeros años, de determinaciones técnicas para los trabajos en la normativa, la participación de empresas facilita la adopción del programa por los agricultores.

No obstante, la experiencia ha sido también criticada por sus efectos negativos, ya que:

- Las expectativas de negocio, dada la gran superficie a plantar y que los costes de plantación son cubiertos al 100 % en muchas regiones, motivó que muchas de las empresas involucradas se crearan ex-profeso o por reconversión de otras empresas de trabajos rurales existentes sin experiencia previa en la materia, lo cual en ausencia de requerimientos de certificación de calidad en esta área, no aseguró un nivel de competencia suficiente en los trabajos. Las empresas más grandes, que ya tenían equipos pesados para obra civil, han podido competir con precios más bajos frente a otras, quizá técnicamente más competentes pero que ofertaban presupuestos más elevados.
- Los potenciales beneficiarios solicitados por las empresas han sido buscados sobre todo entre aquellos con grandes superficies a repoblar y no entre los pequeños agricultores, por lo que ha sido frecuente que hayan reforestado grandes propietarios absentistas en detrimento de las explotaciones más marginales.
- Dadas las escasas perspectivas productivas del sector forestal en España (más allá de las especies de crecimiento rápido en zonas climáticamente húmedas), la viabilidad económica tanto de las plantaciones como de las labores de mantenimiento depende de la existencia del programa de subsidios, que consecuentemente pasa a ser defendido por un nuevo grupo de presión cuya actividad sólo encuentra razón de ser en la captación del propio subsidio.

A los efectos de la prima compensatoria, el RD 152/96 distinguía entre ATP y el resto de titulares, con una bonificación general para los primeros aproximadamente de un 60 % superior que la prima para los segundos. El RD 6/2001 modificó esta distinción, estableciéndola entre titulares que acrediten obtener, al menos, el 15 % de su renta de la actividad agraria y dediquen, al menos, el 25 % de su tiempo a esta actividad, y el resto de titulares, con una bonificación variable para los primeros siempre que planten superficies de cultivo (40-50 % superior) o superficies de prados (20-25 % superior). Las disposiciones complementarias introducidas más recientemente por el RD 708/2003 han vuelto a modificar la distinción, de modo que los beneficiarios de la bonificación

mencionada pasan a ser los titulares que acrediten obtener, del total de su renta, al menos el 50 % de la actividad agraria u otras actividades complementarias, siempre y cuando la parte de renta procedente directamente de la actividad agraria no sea inferior al 25 % de su renta total y el tipo de trabajo dedicado a actividades agrarias o complementarias sea superior a la mitad de su tiempo de trabajo total.

A pesar de la bonificación en favor de los ATP que introducía el RD 152/96, las valoraciones de WWF/Adena señalan que la mayoría de beneficiarios han sido absentistas propietarios de grandes superficies que han transformado áreas abiertas de pastoreo extensivo más o menos marginal en zonas forestales orientadas a la práctica cinegética. Esta circunstancia ha sido remarcada también por parte de alguna asociación agraria, habiéndose señalado la aparición de conflictos entre propietarios y arrendatarios de tierras, pérdida de recursos palatables y desplazamiento de pequeños ganaderos que aprovechaban pastizales extensivos. No parece que las especificaciones introducidas en la actual normativa pretendan contrarrestar esta tendencia.

Las entidades de derecho público continúan sin poder beneficiarse ni de las ayudas para los costes de mantenimiento ni de las primas de compensación. Esto priva a los ayuntamientos de acceso a unas primas de mantenimiento de las masas forestales instauradas que serían de interés.

En cuanto a las especies que serán objeto de plantación, el nuevo RD introduce cambios respecto a la normativa anterior que pueden tener cierta trascendencia en términos ambientales. Aquella especificaba las especies botánicas, estableciendo tres grupos, con ayudas diferenciadas que beneficiaban a las frondosas de interés particular para las CCAA (maderas valiosas, endemismos, en peligro de extinción, etc.) sobre las frondosas para la restauración o creación de masas forestales permanentes, y sucesivamente sobre las coníferas orientadas a la producción maderera en plazo mayor de 15 años. Esta modulación dependiente del tipo de especie se aplicaba también a las mezclas de especies entre grupos, afectaba a los tres tipos de ayudas, plantación, mantenimiento y compensatoria.

La experiencia de aplicación indica que las especies mayoritariamente plantadas se han correspondido con las que disponían de primas más elevadas, las frondosas, con un 51 % de la superficie forestada, frente a las coníferas (35 %) y las plantaciones mezcladas (13 %), aunque un 1 % de superficie haya sido repoblada con especies de crecimiento rápido. En conjunto, se han utilizado en las plantaciones más de 40 especies distintas, 14 de ellas en superficies mayores al 1 % del área forestada.

El nuevo RD, dejando a las CCAA la concreción de las especies botánicas que corresponden en cada caso, aborda una tipificación más compleja y confusa, en la que parecen combinarse los objetivos de conservación y los productivos para las masas forestales a implantar. Así, siendo la ayuda media para los costes de plantación de 1.780 €/ha, reciben una prima mayor las especies arbóreas de especial interés ambiental (2.885 €/ha) y las frondosas de especies diversas o en plantación pura, pero también las frondosas de crecimiento rápido con raíz profunda y la mezcla de frondosas y resinosas de crecimiento lento. Por debajo de la media quedan por este orden las especies arbustivas, la mezcla de frondosas y resinosas de crecimiento rápido, las resinosas crecimiento lento en masa diversa, las frondosas de crecimiento rápido y raíz superficial, las resinosas de crecimiento lento en masa pura, y las resinosas de crecimiento rápido (1.226 €/ha).

También las primas de mantenimiento parecen beneficiar en mayor medida la plantación de arbóreas de especial interés y de frondosas de crecimiento lento (288 €/ha), seguidas de las plantaciones mixtas, las plantaciones de resinosas y las de arbustivas (90 €/ha).

Pero es en el caso de las primas compensatorias donde se introducen algunas variantes que merecen comentario. Siguiendo el esquema mencionado, las primas son mayores para las especies arbóreas de interés especial, y sucesivamente decrecientes para las frondosas en masa diversa, las plantaciones mixtas, las frondosas en masa pura o las resinosas en masa diversa, las resinosas en masa pura y las arbustivas. Pero se introducen limitaciones en el sentido de que no se contemplan primas para las especies de interés especial sobre barbechos y eriales, y se limita la compensación por plantación de arbustivas sólo a las superficies en barbecho y a los eriales. Esto parece relegar el papel ecológico cuasi-climácico que las especies arbustivas pueden desempeñar en áreas donde las series forestales tienen importantes dificultades para su asentamiento.

Un último apartado de interés se refiere a los condicionantes técnicos estipulados en la normativa que regula la concesión de estas ayudas. Quizá sea en este capítulo en el que los cambios introducidos por el RD 6/2001 han sido más acusados. Anteriormente, se trasladaba a las CCAA la especificación concreta de los requerimientos respecto a la calidad genética de las semillas y plantas empleadas, a requisitos técnicos, sanitarios y de densidad de arbolado, y a la determinación concreta de las especies a emplear según altitud, clase de suelo, condiciones climáticas y zona de actuación. No se hacía ninguna mención a necesidad de planificar las actuaciones ni se estipulaban criterios para el seguimiento ambiental de su ejecución.

Las evaluaciones consultadas hacen referencia a que el esfuerzo para optimizar y vigilar técnicamente las actuaciones, en función de las características de la superficie de ejecución, no ha sido siempre el adecuado. Esto es aplicable, tanto a la selección de las zonas de actuación y de especies a utilizar, como a los métodos y las técnicas de reforestación. En el primer caso, han sido mencionadas plantaciones que han tenido efectos negativos sobre la biodiversidad en medios frágiles, como muchos sistemas de pastoreo extensivo. En el mismo sentido, ha sido resaltada la escasa contribución de las plantaciones al incremento de biodiversidad de aves en las mesetas españolas, siendo al mismo tiempo negativa su influencia en la biodiversidad previa de estos medios (Díaz *et al.*, 1998). También se mencionan efectos negativos sobre la erosión debido a desbroces de la vegetación existente en superficies abandonadas en las que la regeneración natural ya estaba teniendo lugar. Respecto al segundo caso, se han mencionado efectos negativos debidos al uso generalizado de maquinaria pesada y de técnicas de subsolado en el sentido de la máxima pendiente, que en determinadas zonas han podido desestabilizar los horizontes superficiales del suelo, desencadenando o agravando los procesos erosivos.

La legislación nacional de EIA sólo prescribe la evaluación obligatoria para primeras repoblaciones forestales de más de 50 ha, cuando entrañen riesgos de graves transformaciones ecológicas negativas. La Ley 6/2001 establece una batería de criterios para seleccionar aquellos proyectos de repoblación de menor extensión superficial que deben, no obstante, ser evaluados. Entre éstos, cabe mencionar:

- La relativa abundancia, calidad y capacidad regenerativa de los recursos naturales del área.
- La capacidad de carga del medio natural, con especial atención a áreas como, (entre otras) humedales, zonas costeras, áreas de montaña, reservas naturales y parques, áreas clasificadas o protegidas por la legislación del estado o de las CCAA o designadas en aplicación de las Directivas 79/409/CEE y 92/43/CEE.

A diferencia del anterior, el nuevo RD sí establece determinaciones relativas a evaluación ambiental de las actuaciones que impulsa, estipulando su sometimiento a la normativa vigente de evaluación, en especial el art. 6 del RD 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales de la fauna y flora silvestres, cuando se trate de lugares de la Red Natura 2000. No obstante, sigue sin adoptarse un enfoque proactivo que estipule determinaciones concretas respecto a la planificación y zonificación de las actuaciones sobre la base de objetivos claros.

Por su parte, el PDR estipula disposiciones de evaluación, con una evaluación intermedia en 2003 y otra final tras la finalización del programa. El [Cuadro 67](#) resume los objetivos, preguntas y criterios de evaluación, niveles deseables e indicadores de realización indicados en el PDR.

Resulta llamativa la ausencia de especificaciones en cuanto a niveles deseables e indicadores de los efectos del programa relativos a la conservación del medio natural, mientras que para los aspectos socio-económicos o productivos sí se especifican niveles e indicadores. No obstante, llama la atención cómo la creación de empleo y mantenimiento de la población se evalúa en el periodo de duración del programa (2000-2006), desatendiendo, por tanto, los efectos del mismo a medio o largo plazo.

Hasta la fecha, 10 **CCAA** han promulgado legislación al respecto, aunque el grado de actualización de las mismas respecto a las disposiciones ministeriales es variable (ver [Anexos I y II](#) para una relación completa y su análisis, respectivamente): Castilla y León, Asturias, La Rioja, Madrid, Galicia, Canarias, Castilla La Mancha, Navarra, y País Vasco.

### **3.2.2.1. Conclusiones**

Considerando las limitantes condiciones edafoclimáticas en la mayor parte de los sistemas objeto de los programas de reforestación y la experiencia de aplicación de los mismos en los últimos 10 años, se hacen evidentes las causas por las que éstos se han mostrado incapaces para rendir beneficios ambientales, e incluso socioeconómicos más allá del corto plazo. También parecen suficientemente claras las consecuencias negativas que sobre ambos aspectos, ambientales y socioeconómicos, pueden tener los programas en el medio y largo plazo, tal y como se han aplicado hasta la fecha, a pesar de que el nuevo PDR en su evaluación ex-post de los 7 pasados años de reforestación califique la actuación de exitosa, atendiendo como exclusivo indicador de éxito a la superficie afectada por el programa. Igualmente, pueden identificarse los principales cambios de orientación necesarios para revertir la situación actual.

Las condiciones edafo-climáticas imperantes provocan que la viabilidad económica de la producción de madera en los bosques españoles sea estructuralmente escasa o nula, más allá de las

plantaciones de especies exóticas de crecimiento rápido en áreas de climatología más húmeda. No obstante, los programas de reforestación se han aplicado bajo objetivos productivistas, alrededor de los cuales se han generado expectativas y realidades de negocio exclusivamente estimuladas por el subsidio comunitario.

Ciertamente, los programas han generado un dinamismo olvidado en el sector que se ha traducido en la creación de empleo temporal en trabajos forestales y contra-incendios, pero ninguna de las optimistas previsiones oficiales relativas al sector agrario (reducción de la producción agraria), al sector forestal (reducción de déficit en recursos forestales), a la socioeconomía rural (diversificación de fuentes de empleo y renta) ni a la sostenibilidad ambiental de las actuaciones (fuera de lugar o mal ejecutadas en muchos casos), se han cumplido. La principal causa se resume en que todos estos beneficios potenciales no pueden ser el resultado automático de plantar árboles, sino el de un esfuerzo planificador sobre la base de factores ligados a las condiciones y necesidades socioeconómicas y ambientales en ámbitos sub-regionales, que no se ha producido. En este sentido se siguen echando en falta en la normativa nacional, estipulaciones concretas al respecto para que las CCAA las desarrollen en sus decretos y órdenes de aplicación regional.

Aunque el nuevo programa 2000-2006 introduce algunas novedades respecto a la programación anterior (modulación de las ayudas según dedicación previa de la superficie agraria, mayor variedad de especies contempladas, mecanismos de control en enclaves Natura 2000, etc.), sólo algunas CCAA han concretado estos extremos, y, aún así, bajo una perspectiva reactiva, que plantea medidas horizontales, pobremente definidas en general, carentes de mecanismos de articulación bajo objetivos claros de modo que puedan rendir los beneficios esperados. De todas formas, hay que reconocer el avance que se ha producido al respecto, con varias CCAA dotadas de planes forestales que suponen un primer intento por articular estos extremos.

Este deseable esfuerzo planificador para sacar el máximo partido posible de los instrumentos de reforestación de tierras agrarias encuentra, no obstante, otras dificultades derivadas del desigual grado entre CCAA de los conocimientos básicos acerca del estado de los usos del suelo y la problemática social y ambiental asociada a los sistemas involucrados. Desde la perspectiva socioeconómica se carece de suficientes estudios concluyentes acerca de los impactos en la sostenibilidad de las rentas agrarias derivados de la sustitución de los cultivos por bosques, aspecto controvertido ya que el número de horas de trabajo en cada sector depende de los tipos de gestión desarrollados, lo cual puede ser muy variable espacial y temporalmente. Desde la perspectiva ambiental, son todavía insuficientes los conocimientos que permitan localizar y definir de un modo apropiado las actuaciones de reforestación en sí (especies y métodos), las que promuevan de regeneración natural de la cubierta del suelo, o las que incentiven el pastoreo extensivo como agente diversificador de especies y paisajes, y en la prevención de incendios.

Adicionalmente, se detecta una falta de consenso no ya en el nivel nacional, sino también dentro de las propias CCAA, acerca de las premisas para la gestión sostenible de los usos forestales y del papel que el sector puede jugar en el medio rural, papel que no puede estar basado en la productividad económica.

De modo esquemático, las principales recomendaciones respecto a la aplicación futura del instrumento de reforestación de tierras agrarias de cara a la conservación de la biodiversidad

podrían sintetizarse en las siguientes:

- Es necesario subsanar la carencia de conocimientos básicos y cartografía/zonificación acerca del estado de los usos del suelo y la problemática social y ambiental asociada a los sistemas agroambientales involucrados. Desde la perspectiva ambiental, es necesario un mayor esfuerzo para localizar y definir de un modo apropiado las actuaciones de reforestación en sí (especies y métodos), identificando claramente los espacios en que estas actuaciones deberían condicionarse al mantenimiento de valores ambientales clave (p. ej., sistemas de estepas cerealistas, criptohumedales, riberas bien conservadas, zonas de recolonización natural por variedades autóctonas). Desde la perspectiva socioeconómica, son necesarios estudios acerca de los impactos en la sostenibilidad de las rentas agrarias derivados de la sustitución de los cultivos por bosques y, por tanto, de la sostenibilidad de éstos últimos.
- Es necesario especificar los objetivos de las actuaciones de un modo mucho más operativo, distinguiendo aquellas dirigidas a la productividad (que serán las menos), de aquellas orientadas a la gestión de las masas implantadas (p. ej., prevención de incendios), o a la conservación (p. ej., regeneración natural, papel del pastoreo extensivo, control de contaminación por nitratos), de modo que la articulación jerárquica de prioridades al respecto según zonas permita la introducción de las medidas más apropiadas en cada caso.
- Es necesario implantar el uso de herramientas comunes, al menos a escala regional, para recopilar datos técnicos homogéneos acerca de los objetivos de cada actuación, los usos previos del suelo, las realizaciones, los tipos de suelo, las variedades plantadas, su densidad, etc. Idealmente, esta comunalidad debería asegurarse a escala nacional, de modo que las preceptivas evaluaciones de la ejecución del programa fueran comparables entre regiones.
- Es necesario coordinar de modo más efectivo los instrumentos de reforestación, medidas agroambientales y medidas de protección propias de los espacios de la Red Natural 2000, no sólo con vistas a mejorar la selección de las zonas objetivo de cada grupo de medidas, sino para incrementar los beneficios en términos de desarrollo rural derivados de la sinergia entre los mismos.

### 3.2.3. Medidas agroambientales

Las medidas agroambientales fueron instauradas en el nivel comunitario por el **Reglamento CEE/2078/92**, promulgado como medida de acompañamiento de la reforma de la PAC de 1992. El Reglamento supuso la inauguración de una política agroambiental propiamente dicha, reordenando y potenciando sin precedentes las tímidas iniciativas anteriores en la materia (Reglamentos CEE/797/85 y CEE/1760/87).

No obstante, el carácter de medida de acompañamiento de la reforma de la PAC de este Reglamento quedó claro en la especificación de sus finalidades:

- 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.

El Reglamento habilitó la concesión de ayudas, siempre que ello tuviera unos efectos positivos para el medio ambiente y el espacio natural, destinadas a los agricultores que se comprometían 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.
- Proceder, por medios diferentes de los contemplados en la letra a), a extensificar las producciones vegetales, incluidas las forrajeras, o a mantener la producción extensiva ya practicada en el pasado, o a una transformación de las tierras de cultivos herbáceos en pastizales extensivos.
- Reducir la carga de la cabaña bovina u ovina por unidad de superficie forrajera.
- Utilizar otras prácticas de producción compatibles con la exigencia de la protección del medio ambiente y de los recursos naturales y con la conservación del espacio natural y el paisaje o a criar animales de razas locales en peligro de desaparición.
- Efectuar el mantenimiento de las tierras agrícolas o forestales abandonadas.
- Retirar de la producción las tierras de labor durante al menos veinte años para utilizarlas con fines relacionados con el medio ambiente, en particular para constituir reservas de biotopos o parques naturales, o para proteger las aguas.
- Gestionar las tierras para el acceso público y el esparcimiento.

Igualmente, el régimen incluía medidas encaminadas a mejorar la formación de los agricultores en materia de prácticas de producción compatibles con el medio ambiente.

De acuerdo con la Comisión Europea (1998), en 1998, los gastos financiados a cargo del FEOGA-Garantía se elevaron a 1.300 millones de € y para 1999 se estimaron en 1.800 millones de €, lo que corresponde aproximadamente al 4% del gasto del FEOGA-Garantía.

Los dos primeros años iniciales de esta medida se caracterizaron por la aplicación lenta de algunos programas y por la infrutilización del marco financiero, aunque en 1996, por primera vez, casi todos los programas agroambientales de los Estados miembros se hallaban en marcha. Hasta 1999, la Comisión aprobó casi ciento cuarenta programas o grupos de programas agroambientales.

Tras la promulgación de la Agenda 2000, las medidas agroambientales quedan incluidas en el **capítulo VI del Reglamento CE/1257/1999** (arts. 22, 23 y 24) como contribución a la consecución de los objetivos comunitarios en materia de medio ambiente, fomentando:

- Formas de utilización de las tierras de interés agrario que sean compatibles con la protección y mejora del medio ambiente, del paisaje y de sus características, de los recursos naturales, del suelo y de la diversidad genética.
- Una extensificación de la producción agraria que sea favorable para el medio ambiente y la gestión de sistemas de pastoreo de baja intensidad.
- La conservación de entornos agrarios de alto valor natural amenazados.
- El mantenimiento del paisaje y de los rasgos históricos de las tierras de interés agrario.
- La aplicación de una ordenación medioambiental en las prácticas agrarias.

Para ello, el nuevo Reglamento habilita la concesión de ayudas a los agricultores que contraigan compromisos agroambientales por periodos mínimos de 5 años, cuyo contenido deberá incluir servicios no contemplados en otras medidas de ayudas, como el apoyo al mercado o las indemnizaciones complementarias.

A diferencia del Reglamento anterior, no se detallan ni ejemplifican tipos de compromisos agroambientales, pero sí se estipula que el cálculo de las ayudas se basará en el lucro cesante, los costes suplementarios derivados del compromiso y la necesidad de proporcionar un incentivo.

Se fijan asimismo importes máximos anuales basados en la extensión de la superficie de la explotación sobre la que se contraiga el compromiso agroambiental:

- Cultivos anuales: 600 €/ha.
- Cultivos perennes especializados: 900 €/ha.
- Otros usos de la tierra: 450 €/ha.

El Reglamento de medidas agroambientales fue transpuesto por medio de tres **Reales Decretos**, **51/95**, de 20 de enero, por el que se establece el régimen de medidas horizontales, el **632/95**, de 21 de abril, por el que se aplicó a las zonas de influencia de los Parques Nacionales, y el **928/95**, de 9 de junio, por el que se aplica a determinados humedales de la lista Ramsar. Con anterioridad, se habían iniciado desde 1993 y 1994 respectivamente, los programas zonales del Parque Nacional de las Tablas de Daimiel en Castilla-La Mancha, y el de Hábitats de Aves Esteparias en Castilla y León.

