

# El Programa de Medidas Agroambientales en la provincia de Huelva

Sebastián Prieto Rodríguez

Instituto Andaluz de Administración Pública | Premios Blas Infante 2010



Instituto Andaluz de Administración Pública  
CONSEJERÍA DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



**EL PROGRAMA DE  
MEDIDAS AGROAMBIENTALES EN LA  
PROVINCIA DE HUELVA**

*Trabajo galardonado con el Premio Blas Infante de Estudios e Investigación en el ámbito de la Comunidad Autónoma, en su XIV Edición, en su modalidad A, sobre “Organización política y administrativa de la Comunidad Autónoma y Análisis sociológicos y económicos que incidan sobre las Administraciones Públicas actuantes en la misma”*





**EL PROGRAMA DE  
MEDIDAS AGROAMBIENTALES EN LA  
PROVINCIA DE HUELVA**

**Sebastián Prieto Rodríguez**

Instituto Andaluz de Administración Pública

Sevilla - 2011

PRIETO RODRÍGUEZ, Sebastián.

El programa de medidas agroambientales en la provincia de Huelva / Sebastián Prieto Rodríguez. – Sevilla : Instituto Andaluz de Administración Pública, 2010  
1033 p. ; 24 cm. – (Estudios)

Trabajo galardonado con el Premio Blas Infante de Estudio e Investigación sobre Administración y Gestión Pública, en su XIV edición, en su modalidad A.

D.L. SE-8106-2011

ISBN (ed. impresa): 978-84-8333-551-2

ISBN (ed. electrónica): 978-84-8333-558-1

1. Andalucía-Política ambiental 2. Andalucía-Política agraria I. Instituto Andaluz de Administración Pública

504.06 : 63 (460.35)

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

TÍTULO: EL PROGRAMA DE MEDIDAS AGROAMBIENTALES EN LA PROVINCIA DE HUELVA

AUTOR: Sebastián Prieto Rodríguez

© INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Gestión de publicaciones en materias  
de Administraciones Públicas

Edita: Instituto Andaluz de Administración Pública

Diseño y Producción: Iris Gráfico Servicio Editorial, S.L.

Impresión: Servigraf Artes Gráficas

ISBN (ed. impresa): 978-84-8333-551-2

ISBN (ed. electrónica): 978-84-8333-558-1

Depósito Legal: SE-8106-2011

Agradezco a los miembros del Jurado la deferencia que han tenido al conceder el Premio Blas Infante, en su modalidad A, al trabajo de investigación “El Programa de Medidas Agroambientales en la provincia de Huelva” en el año 2010; asimismo, considero justo destacar la labor de los rectores del Instituto Andaluz de Administración Pública por la instauración de estos premios y por el esfuerzo de mantenerlos, durante ya catorce ediciones, puesto que estimulan el estudio y la dedicación a temas necesarios para la mejora de la Gestión Pública y, por tanto, con el objetivo último de elevar el nivel de calidad de vida de la ciudadanía andaluza.

También quiero aprovechar esta ocasión para dar las gracias a las personas que me han apoyado en la realización de este trabajo, especialmente al profesor Manuel Terol, que ha confiado en mí; y a quien me ha animado en los momentos de decaimiento o de duda, Ana María Mojarro, con doble motivo, por su vital compañía y por su condición de archivera-investigadora, aunque pienso que ambas facetas son inseparables; sin olvidarme de mis hijos, que han sufrido parte de sus consecuencias. Además, quiero hacer extensivo este agradecimiento a aquellas personas que me han orientado, mis padres, fundamentalmente, y a los que me han servido de ejemplo en mi desempeño profesional y en mi dedicación a la investigación, entre las que destacaré a Francisco Prieto Suárez.







## ÍNDICE

<b>PRÓLOGO</b> .....	15
<b>I. INTRODUCCIÓN</b> .....	21
1. CONSIDERACIONES GENERALES .....	21
2. METODOLOGÍA E HIPÓTESIS .....	31
3. LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE LAS POLÍTICAS AMBIENTAL Y AGRARIA EN ANDALUCÍA .....	37
3.1. Introducción .....	37
3.2. Antecedentes .....	44
3.3. ¿Planificación estratégica? .....	53
3.4. La planeación en Doñana .....	82
4. LA JUSTIFICACIÓN DE LAS MEDIDAS AGROAMBIENTALES ....	109
5. LA INFLUENCIA COMUNITARIA .....	119
<b>II. MARCO TEÓRICO</b> .....	129
1. INTRODUCCIÓN .....	129
1.1. Andalucía: el dilema entre conservación y desarrollo .....	148
2. ASPECTOS MEDIOAMBIENTALES .....	163
2.1. El cambio experimentado en la agricultura como una de las causas de la degradación medioambiental .....	170