El programa se estructuró en dos tipos de medidas, diferenciadas por su ámbito de aplicación: medidas horizontales, aplicables en todo el territorio nacional, y medidas de zonas seleccionadas, que incluían Parques Nacionales, ZEPAs, humedales Ramsar y zonas específicas seleccionadas por las CCAA.

- Horizontales:
  - H1: Sistemas extensivos en tierras cerealistas.
  - H2: Formación, divulgación y sensibilización.
  - H3: Protección y mantenimiento de razas autóctonas ganaderas en peligro de extinción.
  - H4: Fomento de la agricultura ecológica.

- Zonales:

- a: Control integrado de tratamientos fitopatológicos.
- b: Transformación de cultivos herbáceos en pastos.
- c: Reducción de la cabaña bovina y ovina por unidad de superficie forrajera.
- d1: Protección de flora y fauna en sistemas de cultivos extensivos (aves esteparias y humedales del interior).
- d2: Protección de flora y fauna en humedales.
- d3: Conservación del paisaje y prevención de incendios en sistemas extensivos de pastoreo.
- d4: Lucha contra la erosión.
- d5: Acciones medioambientales en las Islas Canarias.
- d6: Ahorro de agua de riego en zona de humedal.
- e: Mantenimiento de tierras abandonadas.
- f: Retirada de la producción de tierras durante al menos 20 años.
- g: Gestión de tierras para acceso público y esparcimiento.
- h: Proyectos de demostración.

Las previsiones de ejecución iniciales se cifraron en 5 millones de ha, 113.178 UGMs y 212.730 millones de pesetas (1.278,5 millones de €) para el periodo de aplicación 1993/1999. Según Buller (2000) en su análisis de patrones de aplicación del Reglamento en la UE-15, el presupuesto agroambiental español supondría el 3,3 % del gasto total del FEOGA en estos países para el periodo 1993-1997. El dato es considerablemente bajo en comparación con el correspondiente de otros países con SAU nacional equivalente, como Alemania (24 %), Francia (13,4 %) o Italia (11,4 %), y todavía más si se compara con el de países más pequeños que España como Austria (21,3 %), Finlandia (10,54 %) e incluso Irlanda (4,3 %).

A finales de 1997, el programa agroambiental fue modificado de cara al periodo de aplicación 1997/2001, para adecuar las previsiones y orientaciones iniciales a la realidad experimentada en el primer quinquenio de aplicación. Como resultado, se eliminaron algunas medidas, se propusieron otras nuevas, se favorecieron las posibilidades de acogida de pequeñas explotaciones (de 5 a 1 ha) a las medidas de extensificación y agricultura ecológica, y se incluyeron siete nuevas razas en peligro de extinción.

Desgraciadamente, no se dispone de una versión oficial definitiva de los resultados de aplicación del programa a lo largo del periodo 1993-1999, que recoja el detalle, en términos de beneficiarios, gasto, y superficies y UGM acogidas, para todas las medidas desarrolladas de modo efectivo. Los datos de síntesis disponibles para todo el programa se reflejan en el [Cuadro 68](#), que pone de manifiesto su limitado grado de acogida (35% de hectáreas y UGMs previstas, y 33 % de presupuesto).

De este modo, el número de contratos como porcentaje del total de explotaciones con SAU alcanzó en 1999 el 4,2 % (18,3 % para el conjunto de la UE en 1997; Buller, 2000), la proporción de SAU total bajo contrato llega al 6,6 % (16,5 % para el conjunto de la UE en 1997; Buller, 2000), y el gasto medio por contrato queda establecido en 874, 6 € (1.972 € para el conjunto de la UE en 1997; Buller, 2000). Al no disponerse de los datos de ejecución desglosados según medidas (sobre

superficies y sobre UGMs) no es posible analizar con precisión indicadores de gasto por hectárea acogida, gasto por hectárea de SAU o gasto por explotación.

Tras la promulgación del Reglamento de Desarrollo Rural, las ayudas para medidas agroambientales quedan reguladas a escala nacional, salvo País Vasco y Navarra, por el **RD 4/2001, de 12 de enero** y por el **RD 708/2002**, de 19 de julio, que ha establecido medidas complementarias al PDR para las medidas de acompañamiento. La última modificación al PDR para las medidas de acompañamiento, de junio de 2003, ha establecido una nueva cuantificación de objetivos a la vista de la experiencia de aplicación en 2000-2002.

Sobre la base de la modificación de previsiones efectuada en Junio de 2003, el MAPA ha estimado que el área total, nacional excepto País Vasco y Navarra, susceptible de acogerse a medidas agroambientales hasta 2006 puede llegar a 2,2 millones ha, y 80.000 UGMs, con 111.000 beneficiarios. El presupuesto indicativo para contratos nuevos en el periodo 2000-2006 alcanza los 836,2 millones de €, mientras que 414,5 millones de € se dedicarán al pago de compromisos derivados del periodo de programación anterior. El importe de la ayuda media por hectárea y año puede estimarse por tanto en 54,3 €. La financiación comunitaria se establece en un 75 % en zonas Objetivo 1 y en un 50 % en zonas fuera de Objetivo 1, y el MAPA financia un 50 % de la parte no financiada con fondos comunitarios.

Nuestro análisis se referirá a las realidades y potencial de esta última normativa (tanto nacional como autonómica), aunque a la luz de la experiencia de aplicación de la normativa anterior y de los ejercicios de evaluación consultados, particularmente Viladomiú y Rosell (1996), Comisión Europea (1998), Oñate *et al.* (1998), Mestre (1999), Peco *et al.* (2000), y Paniagua (2001).

El nuevo programa presenta una estructura radicalmente distinta al anterior, en el sentido de que todas las medidas se proponen con carácter horizontal, desapareciendo las medidas zonales o de aplicación en áreas específicas. Las nueve medidas horizontales son:

1. Extensificación de la producción agraria.
2. Variedades vegetales autóctonas en riesgo de erosión genética.
3. Técnicas ambientales de racionalización de productos químicos.
4. Lucha contra la erosión en medios frágiles.
5. Protección de flora y fauna en humedales.
6. Sistemas especiales de explotación con alto interés medioambiental.
7. Ahorro de agua de riego y fomento de la extensificación en la producción.
8. Protección del paisaje y prácticas de prevención contra incendios.
9. Gestión integrada de explotaciones.

Con carácter general, la normativa nacional establece una serie de “buenas prácticas agrarias habituales” (BPA) a cuyo cumplimiento se condiciona la percepción de la ayuda agroambiental. Se da así la paradoja de que la eco-condicionalidad fue introducida en las ayudas agroambientales (RD 4/2001) antes que en las ayudas directas de la PAC (RD 1322/2002).

También con carácter general, el RD 708/2002, introduce:

- La obligatoriedad de cumplir con las BPA en toda la superficie de la explotación, incluso para aquellos agricultores que sólo contraigan el compromiso agroambiental en parte de la explotación.
- La prelación en la selección de beneficiarios que podrán realizar las CCAA sobre la base de todos o alguno de los siguientes criterios:
  - Explotaciones con producción agraria ecológica.
  - Explotaciones localizadas en zonas desfavorecidas y zonas con limitaciones medioambientales específicas.
  - Agricultores a título principal.
  - Agricultores profesionales.
- La modulación de las ayudas a percibir en función de la superficie acogida, que se establece en función de la “unidad mínima de cultivo agroambiental”, establecida en 20 ha (aunque las CCAA la pueden aumentar), de modo que el importe máximo anual para cada medida será:
  - El 100 % de la prima por ha establecida, cuando la superficie acogida sea menor o igual que la UMCA.
  - El 60 %, cuando la superficie acogida esté comprendida entre el doble y el cuádruplo de la UMCA.
  - El 30 %, cuando la superficie acogida exceda el cuádruplo de la UMCA.

Esta última estipulación provoca la inconsistente paradoja de que los pagos agroambientales queden sujetos a modulación mientras que ésta no se aplica a los pagos directos de la PAC.

Por último, se introduce un régimen de incompatibilidades entre medidas agroambientales sobre una misma superficie, sobre la base de criterios agronómicos (las medidas actúan sobre cultivos distintos o las labores que requieren no pueden simultanearse), agroambientales (las medidas tienen objetivos ambientales distintos), y por duplicidad de primas (las medidas fomentan elementos similares).

Cada una de las nueve medidas es desglosada en la normativa nacional en una serie de sub-medidas, tal y como se sintetiza a continuación.

#### 1. Extensificación de la producción agraria

##### 1.1. Mejora del barbecho tradicional: el barbecho agroambiental (básica)

1.1.1. Dejar sobre el terreno la paja de cereal en al menos el 50% de la superficie (complementaria)

1.1.2. Incremento del índice de barbecho tradicional (complementaria)

##### 1.2. Sistemas de extensificación para la protección de la flora y de la fauna (básica)

1.2.1. Barbecho sembrado con leguminosas (complementaria)

##### 1.3. Girasol de secano en la rotación (básica)

- 1.4. Retirada de tierras de la producción
  - 1.4.1. Tierras de herbáceos en secano (básica)
  - 1.4.2. Tierras de leñosos en secano (básica)
  
2. Variedades autóctonas en riesgo de erosión genética
  - 2.1. Variedades autóctonas con racionalización en el uso de productos químicos
    - 2.1.1. Cultivos anuales
      - 2.1.1.1. Herbáceos, reducción 20% fitosanitarios (básica)
      - 2.1.1.2. Alfalfa, reducción 20% fitosanitarios (básica)
      - 2.1.1.3. Herbáceos, reducción 20% fertilizantes (básica)
      - 2.1.1.4. Alfalfa, reducción 20% fertilizantes (básica)
      - 2.1.1.5. Hortícolas, 20% fertilizantes (básica)
      - 2.1.1.6. Herbáceos, conjunta (básica)
      - 2.1.1.7. Alfalfa, conjunta (básica)
      - 2.1.1.8. Hortícolas, conjunta (básica)
  
    - 2.1.2. Cultivos perennes (básica)
      - 2.1.2.1. Perennes, 20 % fitosanitarios (básica)
      - 2.1.2.2. Perennes, 20 % fertilizantes (básica)
      - 2.1.2.3. Perennes, conjunta (básica)
  
3. Racionalización del uso de productos químicos
  - 3.1. Control integrado
    - 3.1.1. Herbáceos de secano (básica)
    - 3.1.2. Herbáceos de regadío (básica)
    - 3.1.3. Frutales de secano (básica)
    - 3.1.4. Frutales de pepita (básica)
    - 3.1.5. Frutales de hueso (básica)
    - 3.1.6. Olivar (básica)
    - 3.1.7. Hortícolas al aire libre (básica)
    - 3.1.8. Hortícolas bajo plástico (básica)
    - 3.1.9. Viñedo para vinificación (básica)
    - 3.1.10. Uva de mesa (básica)
    - 3.1.11. Cítricos (básica)
  
  - 3.2. Producción integrada
    - 3.2.1. Herbáceos de secano (básica)
    - 3.2.2. Herbáceos de regadío (básica)
    - 3.2.3. Arroz (básica)
    - 3.2.4. Frutales de secano (básica)
    - 3.2.5. Frutales de pepita (básica)
    - 3.2.6. Frutales de hueso (básica)
    - 3.2.7. Olivar (básica)
    - 3.2.8. Hortícolas al aire libre (básica)
    - 3.2.9. Hortícolas bajo plástico (básica)
    - 3.2.10. Viñedo para vinificación (básica)
    - 3.2.11. Uva de mesa (básica)
    - 3.2.12. Cítricos (básica)

### 3.3. Agricultura ecológica

- 3.3.1. Herbáceos de secano (básica)
- 3.3.2. Herbáceos de regadío (básica)
- 3.3.3. Arroz (básica)
- 3.3.4. Frutales de secano (básica)
- 3.3.5. Frutales de pepita (básica)
- 3.3.6. Frutales de hueso (básica)
- 3.3.7. Olivar (básica)
- 3.3.8. Hortícolas al aire libre (básica)
- 3.3.9. Hortícolas bajo plástico (básica)
- 3.3.10. Viñedo para vinificación (básica)
- 3.3.11. Uva de mesa (básica)
- 3.3.12. Cítricos (básica)

### 4. Lucha contra la erosión en medios frágiles

- 4.1. Cultivos leñosos en pendiente o terraza (básica)
- 4.2. Cultivos herbáceos (básica)
- 4.3. Mantenimiento de tierras abandonadas
  - 4.3.1. En parcelas sin arbolado (básica)
  - 4.3.2. En parcelas con más de 30 pies/ha (básica)

### 5. Protección de flora y fauna en humedales

- 5.1. Actuaciones sobre arrozales (básica)
- 5.2. Actuaciones sobre caña de azúcar (básica)
- 5.3. Sobresiembra de cereal (básica)

### 6. Sistemas con alto interés medioambiental

- 6.1. Sistemas especiales de explotación
  - 6.1.1. Renovación del enarenado (básica)
  - 6.1.2. Cultivo de la Tunera para producción de cochinilla (básica)
  - 6.1.3. Cultivo de Tagasaste (básica)

### 7. Ahorro de agua de riego y fomento de la extensificación

- 7.1. Ahorro en zonas de humedal y acuíferos (básica)

### 8. Protección del paisaje y prevención contra incendios

- 8.1. Protección del paisaje: Mantenimiento de elementos de singular valor
  - 8.1.1. Protección de arbolado no productivo (básica)
  - 8.1.2. Mantenimiento de cercas y muretes, antiguos caminos y pasos de ganado (básica)
  - 8.1.3. Conservación de construcciones de pallozas o teitos y otras (básica)

- 8.2. Pastoreo tradicional en el entorno del lobo y el oso (básica)
- 8.3. Cultivos alternativos en perímetros de protección prioritaria (básica)
- 9. Gestión integrada de explotaciones
  - 9.1. Mejora y conservación del medio físico
    - 9.1.1. Actuaciones en pastos y rastrojeras (básica)
      - 9.1.1.1. Transformación de cultivos herbáceos en praderas permanentes (complementaria)
      - 9.1.1.2. Transformación de cultivos herbáceos en forrajeros para diente (complementaria)
      - 9.1.1.3. Transformación de cultivos herbáceos en pastizales naturales (complementaria)
    - 9.1.2. Actuaciones en sistemas adehesados (básica)
      - 9.1.2.1. Regeneración de Quercus (complementaria)
      - 9.1.2.2. Transformación de ciertos cultivos herbáceos en praderas permanentes de secano (complementaria)
      - 9.1.2.3. Transformación de ciertos cultivos herbáceos en forrajeros de diente (complementaria)
      - 9.1.2.4. Transformación de ciertos cultivos herbáceos en praderas espontáneas de secano (complementaria)
    - 9.1.3. Actuaciones sobre prados y pastizales (básica)
      - 9.1.3.1. Desbrozado
        - 9.1.3.1.1. Superficie de matorral inferior al 50 % superficie a desbrozar (complementaria)
        - 9.1.3.1.2. Superficie de matorral superior al 50 % superficie a desbrozar (complementaria)
      - 9.1.3.2. Mantenimiento de pastizales inundados (complementaria)
  - 9.4.2. Mejora de praderas en zonas de montaña (básica)
- 9.2. Mantenimiento de razas autóctonas (básica)
- 9.3. Ganadería ecológica
  - 9.3.1. Pastos y rastrojeras (básica)
  - 9.3.2. Sistemas adehesados (básica)
  - 9.3.3. Prados y pastizales (básica)
  - 9.3.4. Apicultura ecológica (básica)
- 9.4. Reducción de la cabaña ganadera
  - 9.4.1. Cabaña bovina (básica)
  - 9.4.2. Cabaña ovina y caprina (básica)
- 9.5. Gestión racional de sistemas de pastoreo (básica)
- 9.6. Apicultura para la mejora de la biodiversidad en zonas frágiles (básica)

El grado de desarrollo de este esquema por parte de las CCAA ha sido variable. A continuación se refleja este grado a fecha Diciembre de 2003 para las medidas más directamente relacionadas con la conservación de la biodiversidad, resumidos en una serie de Cuadros relativos a las medidas

contenidas en la normativa nacional. Los pormenores establecidos por las CCAA pueden consultarse en el [Anexo II](#).

#### 1. Extensificación de la producción agraria

Un total de 10 CCAA han desarrollado esta medida en alguno de sus componentes aunque ninguna lo ha hecho de un modo total ([Cuadro 69](#)). Destaca particularmente el mayor éxito relativo de la medida orientada al girasol así como el limitado desarrollo llevado a cabo por Castilla-La Mancha y Extremadura y, en cierta medida, Andalucía, regiones con importantes extensiones de secanos extensivos que no cuentan en estos momentos con suficientes incentivos para mantener las prácticas agrarias más integradas y prevenir su abandono o, en casos, su intensificación.

#### 4. Lucha contra la erosión en medios frágiles

Las CCAA que más ayudas han convocado son Murcia y Madrid (han convocado dos de las tres ayudas que conforman esta medida), el resto de las CCAA acogidas a esta medida; Andalucía Aragón, Asturias, Baleares, Cataluña, La Rioja y Valencia han convocado sólo la ayuda correspondiente a cultivos leñosos en pendientes ([Cuadro 70](#)). Quedan pues fuera del ámbito elegible de los incentivos para lucha contra la erosión la mayoría de las superficies ocupadas por cultivos herbáceos.

#### 5. Protección de flora y fauna en humedales

Esta medida define tres ayudas, que no han sido de amplia aplicación por la especificidad de los sistemas donde se aplica ([Cuadro 71](#)). La ayuda 5.1 *Actuaciones sobre arrozales* ha sido convocada por dos CCAA Cataluña y Valencia (13 %). La ayuda 5.2 *Actuaciones sobre caña de azúcar* la aplica la Comunidad de Andalucía (6.7 %) y la ayuda 5.3 *Sobresiembr de cereal*, la aplican Aragón y Madrid (13 %).

#### 8. Protección del paisaje y prácticas de prevención contra incendios

Aragón es, de todas las CCAA que aplican esta medida, la que más ayudas ha convocado, las tres ayudas que integran esta medida ([Cuadro 72](#)). Murcia convoca dos ayudas y Baleares, Galicia, Madrid y La Rioja una sola ayuda. La medida más aplicada es la 8.1 *Mantenimiento de elementos de singular valor* (cinco CCAA). El resto sólo por dos CCAA.

#### 9. Gestión integrada de explotaciones

Se trata de la medida constituida por un mayor número de ayudas, en general orientadas a los sistemas ganaderos. ([Cuadro 73](#)). Murcia es la Comunidad que más ayudas de esta medida ha convocado (diez), seguida de Cantabria y La Rioja (nueve), también habría que destacar Galicia y Asturias (siete) y Madrid, Andalucía y Aragón (seis). Existen CCAA que sólo han convocado una ayuda, como son Baleares y Castilla y León. Castilla la Mancha y Extremadura no convocan ninguna ayuda de esta medida.

Las ayudas más convocadas por las CCAA han sido la 9.2 *Mantenimiento de razas autóctonas* (once CCAA) seguida por la 9.3 *Ganadería ecológica* en sus distintos sistemas (prados y pastizales, pastos y rastrojeras, etc.). Las ayudas 9.1.2 *Actuaciones en sistemas adehesados* y 9.1.3.2 *Actuaciones sobre prados y pastizales* no han sido aplicadas por ninguna Comunidad.

### **Análisis comparado**

De análisis de la legislación autonómica consultada se desprende que diferentes CCAA han introducido estipulaciones respecto al ámbito de aplicación de los programas en sus territorios de competencia, que se refieren fundamentalmente a:

- Espacios catalogados como ZEPA o LIC. Las CCAA de Aragón y Madrid han restringido a estos ámbitos la aplicación de algunas de las sub-medidas contenidas en los epígrafes 1. Extensificación de la producción agraria, 4. Lucha contra la erosión en medios frágiles (sólo Aragón), 5. Protección de fauna y flora en humedales, 8. Protección del paisaje y practicas de prevención contra incendios (sólo Aragón) y 9. Gestión integrada de las explotaciones (sólo Aragón).
- Espacios naturales protegidos. Las CCAA de Andalucía y Baleares han considerado estos ámbitos para la aplicación de algunas sub-medidas de 8. Protección del paisaje y practicas de prevención contra incendios (sólo Baleares) y 9. Gestión integrada de las explotaciones (sólo Madrid).
- Explotaciones con presencia de especies en peligro de extinción. Es la Comunidad de La Rioja la que introduce esta limitación espacial para la aplicación de alguna sub-medida de la línea 1. Extensificación de la producción agraria.

Otros ámbitos definidos por una relación de comarcas o municipios. Las CCAA de Aragón, Madrid, La Rioja, Baleares, Valencia y País Vasco utilizan esta modalidad de zonificación para la aplicación de medidas como 1. Extensificación de la producción agraria, 2. Variedades autóctonas vegetales en riesgo de erosión genética, 3. Técnicas ambientales de la racionalización en el uso de productos químicos, 4. Lucha contra la erosión en medios frágiles, 5. Protección de fauna y flora en humedales, 8. Protección del paisaje y practicas de prevención contra incendios y 9. Gestión integrada de las explotaciones.

Por otro lado, también ha sido revisada la normativa autonómica desde la perspectiva de cómo han particularizado, en su caso, los criterios de prioridad para aplicar las medidas en caso de que las solicitudes superen los presupuestos disponibles. En este sentido, cabe destacar cómo la mayoría de CCAA no avanzan más allá de los criterios planteados en la legislación nacional, si bien existe alguna interesante excepción. Se trata del caso de las CCAA de Aragón y Madrid, las cuales especifican una tipología de áreas para ser consideradas entre las zonas con limitaciones medioambientales específicas que gozarán de prioridad en las solicitudes de ayuda. En el primer caso, son consideradas como tales los Espacios Naturales Protegidos, las ZEPAs, los LICs y las áreas declaradas como vulnerables a la contaminación por nitratos de acuerdo con el Decreto 77/1997, de 27 de mayo, del Gobierno de Aragón. La prioridad se aplicará a parte de las medidas 1.

Extensificación de la producción agraria, 3. Técnicas ambientales de la racionalización en el uso de productos químicos, 5. Protección de fauna y flora en humedales, y 9. Gestión integrada de las explotaciones. En el segundo, son consideradas áreas con limitaciones ambientales específicas las zonas desfavorecidas, los Parques Regionales, las ZEPAs y los humedales, y la prioridad se establece para la concesión de ayudas relacionadas con parte de las medidas 1. Extensificación de la producción agraria, 2. Variedades autóctonas vegetales en riesgo de erosión genética, 3. Técnicas ambientales de la racionalización en el uso de productos químicos, 4. Lucha contra la erosión en medios frágiles, 5. Protección de fauna y flora en humedales, 8. Protección del paisaje y prácticas de prevención contra incendios y 9. Gestión integrada de las explotaciones.

### 3.2.3.1. Conclusiones

El análisis del programa actualmente vigente de medidas agroambientales permite discutir una serie de aspectos relativos, tanto al diseño del programa en sí, como al grado de desarrollo del mismo por parte de las CCAA, así como establecer algunas recomendaciones al respecto.

En primer lugar, la confusa estructuración y denominación de las medidas, con una mezcla de objetivos, instrumentos, sistemas y ámbitos de aplicación, no contribuye a clarificar las intenciones del programa. Así, las medidas unas veces se denominan en función de tipo de objetivo a conseguir, en algunos casos explícitamente ambiental o de conservación (caso de la sub-medida 1.2. Sistemas de extensificación para la protección de la flora y de la fauna o de la medida 4. Lucha contra la erosión en medios frágiles o la 5. Protección de flora y fauna en humedales), mientras que en otros el nombre se refiere a las prácticas agrarias (caso de la medida 3. Racionalización del uso de productos químicos o de las sub-medidas 5.3. Sobresiembra de cereal y 9.5. Gestión racional de sistemas de pastoreo). En otras ocasiones, las medidas se nombran en función del instrumento o medio empleado, caso de la sub-medida 1.1. Mejora del barbecho tradicional: el barbecho agroambiental o la 8.1. Protección del paisaje: Mantenimiento de elementos de singular valor. También se encuentran casos en que los propios sistemas agrarios son empleados en la definición de la medida, como es el caso de la sub-medida 5.1. Actuaciones en arrozales, la medida 6. Sistemas con alto interés medioambiental o la sub-medida 9.1.2. Actuaciones en sistemas adeshados. Incluso la definición de la medida se hace en función del territorio receptor, como es el caso de la sub-medida 6.1. Sistemas especiales de explotación, localizados exclusivamente en las Islas Canarias.

En este mismo sentido, resulta llamativa con respecto al programa anterior la persistencia de medidas dirigidas a cultivos concretos, especialmente el caso del girasol y de la caña de azúcar, sin que sus beneficios ambientales, especialmente en términos de conservación de la biodiversidad, estén científicamente respaldados de un modo concluyente. Da más bien la impresión de que con su inclusión se trataría de paliar, mediante ayudas agroambientales, la pérdida de renta agraria originada por las sucesivas reformas de las respectivas OCM o las dinámicas del mercado. Hecha esta crítica desde la perspectiva conservacionista, cabría considerar este tipo de medidas como oportunas si de lo que se trata es de evitar el abandono de la práctica agraria y de sus efectos ambientales negativos, pero en tal caso su aplicación debería ser más orientada a los ámbitos donde el riesgo de abandono fuera mayor y “camuflada” dentro de medidas más amplias. Por ejemplo, la ayuda agroambiental al girasol debería restringirse a áreas de alto riesgo de abandono y

valor agroambiental y podría plantearse no como ayuda a este sector, sino en el marco de medidas dirigidas a los sistemas herbáceos extensivos, en los que el girasol juega un importante papel.

La recomendación al respecto consistiría en introducir criterios de racionalidad en la denominación de las medidas, partiendo de un encuadre general bajo el objetivo del fomento y mantenimiento de la extensificación agrícola y ganadera y la heterogeneidad en los sistemas ambientales con usos agrarios. Idealmente, a partir de aquí el programa debería estructurarse de acuerdo con las categorías de sistemas y subsistemas ambientales con usos agrarios destinatarios de las medidas, componiendo menús de sub-medidas concretas, abiertos y flexibles, de modo que se permitiera la combinación de compromisos, tanto relativos a prácticas agrícolas como ganaderas, más adecuada para los requerimientos agroambientales de cada subsistema. Es decir, el diseño debería fundamentarse en un análisis y diagnóstico detallados de la realidad agroambiental existente en cada subsistema que permitiera identificar objetivos particulares concretos y realistas hacia los que orientar los compromisos específicos de las sub-medidas en cada caso.

Podrían persistir, no obstante, algunas medidas de aplicación horizontal en todos los subsistemas, tales como las relativas a control y producción integrados y agricultura ecológica, así como las relativas a lucha contra la erosión (incluyendo los sistemas ganaderos que ahora no lo están), a la protección de elementos paisajísticos de alto valor, o al fomento de la apicultura, si bien su diseño concreto también podría particularizarse según subsistemas, enfatizando en cada uno aquellos compromisos más adecuados. Ligado a lo anterior, debería desarrollarse un concepto de gestión para las explotaciones como unidad, más que como un conjunto de parcelas individuales, y desarrollar medidas adaptados al mismo. De este modo se favorecería la gestión integral enfocada a la conservación en toda la explotación, aspecto especialmente relevante en los frecuentes casos en los que la orientación productiva no es única (mixtos herbáceos-leñosos, secano-regadío, agricultura-ganadería, etc.). El ejemplo más próximo de este tipo de explotación es la dehesa, paradigma del equilibrio agrosilvopastoral, que en estos momentos aparece en varias medidas y sub-medidas dando lugar a un enfoque confuso, en vez de disponer de una medida integral que contemplara el conjunto de compromisos adecuados dirigidos a este valioso sistema.

El concepto de Plan de Desarrollo Comarcal podría extenderse como el marco en el cual detallar objetivos particulares, diseño, aplicación y evaluación de las cuatro medidas de acompañamiento (cese anticipado, zonas desfavorecidas, forestación de tierras agrarias y agroambientales) y probablemente otros instrumentos como las ayudas para la mejora estructural de las explotaciones, bajo los objetivos de conservación generales del sistema en el cual cada comarca agraria se inserte. El ejemplo francés del *Contrat Territorial d'Exploitation*, desarrollado en el [Capítulo 7](#) de este Informe, o la reciente iniciativa Navarra para los Planes de Gestión de espacios de la Red Natura 2000, pueden servir de inspiración en esta tarea.

En segundo lugar aunque en relación con lo anterior, hay que destacar la horizontalidad con que se plantea el diseño del programa, frente a la zonalidad que caracterizaba a buena parte de las medidas diseñadas en el periodo de programación anterior. Este planteamiento, que encontraba su razón de ser referido a medidas generales como eran las cuatro horizontales (extensificación de la producción de herbáceos, formación agroambiental, agricultura ecológica y razas autóctonas amenazadas), no parece muy apropiado cuando es aplicado a medidas más específicas, cuyo diseño concreto y aplicación debería, en buena lógica, adaptarse a la realidad agroambiental de

ámbitos territoriales más reducidos. De otro modo, dadas las restricciones presupuestarias siempre existentes, se dificulta el tratamiento más eficiente de las necesidades agroambientales concretas de cada subsistema, entendidas éstas, desde la doble perspectiva de la mejora (corregir los efectos negativos de los procesos de intensificación), como del mantenimiento (prevenir los efectos negativos derivados del abandono de la práctica agraria). Del análisis de los sistemas ambientales con usos agrarios, desarrollado en la primera parte de este trabajo, se desprende el marcado carácter territorial con que se expresa la realidad agroambiental, mostrando la relación entre práctica agraria y valor naturalístico una variabilidad acusada no sólo entre sistemas, sino entre los diferentes subsistemas que pueden reconocerse dentro de los mismos. Sólo desde la perspectiva del sostenimiento de rentas agrarias como objetivo para el programa puede entenderse la orientación actual, que en cualquier caso y como mencionamos antes, debería aplicarse de modo zonificado para atender a la necesidad de prevención del abandono de la práctica agraria en los ámbitos de mayor riesgo y valor agroambiental.

En tercer lugar y también en relación con los puntos anteriores, aunque dentro de cada una de las nueve medidas se establece un cierto grado de jerarquía entre sub-medidas (básicas y complementarias, en la terminología empleada), el esquema no deja de resultar confuso, ya que las relaciones entre niveles no tienen siempre que ver con el grado de exigencia planteado en cada uno. La alternativa consistiría en plantear un programa con estructura piramidal en tres niveles, en la que éstos estuvieran nítidamente establecidos en función del grado de exigencia del compromiso a suscribir por el agricultor y de la cuantía del pago que va a percibir, así como del ámbito espacial de aplicación de cada uno, sobre la base de obtener la mejor relación coste de aplicación/beneficio ambiental. El primer nivel, Nivel 0, de esta pirámide estaría formado por un conjunto de obligaciones ambientales generales y poco exigentes pero adaptadas a los requerimientos de cada subsistema, cuyo cumplimiento sería condición para recibir pagos de la PAC, y sin contrapartida económica, de acuerdo con la filosofía planteada en la reforma de la Agenda 2000. Las especificaciones concretas en cuanto a la modalidad de eco-condicionalidad adoptada en España se discuten más pormenorizadamente en otro epígrafe de este Informe, pero en cualquier caso, parece oportuno recomendar que las vigentes buenas prácticas agrarias habituales sean particularizadas en mayor medida según los distintos subsistemas y sus necesidades. Son evidentes las dificultades que este ejercicio plantea en la actualidad a la luz del deficiente estado de conocimientos acerca de la estructura y funcionamiento de los distintos sistemas ambientales con usos agrarios, de lo cual se desprende otra recomendación clara en el sentido de la necesidad de subsanar lo antes posible tales lagunas. El Nivel 1 se aplicaría a sistemas que proporcionen valor natural y lo constituirían acciones de perfil y primas medias, aplicadas a una proporción importante del territorio, y orientadas a frenar o reducir acciones perjudiciales que pueden ser definidas adecuadamente en términos de prácticas agrarias (prácticas de fertilización, prácticas de laboreo, gestión del pastoreo, drenaje, rotaciones de cultivos, mantenimiento de setos y linderos, intensidades y sistemas de cultivo, intensidad y sistemas ganaderos, y calendario para ciertas operaciones). Por su parte, el Nivel 2 perseguiría la provisión de servicios medioambientales directamente, por lo que supone objetivos medioambientales más explícitos y referidos a territorios concretos de muy alto valor ambiental. Ello implica acciones y restricciones más intensas sobre la práctica agraria y, lógicamente, primas más cuantiosas. El Nivel 2, por tanto, es más selectivo y exigente que el Nivel 1, pero un agricultor acogido al Nivel 1 también podría acogerse al Nivel 2, de modo que el pago agroambiental total sería la suma de los dos pagos. Sin embargo, un agricultor no podría acogerse al Nivel 2 sin estar acogido al Nivel 1. En los programas del Nivel 2, y especialmente en aquellos que se aplicaran en

zonas de extensión reducida, podría forzarse de alguna manera que la aplicación colectiva del programa colectiva, en vez de individual, ya que los beneficios ambientales de este nivel se alcanzan de un modo significativo si la mayoría de agricultores y territorio se acoge al programa.

La reciente reforma intermedia de la PAC introduce un elemento de complejidad adicional, al supeditar el cobro de la nueva ayuda única al respeto a la legislación comunitaria en materia de medio ambiente y otros y, particularmente, las Directivas Aves y Hábitats, en sus artículos referidos a la necesidad de preservar, mantener y restablecer una diversidad y una superficie de hábitats suficientes para todas las especies contempladas en las Directivas. El análisis de las implicaciones de estas novedades, de cara a su encaje con la actual concepción de las medidas agroambientales, y su significado según territorios, así como de cara al papel de las agroambientales en los escenarios de abandono de la actividad como consecuencia de la reforma, debe ser objeto de atención urgente por parte de las administraciones agrarias y medioambientales.

Un cuarto elemento referido al diseño del programa se refiere a su nula orientación para ser aplicado preferentemente en espacios contenidos en la propuesta para la Red Natura 2000. Este criterio de prioridad está establecido como tal en la normativa nacional para las indemnizaciones compensatorias en zonas desfavorecidas (RD 708/2002, de 19 de julio; Art. 2), pero no así en lo referido a las medidas agroambientales ni a las de reforestación de tierras agrarias, donde tan sólo es valorada la pertenencia del solicitante a zona desfavorecida y a zonas con limitaciones medioambientales específicas. Esta situación supone un cambio notable respecto al programa anterior, que sí consideraba explícitamente la aplicación de medidas agroambientales en espacios naturales protegidos (Parques Nacionales, humedales Ramsar y ZEPAs), las cuales, además, se beneficiaban de una mayor co-financiación por parte de la Administración Central. Este cambio, significa un paso atrás ya que diluye el interés por establecer vínculos entre la política agroambiental y la política de conservación de la naturaleza, vínculo que la última reforma intermedia de la PAC ha extendido a los pagos directos, más allá de las agroambientales.

No obstante, un número reducido de CCAA (tan solo Aragón, Madrid, Baleares y Andalucía) sí han introducido estipulaciones respecto a la aplicación exclusiva o preferente en espacios naturales protegidos, si bien con un alcance parcial al no afectar a todas las medidas que aplican.

Vista esta falta de orientación preferente hacia los espacios de la Red Natura 2000, cabe cuestionarse la efectividad que el programa agroambiental puede tener en términos de conservación de la biodiversidad. Además, al cubrir de modo horizontal una amplísima gama de sistemas agrarios puede esperarse un considerable incremento en el número de solicitudes por parte de los agricultores, lo cual si bien estaría en línea con el planteamiento de la reforma de la PAC de la Agenda 2000, en el sentido de reforzar la política agroambiental, preocupa por el posible agotamiento presupuestario que puede experimentar un programa agroambiental tan ambicioso. Se corre el riesgo de que, lanzando un programa de esta envergadura cuyo presupuesto puede verse fácilmente desbordado por las solicitudes, se provoquen sentimientos de frustración y rechazo en muchos agricultores que no puedan acogerse por falta de recursos presupuestarios, riesgo que hubiera aconsejado un planteamiento más prudente y realista.

Inciendo en el mismo aspecto de alto coste potencial de aplicación, cabe por último mencionar entre las críticas ligadas a la estructura del programa, los elevados costes de transacción que

pueden generarse con el programa actual (costes administrativos de aplicación, seguimiento, control y evaluación), derivado de los puntos tratados con anterioridad (confusión, complejidad, redundancias, etc.). El análisis de este tipo de costes ha recibido escasa atención y no sólo en España (Falconer & Whitby, 2000), pero puede tener indudables repercusiones, dadas las limitaciones presupuestarias existentes. En el momento actual, la única cuantificación conocida es la que el propio PDR estima para la evaluación de las cuatro medidas de acompañamiento, establecida en 4,8 millones de € para todo el periodo 2000-2006, es decir, algo menos del 0,15 % del presupuesto total. Esta cantidad parece obviamente insuficiente para abordar una evaluación de efectos ambientales basada en indicadores de estado que cuantifiquen impactos sobre el potencial agronómico del suelo, la calidad de las aguas, las poblaciones de las especies silvestres, etc. A este respecto, resulta ilustrativa la “carencia de datos” sistemáticamente aducida en lo que a este tipo de indicadores se refiere en la única evaluación intermedia del PDR hecha pública (Navarra: GAP, 2003).

En principio, la racionalidad que se propone para el diseño de este tipo de iniciativas, y su combinación con las otras medidas de acompañamiento y otros instrumentos en un Plan de Desarrollo Comarcal estructurado bajo objetivos ambientales y sociales, concretos y realistas, debería facilitar notablemente la gestión administrativa de estas ayudas, con el consiguiente descenso de los costes de transacción. No obstante, a medida en que la estructura de los programas y el diseño de las medidas vaya fundamentándose, en la línea de lo que aquí proponemos, en una mayor particularización espacial de objetivos y compromisos ligada a los requerimientos agroambientales de los distintos sistemas, cabe esperar un incremento en los costes de su aplicación, gestión, seguimiento y, particularmente, evaluación, dadas las economías de escala también existentes en la administración de los programas agroambientales (Falconer & Whitby, 2000). Apunta así una “imprevista” paradoja derivada del argumento de “simplificación” que ha guiado la reforma de la PAC, tanto en el pasado como en la actual reforma intermedia, según la cual lo que se gana en simplificación con el mecanismo de pago único, puede “perderse” en complejidad a la hora de controlar y evaluar, no sólo las medidas agroambientales “de tercera generación”, sino incluso los requisitos ambientales de eco-condicionalidad introducidos por el nuevo mecanismo. En este sentido, sería importante que el lanzamiento de nuevos programas en la línea del que se desarrolla en este Estudio fuera acompañada de una suficiente dotación presupuestaria y de personal técnico como para abordar adecuadamente las imperativas tareas de seguimiento y evaluación de efectos.

Desde el punto de vista de la adecuación de los compromisos planteados en las distintas medidas a la problemática agroambiental de los sistemas identificados cabe mencionar algunas carencias notables. Respecto a las medidas orientadas a los sistemas pastoriles y la ganadería en general es evidente que no se valoran suficientemente el régimen de perturbaciones adecuado para maximizar la diversidad de especies en los pastos, ni la importancia que tiene, de cara a la especificación de las diferentes modalidades de gestión, el mantenimiento de la heterogeneidad espacial y temporal, así como el mantenimiento de las infraestructuras para el movimiento del ganado (vías pecuarias, refugios, parideras y otras edificaciones, puntos de agua, etc.). Dada la insuficiencia de los conocimientos científicos necesarios para establecer este tipo de aspectos, ya reseñada en este Informe, es obligado resaltar aquí la necesidad de aumentar el esfuerzo en apoyo científico y técnico para la aplicación en cada ámbito concreto de este tipo de medidas. Por otra parte cabe mencionar que las especificaciones respecto a las prácticas ganaderas que actualmente hace el

código de buenas prácticas habituales no permiten garantizar la utilización racional de los pastos desde la perspectiva de la conservación de la biodiversidad. En este sentido, se haría necesaria la inclusión en el mismo de prescripciones relativas a la necesidad de abordar los estudios oportunos en cada caso para asegurar tal uso racional, estudios que deberían contar con el apoyo científico, técnico y financiero por parte de las Administraciones.

También en lo que respecta a las medidas orientadas a los cultivos herbáceos se detectan carencias graves, que pueden sintetizarse en la ausencia de enfoque sistémico en el diseño del programa. Ello tiene como repercusión el que éste obvie la necesidad de preservar o, en su caso, fomentar la heterogeneidad espacial y temporal como característica esencial de este tipo de hábitats complejos. Con las medidas actualmente en aplicación no es posible, por ejemplo, que una misma explotación en zona cerealista ajuste su superficie agraria útil a un mosaico de cereal, leguminosas, barbechos, eriales y pastos en uso, ni que una explotación olivarera reciba ayuda agroambiental para el mantenimiento de los olivos de mayor edad, menos productivos pero generadores de un hábitat para aves en invernada de mayor calidad, al tiempo que reduzca la aplicación de productos agroquímicos.

A continuación reseñamos en forma resumida algunas acciones de conservación avanzadas que podrían considerarse en el diseño de medidas agroambientales para cada sistema:

- Sistema de secanos extensivos
  - Mantenimiento y/o fomento del barbecho anual, sin tratamientos agroquímicos ni más de un arado.
  - Mantenimiento y/o fomento del barbecho bianual, sin tratamientos agroquímicos ni arado.
  - Aumento del contenido en materia orgánica del suelo mediante enmiendas orgánicas.
  - Evitar la plantación de cereales de invierno.
  - Reducción de las densidades de siembra.
  - Fomento del pastoreo extensivo complementario.
  - Evitar las plantaciones extensas de girasol.
  - Limitaciones a la reforestación de tierras agrarias en zonas de valor natural por sus aves esteparias.
  - Sobresiembra del cereal para alimentación de grullas (Gallicantas, Cuenca del Ebro).
  - Restauración de elementos constructivos singulares (palomares del Duero, mases en el Ebro).
  - Restaurar los pastizales de zonas de descarga (Cuenca del Duero).
  - Limitar las nuevas plantaciones de olivar y viñedo (Tierras castellano-manchegas y Altiplanos y hoyas del SE).
  - Mantener el pastoreo extensivo en zonas de matorral y del fondo de valles (Depresión del Ebro).
  - Mantener o recuperar los espartizales (Altiplanos y hoyas del SE y Ocasionales del litoral SE).
  - Evitar la reducción de superficies de secanos en zonas con riesgo de abandono (Altiplanos y hoyas del SE y Ocasionales del litoral SE).
  - Limitar los regadíos y cultivos bajo plástico en zonas de valor para aves esteparias (Ocasionales del litoral SE).

- Sistema de olivar
  - Aumento del contenido en materia orgánica del suelo mediante enmiendas orgánicas e incorporación previo picado de los residuos de poda.
  - Acciones de corrección para prevenir la concentración de la escorrentía superficial.
  - Mantenimiento y reconstrucción de bancales y terrazas de piedra.
  - Mantenimiento de una cubierta vegetal permanente mediante pastoreo y/o la siega mecánica.
  - Conservación de los árboles más antiguos y de los fragmentos de hábitats naturales.
  - Mantenimiento y restauración de mosaicos de cultivos.
  - Fomento del pastoreo extensivo complementario.
  - Fomento de la olivicultura ecológica pero incorporando las medidas anteriores.
  
- Sistema de viñedo
  - Aumento del contenido en materia orgánica del suelo mediante enmiendas orgánicas e incorporación previo picado de los residuos de poda.
  - Acciones de corrección para prevenir la concentración de la escorrentía superficial.
  - Mantenimiento y reconstrucción de bancales y terrazas de piedra.
  - Conservación de arboledas, matorrales y fragmentos de hábitats naturales.
  - Mantenimiento y restauración de mosaicos de cultivos.
  - Fomento del pastoreo extensivo complementario.
  - Fomento de la viticultura ecológica pero incorporando las medidas anteriores
  
- Sistemas de ganadería extensiva
  - Fomento de la transhumancia y transterminancia.
  - Mantenimiento y fomento de razas autóctonas.
  - Adecuación de la relación cultivo/pasto en dehesas con predominio de cultivos (Dehesa).
  - Extensificación y buenas prácticas en las superficies cultivadas (Dehesas).
  - Podas, curas y mantenimiento de árboles (Dehesas).
  - Protección de la regeneración en áreas con alta densidad de herbivoría (Dehesas).
  - Disminución de la frecuencia en los turnos de corta (Praderas atlántico-húmedas).
  
- Sistemas de arrozal
  - Limitar la práctica de drenaje.
  - Fomento de la reutilización del agua.
  - Empleo de variedades autóctonas o de ciclo corto para el ahorro de agua.
  - Conservación de vegetación en diques y orillas de canales.
  - Fomento del cultivo ecológico pero incorporando las medidas anteriores.

Respecto al ritmo de desarrollo del programa por parte de las CCAA en relación con las medidas más ligadas a la conservación de la biodiversidad, cabe calificarlo de insuficiente, valorándose a continuación la consideración que las distintas medidas han recibido.

La medida 1. *Extensificación de la producción agraria*, no ha sido desarrollada en su totalidad por ninguna Comunidad Autónoma, destacando por su limitación Castilla La Mancha, Extremadura y Andalucía, cuya importante representación del sistema de secanos extensivos no cuenta en estos momentos con suficientes incentivos para el mantenimiento de las prácticas agrarias más beneficiosas para la conservación. Resulta por el contrario llamativa la consideración que ha recibido la sub-medida orientada a la introducción del girasol de secano en la rotación, que, a pesar de su dudoso beneficio para la avifauna, ha sido contemplada por siete CCAA, incluyendo las mencionadas anteriormente. En el lado positivo, deben mencionarse por la atención prestada a esta medida las Comunidades de Aragón, Castilla y León y La Rioja.

Respecto a la medida 2. *Variedades autóctonas en riesgo de erosión genética*, cabe destacar la aplicación que ha hecho Castilla y León, fomentando el cultivo de la alfalfa ecotipo Tierra de Campos, preferentemente en el entorno de las lagunas de Villafáfila y otros humedales y ZEPAs, si bien esta es la única iniciativa que se conoce entre las CCAA.

Los arrozales costeros mediterráneos estarían cubiertos con el desarrollo de la medida 5. *Protección de flora y fauna en humedales* llevado a cabo por Cataluña y Valencia, pero no así los andaluces ni los del interior extremeño que no gozan en estos momentos de incentivos. Por su parte, tan sólo Aragón y Madrid han desarrollado la sub-medida relativa a sobresiembra de cereal en el entorno de humedales.

Tampoco la protección de elementos de singular valor paisajístico (sub-medida 8.1) parece estar garantizada, toda vez que sólo cinco Comunidades han desarrollado, y parcialmente, esta línea de ayudas. Sólo Aragón y Galicia han desarrollado ayudas en zonas con lobo ibérico y oso pardo, y las prácticas de prevención contra incendios sólo han sido apoyadas por Aragón y Murcia.

Respecto al grado de desarrollo de la medida 9. *Gestión integrada de explotaciones*, es muy variable dependiendo de la sub-medida de que se trate. Destaca sobretudo la nula aplicación de actuaciones específicamente orientadas a los sistemas de dehesa (sub-medida 9.1.2), así como la limitada acogida (sólo tres CCAA) de medidas para pastos y rastrojeras (sub-medida 9.1.1). Si bien las actuaciones de desbroce de pastos (sub-medida 9.1.3.1) se desarrollan en Aragón, Asturias, Cataluña, Cantabria, Galicia, Murcia y La Rioja, el mantenimiento de pastizales inundados (sub-medida 9.1.3.2) no ha recibido atención en absoluto. Ha sido exitosa la sub-medida 9.2. Mantenimiento de razas autóctonas, sólo ausente en Cataluña, Extremadura y La Rioja, e igualmente el fomento de ganadería ecológica que es apoyado en diez Comunidades, si bien con las significativas ausencias de ambas Castillas y Extremadura.

De todas formas, la valoración del grado actual de desarrollo del programa agroambiental por parte de las CCAA debe considerarse provisional. La carga derivada de compromisos presupuestarios del periodo de programación anterior lastra, sin duda, la dedicación de nuevos presupuestos al programa actualmente vigente, lastre que en años sucesivos podría verse aliviado, a medida que finalicen los contratos antiguos.

Los datos de ejecución en 2001, hechos públicos recientemente en la página web del MAPA, no permiten una valoración detallada al no aparecer desglosados para las distintas sub-medidas y CCAA. No obstante, es indicativo de la marcha del programa cómo la medida de apoyo al girasol

conlleva un mayor gasto público que las medidas de extensificación agrícola y ganadera juntas, e igualmente mayor que la medida de apoyo a las razas ganaderas en riesgo de perderse para la agricultura. Estos desequilibrios vendrían a corroborar la mayor preponderancia del sostenimiento de rentas frente a la conservación de los equilibrios naturales y la biodiversidad entre los objetivos del programa.

### 3.3. Organizaciones Comunes de Mercado

Se han ido introduciendo en las distintas regulaciones sectoriales, en especial desde la Agenda 2000, elementos que pueden ser potencialmente utilizados para apoyar la conservación de la biodiversidad dentro de cada Estado Miembro. Las posibilidades varían en función de la actuación necesaria para lograr unos objetivos previamente establecidos. Puede requerirse actuar sobre el sistema de gestión de la explotación, incidiendo en el comportamiento individual del agricultor, o sobre el sistema de producción localizado en una determinada zona geográfica, a través de la introducción de elementos espaciales o zonales en los mecanismos de protección sectoriales. En función de ello, se puede distinguir entre varias posibles formas de actuación:

- Actuaciones sobre las prácticas de la explotación agraria:
  1. Dirigidas a *mantener* determinadas prácticas ganaderas o de cultivo en las explotaciones según un sistema de gestión que implica el respeto de un código de buenas prácticas agrarias.
  2. Dirigidas a *modificar* prácticas ganaderas o de cultivo sobre un nivel de referencia (Código de Buenas Prácticas Agrarias) y por tanto que requieren la adquisición de determinados compromisos por parte de los agricultores que incurren para ello en costes.
  
- Actuaciones sobre sistemas de producción:
  3. Destinadas a apoyar *el mantenimiento* de determinados sistemas de producción frágiles localizados en zonas desfavorecidas.
  4. Apoyando *inversiones* en capital (plantaciones o infraestructuras) ligadas a sectores de producción en determinadas zonas, que respeten unos determinados objetivos de conservación.

Para ello, las distintas Organizaciones Comunes de Mercado (OCM) incluyen un conjunto de posibilidades, cuya adecuación está en función de las actuaciones necesarias para lograr los objetivos perseguidos, y cuya eficacia para lograr éstos también es distinta.

Además de los instrumentos incluidos actualmente en las distintas OCM, que serán comentados posteriormente, el Reglamento de medidas horizontales aprobado en la Agenda 2000, y en concreto la eco-condicionalidad, introdujo la obligatoriedad de cumplir determinados requisitos medioambientales para la percepción de las distintas ayudas directas, y ofrece también por tanto un potencial de actuación en el ámbito de la conservación, especialmente para lograr aquellos objetivos que requieren el mantenimiento de determinadas prácticas en la explotación siguiendo un Código de Buenas Prácticas Agrarias.

Por otra parte, todo ello se ha visto en gran parte modificado por la reforma recientemente aprobada (Reg. CE/1782/2003) del régimen de ayudas directas. Esta reforma introduce un régimen de pago único, que sustituye a todas las ayudas que se conceden actualmente en los sectores de cereales, oleaginosas (girasol, colza y soja) y en los sectores de vacuno, ovino, caprino y lácteo (este último a partir de 2006/07). Sus principios (pago único desconectado de la actividad productiva) están sirviendo además de base para las propuestas de reforma actualmente en marcha y que afectan al aceite de oliva, el algodón, el tabaco y el azúcar.

Esta previsto que el nuevo régimen comience a aplicarse en enero del 2005, aunque los Estados miembros pueden aplazarlo, como muy tarde hasta enero del 2007. En los momentos actuales (comienzos de 2004) todavía se mantienen numerosos interrogantes sobre los mecanismos de aplicación de esta reforma, ya que el Reglamento comunitario ofrece varias posibilidades para los Estados Miembros, y en concreto la posibilidad de transferir sólo parcialmente las ayudas actuales al pago único, de forma que se mantengan también los mecanismos incluidos en la actuales OCM. En cualquier caso, esta reforma representa un cambio muy significativo en el marco de apoyo a la agricultura al modificar sustancialmente algunas regulaciones sectoriales. Debido a ello, se comentarán en primer lugar las características más importantes de esta reforma y de los principios que introduce, antes de referirnos a la eco-condicionalidad introducida en la Agenda 2000 como disposición común que continuará afectando a la ayudas directas. Finalmente nos referiremos a algunos instrumentos incluidos en las actuales OCM, en la medida en que contemplan o pueden contemplar objetivos de conservación.

### **3.3.1. Reforma del 2003**

Como ya se ha mencionado el Reg. CE/1782/2003 de 23 de septiembre, modifica sustancialmente el régimen de ayudas directas vigente actualmente, sentando las bases de un nuevo modelo de apoyo que, en principio, se desea introducir progresivamente a todos los sectores. El nuevo sistema introduce el pago único sujeto a condicionalidad y modulación.

#### **Pago único**

El pago único sustituirá a la mayoría de los actuales pagos directos (cereales, oleaginosas, proteaginosas, suplemento trigo duro, leguminosas grano, arroz, semillas, forrajes, vacuno, ovino y caprino, y a partir de 2006/07, leche). Estará totalmente desvinculado de la producción y se calculará a partir de los pagos directos percibidos por los agricultores en el periodo de referencia 2000/02. Para poner en marcha el nuevo régimen será necesario calcular el importe de referencia de cada agricultor y el número de derechos de pagos, y a partir de estos dos datos el valor de cada derecho. En principio, para cada agricultor se establecerá un importe de referencia igual a la media de los pagos recibidos en los tres años considerados.

El Reglamento establece que estos importes de referencia serán disminuidos linealmente, con un máximo del 3 % que fijará cada Estado miembro, con el fin de constituir una reserva nacional de derechos. La reserva nacional permite gestionar el sistema permitiendo, por ejemplo, la entrada de nuevos agricultores mediante la asignación de derechos. Esta reserva nacional se nutrirá además

de derechos no utilizados, estando previsto que pasen a ella aquellos derechos no utilizados durante un periodo de tres años.

A cada agricultor se le reconocerá un derecho de ayuda por hectárea, de cuantía igual a dividir el importe de referencia por el número medio de hectáreas que dieron origen al pago en los tres años considerados a la percepción de ayudas, incluyendo la superficie forrajera. Como tal se considera la superficie de la explotación que, durante cada año, estuviera disponible para la cría de animales, incluyendo las superficies de uso compartido y las de cultivo mixto. El número total de derechos será igual al número total de las hectáreas anteriores.

En un año dado, los pagos se concederán en función de los derechos que posea un agricultor que debe poseer para ello el mismo número de hectáreas que de derechos, aunque no tiene porqué ser la misma superficie que dio origen al derecho de pago. Es decir, los derechos dan origen al pago únicamente si se dispone de la correspondiente hectárea admisible.

La hectárea admisible es cualquier superficie de la explotación, consistente en tierras de cultivo y pastos permanentes, salvo las ocupadas por cultivos permanentes, bosques o actividades no agrarias. Para percibir los pagos, los agricultores pueden dedicar esta superficie admisible a cualquier actividad agrícola, excepto cultivos permanentes, frutas y hortalizas o patatas con el fin de no distorsionar la competencia de estos sectores que no han disfrutado de ayudas directas. Debido a ello se dice que el pago único está *desconectado* de la actividad productiva.

Los derechos de pago pueden ser transferidos con o sin tierras, aunque el Reglamento establece que los Estados miembros pueden establecer restricciones a las transferencias entre regiones, o disminuciones en estos derechos cuando la transferencia se haga sin tierra, para evitar movimientos especulativos de derechos.

La regulación actual exime de declaración de superficie a los ganaderos que soliciten ayudas para el ovino o caprino, o en el caso del vacuno, cuando el tamaño sea inferior a las 15 UGM, y, por tanto, en estos casos no es posible establecer el número de derechos de cada ganadero a partir de las solicitudes de ayudas realizadas en el periodo de referencia. En estos casos, está previsto que a los ganaderos se les reconozca un número de derechos igual a dividir el importe de referencia por 5.000 €. El valor del derecho será esta cantidad o fracción. Estos derechos son “derechos de pago supeditados a condiciones especiales” y para poder percibirlos, los Estados miembros pueden dejar sin efectividad la obligación de establecer un número de hectáreas admisibles equivalente al número de derechos, siempre que se mantenga al menos el 50 % de la actividad ganadera ejercida durante el período de referencia.

En el caso de la retirada de tierras, hasta el momento actual, para poder percibir las ayudas por hectárea, los agricultores debían dejar obligatoriamente un porcentaje de superficie sin cultivar, por el cual también percibían una ayuda. Con el fin de que la eliminación de este requisito no lleve a un aumento de la superficie de cultivo, se crean nuevos derechos de pago, en este caso vinculados a la superficie retirada. Es decir, a partir de los pagos percibidos durante el período de referencia por la retirada obligatoria se crearán derechos de pago de retirada y para poder percibirlos será necesario disponer de la superficie retirada correspondiente (excluyendo en este caso la superficie

de pastos), aunque podrá dedicarse a cultivos energéticos. La agricultura ecológica estará exenta de la obligación de retirar superficie para poder ejercitar los derechos de pago por retirada.

### **Desconexión parcial del pago único**

Aunque se ha aprobado el principio general de la desconexión total, el Reglamento contempla la posibilidad de que los Estados miembros puedan adoptar la desconexión parcial en un número limitado de casos, con el fin de evitar, fundamentalmente, el abandono de la producción. Cada Estado miembro debe establecer antes del 1 de agosto del 2004, la opción escogida, estableciéndose en el Reglamento comunitario las siguientes posibilidades:

- Mantener conectado el 25 % de los pagos a cultivos herbáceos o alternativamente el 40 % del suplemento al trigo duro.
- Mantener conectado hasta el 50 % de la prima a la oveja y a la cabra.
- Mantener conectado hasta el 100 % de la prima a la vaca nodriza y hasta el 40 % de la prima al sacrificio de bovinos adultos, o alternativamente el 100 % de la prima al sacrificio de bovinos adultos, o el 75 % de la prima especial a los bovinos machos.

De adoptarse la desconexión parcial, la nueva reforma implicaría, en los sectores afectados, el mantenimiento de la regulación actual junto con la inclusión de un nuevo instrumento, el pago único. Hasta el momento en España no se han definido las opciones escogidas en la aplicación del nuevo régimen.

### **Condicionidad**

La condicionidad para la percepción de los pagos será obligatoria y a diferencia de la aplicación contemplada en la Agenda 2000, en el Reglamento comunitario se especifica claramente que su incumplimiento implicará una penalización en los pagos. En el nuevo régimen del pago único se establece que para percibirlos todo agricultor deberá observar requisitos legales de gestión y buenas condiciones agrarias y medioambientales.

Cuando no se respeten los requisitos legales de gestión o las buenas condiciones agrarias y medioambientales que, en su caso, establezcan los Estados miembros, se aplicarán reducciones en los pagos. Si el incumplimiento es por negligencia, el Reglamento establece que el porcentaje de reducción no podrá exceder del 5 %, o del 15 % si se repite. Si, por el contrario, el incumplimiento es deliberado, la reducción no podrá ser inferior al 20 %, pudiendo incluso llegar a suponer la exclusión total del pago.

Dentro de los requisitos legales de gestión, el Reglamento de la reforma recoge 18 normas relativas a medio ambiente, seguridad de los alimentos, y salud y bienestar de los animales. En todos los casos se trata de disposiciones que ya estaban en vigor, constituyendo la novedad el que a partir de la entrada en vigor el nuevo régimen, el incumplimiento de las normas ocasionará pérdidas de las ayudas percibidas. De la misma forma, el incumplimiento de los controles puede ocasionar correcciones financieras para las administraciones correspondientes, nacionales o autonómicas.

Los requisitos de gestión incluidos en el anexo III del Reglamento son los contemplados en las siguientes normas:

- Directiva 79/409/CEE relativa a la conservación de las aves silvestres.
- Directiva 80/68/CEE relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas.
- Directiva 86/278/CEE relativa a la protección del medio ambiente y, en particular, de los suelos, en la utilización de los lodos depurados en agricultura.
- Directiva 91/676/CEE relativa a la protección de las aguas contra la contaminación por nitratos.
- Directiva 92/43/CEE sobre conservación de hábitat naturales y de la fauna y flora silvestre.
- Directiva 92/102/CEE relativa a la identificación y control de animales.
- Reglamento (CE) 2629/97 relativo al sistema de identificación y registro de animales de especie bovina.
- Reglamento (CE) 1760/2000 por el que se establece un sistema de identificación y registro de animales de la especie bovino y relativo al etiquetado de la carne de vacuno.
- Directiva 91/414/CEE relativa a la comercialización de productos fitosanitarios.
- Directiva 96/22/CE por la que se prohíben determinadas sustancias en la cría de ganado.
- Reglamento (CE) 178/2002 por el que se establecen los principios generales de legislación alimentaria.
- Reglamento (CE) 999/2001 por el que se establecen disposiciones para el control y erradicación de determinadas encefalopatías espongiiformes transmisibles.
- Directiva 85/511/CEE por el que se establecen medidas de lucha contra la fiebre aftosa.
- Directiva 92/119/CEE por el que se establecen medidas de lucha contra determinadas enfermedades animales.
- Directiva 2000/75/CEE por la que se aprueban medidas específicas de lucha contra la fiebre catarral ovina.
- Directiva 91/629/CEE relativa a las normas mínimas para la protección de terneros.
- Directiva 91/630/CEE relativa a las normas mínimas para la protección de cerdos.
- Directiva 98/58/CE relativa a la protección de animales en explotaciones ganaderas.

En cuanto a las buenas condiciones agrarias y medioambientales, el Reglamento establece que los Estados miembros deben garantizar que todas las tierras, especialmente las que no se utilicen para la producción, se mantengan en estas buenas condiciones. Para ello, sin perjuicio de las normas que rigen las buenas prácticas agrarias establecidas en el marco del Reg. CE/1257/1999 que serán comentadas posteriormente, los Estados miembros deberán definir estas nuevas normas, a escala nacional o regional, y ateniéndose a un marco general recogido en el anexo IV del nuevo Reglamento. Las normas deben responder al siguiente conjunto de cuestiones:

- Protección del suelo, debiéndose para ello establecer normas relativas a la cobertura mínima del suelo, ordenación mínima de la tierra que refleje las condiciones específicas del lugar y terrazas de retención.
- Mantener los niveles de materia orgánica del suelo mediante las prácticas oportunas, pudiéndose establecer para ello y en su caso normas para rotación de cultivos y gestión de los rastrojos.

- Mantener la estructura del suelo mediante las medidas adecuadas, incluyendo la utilización de la maquinaria adecuada.
- Garantizar un nivel mínimo de mantenimiento y evitar el deterioro de los hábitat, para lo cual se establecerán normas relativas a niveles mínimos de cargas ganaderas, protección de pastos permanentes, mantenimiento de las particularidades topográficas y prevención de la invasión de vegetación indeseable en los terrenos de cultivo.

Asimismo el Reglamento establece que los Estados miembros deben garantizar que las tierras dedicadas a pastos permanentes en el 2003, se mantengan en estas condiciones.

Como se observa, el Reglamento sienta las bases para que, a través de la condicionalidad de los pagos, se evite el abandono de la superficie de cultivo manteniéndola en buenas condiciones. El alcance real de la medida estará en función de la forma en que se aplique en nuestro país y de las normas concretas que se adopten.

### **Modulación**

Otro de los aspectos novedosos de la reforma es la modulación de los pagos, que pasa a ser obligatoria. En función de ello será retenido anualmente el 3 % de los pagos en 2005, el 4 % en 2006 y el 5 % a partir del 2007, con una franquicia para cada explotación de 5.000 €.

Los fondos procedentes de la modulación serán destinados a la financiación de medidas de desarrollo rural. Cada Estado miembro recibirá al menos el 80 % de sus fondos de modulación. El resto, será distribuido de acuerdo a criterios objetivos, que incluyen superficie agrícola, empleo y PIB *per cápita*, aunque no se especifica más.

### **Sistema de asesoramiento a las explotaciones**

El nuevo régimen contempla la necesidad de ayudar a los agricultores a ajustarse a las nuevas exigencias de medio ambiente, seguridad de los alimentos, y salud y bienestar de los animales. Para ello, los Estados miembros deberán poner en marcha, antes del 1 de enero de 2007, un sistema de asesoramiento a los agricultores sobre gestión de tierras que, como mínimo, englobe las buenas condiciones agrarias y medioambientales mencionadas anteriormente. Los agricultores podrán participar de este sistema voluntariamente.

La puesta en marcha del sistema de asesoramiento representa una oportunidad para lograr una mayor sensibilización y respeto de los criterios de conservación en el sector agrario, aunque su efectividad real dependerá de cómo se lleve a cabo la condicionalidad y, en concreto, de las normas que se establezcan, del control que se realice sobre su cumplimiento y del alcance de las penalizaciones en caso de incumplimiento.

## Medidas sectoriales

La nueva modalidad de pago único, al no estar ligado a ninguna actividad productiva, representa para algunos cultivos un riesgo cierto de desaparición. En estos casos, los cultivos además del pago único recibirán un pago específico ligado al cultivo en cuestión. Estos casos son:

- Trigo duro: A partir de la campaña 2004/05 se introducirá una prima especial de 40 €/ha con un máximo para España de 594.000 hectáreas.
- Proteaginosas: Son los guisantes, haboncillos y altramuces dulces. El suplemento será de 55,57 €/ha pagados dentro de un límite de 1,4 millones de hectáreas.
- Arroz: La ayuda específica a partir del 2005/06 será de 476,25 €/ha con una superficie máxima en España de 104.973 hectáreas.
- Frutos secos: Al ser un cultivo permanente no podrá beneficiarse de los pagos únicos pero para las almendras, nueces, avellanas, pistachos y algarrobas, el sistema actual se sustituye por una ayuda fija de 120,75 €/ha, que pueden ser complementados por los Estados miembros con ayudas nacionales máximas de hasta 120.75 €/ha. La superficie máxima garantizada será de 568.200 hectáreas en España.
- Patatas para fécula: Se concederá una ayuda específica de 66,32 €/t a partir de la campaña 2005/06.
- Cultivos energéticos: Se concederá una ayuda específica de 45 €/ha con una superficie máxima total garantizada de 1.500.000 hectáreas.
- Sector lácteo: Se mantienen las cuotas hasta 2014/15, posponiéndose los aumentos previstos. Entre 2004 y 2007, los ganaderos de leche recibirán una prima láctea igual a la cantidad de referencia (cuota) por valor de 8,15 €/t en 2004, 16,31 €/t en 2005 y 24,49 €/t en 2006 y 2007. Además tendrían pagos adicionales con cargo a un importe global repartido por países. A partir del 2007, las primas lácteas se integrarán en el régimen del pago único con las mismas condiciones de los derechos supeditados a condiciones especiales.

### 3.3.2. Eco-condicionalidad

El Reglamento (CE) 1259/1999 en su artículo 3 establece la obligación de que los Estados miembros integren las consideraciones medioambientales en la concesión de las ayudas directas, supeditando las ayudas introducidas en la Agenda 2000 al cumplimiento de determinados requisitos. Para ello están facultados para que, en caso de no-cumplimiento, puedan reducir e incluso suprimir la concesión de las ayudas directas, pudiendo destinarse los fondos procedentes de esta penalización a actuaciones en el marco del desarrollo rural. La diferencia con la reforma del 2003 es que aquí se deja a voluntad de los Estados miembros la forma en que se penalizaran los pagos, mientras que el nuevo Reglamento lo incluye de forma explícita.

En España su pleno desarrollo se ha retrasado hasta la campaña pasada, con la aprobación de la normativa básica recogida en el RD 1322/2002 de 13 de diciembre. Esta normativa puede ser desarrollada por las Comunidades Autónomas para atender la diversidad de las regiones agrarias y abordar problemas que pueden requerir un tratamiento específico.

La normativa básica exige el cumplimiento de unos requisitos muy generales, que en el caso de las actividades agrícolas incluyen:

- No quemar rastrojos.
- Mantener las tierras retiradas del cultivo conforme a las prácticas establecidas en la regulación de las ayudas a los cultivos herbáceos.
- Mantener el barbecho tradicional.
- No labrar la tierra en la dirección de la pendiente.
- Efectuar las prácticas de riego de acuerdo con la normativa vigente en materia de concesiones de agua y delimitación y condiciones de usos establecidas.

En el caso de las actividades ganaderas:

- Cumplir las normas establecidas en los programas obligatorios de vigilancia y erradicación de enfermedades.
- Disponer en las instalaciones de estabulación permanente de estercoleros impermeabilizados o en su defecto utilizar un sistema de almacenamiento y recogida que evite el riesgo de filtración y contaminación de aguas superficiales y subterráneas.
- Retirar los animales muertos en la explotación según normativa vigente.
- No quemar los pastos excepto en situaciones autorizadas.

Están condicionadas al cumplimiento de estos requisitos las ayudas por hectárea y por cabeza de ganado introducidas en la Agenda 2000. Las Comunidades Autónomas pueden desarrollar este Reglamento adaptando los requisitos a sus condiciones específicas y retener, con un máximo del 20 %, el importe de las ayudas directas a percibir. La reglamentación vigente establece que los fondos obtenidos por esta reducción podrán ser destinados a la financiación de las medidas de acompañamiento, preferentemente en medidas agroambientales e indemnización compensatoria de montaña con especial incidencia en las zonas de la Red Natura 2000. La discrecionalidad dejada a las Comunidades Autónomas para la aplicación de penalizaciones en caso de no cumplimiento de las normas, junto con la generalidad de las mismas hace que la efectividad real de la medida sea muy limitada.

Una de las condiciones más significativas es la prohibición expresa de la quema de rastrojos, práctica muy extendida en el país y de consecuencias muy negativas a largo plazo en la pérdida de materia orgánica del suelo y en el fomento de la erosión. Sin embargo en el decreto se establece que las Comunidades Autónomas podrán eximir de esta prohibición si las condiciones agronómicas así lo aconsejan, como pudiera ser la lucha contra determinadas plagas en años excepcionales. La recolección de la campaña pasada fue la primera en que el decreto estaba en plena vigencia y no parece que su incumplimiento haya ocasionado penalizaciones, al menos hasta el momento. Sin embargo, es indudable que la importancia creciente de la condicionalidad para la percepción de ayudas llevará a la necesidad de que se cumplan las normas, al menos en sus niveles más generales.

La aplicación de la eco-condicionalidad, tal como se establece en el Real Decreto mencionado, plantea varias cuestiones. Una primera es su capacidad para obtener fondos adicionales para financiar programas agroambientales con medidas del tipo de incentivos voluntarios, que

promuevan la adopción de prácticas agrarias determinadas. Para ello, como ya se ha mencionado, hay que tener en cuenta la generalidad de los requisitos aprobados, junto con el hecho de que, al tratarse de una penalización sobre unas ayudas concedidas anualmente, no constituye una disminución automática ni estable, ya que depende del incumplimiento en una campaña agrícola determinada. Esto hace que su capacidad para asegurar una financiación mínima para programas agroambientales sea muy reducida, por no decir nula. En este último aspecto, cabe hacer similares comentarios a la condicionalidad aprobada en la reforma del 2003.

Por otra parte, su potencial para lograr beneficios ambientales concretos también es reducido, con la excepción de evitar la erosión del suelo, ya que la normativa española especifica la posibilidad de establecer condiciones adicionales relativas a las condiciones de pendientes mínimas y profundidad del laboreo, aunque no ha dejado de plantearse como una posibilidad.

Para lograr otros objetivos reforzando la condicionalidad sería necesario elevar los requisitos obligatorios, en línea con lo contemplado en la reforma del régimen de pagos directos de septiembre del 2003. En un informe reciente encargado por la Comisión Europea (Baldock *et al.*, 2002) se plantea el potencial y el refuerzo de la eco-condicionalidad por otras vías, y en concreto:

- Reforzando la implementación de otras medidas regulatorias existentes, como la Directiva de Nitratos o la de Hábitat, en aquellas zonas donde sea necesario, en línea con la inclusión de los requisitos legales de gestión dentro de la condicionalidad aprobada en la reciente reforma.
- Introduciendo otras medidas no consideradas, y en particular en relación con la erosión del suelo, como también lo hace la condicionalidad de seguir unas buenas prácticas agrarias en la percepción del nuevo pago único.
- Incluyendo y apoyando una mayor concienciación a través de auditorías en las explotaciones, evaluaciones de impactos, asistencias a programas de formación o requisitos de gestión de la tierra, como márgenes de cultivo o franjas a lo largo de los cursos de los ríos. La aprobación de asesorías, en principio voluntarias para los agricultores aunque obligatorias para los Estados miembros para facilitar la adopción de las normas de buenas condiciones agrarias y medio ambientales, iría en este sentido.
- Promoviendo la adhesión a programas agroambientales en aquellas zonas donde sea necesario.

Como puede observarse gran parte de estas posibilidades son contempladas en la regulación recientemente aprobada, tal como se ha comentado en el apartado anterior, al incluir normas más restrictivas y explicitar la obligación de los Estados miembros de establecer penalizaciones en caso de incumplimiento de las normas. El que la condicionalidad represente un cambio sustancial en la introducción de objetivos de conservación va a depender, en gran medida, de la voluntad política de llevarlo a la práctica, de las condiciones que se establezcan, de los controles que se lleven a cabo y de la penalización efectiva en caso de incumplimiento. Desde la perspectiva de conservación de la biodiversidad que aquí nos ocupa, es evidente que la especificación de estas condiciones debería ser dependiente de las características y requerimientos de conservación de los valores ambientales específicos de cada sistema y subsistema ambiental con usos agrarios.

En este sentido, a partir del análisis de los sistemas ambientales con usos agrarios llevado a cabo en este Estudio, se sugieren las siguientes medidas de eco-condicionalidad.

## **Secanos herbáceos extensivos**

### Medidas básicas relativas a los suelos:

- Laboreo del suelo más superficial y espaciado en el tiempo, según curvas de nivel.
- Picado y enterrado de la paja tras la cosecha del cereal.
- Prohibición de quemar el rastrojo.
- Uso racional de agroquímicos y abonado.

### Medidas básicas relativas a las aguas:

- Limitar la aplicación de agroquímicos en las proximidades de cursos de agua.

### Medidas básicas relativas a la biodiversidad:

- Evitar nuevos regadíos en zonas de interés por sus aves esteparias.
- Evitar la roturación de hábitats semi-naturales (eriales y pastizales).
- Fomentar de la rotación de cultivos, incluyendo leguminosas y barbechos de distinta duración.
- Mantenimiento y/o fomento de las lindes con vegetación arvense.
- Ajuste del calendario de cosecha para minimizar las afecciones a la reproducción de las especies.
- Determinación de una carga ganadera óptima y un calendario de pastoreo.
- Limitación en el uso de semillas blindadas.

## **Olivar**

### Medidas básicas relativas a los suelos:

- Laboreo del suelo más superficial y menos frecuente, y siempre a favor de las curvas de nivel.
- Mantenimiento de una cubierta vegetal en las épocas más críticas del año.
- Uso racional de agroquímicos y abonos.

### Medidas básicas relativas a las aguas:

- Evitar extracciones ilegales de agua.
- Ajustar dotaciones de riego.
- Limitar la aplicación de agroquímicos en las proximidades de cursos de agua.

### Medidas básicas relativas a la biodiversidad:

- Evitar la roturación ilegal de hábitats naturales.

## **Viñedo**

### Medidas básicas relativas a los suelos:

- Mantenimiento de una cubierta vegetal en las épocas más críticas del año.
- Uso racional de agroquímicos.

### Medidas básicas relativas a las aguas:

- Evitar extracciones ilegales.
- Ajustar dotaciones de riego.
- Limitar la aplicación de agroquímicos en las proximidades de cursos de agua.

### Medidas básicas relativas a la biodiversidad:

- Evitar la roturación ilegal de hábitats naturales.

## **Sistemas de ganadería extensiva**

### Medidas básicas generales:

- Reducción de la fertilización en prados, especialmente en las proximidades de cursos fluviales y en sustratos con la presencia de nieve.
- No realizar la quema de matorrales en la creación de prados de siega.
- Fomento de la transhumancia y transterminancia.
- Ajustar cargas ganaderas óptimas, tanto espacial como temporalmente.

### Medidas básicas relativas a la biodiversidad:

- Mantenimiento de razas autóctonas.
- Reducción de la cabaña ganadera en zonas con sobre-pastoreo o exceso de herbivoría.
- Limitar las acciones de mejora de pastos con variedades alóctonas.
- Evitar reforestación, planificando y evaluando en todo caso las plantaciones.
- Conservación y fomento de setos con variedades arbustivas autóctonas.

## **Arrozales costeros**

### Medidas básicas relativas a los suelos:

- Uso racional de agroquímicos y abonos.
- Triturado y enterrado del rastrojo en otoño.

#### Medidas básicas relativas a las aguas:

- Evitar extracciones ilegales de aguas.
- Ajustar dotaciones de riego.
- Selección de suelos con alta capacidad de retención hídrica.

#### Medidas básicas relativas a la biodiversidad:

- Conservación de lindes y fragmentos de hábitats naturales.
- Mantener superficies inundadas intercalares durante los meses de otoño e invierno.

### **3.3.3. Instrumentos incluidos en las Organizaciones Comunes de Mercado actuales**

Dentro de las regulaciones sectoriales existe un conjunto de posibilidades a través de las cuales los Estados Miembros pueden establecer criterios nacionales o condiciones de aplicabilidad que tengan en cuenta objetivos de conservación. Algunos desaparecerán con la introducción del pago único, a partir del 2005 o como muy tarde en el 2007, aunque algunos se mantendrán, al menos a corto o medio plazo. De forma sintética, podemos distinguir los siguientes instrumentos dentro de cada uno de los principales sectores agrarios:

#### Cereales y Oleaginosas

- Pagos por superficie (sometidos a la eco-condicionalidad e incluidos en el régimen del pago único).
- Condiciones de la retirada de cultivo (son de aplicación las condiciones de buenas prácticas agrarias de la última reforma).
- Respeto de rotaciones y alternativas de cultivo (imposibilidad de solicitar ayudas durante dos años consecutivos en la misma superficie).

#### Azúcar

- Gestión de las cuotas de producción (localización geográfica).

#### Aceite de oliva

- Ayuda a la producción (pendiente de reforma que deberá producirse en 2004).

#### Vino

- Primas al arranque (marco general y aplicación por las CCAA).
- Autorización de nuevas plantaciones (marco general y aplicación por las CCAA).
- Programas de reestructuración y modernización del viñedo (aplicación en España).
- Gestión de las reservas de derechos de plantación.

### Leche

- Gestión de la cuota láctea (criterios de concesión de la reserva nacional, del Fondo nacional coordinado de cuotas lácteas y regulación de la transferencia de cuotas sin explotación).
- Programas de abandono de la actividad.
- Primas lácteas (introducidas a partir de 2004 e introducidas en el régimen del pago único).

### Carne de vacuno

- Primas por cabeza (sometidas a la eco-condicionalidad e introducidas en el régimen del pago único. Las primas a las vacas nodrizas y al sacrificio o la especial a los bovinos machos pueden mantenerse a través de la desconexión parcial, alternativamente. Las demás se integrarán totalmente en el pago único).
- Gestión de los derechos de vacas nodrizas (reservas y regulación de las transferencias).
- Incrementos nacionales de las primas.
- Primas adicionales con cargo a las dotaciones nacionales (se integrarán totalmente en el régimen del pago único, excepto si se opta por la desconexión parcial).

### Carne de ovino y caprino

- Primas por cabeza (sometidas a la eco-condicionalidad y posiblemente mantenidas conectadas en un 50 %, integrando los derechos especiales).
- Gestión de los derechos de primas a la oveja (reserva y transferencias).
- Prima complementaria (pasa al régimen del pago único).
- Primas adicionales con cargo a las dotaciones nacionales (se integrarán en el régimen del pago único, excepto si se opta por la desconexión parcial).

Todos estos instrumentos, según la forma de actuación, pueden agruparse en los siguientes casos:

- Pagos adicionales con cargo a dotaciones nacionales en los sectores ganaderos.
- Gestión de los derechos de producción establecidos mediante cuotas.
- Programas de abandono de la actividad.
- Programas de modernización y reestructuración sectoriales.
- Retirada de tierras.

### **Pagos adicionales con cargo a dotaciones nacionales en los sectores ganaderos**

En la Agenda 2000 se aprobaron para el sector del vacuno de carne, el ovino y caprino, y el sector lácteo a partir del año 2006, las dotaciones nacionales (también conocidas como *sobres nacionales*). Consisten en unos importes globales que cada Estado miembro, acogiéndose a un marco general, puede utilizar para introducir criterios específicos en la concesión de primas adicionales para el ganado, adaptados a las necesidades y condiciones locales de cada país. Con la reforma de 2003, la dotaciones nacionales se integrarán en el pago único excepto si se adopta alguna de las opciones de desconexión parcial, en cuyo caso quedarán sometidos a la mismas condiciones de ésta. En concreto, el Reglamento comunitario establece que las primas adicionales

se concederán hasta unos niveles máximos iguales a las primas que se mantengan conectadas: 100 % de prima a la vaca nodriza y 40 % al sacrificio, o alternativamente 100 % de la prima al sacrificio o alternativamente 75 % de la especial a los bovinos machos.

Es un instrumento novedoso puesto que, con financiación totalmente comunitaria permitía a los Estados miembros introducir criterios territoriales específicos en la concesión de los pagos directos, que hasta el momento se han concedido con un carácter sectorial y por tanto horizontal. Aunque su cuantía era pequeña, presentaba también el atractivo de ser un instrumento de nueva creación y por tanto no requerir su reforma para la introducción de objetivos de conservación no contemplados en el diseño inicial del instrumento. Su aplicación futura va a depender de la opción de desconexión de los pagos finalmente adoptada. Las normas por las que se rigen estos pagos actualmente presentan características específicas sectoriales.

### Sector de vacuno e carne

El Reglamento (CE) N° 1254/1999 por el que se aprueba la OCM en el sector de la carne de vacuno recoge las condiciones generales a las que se han adaptar los pagos adicionales en este sector. Así, se establece la posibilidad de que los pagos adopten la modalidad de pagos por cabeza o por superficie o por ambos conceptos.

En España se optó por concederlas por cabeza y así quedan sujetos a las limitaciones establecidas para el número máximo de animales con derecho a ayuda que tiene cada caso. Además su concesión queda supeditada a los requisitos sobre carga ganadera que establezcan los Estados miembros. Para ello se tendrán en cuenta las repercusiones medioambientales de cada tipo de producción, la sensibilidad medioambiental de las tierras utilizadas para la cría de ganado y las medidas que se hayan adoptado para estabilizar o mejorar el estado medioambiental de las mismas. Pueden concederse en los casos siguientes:

- Bovinos machos.
- Vacas nodrizas.
- Novillas.
- Sacrificio excepto para los terneros con más de un mes y menos de 7 meses de edad y peso en canal inferior a 160 kg.

Teniendo en cuenta el marco común, cada Estado miembro tiene amplias facultades para optar por un sistema u otro y para introducir criterios territoriales más específicos para la concesión de estos pagos adicionales.

En España, en el Real Decreto 138/2002 se aprobaron las normas por las que se habían de regir estos pagos y a las que habían de adaptarse las CCAA. De esta forma, para todo el territorio se adopta la modalidad de pagos por cabeza con una cuantía máxima de 100 € /cabeza, pudiéndose incrementar hasta un 50 % en el caso de jóvenes agricultores y de que la ganadería esté inscrita en algún Libro Genealógico de razas bovinas autóctonas. Las CCAA pueden escoger entre las siguientes modalidades:

1. Pago adicional a la prima especial al bovino macho, a la vaca nodriza o al sacrificio en algunos de los siguientes casos:
  - 1.1. Explotaciones ganaderas ecológicas.
  - 1.2. Explotaciones que contribuyan a fijar población en determinadas zonas desfavorecidas.
  - 1.3. Productores titulares o cotitulares de explotaciones agrarias prioritarias.
  - 1.4. Explotaciones con calificación sanitaria B4 o T3.
  - 1.5. Explotaciones ganaderas como de producción ganadera integrada.
  - 1.6. Explotaciones que en los últimos 5 años hayan obtenido ayudas para la realización de inversiones, primera instalación de agricultores o planes de mejora para adecuar la base territorial de la explotación.
2. Pagos adicionales a la prima a la vaca nodriza para los productores que cumplan alguna de las condiciones siguientes:
  - 2.1. Que la explotación reduzca su carga ganadera un mínimo del 15 % con respecto a la consignada en el año anterior.
  - 2.2. Que la explotación mantenga una carga ganadera o vaya a reducirla con el propósito de preservar el medio ambiente en la zona en que se encuentre.
3. Pagos adicionales a la prima especial a los bovinos machos para explotaciones en las que se engorde alguna raza autóctona.
4. Pagos adicionales a la prima al sacrificio en alguna de las siguientes condiciones:
  - 4.1. Que los productores estén comercializando carne bajo algún programa de etiquetado facultativo.
  - 4.2. Que los productores estén comercializando carne a través de Indicaciones Geográficas protegidas (IGP).
  - 4.3. Que los pagos se destinen a productores que engorden en su explotación hasta el sacrificio los animales nacidos de sus vacas.

A partir de 2005 o como muy tarde en 2007, estos pagos adicionales únicamente se concederán con las primas que se mantengan conectadas a la actividad, según la opción que finalmente se adopte.

Como se observa, la normativa general española permite la utilización de los pagos adicionales para el vacuno para un amplio grupo de circunstancias que incluyen la conservación del medio natural. Pueden ser utilizados para apoyar sistemas de producción frágiles ubicados en zonas desfavorecidas a través del aumento de las primas a los animales de las explotaciones allí ubicadas (modalidad 1.2). También pueden ser utilizados para mantener o modificar algunas prácticas seguidas en la explotación, aunque únicamente a través del mantenimiento o reducción de la carga ganadera en explotaciones con vacas nodrizas (modalidad 2). Y finalmente, también pueden ser utilizadas para apoyar el desarrollo rural y la actividad en zonas más desfavorecidas a través de la valorización de sus producciones mediante el apoyo a las IGP y a las explotaciones de ciclo cerrado, normalmente localizadas en estas zonas (modalidades 4.2 y 4.3). Este potencial puede ser

utilizado por las Comunidades Autónomas de distinta forma en función de sus necesidades y prioridades.

En el Real Decreto se establece la posibilidad de que en Canarias y Baleares estos pagos adicionales adopten formas específicas distintas de las contempladas anteriormente y de cuantía superior, aunque siempre bajo la forma de pagos por cabeza. En el [Cuadro 74](#) se recogen, para el resto de las Comunidades Autónomas, las modalidades adoptadas en cada caso para la concesión de estos pagos adicionales.

De todas las posibilidades que contempla la regulación española, es posible realizar varias consideraciones en relación con su adecuación a la consecución de determinados objetivos medioambientales:

- Es más adecuado restringir los pagos adicionales por cabeza a las vacas nodrizas, dentro de todas las posibilidades incluidas en modalidad 1. Las explotaciones con vacas nodrizas suelen localizarse en zonas de montaña o de dehesa y tienen efectos beneficiosos sobre la conservación de la naturaleza, al ligarse a sistemas de producción más extensivos. De optarse por mantener conectadas estas primas se favorecerá su mantenimiento, en riesgo de abandono en caso contrario. Su concesión actual no está ligada al cumplimiento de ninguna condición relativa al mantenimiento de sistemas tradicionales de gestión de pastos o de modificación de prácticas, como el sobre-pastoreo, aunque la condicionalidad establecida en el nuevo Reglamento del pago único permite introducir algún requisito en este sentido. En su diseño actual, los pagos adicionales a vacas nodrizas parecen más apropiados para el objetivo de apoyo al mantenimiento de sistemas de producción frágiles. Su función en el mantenimiento de sistemas de producción en las explotaciones ganaderas dependerá de los requisitos que se establezcan para asegurar buenas condiciones agrarias y medioambientales, condicionándolas a la percepción de los pagos.
- Dentro de la modalidad 1, la más adecuada para los objetivos de conservación es la 1.2, dirigida a explotaciones que contribuyan a fijar población en determinadas zonas desfavorecidas. Por las mismas razones expuestas en el apartado anterior, esta modalidad permite la protección y el mantenimiento de sistemas de producción frágiles, en general extensivos, aunque por sí misma tampoco asegura unos mínimos objetivos de conservación de la biodiversidad, lo cual dependerá de los requisitos que se establezcan en la condicionalidad.
- La única modalidad de los pagos adicionales que supone una condición sobre el sistema de producción de la explotación ganadera es la modalidad 2, que liga la concesión a la carga ganadera. Su eficacia será tanto mayor cuanto más se acerque a las cargas ganaderas habituales en cada zona y cuanto más se aleje de la carga exigida para percibir el complemento de extensificación, que es de 1,4 UGM/ha. Si embargo, la carga ganadera tampoco asegura por sí misma una adecuada gestión de los recursos pastables.
- La modalidad 3 está dirigida a la protección de razas autóctonas, que ya disponen de programas específicos de apoyo. El número de explotaciones de estas razas criadas en pureza no es muy elevado y por tanto sus efectos no son excesivos. Por otra parte su

concesión se liga a la prima especial a los bovinos machos que, de las opciones de desconexión establecidas, es la que en principio tiene menos posibilidades de establecerse en España.

- Menor potencial para lograr objetivos de conservación tienen los pagos adicionales incluidos en la modalidad 4, dirigidos más a objetivos de calidad y seguridad alimentarias. Únicamente de forma indirecta se pueden lograr determinados objetivos medioambientales a través del apoyo a las explotaciones acogidas a Indicaciones Geográficas Protegidas y a las de ciclo cerrado, generalmente situadas en zonas desfavorecidas y con sistemas de producción más extensivos.
- Un aspecto también importante es el número de modalidades escogidas por las CCAA para la concesión de estos pagos adicionales. Teniendo en cuenta que están limitados por una dotación global monetaria, la concentración en un número reducido de modalidades permitirá cuantías unitarias de los pagos mayores y por tanto mayores posibilidades de lograr los objetivos planteados. La reducción de posibilidades existente con la desconexión parcial limita el alcance de este aspecto.

Las distintas modalidades han sido adoptadas de modo desigual por cada CCAA ([Cuadro 74](#)).

Teniendo en cuenta los anteriores comentarios y las modalidades adoptadas por cada Comunidad Autónoma, se observa que:

- Dentro de la modalidad 1, conceden pagos adicionales únicamente a las vacas nodrizas las Comunidades de Andalucía, Aragón, Principado de Asturias, Cantabria, Castilla y León y Navarra.
- Conceden pagos adicionales a las explotaciones localizadas en zonas desfavorecidas (modalidad 1.2) en Andalucía, Aragón, Cantabria, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Navarra y Valencia.
- Los pagos de la modalidad 2 únicamente se han adoptado en Galicia y en Castilla La Mancha. En la primera se ha adoptado la modalidad 2.1 de apoyar la disminución de un 15 % de la carga ganadera, mientras que en la segunda se apoya el mantenimiento de cargas ganaderas iguales o inferiores a determinados niveles, destinando además todo su presupuesto a esta modalidad. La carga ganadera exigida es de 1 UGM/ha, inferior a la necesaria para percibir el complemento de extensificación.
- El apoyo a las explotaciones acogidas a Indicaciones Geográficas Protegidas se incluye en Cantabria, Cataluña y Galicia, mientras que las explotaciones de ciclo cerrado reciben pagos adicionales en Cantabria, Madrid y Galicia.
- La Comunidad que ha adoptado un mayor número de posibilidades para la concesión de los pagos adicionales es Galicia, que incluye en su regulación 10 de las 12 modalidades posibles.

### Sector de ovino y caprino

El Reg. CE/2529/2001 por el que se establece la OCM en el sector de la carne de ovino y caprino, establece los tipos de pagos adicionales que los Estados Miembros pueden realizar cada año, con

cargo a unos importes globales aprobados en el mismo Reglamento. En concreto establece que estos pueden ser:

- Pagos a productores que se dedican a la obtención de productos determinados, especialmente en lo referente a la calidad, que sean importantes para la economía local o la protección del medio ambiente.
- Aumento de las primas por oveja y cabra, que pueden supeditarse a condiciones relativas a densidad ganadera a establecer por los Estados Miembros.
- Apoyo a la reestructuración de explotaciones o creación de organizaciones de productores.
- Pagos por superficies forrajeras que no se acojan a otros regímenes de ayuda.
- Pagos a productores que cedan sus derechos voluntariamente.
- Apoyo a la mejora y racionalización de la transformación y comercialización de la carne de ovino y caprino.

A estas disposiciones se unen las contenidas en el Reg. CE/2550/2001, donde se especifica que los pagos pueden establecerse por cabeza o por superficie, requiriéndose que en cada caso los Estados Miembros establezcan los importes unitarios indicativos y los requisitos relativos a carga ganadera, en caso de optarse por pagos por cabeza, y las superficies básicas regionales, en caso de pagos por superficie.

En España, en un primer momento se renunció a introducir orientaciones y apoyos selectivos en estos pagos y en el RD 139/2002 se opta por la alternativa más simple al establecerse que los pagos adicionales se efectuarán incrementando de forma lineal las primas concedidas a la oveja y a la cabra, estableciéndose cada año los importes unitarios. Posteriormente el RD 1287/2002 modifica esta disposición y establece unos criterios generales a los que han de adaptar las Comunidades Autónomas similares a los del vacuno. Al igual que para este sector, los pagos adicionales deben concederse por cabeza y su cuantía no debe superar los 4 €/cabeza, aunque puede aumentarse en un 50 % en el caso de jóvenes agricultores o de tratarse de animales inscritos en alguno de los libros genealógicos de razas de ganado en España. Las Comunidades Autónomas pueden optar por las siguientes modalidades en los pagos adicionales a los productores de ovino y caprino:

1. Que posean explotaciones que contribuyan a fijar población en determinadas zonas, aunque no estén catalogadas como desfavorecidas, pudiendo exigirse que la residencia del titular esté en la zona donde esta ubicada la explotación.
2. Que se trate de titulares o cotitulares de explotaciones agrarias prioritarias.
3. Que posean explotaciones calificadas como “explotaciones ganaderas ecológicas”.
4. Que pertenezcan a cooperativas o agrupaciones de productores cuya finalidad sea la mejora y racionalización de las producciones.
5. Que posean explotaciones que hayan obtenido en los últimos 5 años ayudas para inversiones, para primera instalación de jóvenes agricultores o para inversiones en planes de mejora destinados a adecuar la base territorial de la explotación.

6. Que posean explotaciones con calificación sanitaria M3.
7. Que estén integrados en agrupaciones de defensa sanitaria.
8. Que participen en Denominaciones específicas de calidad.

De mantenerse conectado el 50 % de los pagos a la cabeza de ovino, el Reglamento comunitario que establece el pago único especifica que se concederán pagos adicionales dentro del marco general existente hasta la fecha.

Al igual que para el vacuno de carne es posible realizar algunas consideraciones relativas a la adecuación de estas modalidades para lograr determinados objetivos de conservación.

- En ningún caso los pagos adicionales se ligan actualmente a la realización de determinadas prácticas ganaderas, ni siquiera en su forma más general de respeto de determinadas cargas ganaderas o de obtención de producciones importantes para la protección del medio ambiente, como posibilita la legislación comunitaria. La potencialidad de las primas a la cabeza de ovino para lograr determinados objetivos ambientales depende de los requisitos que se establezcan para asegurar las buenas condiciones agrarias y medioambientales, y en concreto un nivel mínimo de mantenimiento evitando el deterioro de los hábitats.
- Las modalidades con mayor potencial para lograr objetivos de conservación son la 1, en la medida en que permite el apoyo a explotaciones situadas en zonas más marginales, y por tanto a sistemas de producción más frágiles, y en menor medida la 8, en la medida en que las denominaciones específicas de calidad suelen situarse también en zonas desfavorecidas.

En el [Cuadro 75](#) se recogen las modalidades de pagos adicionales de ovino y caprino adoptados en las distintas CCAA, con la excepción del País Vasco, donde en virtud de las competencias recogidas en el Estatuto se han adoptado condiciones específicas. En concreto, en el País Vasco los beneficiarios de los pagos adicionales al ovino y caprino deben ser agricultores a título principal, tener un rebaño superior a 100 ovejas o 50 cabras (50 ó 25 en el caso de jóvenes agricultores), pertenecer a una asociación profesional de ovino o inseminar artificialmente al menos el 30 % de las ovejas en rebaños de ovejas de leche o el 10% en rebaños de ovejas de carne.

### **Gestión de los derechos de producción establecidos mediante cuotas**

En muchos sectores agrícolas y ganaderos, la producción o el apoyo está sometido a limitaciones individuales cuantitativas que generan derechos de producción y que requieren para su gestión el establecimiento de normas que regulen las transferencias de estos derechos. En general, cada Estado miembro puede optar por dos vías para regular estas transferencias, o bien a través de la administración o bien a través del mercado libre. En España, se ha optado por mantener las dos vías simultáneamente en aquellos casos en que las cuotas de producción se reparten individualmente a los productores, generando por tanto derechos de producción.

La regulación sobre los derechos de producción permite por un lado introducir restricciones a la salida de estos derechos de zonas marginales mediante su venta en el mercado libre y por otro establecer criterios de prioridad a estas zonas en la asignación de nuevos derechos de producción. En los dos casos existe un potencial de actuar apoyando el mantenimiento de sistemas de producción localizados en zonas marginales evitando de esta forma su abandono y frenando también la intensificación productiva en las zonas más competitivas.

Los sectores en los que es posible actuaciones en este sentido y la correspondiente legislación nacional son:

#### Sector del vacuno de carne y del ovino y caprino

Están sometidas a derechos individuales las primas a las vacas nodrizas y las concedidas a las ovejas y a las cabras. En caso de optar por la desconexión parcial de los pagos a las vacas nodrizas y a las ovejas y cabras, se mantendrá el sistema de derechos en su diseño actual. Según éste, cada ganadero tiene un número de derechos independiente del número real de animales que posea, por el que cobra las primas anuales. Puede aumentar su número de derechos solicitándolo a la reserva nacional (vía administrativa) o recurriendo al mercado libre. El RD 1839/1997 establece las normas para la realización de transferencias y para el acceso a la reserva nacional de primas ganaderas. Los objetivos de conservación de la biodiversidad, en el sentido descrito anteriormente de evitar la salida de derechos de las zonas marginales, no se contemplan en la regulación de las transferencias de derechos al no especificarse ninguna limitación a que éstas puedan realizarse *sin explotación* entre distintas zonas.

En cuanto a la asignación de nuevos derechos con cargo a la Reserva nacional la legislación establece un baremo de puntuación de las solicitudes para acceder a estos derechos ([Cuadro 76](#)).

Como se observa, únicamente el criterio 10 contempla algún objetivo de conservación, en este caso el apoyo a las zonas más extensivas.

#### El pago único

Como ya se ha comentado, el Reg. CE/1782/2003 introduce el pago único a partir de 2005, o como muy tarde 2007. En este pago se integrarán los actuales pagos por hectárea y cabeza de ganado que no se mantengan conectados a la actividad, en caso de que se opte por alguna de las posibles opciones. Además, es voluntad de la Comisión, tal como se contempla en las propuestas de reforma que se están considerando actualmente, que se integren en este pago único, en parte o totalmente, las actuales ayudas al olivar, al algodón y al tabaco. Incluso para el sector del azúcar, que no se beneficia de ayudas directas, se contempla la posibilidad de reformar su regulación sectorial mediante reducciones de precios e introducción de una ayuda directa que se integre también en el pago único.

La introducción de este pago supondrá la creación de nuevos derechos, no ligados a ninguna actividad productiva, que únicamente requerirán para hacerse efectivos la declaración de la correspondiente superficie elegible.

Todavía se mantienen muchas incógnitas sobre los mecanismos de aplicación del sistema en nuestro país, pero al igual que para el resto de pagos gestionados mediante derechos individuales, la regulación comunitaria plantea la creación de una reserva nacional y la posibilidad de que se realicen transferencias en el mercado libre.

La creación de la reserva nacional permitirá a las instituciones públicas gestionar el sistema y permitir por ejemplo la concesión de nuevos derechos de pago a nuevos agricultores. Para ello, se establece que los Estados miembros deberán reducir linealmente los importes de referencia de cada agricultor, en el momento de su establecimiento, con un máximo del 3 %, aunque hasta la fecha no se ha determinado la cuantía exacta. La gestión de la reserva requerirá, al igual que para el resto de derechos individuales, el establecimiento de prioridades para su concesión. Con ello, la actuación más clara, aunque de efectos limitados, es la priorización de explotaciones situadas en zonas desfavorecidas.

Igualmente, será necesario regular la transferencia de derechos, con o sin explotación. En el Reglamento comunitario se establece que los Estados miembros podrán decidir que los derechos se utilicen dentro de determinadas regiones, limitando así las transferencias *sin explotación* entre regiones. Igualmente, también se establece la posibilidad de que se puedan penalizar, mediante la cesión de un número de derechos a la reserva nacional, las ventas de derechos sin explotación. Los mecanismos concretos de regulación de las transferencias están por establecer, pero en cualquier caso su utilización con fines de conservación se reducen a introducir frenos a la salida de derechos de las zonas desfavorecidas, contribuyendo así a evitar su abandono.

### Sector lácteo

Aunque se han considerado distintas alternativas para reformar el sistema de cuotas en el sector lácteo, en el Consejo de Ministros de Agricultura que acordó la reforma del pago único, se decidió aplazar la consideración de su reforma hasta la campaña 2014/2015.

Bajo el régimen de cuotas, cada productor de leche está limitado por una cuota de producción que determina la cantidad máxima de leche que puede producir anualmente, denominada cantidad de referencia. Para aumentar esta cantidad puede solicitar un aumento de cuota con cargo a la Reserva nacional, al Fondo nacional Coordinado o recurrir al mercado libre. La legislación española (RD 347/2003 de 21 de marzo) determina las condiciones y requisitos de cada opción.

La asignación de cuota con cargo a la Reserva nacional supone una concesión gratuita de los derechos a producir leche, no estando excluidos los nuevos productores. Anualmente se realiza una convocatoria a la que acuden los ganaderos que optan a la asignación de cuotas, atendándose las solicitudes según el baremo que refleja el [Cuadro 77](#).

Como puede observarse, el único criterio incluido en el baremo que representa una protección a la producción obtenida en zonas más marginales y, por tanto, favorable a evitar el abandono, son los dos puntos concedidos a las solicitudes realizadas por productores de zonas desfavorecidas o con limitaciones ambientales específicas (situación 6).

El Fondo Nacional Coordinado forma parte de la Reserva Nacional y es también una vía administrativa de asignación de cuotas. Los productores que obtengan cantidades con cargo a este Fondo deben pagar por una proporción de las mismas, siendo el resto asignado gratuitamente. Anualmente se realiza una convocatoria de asignación con cargo a este Fondo y las Comunidades Autónomas pueden establecer para su asignación cualquier criterio de los establecidos para asignaciones con cargo a la reserva nacional.

En cuanto a las transferencias de cuota de leche a través del mercado, la legislación nacional también establece las condiciones por las que éstas pueden realizarse, tanto con explotación, como sin explotación. Son estas últimas las que podrían tener un mayor impacto medioambiental al poder darse procesos de concentración e intensificación en las zonas más competitivas y de abandono en las más marginales. La normativa española no incluye ninguna limitación a que estos movimientos tengan lugar, aunque las Comunidades Autónomas sí pueden ampliar las condiciones en las que las transferencias pueden darse dentro de sus respectivos territorios, pudiendo de esta forma evitar la transferencia de cuota desde zonas desfavorecidas al resto.

### Viñedo

La superficie de viñedo está limitada por unos derechos de plantación. En el Reg. CE/1493/1999, de 17 de mayo, se establece la OCM vitivinícola, incluyendo las disposiciones relativas al control de potencial productivo. Se trata de un sector caracterizado por las existencias de excedentes estructurales y por la falta de adecuación de la oferta a la demanda. Las medidas para solucionar la situación se mueven desde el control de la oferta, con la prohibición de nuevas plantaciones, limitación de rendimientos y programas de abandono, hasta las de apoyo de la demanda y apoyo de la mejora y modernización sectorial, con el objetivo de adecuar la oferta a la demanda, más orientada a los vinos de calidad. Las primeras medidas han producido en ocasiones el abandono de la actividad en zonas áridas con escasas alternativas productivas y por tanto con riesgo de desertificación.

Las nuevas plantaciones están, de forma general, prohibidas. Sin embargo, en la Agenda 2000 se asignó a cada Estado miembro la posibilidad de incrementar las plantaciones en una superficie determinada. Con esta superficie se constituyó una Reserva nacional, y con cargo a ella se pueden asignar derechos para la realización de nuevas plantaciones en zonas de vinos de calidad, siempre que se demuestre que existe un déficit de oferta con respecto a la demanda, o en el marco de medidas de concentración parcelaria. Los derechos de plantación también pueden transferirse a otra explotación si es con destino a la producción de vinos de calidad.

El RD 1472/2000, modificado por el RD 373/2003, establece las normas generales a las que se ha de adaptar la regulación del potencial productivo en España, recogiendo la normativa comunitaria en sus aspectos más significativos. En lo relativo a la transferencia de derechos de plantación entre

explotaciones establece que, en caso de realizarse, no podrán suponer incremento del potencial productivo (aumento de rendimientos) y que cabe no autorizarlas cuando puedan producirse desequilibrios relevantes en la ordenación territorial del sector. A este fin, se entiende que se produce un desequilibrio relevante cuando el saldo de hectáreas transferidas en una Comunidad Autónoma en una campaña supere el 0,4 % de la superficie total de viñedo de dicha Comunidad. Con esta medida se pretende evitar el abandono de cultivo en las zonas con producciones de menor salida comercial. Desde el punto de vista de la conservación, parecería oportuno que se reforzara la consideración del riesgo de abandono en las zonas más expuestas a problemas de desertificación.

La regulación de las transferencias de derechos de plantación y de nuevas plantaciones está más orientada a adaptarse a las condiciones de mercado, apoyando el cultivo en zonas productoras de vinos de calidad, que a evitar el arranque y el abandono del cultivo en zonas marginales.

### Remolacha / Azúcar

A diferencia de lo que sucede en otros sectores, la cuota de azúcar se reparte dentro de cada país directamente a la industria azucarera, que es la que establece contratos con los agricultores para la producción de remolacha en función de la cuota de azúcar asignada a cada planta azucarera. La Administración central utiliza criterios discrecionales en la distribución de la cuota a la industria y debe hacerlo de forma gratuita. Con ello puede influir, aunque de forma muy limitada, en la distribución espacial del cultivo, ya que los costes de transporte de la remolacha a la planta azucarera constituyen una restricción importante en la localización del cultivo.

## **Programas de abandono de la actividad**

### Sector lácteo

En el RD 347/2003 de 21 de marzo se establece la posibilidad de convocar anualmente planes de abandono de la producción nacionales o autonómicos. Mediante éstos se indemniza a los productores que liberan cuota, la cual pasa a la reserva nacional. Con este instrumento se apoya la modernización del sector y su reordenación. En general, son las explotaciones menos competitivas, de tamaño más reducido y localizadas en las zonas más marginales las que se acogen a estos planes. Una acogida muy elevada podría dar lugar al abandono de la producción en zonas determinadas. Para evitarlo la única vía es favorecer la posterior asignación de cuota con cargo al Fondo Nacional a explotaciones más viables económicamente dentro de las mismas zonas donde tuvo lugar el abandono. Para los programas nacionales, la única disposición en este sentido es la que establece que el 80 % de las cuotas liberadas pasarán al Fondo Nacional Coordinado destinado a la misma Comunidad Autónoma en la que el abandono tuvo lugar.

### Viñedo

La posibilidad de realizar planes de abandono por los que los viticultores procedan al arranque de sus viñedos, renunciando a los derechos de replantación, también está prevista en la regulación

comunitaria, aunque su puesta en marcha es optativa para los Estados Miembros. La regulación española deja esta posibilidad en manos de las CCAA, no estando en vigor actualmente en ninguna Comunidad Autónoma.

## **Programas de modernización y reestructuración sectoriales**

### Viñedo

Dada la situación excedentaria del sector vitivinícola y la falta de adecuación de la oferta a la demanda, cuando en 1999 se aprueba la reforma de la OCM del sector se establece un régimen de reestructuración y reconversión con el objetivo de adaptar la producción a la demanda del mercado. Las ayudas concedidas son primas por hectárea en función del coste de las acciones que se lleven a cabo, contemplándose la reconversión varietal, la reimplantación de viñedos y las mejoras en las técnicas de gestión del viñedo, pudiéndose incluir aquí métodos de producción que respeten el medio ambiente. En su mayoría son cambios varietales realizados con el fin de lograr un aumento de la calidad de la producción, objetivo fundamental para este sector. Las ayudas concedidas en virtud de un plan presentado y aprobado son cofinanciadas por el FEOGA en un 75 % para las regiones del objetivo nº 1, y en un 50 % en el resto. La regulación española prioriza los planes colectivos frente a los individuales, y establece los requisitos para superficies mínimas objeto de la reestructuración.

Recientemente, en el RD 373/2003 se aprobaron un conjunto de medidas urgentes en el sector vitivinícola que introducen la posibilidad de establecer limitaciones en los rendimientos de cultivo, para el acceso a determinadas ayudas contempladas en la regulación comunitaria. Aunque con un objetivo de controlar el potencial productivo, la limitación establecida en los rendimientos podría tener efectos en la conservación del medio natural al permitir evitar la intensificación en aquellos casos en que fuese necesario. Así, la legislación española establece que se pueden establecer límites en los rendimientos agronómicos del viñedo para el acceso a alguna o algunas de las siguientes medidas:

- Ayudas para la reestructuración y reconversión del viñedo.
- Ayudas para el almacenamiento privado de vinos y mostos.
- Ayudas a la destilación.
- Ayudas a la utilización de mostos de uva.

Los límites en los rendimientos se pueden fijar a nivel nacional o provincial, teniendo en cuenta la medida que se pretende regular y teniendo en cuenta las diferentes estructuras productivas existentes en las distintas regiones españolas.

### Frutas y hortalizas

La regulación comunitaria para este sector (R (CE) 2200/96 modificado en algunos aspectos por el R(CE) 2699/2000) prevé la posibilidad de que las Organizaciones de Productores reciban ayuda financiera comunitaria para crear un fondo operativo que puede emplearse para financiar

determinadas retiradas de producciones del mercado y la realización de programas operativos aprobados previamente por los Estados Miembros. Estos incluyen actuaciones de mejora de la calidad de los productos, incrementos de su valorización comercial, promoción ante el consumo, creación de líneas de productos biológicos, reducción la retirada de producciones y fomento de la producción integrada u otros métodos de producción que respeten el medio ambiente.

Además, con carácter obligatorio, de forma similar a la eco-condicionalidad, el programa debe incluir medidas destinadas a la utilización por parte de los miembros de técnicas respetuosas con el medio ambiente, tanto en lo referente a las prácticas de cultivo como a la gestión de los materiales usados. Esta disposición permite establecer condiciones relativas a la utilización del agua, consumo de abonos y plaguicidas o gestión de residuos como los plásticos utilizados. Se trata de un sector donde, en algunas zonas, la existencia de sistemas de producción intensivos han ocasionado procesos de deterioro medioambiental importantes. La existencia de esta vía para modificar estos sistemas y prácticas podría tener importantes efectos.

### **Retirada de tierras**

Hasta la reforma que introduce el pago único, el régimen de ayudas para los cultivos herbáceos contemplaba la concesión de ayudas a la hectárea de determinados cultivos. Para poder beneficiarse de estas ayudas los agricultores debían cumplir varias condiciones, algunas con efectos importantes en la conservación del medio. La primera es la obligación de respetar unos índices de barbecho tradicional en tierras de secano, evitando así la desaparición de esta práctica de cultivo (el índice de barbecho es el número de hectáreas que deben dejarse en barbecho por cada 100 hectáreas acogidas al sistema de ayudas para los cultivos herbáceos). El RD 140/2002 recoge los índices de barbecho de las distintas comarcas españolas, de modo que no se puede solicitar ayuda por la superficie que en cada zona se deba dejar en barbecho tradicional. La introducción del pago único hace inviable esta disposición, siempre que no se opte por la desconexión parcial, ya que en este caso se mantienen las disposiciones anteriores. Con la desconexión total de los pagos, la superficie dejada en barbecho es elegible para la percepción del pago único, y por tanto sujeta a la condicionalidad de los pagos, ya comentada anteriormente. En aquellos casos en que se considere necesario mantener el barbecho como práctica tradicional de cultivo es posible introducir este requisito dentro de las buenas condiciones agrarias requeridas para poder percibir los pagos, y en concreto como práctica necesaria para mantener los niveles de materia orgánica del suelo mediante determinadas normas de rotación de cultivos.

Además, e independientemente del barbecho tradicional, los agricultores deben retirar obligatoriamente de la producción un porcentaje de la superficie de cultivo, que en los últimos años es del 10 %. La legislación española (RD 1893/1999) establece que esta superficie retirada debe realizarse en parcelas de tamaño superior a 0,3 hectáreas y que debe efectuarse en ellas el barbecho agronómico, bien mediante los sistemas tradicionales de cultivo, de mínimo laboreo o manteniendo una cubierta vegetal adecuada, tanto espontánea como cultivada, con objeto de minimizar los riesgos de erosión, aparición de accidentes, malas hierbas, plagas y enfermedades, mantener el perfil salino del suelo, conservar y en su caso mejorar la capacidad productiva del mismo, y, en su caso, favorecer el incremento de la biodiversidad. En caso de cultivarse las tierras retiradas, únicamente pueden destinarse a obtener determinadas materias primas para fabricar

productos no destinados al consumo humano. Los pagos concedidos en concepto de retirada pasarán a forma parte de unos derechos especiales de retirada, siendo necesario declarar la correspondiente superficie retirada para poder percibirlos. La normas que deban establecerse para cumplir la condicionalidad pueden ir en línea con lo ya establecido para la retirada, asegurando que se realicen las prácticas de barbecho agronómico.

También, los agricultores que lo deseen, pueden retirar de forma voluntaria un porcentaje adicional de la superficie de cultivo, en las mismas condiciones que la retirada obligatoria. En España, este porcentaje es del 10 %, con un máximo en los casos de concentración parcelaria del 50 %. En algunas comarcas poco productivas esta opción ha tenido una acogida significativa. Con la introducción del pago único, los pagos percibidos en concepto de retirada voluntaria pasarán a engrosar el pago único y no los derechos de retirada, aplicándose por tanto todo lo ya comentado para la condicionalidad.

### 3.4. Programas LEADER y PRODER

El programa LEADER (del francés *Liaisons Entre Actions de Développement de l'Économie Rural*, Vinculación de Acciones de Desarrollo de la Economía Rural) surge como una iniciativa comunitaria para complementar la reforma de los Fondos estructurales comunitarios (FEDER, FSE y FEOGA-O) llevada a cabo en 1988 y que introdujo el objetivo de desarrollo rural en las regiones atrasadas (antiguo objetivo 1) y en las zonas rurales deprimidas de las regiones no atrasadas (objetivo 5b). El nuevo instrumento vino a reconocer implícitamente la ausencia de innovaciones en las medidas integradas en los programas operativos de desarrollo regional y planteó una nueva orientación, en la cual la perspectiva de innovación y acción locales ocuparan un primer plano (Sumpsi, 2002).

La iniciativa comunitaria LEADER I se inició en 1991, fue renovada en 1995 (LEADER II) y más recientemente fue reforzada por la Agenda 2000 (LEADER +) para el periodo 2000-2006. Supone un modelo de desarrollo rural basado en medidas innovadoras que se apoyan en la participación activa y coordinada de los actores locales, tanto públicos como privados, del medio rural para la elaboración de sus propias estrategias de desarrollo territorial. A través de la constitución de *grupos de acción local* (GAL), la Comisión Europea ha aprobado la solicitud de territorios LEADER a numerosas regiones, en las que ayuntamientos, entidades públicas, empresas, colectivos, asociaciones y particulares, disponen del apoyo presupuestario de los fondos comunitarios.

Durante LEADER I, 217 territorios en toda la UE se beneficiaron de un presupuesto de 417 millones de €, que paso a ser de 1.500 millones durante LEADER II, en el que fueron más de 1.000 los territorios beneficiarios. Para LEADER + están presupuestados más de 5.000 millones de €.

Las medidas en torno a las cuales se estructuró LEADER II fueron las siguientes:

- Medida A. Adquisición de Capacidades.
- Medida B. Programas de Innovación Rural.

B1. Apoyo técnico.

B2. Formación profesional.

- B3. Turismo rural.
- B4. Pequeñas y medianas empresas y artesanía.
- B5. Comercialización de productos agrarios.
- B6. Patrimonio y medio ambiente.

- Medida C. Cooperación Transnacional.
- Medida D. Evaluación y Seguimiento.

En España, la iniciativa ha experimentado una muy importante acogida. Durante LEADER I se establecieron 52 GAL, sobre una superficie promedio de 1.575 km<sup>2</sup> y una densidad de población de 22.6 habitantes/km<sup>2</sup>. En total, afectó a un 16 % del territorio español y a un 5 % de su población. Si bien, en la composición de los GAL dominó la presencia de autoridades de administraciones, siendo minoritarios los actores sociales o económicos. Durante LEADER II, el número de GAL ascendió a 132, sobre una superficie promedio de 1.700 km<sup>2</sup> y una densidad de población de 23 habitantes/km<sup>2</sup>. La superficie total afectada ascendió al 45 % del territorio español y a aproximadamente un 13 % de su población. La fuerte presencia de las autoridades continuó en este periodo, si bien también se incrementó la participación de los restantes actores, hasta el punto de que el 55,6 % de las inversiones finales en este periodo han correspondido a la iniciativa privada (Esparcia, 2003).

La aplicación de LEADER II en España pone de manifiesto la concentración de inversiones en la medida B. *Programas de Innovación Rural*, que ha alcanzado más del 13 % del total de 1.363 millones de € de la inversión total. Destaca en el lado opuesto las medidas C (0,8 %) y D (0,1 %), para las cuales las inversiones se situaron significativamente por debajo de las previsiones iniciales. Dentro de la medida B, el turismo rural y las PYMES acapararon la mayor parte de la inversión, con un 32 % y un 27 % respectivamente. A cierta distancia se situaron las inversiones en valorización de productos agrarios (17 %), mientras que la sub-medida de Patrimonio y Medio Ambiente concentró el 13 % de la inversión total (algo más de 171 millones de €).

De acuerdo con la base de datos mantenida por la Célula de Promoción y Animación de Desarrollo Rural (<http://redrural.mapya.es/web/default.asp>), bajo la cobertura de LEADER II fueron puestas en marcha un total de 76 acciones ligadas específicamente a medio ambiente. Dentro de éstas, son abundantes las iniciativas dirigidas a la construcción de centros de interpretación de la naturaleza, incorporando con frecuencia algún tipo de alojamiento rural, así como las acciones de desarrollo de pequeñas instalaciones para depuración de aguas, elaboración de *compost*, tratamiento de residuos, reciclaje de subproductos de la madera, etc. Algunas iniciativas que pueden ser particularmente interesantes desde la perspectiva de la conservación de la biodiversidad son las siguientes:

- Recuperación del patrimonio genético de Andalucía. El fin de esta acción, iniciada en 1998 por el grupo andaluz Poniente Granadino, es la recuperación de la biodiversidad agrícola local, en colaboración con el Jardín Botánico de Córdoba y la Universidad de Córdoba.
- Hospital para quebrantahuesos y otras rapaces "Albergue de la Fauna". El grupo Sobrarbe y Ribagorza (Huesca) junto con la Fundación para la Conservación del Quebrantahuesos persiguen con esta acción apoyar el funcionamiento en el Centro de Interpretación de la Fauna Pirenaica (Aínsa), con un albergue en el que se recogen todas aquellas aves rapaces

irrecuperables o imposibilitadas para la vida en libertad, debido a que han sufrido heridas por disparos, envenenamientos o choques con líneas de alta tensión, con objetivos de sensibilización de la opinión pública sobre las amenazas de estas aves.

- Parque Fluvial del Guadalopec. Acción promovida por el grupo turolense Maestrazgo, como la apuesta de 21 municipios de la cuenca Guadalopec y el Centro para el Desarrollo del Maestrazgo para recuperar sus ríos y riberas con objetivos ecológicos, sociales y económicos, por medio del desarrollo de directrices para la gestión del agua, del medio ambiente y de los recursos, incorporando la participación social.
- Pacto Local del Río Cinca. Sobre un tramo de 18 km del Río Cinca, un conjunto de agentes y colectivos sociales de la comarca del Somontano encuadrados en el grupo del mismo nombre, coordina y asume un pacto territorial para el desarrollo sostenible del río, incorporando diagnóstico del territorio, gestión del agua, protección del medio ambiente y participación social.
- Plan de Acción Ambiental para el Desarrollo Sostenible en Los Monegros. Esta acción, impulsada por el grupo oscense Monegros, es un diagnóstico global donde aparecen reflejadas todas las potencialidades y debilidades ambientales del territorio, considerando los requerimientos de conservación del espacio y gestión de los recursos.
- Protección y mejora de los montes de la Sierra de Albarracín. Consiste en la redacción de un Plan Técnico en cuatro montes públicos de la Sierra de Albarracín (términos de Moscardón, Noguera y Frías), con una superficie total de 10.438 ha, contemplando la multiplicidad de los usos de los montes y las inversiones necesarias para el desarrollo sostenible del recurso forestal.
- Recuperación del impacto ambiental de las pistas de acceso a las majadas del Cuera en Peñamellera Alta. Las majadas de Peñamellera Alta (vertiente sur de la Sierra de Cuera) cuentan con varias pistas rurales para el acceso que han obligado a la realización de desmontes y taludes, cuya plantación se ha efectuado con esta acción, procediendo los plantones del vivero forestal del FAPAS.
- Centro de recuperación de especies marinas en Luarca. Desarrollado por el grupo asturiano ESE-Entrecabos, se plantea el acondicionamiento de las instalaciones de la Coordinadora para el Estudio y Protección de las Especies Marinas (CEPESMA), para el cuidado y recuperación de especies protegidas, marinas u otras.
- Centro de recuperación y mantenimiento de especies protegidas. El grupo balear Ibiza y Formentera ha desarrollado este proyecto, consistente en la dotación de medios para construir y equipar un pequeño centro, donde albergar los animales heridos recogidos y poder facilitar así su recuperación y puesta en libertad.
- Inventario y estudio de usos en el hayedo de Busmayor (León). El grupo leonés El Bierzo, en colaboración con el Departamento de Enxeñaría Agroforestal de la Universidad de Santiago de Compostela, ha realizado el inventario forestal de la única representación de hayedos de la comarca del Bierzo, así como un estudio de usos y una serie de propuestas encaminadas a su conservación y posterior gestión.
- Dehesa Viva - Vivir la Dehesa: Municipio integral. En el Municipio de Espeja en Salamanca, el grupo Ciudad Rodrigo lleva a cabo varios proyectos que giran en torno a la utilización de los recursos de la dehesa como motor de desarrollo socioeconómico de sus habitantes, recuperando una antigua estación de ferrocarril como alojamiento rural; adquiriendo ganadería para su explotación, creando un centro de interpretación, y firmando un convenio

con la Facultad de Ciencias Agrarias y Ambientales de la Universidad de Salamanca para el estudio del potencial de la dehesa y su explotación racional y equilibrada.

- Recuperación de fuentes. El grupo vallisoletano Valladolid Norte, ha puesto en marcha esta acción para financiar la recuperación de gran parte de este patrimonio histórico y natural que se estaba perdiendo, dada su trascendencia en una zona tan seca, y con el concurso de ganaderos, cazadores y Ayuntamientos.

Paralelamente al lanzamiento de los programas LEADER, el MAPA puso en práctica en 1997 el Programa Operativo de Desarrollo Rural (PRODER), bajo un modelo equivalente al de LEADER, si bien el control del PRODER ha permanecido en su edición inicial (1996-1999) en manos del MAPA, como un programa operativo pluri-regional derivado del Marco Comunitario de Apoyo de los Fondos Estructurales, aplicable únicamente en comarcas rurales de las 10 regiones españolas Objetivo 1.

Las medidas subvencionables por PRODER fueron:

1. La valorización del patrimonio rural. Renovación y desarrollo de núcleos de población con predominio de la actividad agraria.
2. La valorización del patrimonio local. Renovación y desarrollo de núcleos de población sin predominio de la actividad agraria.
3. El fomento de las inversiones turísticas en el espacio rural: agroturismo.
4. El fomento de las inversiones turísticas en el espacio rural: turismo local.
5. El fomento de las pequeñas empresas, actividades de artesanía y de servicios.
6. Los servicios a las empresas en el medio rural.
7. La revalorización del potencial productivo agrario y forestal.
8. La mejora de la extensión agraria y forestal.

En cuanto a su aplicación, en España existen 97 grupos de acción local beneficiarios, en los que tratan de aplicarse los rasgos del método LEADER, a excepción del carácter innovador, que sólo es exigible en la medida 7 relativa a la revalorización agraria y forestal. A ellos se unen tres oficinas comarcales de la Consejería de Agricultura en Asturias y el programa del Gobierno de Canarias, que se gestiona en colaboración con los Cabildos Insulares. Con lo que el número total de programas locales PRODER es de 101.

La información disponible sobre la aplicación del programa PRODER es aún más reducida que sobre el LEADER, si bien su impacto en términos de conservación de la biodiversidad parece igualmente limitado ([Beaufoy et al., 2002](#)).

Uno de los principales activos señalados por los expertos de la iniciativa LEADER ha sido poner de manifiesto los importantes problemas de coordinación y articulación entre los distintos instrumentos dirigidos al medio rural ([Sumpsi, 2002](#)). Así, las actuaciones de la iniciativa LEADER no se han coordinado ni con las medidas estructurales de la PAC (objetivo 5a), ni tampoco con el resto de políticas estructurales, en especial con los programas operativos de desarrollo regional (objetivo 1) y de desarrollo rural (objetivo 5b).

Por otra parte, la experiencia con LEADER ha significado la introducción de la aproximación “abajo a arriba”, mediante la activa participación de la iniciativa local pública y privada en la definición de

las estrategias de desarrollo rural, aspecto del cual se beneficiará en el futuro próximo la aplicación del Reglamento de Desarrollo Rural, en el cual el plan comarcal de desarrollo rural ha sido visto como un instrumento clave (Pérez Yruela *et al.*, 2000).

### 3.4.1. Conclusiones

Muchos de los ámbitos pertenecientes al territorio LEADER + coinciden total o parcialmente con espacios de la Red Natura 2000 en las diferentes CCAA, sin que hasta el momento exista un análisis de las repercusiones entre la interacción de la iniciativa de desarrollo y los objetivos de conservación en la Red. Este análisis debería ser realizado con urgencia.

Esta interacción, que obviamente no se produce sólo en los espacios de la Red, puede considerarse desde una doble perspectiva (Díez, 2003). Por un lado, han sido señaladas las oportunidades que ofrece la pertenencia a un espacio de la Red para disponer de una imagen de cara al etiquetado identificable de los productos de la comarca. Por otro, deben ser considerados compromisos por parte de las autoridades y actores locales para velar porque el modelo de desarrollo perseguido sea compatible con la conservación de los valores naturales existentes en el territorio.

Adicionalmente a estas dos dimensiones, cabe mencionar la necesidad de incrementar la presencia de las autoridades ambientales en la génesis de los proyectos y acciones, a partir de la identificación no sólo de las limitaciones, sino también de las oportunidades que la conservación de los valores ambientales del territorio ofrecen de cara a su desarrollo.

En este sentido, pueden considerarse, entre otras, acciones ligadas a:

- La promoción del ahorro y la eficiencia energética.
- El uso de energías renovables.
- La implantación de sistemas de gestión medioambiental y calidad.
- La certificación forestal.
- La gestión de residuos.
- La valorización de residuos.
- La recuperación de espacios degradados.
- La producción de plantas autóctonas y repoblación forestal.
- La creación, acondicionamiento y desarrollo de pequeños parques naturales para la protección de flora y fauna.
- La formación, sensibilización y asesoría sobre conservación ambiental.
- El fomento de usos del suelo y prácticas de gestión mejor integradas ambientalmente.

Y sobre todo, se considera importante el que éstas se diseñen en el marco del análisis de los valores de conservación específicos de cada ámbito. Esta "particularización territorial" de las acciones de desarrollo, que requiere un adecuado conocimiento y diagnóstico de los valores de conservación en cada ámbito, contribuirá tanto a la prevención de potenciales efectos ambientales negativos como a la difusión de los valores de conservación existentes, redundando en la conservación más efectiva de los mismos.

Un ejemplo de esta aproximación se desarrolla en el Programa piloto delineado en este Informe. Otras recomendaciones al respecto serían:

- Mejorar el equilibrio en los programas entre objetivos y medidas económicas sociales y ambientales.
- Abordar una evaluación más rigurosa de los problemas ambientales y de conservación, así como de las posibles mejores soluciones, incluyendo el tratamiento específico de los aspectos relativos a la aplicación de las Directivas Aves, Hábitats y Marco del Agua.
- Diseño de medidas que sean suficientemente precisas y orientadas, de modo que se garantice en mayor medida la consecución de sus objetivos.
- Plantear objetivos cuantificados, así como indicadores para medir los avances.
- Fomentar la participación activa de los agentes ligados al sector ambiental, tanto autoridades como organizaciones conservacionistas, en el diseño y revisión de los programas.

## Referencias bibliográficas

- Baldock, D., Dwyer, J. & Sumpsi, J. 2002. Environmental Integration and the CAP. IEEP, London.
- Beaufoy, G., Atance, I. & Sumpsi, J.M. 2002. Spain. En: J. Dwyer, D. Baldock, G. Beaufoy, H. Bennett, P. Lowe y N. Ward. (Eds.), Europe's Rural Futures –The Nature of Rural Development. Land Use Policy Group & WWF, London.
- Buller, H. 2000. Regulation 2078: patterns of implementation. In: H. Buller, G. Wilson & A. Höl (Eds.), Agri-environmental policy in the European Union, pp. 219-254. Ashgate, Aldershot.
- Comisión Europea. 1997. Report to Parliament and the Council on the application of Regulation (EEC) No 2080/92 instituting a Community aid scheme for forestry measures in agriculture. European Commission, Brussels.
- Comisión Europea. 1998. Evaluación del programa agroambiental. VI/7655/98. Comisión Europea, Bruselas.
- Díaz, M., Carbonell, R., Santos, T. & Tellería, J.L. 1998. Breeding bird communities in pine plantations of the Spanish plateaux: biogeography, landscape and vegetation effects. *Journal of Applied Ecology*, 35:562-574.
- Díez, J.A. 2003. Red Natura y desarrollo rural sostenible. Medio ambiente es riqueza. *Actualidad LEADER*, 21:16-19.
- Esparcia, J. 2003. Valoración y balance de LEADER II. La consolidación de un modelo. *Actualidad LEADER*, 21: 8-15.
- Falconer, K. & Whitby, M. 2000. Untangling red tape: Scheme administration and the invisible costs of European agri-environmental policy. *European Environment*, 10: 193-203.
- GAP (Grup d'Avaluació de Politiques) 2003. Evaluación intermedia del programa de desarrollo rural de Navarra 2000-2006. Fundación Bosch-Gimpera, Barcelona (Publicación electrónica disponible en [http://www.cfnavarra.es/agricultura/informacion\\_agraria/pdr/download.htm](http://www.cfnavarra.es/agricultura/informacion_agraria/pdr/download.htm)).

- Gómez-Jover, F. y Jiménez, F. 1997. Forestación de tierras agrícolas. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid.
- Institute for Forestry Development. 1998. Evaluation of the Community aid scheme for forestry measures in agriculture of Regulation No 2080/92. Institute for Forestry Development, Auzeville.
- MAPA. 2000. Programa de Desarrollo Rural para las Medidas de Acompañamiento en España. Periodo 2000-2006. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid.
- Mestre, N. 1999. Estado actual de aplicación del Reglamento agroambiental en España. En: F. Suárez y J.J. Oñate (Eds.), Conservación de la naturaleza y mundo rural. Experiencias y perspectivas para el siglo XXI, pp. 69-80. Francisco Suárez Editor, Madrid.
- Oñate, J.J., Malo, J.E., Peco, B. & Suárez, F. 1998. Regional and environmental aspects in the implementation of Spanish agri-environmental schemes. *Journal of Environmental Management*, 52: 227-240.
- Paniagua, A. 2001. Agri-environmental policy in Spain. The agenda of socio-political development at the national, regional and local levels. *Journal of Rural Studies*, 17: 81-97.
- Peco, B., Suárez, F., Oñate, J.J., Malo, J.E. & Aguirre, J. 2000. Spain: first tentative steps towards an agri-environmental programme. In: H. Buller, G. Wilson & A. Höl (Eds.), *Agri-environmental policy in the European Union*, pp. 145-168. Ashgate, Aldershot.
- Pérez Yruela, M., Sumpsi, J.M., Bardají, I. y Jiménez, M. 2000. La nueva concepción del desarrollo rural: Estudio de casos. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Córdoba.
- Sumpsi, J.M. 2002. La política agraria y rural de la Unión Europea. En: E. Pérez Correa y J.M. Sumpi (Eds.), *Políticas instrumentos y experiencias de desarrollo rural*, pp. 123-146. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid.
- Viladomíu, L. y Rosell, J. 1996. Medio ambiente y PAC: una primera aproximación a los programas españoles. *Boletín ICE*, 2484: 49-58.

## Cuadros

A continuación se recogen en orden correlativo los Cuadros citados en el texto.

**Cuadro 65. Distribución de presupuesto entre las medidas de acompañamiento al PDR, compromisos nuevos y antiguos, según zonas (miles de €)**

	Nuevos			Antiguos	Total
	Obj. 1	Fuera Obj. 1	Total		
Cese anticipado	215.440	52.119	267.559	172.640	440.199
Indemnización compensatoria	423.682	96.276	519.959	-	519.959
Forestación	263.357	35.071	298.428	732.597	1.031.025
Agroambientales	546.345	230.500	776.846	490.842	1.267.688
Evaluación					4.808
<b>TOTAL</b>	<b>1.448.824</b>	<b>413.966</b>	<b>1.862.792</b>	<b>1.396.079</b>	<b>3.258.871</b>

Fuente Elaboración propia a partir de MAPA, 2000.

**Cuadro 66. Estipulaciones del PDR para la evaluación de las indemnizaciones compensatorias**

	Preguntas	Criterios	Nivel deseable	Indicadores
<i>Objetivos Operativos</i>				
Ayuda a la renta	¿Grado en que las IC han contribuido?	Participación de las IC en la renta	A definir	Importancia de la IC en la renta agraria
<i>Objetivos Específicos</i>				
Compensación dificultades naturales	¿Grado en que las IC han contribuido?	Relación entre ayuda y costes de la desventaja	100% (a discutir)	IC/costes desventaja
Creación de valor añadido	¿Grado en que las IC han comportado cambios?	Inversiones y empleos creados por las IC	A definir	Inversiones Empleos
Apoyo a los sistemas agrarios	¿En qué medida se ha evitado el abandono de tierras?	Mantenimiento de tierras cultivadas	Que el abandono no sea mayor que en zonas no desfavorecidas	% de cambio en SAU debido a abandono en ZD
<i>Objetivos Generales</i>				
Mantenimiento población agraria	¿Grado en que las IC han contribuido?	Evolución población agraria (EPA)	A definir	EPA en ZD/EPA total
Fomento de la sostenibilidad	¿Grado en que las IC han permitido la continuidad de los agrosistemas extensivos?	Definición de agrosistemas a conservar	A definir	Evolución de los agrosistemas
	¿Grado en que la limitación a 2 UGM favorece la protección ambiental	Evolución carga ganadera	A definir	Carga ganadera en ZD y evolución

Fuente: Programa de Desarrollo Rural (MAPA, 2000).

**Cuadro 67. Estipulaciones del PDR para la evaluación de las medidas de reforestación de tierras agrarias**

Preguntas	Criterios	Nivel deseable	Indicadores	
<i>Objetivos Operativos</i>				
Ayudas a la forestación y mantenimiento.	¿Cuántas ha se han forestado?	Inversión Sup. forestada Cortafuegos Puntos de agua Caminos Cerramientos	315,832 M€ 152.851 ha	Mptas. inversión Ha forestadas Ha transformadas Unidades Km Km
<i>Objetivos Específicos</i>				
Creación servicios ocio	¿ Se ha desarrollado la función lúdica del paisaje?	Ha acondicionadas para uso público	A definir	Sup. acondicionada
Compensación de renta	¿ Se compensa la pérdida de renta?	Aportación a la renta	100% o a establecer	Ratio: prima de compensación / pérdida de renta
Recuperación tierras marginales	¿Qué cambios ha experimentado el uso del suelo?	Tipos de tierras susceptibles de acogerse	A definir	Ha retiradas de producción
<i>Objetivos Generales</i>				
Reorientación de la producción	¿ Ha contribuido a mejorar la situación del mercado?	Reducción cultivos excedentarios	A definir	Tm. producción disminuida
Conservación del medio natural	¿En qué medida se ha mantenido o ha aumentado la biodiversidad biológica y se controla la emisión de dióxido de carbono? ¿En qué medida se ha contribuido a reducir al avance de la erosión?	Reducción de la vulnerabilidad a la erosión Mejora calidad aguas Mejora paisaje Cambios en las comunidades vegetales y de avifauna		A establecer
Creación empleos y mantenimiento de la población	¿En qué medida se han creado empleos?	Jornales	Empleos período 2000-2006: 918.000 jornales	Jornales Empleo

Fuente: Programa de Desarrollo Rural (MAPA, 2000).

**Cuadro 68. Resultados acumulados de ejecución del programa agroambiental 1993/99 para España**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Beneficiarios (nº)	1.335	2.305	7.533	28.408	33.323	64.962	70.186
Superficie (100 ha)	419,5	835,9	1.449,8	5.588,4	8.668,4	12.232,1	17.400,6
UGMs	0	0	3.476	11.330	33.245	39.440	39.832
Gasto (Millones de €)	12,0	29,1	52,0	113,3	201,8	304,0	429,72

Fuente: Elaboración propia sobre datos inéditos del MAPA y MAPA, 2000.

**Cuadro 69. Desarrollo por las CCAA de la Medida 1. Extensificación de la producción agraria**

	AND	ARA	AST	BAL	CAN	CAT	CLM	CTB	CyL	EXT	GAL	MAD	MUR	RIO	VAL	N
1.1																6
1.1.1																5
1.1.2																2
1.2																5
1.2.1																4
1.3																7
1.4.1																3
1.4.2																2

- 1.1. Mejora del barbecho tradicional: el barbecho agroambiental (básica)  
 1.1.1. Dejar sobre el terreno la paja de cereal en al menos el 50 % de la superficie (complementaria)  
 1.1.2. Incremento del índice de barbecho tradicional (complementaria)  
 1.2. Sistemas de extensificación para la protección de la flora y de la fauna (básica)  
 1.2.1. Barbecho semillado con leguminosas (complementaria)  
 1.3. Girasol de secano en la rotación (básica)  
 1.4. Retirada de tierras de la producción  
 1.4.1. Tierras de herbáceos en secano (básica)  
 1.4.2. Tierras de leñosos en secano (básica)

Fuente: Elaboración propia sobre legislación consultada a fecha Diciembre de 2003.

**Cuadro 70. Desarrollo por las CCAA de la Medida 4. Lucha contra la erosión en medios frágiles**

	AND	ARA	AST	BAL	CAN	CAT	CLM	CTB	CyL	EXT	GAL	MAD	MUR	RIO	VAL	n
4.1																9
4.2																1
4.3.1																1
4.3.2																1

- 4.1. Cultivos leñosos en pendiente o terraza (básica)  
 4.2. Cultivos herbáceos (básica)  
 4.3. Mantenimiento de tierras abandonadas  
 4.3.1. En parcelas sin arbolado (básica)  
 4.3.2. En parcelas con más de 30 pies/ha (básica)

Fuente: Elaboración propia sobre legislación consultada a fecha Diciembre de 2003.

**Cuadro 71. Desarrollo por las CCAA de la Medida 5. Protección de flora y fauna en humedales**

	AND	ARA	AST	BAL	CAN	CAT	CLM	CTB	CyL	EXT	GAL	MAD	MUR	RIO	VAL	n
5.1																2
5.2																1
5.3																2

- 5.1. Actuaciones sobre arrozales (básica)  
 5.2. Actuaciones sobre caña de azúcar (básica)  
 5.3. Sobresiembr de cereal (básica)

Fuente: Elaboración propia sobre legislación consultada a fecha Diciembre de 2003.

**Cuadro 72. Desarrollo por las CCAA de la medida 8.**

**Protección del paisaje y prácticas de prevención contra incendios**

	AND	ARA	AST	BAL	CAN	CAT	CLM	CTB	CyL	EXT	GAL	MAD	MUR	RIO	VAL	n
8.1.1		■		■								■	■	■		5
8.1.2		■		■									■	■		4
8.1.3				■										■		2
8.2		■									■					2
8.3		■											■			2

8.1. Protección del paisaje: Mantenimiento de elementos de singular valor

8.1.1. Protección de arbolado no productivo (básica)

8.1.2. Mantenimiento de cercas y muretes, antiguos caminos y pasos de ganado (básica)

8.1.3. Conservación de construcciones de pallozas o techos y otras (básica)

8.2. Pastoreo tradicional en el entorno del lobo y el oso (básica)

8.3. Cultivos alternativos en perímetros de protección prioritaria (básica)

---

Fuente: Elaboración propia sobre legislación consultada a fecha Diciembre de 2003.

**Cuadro 73. Desarrollo por las CCAA de la Medida 9. Gestión integrada de explotaciones**

	AND	ARA	AST	BAL	CAN	CAT	CLM	CTB	CyL	EXT	GAL	MAD	MUR	RIO	VAL	n
9.1.1																3
9.1.1.1																1
9.1.1.2																1
9.1.1.3																1
9.1.2																0
9.1.2.1																0
9.1.2.2																0
9.1.2.3																0
9.1.2.4																0
9.1.3																6
9.1.3.1.1																5
9.1.3.1.2																5
9.1.3.2																0
9.1.4																2
9.2																11
9.3.1																8
9.3.2																6
9.3.3																10
9.3.4																7
9.4.1																4
9.4.2																5
9.5																5
9.6																5

9.1. Mejora y conservación del medio físico

9.1.1. Actuaciones en pastos y rastrojeras (básica)

9.1.1.1. Transformación de cultivos herbáceos en praderas permanentes (complementaria)

9.1.1.2. Transformación de cultivos herbáceos en forrajeros para diente (complementaria)

9.1.1.3. Transformación de cultivos herbáceos en pastizales naturales (complementaria)

9.1.2. Actuaciones en sistemas adhesionados (básica)

9.1.2.1. Regeneración de Quercus (complementaria)

9.1.2.2. Transformación de ciertos cultivos herbáceos en praderas permanentes de secano (complementaria)

9.1.2.3. Transformación de ciertos cultivos herbáceos en forrajeros de diente (complementaria)

9.1.2.4. Transformación de ciertos cultivos herbáceos en praderas espontáneas de secano (complementaria)

9.1.3. Actuaciones sobre prados y pastizales (básica)

9.1.3.1. Desbrozado

9.1.3.1.1. Superficie de matorral inferior al 50 % superficie a desbrozar (complementaria)

9.1.3.1.2. Superficie de matorral superior al 50 % superficie a desbrozar (complementaria)

9.1.3.2. Mantenimiento de pastizales inundados (complementaria)

9.1.4. Mejora de praderas en zonas de montaña (básica)

9.2. Mantenimiento de razas autóctonas (básica)

9.3. Ganadería ecológica

9.3.1. Pastos y rastrojeras (básica)

9.3.2. Sistemas adhesionados (básica)

9.3.3. Prados y pastizales (básica)

9.3.4. Apicultura ecológica (básica)

9.4. Reducción de la cabaña ganadera

9.4.1. Cabaña bovina (básica)

9.4.2. Cabaña ovina y caprina (básica)

9.5. Gestión racional de sistemas de pastoreo (básica)

9.6. Apicultura para la mejora de la biodiversidad en zonas frágiles (básica)

Fuente: Elaboración propia sobre legislación consultada a fecha Diciembre de 2003.

**Cuadro 74. Modalidades para los pagos adicionales en el sector de vacuno de carne  
adoptadas por las Comunidades Autónomas**

	Modalidad 1						Mod. 2	Mod 3	Modalidad 4			
	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6	2.1	2.2	3	4.1	4.2	4.3
Andalucía (1)	•	•	•	•		•						
Aragón (1) (2)		•	•									
Asturias (1)	•		•									
Cantabria (1)	•	•		•						•	•	•
Cataluña			•	•						•	•	
Castilla-La Mancha (3)								•				
Madrid												•
Castilla y León (1)		•		•								
Extremadura (4)		•										
Galicia (5)	•	•	•		•	•	•		•	•	•	•
Murcia (8)				•		•				•		
Navarra (1) (6)	•	•	•									
País Vasco										•		
La Rioja				•						•		
Valencia (7)	•	•	•	•		•				•		

(1): Dentro de la modalidad 1 solo para vacas nodrizas

(2): Es necesario que la menos el 50 % de la explotación este en zona desfavorecida

(3): Mantener la carga ganadera igual o inferior a 1 UGM/ha

(4): Solo bovinos machos no castrados primables

(5): Dentro de la modalidad 1 para vacas nodrizas y bovinos machos primables

(6): Para las modalidades 1.1 y 1.2 se incrementa un 20 % el importe de la modalidad 1.3

(7): Dentro de la modalidad 1 adicional a la vaca nodriza y al sacrificio

(8): Solo adicional a la prima al sacrificio de bovinos de más de 8 meses.

Fuente: Elaboración propia sobre legislación consultada.

**Cuadro 75. Modalidades de los Pagos adicionales en los sectores de ovino y caprino adoptadas por las Comunidades Autónomas**

	Modalidades							
	1	2	3	4	5	6	7	8
Andalucía	•	•	•		•	•		
Aragón		•	•	•				
Asturias (1)		•	•					
Baleares								
Canarias							•	
Cantabria	•		•			•		•
Cataluña		•				•	•	
Castilla-La Mancha (2)		•			•	•	•	•
Madrid								
Castilla y León (3)	•			•			•	
Extremadura				•		•	•	
Galicia	•	•	•	•	•		•	•
Murcia						•	•	
Navarra (4)		•						
La Rioja						•		
Valencia						•	•	•

(1): Los productores deben ser agricultores a título principal.

(2): Se establecen prioridades en las modalidades siguiendo el orden: 2,8,5,6/7. La concesión de un pago de una modalidad se realiza una vez queda saldo positivo en la dotación después de aplicar el pago de la modalidad de prioridad superior.

(3): Dentro de la modalidad 1 se benefician todos los productores con residencia en la misma comarca donde este ubicada la explotación.

(4): El importe básico se aumenta un 20% en explotaciones de zonas de montaña, de zonas desfavorecidas, de razas autóctonas y acogidas a denominaciones de calidad.

Fuente: Elaboración propia sobre legislación consultada.

**Cuadro 76. Baremo para asignación de nuevos derechos de vacas nodrizas, ovejas y cabras**

Situación	Puntos
1 Explotación prioritaria	4
2 Agricultor profesional	3
3 Haber recibido ayudas oficiales	3
4 Ser agricultor joven	2
5 No ser titular de derechos	2
6 Tener una explotación calificada sanitariamente	2
7 Pertener a SAT o cooperativas de producción o comercialización en el sector de ovino y caprino y vacuno de carne	1
8 Tener el 60% de reproductoras inscritas en Libro Genealógico	
9 Estar integrado en alguna organización que participe en promoción de carne de vacuno de calidad o que proceda al etiquetado y comercialización de carne de vacuno.	2
10 Tener acreditado una densidad ganadera inferior a 1 UG por hectárea	2

Fuente: Elaboración propia sobre legislación consultada.

**Cuadro 77. Baremo para asignación de nuevos derechos en el sector lácteo**

<b>Situación</b>	<b>Puntos</b>
1 Titular de explotación agraria prioritaria	3
2 Agricultor profesional	2
3 Haber obtenido en los 5 años anteriores determinadas ayudas oficiales	3
4 Joven agricultor	3
5 Haber recibido asignaciones de cuota en la convocatoria anterior	2
6 Explotaciones situada en zona desfavorecida o de limitación ambiental específica	2
7 Haber comprado cuota en los 2 últimos años	1
8 Estar integrado en un núcleo de control lechero	1
9 Explotaciones con calificación sanitaria	1
10 Ser miembro de cooperativa para la comercialización de leche	1
11 Explotaciones pertenecientes a una Agrupación Sanitaria del Ganado	1
12 Estar inscrito en denominación de calidad o indicación geográfica protegida de leche o productos lácteos	1
13 Pertenecer a explotación asociativa dedicada a la comercialización de leche o productos lácteos	1
14 Si el productor es mujer	1

Fuente: Elaboración propia sobre legislación consultada.