2.2. Casos paradigmáticos en la Comunidad Autónoma de Andalucía ...	185
2.3. Planificación integral e investigación: dos pilares del desarrollo sostenible .....	202
3. MARCO O ASPECTOS AGRARIOS .....	229
3.1. Introducción .....	229
3.2. Las actividades agrarias .....	250
3.3. La evolución agraria .....	257
3.4. La agricultura ecológica .....	272
3.5. Desarrollo comercial de la producción ecológica .....	291
3.6. La formación en agricultura ecológica .....	301
3.7. Agricultura sostenible y producción integrada .....	303
4. MARCO EUROPEO .....	311
4.1. Introducción .....	311
4.2. Adaptación medioambiental de las estructuras productivas. Especial referencia a las agrarias .....	313
4.3. Funcionamiento de los Fondos Estructurales comunitarios .....	321
4.4. Evolución de la preocupación por el Medio Ambiente en la Unión Europea. Una Política autónoma .....	336
4.4.1. Programas sobre Medio Ambiente de la Unión Europea .....	344
4.5. Evolución de la Política Agraria en la Unión Europea. Referencia especial a la cuestión de su incidencia sobre el Medio Ambiente .....	363
4.5.1. El cambio definitivo de orientación. La reforma fundamental de 1992 ..	371
4.6. Las Instituciones Comunitarias .....	389
5. MARCO NORMATIVO .....	394
5.1. Introducción .....	394
5.2. Legislación de la Comunidad Autónoma de Andalucía .....	397
5.2.1. Regulación medioambiental en la Comunidad Autónoma de Andalucía ..	397
5.2.2. Regulación agrícola en la Comunidad Autónoma de Andalucía .....	409
5.3. Ordenamiento Local .....	412
5.4. Extensión horizontal. Régimen competencial .....	414
5.5. Aspectos normativos europeos. Programa Agroambiental .....	418
5.6. Desarrollo normativo del Programa Agroambiental a nivel estatal ..	428
5.7. Desarrollo normativo del Programa Agroambiental en Andalucía ...	438
5.7.1. Medidas horizontales .....	438
5.7.2. Medidas específicas .....	444
5.8. Otra normativa que afecta al desarrollo del Programa Agroambiental ..	447

<b>III. ESTUDIO DE CASO</b> .....	453
1. INTRODUCCIÓN .....	453
1.1. El patrimonio genético .....	460
1.2. Cuestiones previas .....	463
1.3. El uso de los productos fitosanitarios y su impacto medioambiental ..	469
1.4. Las ventajas del Programa Agroambiental para el Medio Ambiente ...	479
2. DESARROLLO DEL PROGRAMA DE MEDIDAS AGROAMBIENTALES EN ESPAÑA .....	483
2.1. Introducción .....	483
2.2. Objetivos del Programa de Medidas Agroambientales .....	487
2.3. La aplicación del Programa de Medidas Agroambientales .....	492
2.4. Ejecución del Programa marco nacional de Medidas Horizontales ..	499
2.5. Ejecución de los Programas de Zona .....	520
2.5.1. Programas de Zona plurirregionales .....	520
2.5.2. Programas de Zona regionales .....	532
3. DESARROLLO DEL PROGRAMA DE MEDIDAS AGROAMBIENTALES EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA .....	543
3.1. Introducción .....	543
3.1.1. Situación demográfica y condicionantes de carácter socioeconómico ...	543
3.1.2. Factores físicos .....	555
3.1.3. Problemas ambientales asociados a la agricultura .....	567
3.2. Diagnóstico de la situación agraria .....	573
3.2.1. El Subsector Agrícola .....	585
3.2.2. El Subsector Ganadero .....	588
3.2.3. El Subsector Forestal .....	593
3.3. Sistemas Agrarios en Andalucía y sus implicaciones en el Medio Ambiente .....	595
3.3.1. Campiñas de Secano .....	595
3.3.2. Zonas de Regadío .....	598
3.3.3. Cultivos Forzados .....	599
3.3.4. Los Olivares Campiñeses .....	601
3.3.5. Viñedos .....	602
3.3.6. Zonas Olivareras de Sierra y Frutales de Secano .....	603
3.3.7. Ruedos Agrarios Tradicionales .....	604
3.3.8. Repoblaciones Forestales .....	606
3.3.9. Quercíneas y otras Masas Forestales en Explotación Silvícola .....	607
3.3.10. Dehesas en Régimen de Laboreo .....	609
3.3.11. Tendencias Actuales .....	611
3.3.12. Corolario .....	621

<b>3.4. La aplicación del Programa de Medidas Agroambientales en Andalucía</b> .....	626
3.4.1. Solicitudes y criterios de valoración .....	630
3.4.2. Tramitación de los expedientes de ayudas .....	633
3.4.3. Ejecución del Programa Agroambiental en Andalucía. Medidas Horizontales .....	635
3.4.4. Ejecución del Programa Agroambiental en Andalucía. Medidas de Zona ..	653
3.4.4.1. Medidas de Zona plurirregionales .....	654
3.4.4.2. Medidas de Zona regionales .....	660
<b>4. DESARROLLO DEL PROGRAMA DE MEDIDAS AGROAMBIENTALES EN LA PROVINCIA DE HUELVA</b> .....	670
4.1. Introducción .....	670
4.2. Descripción física de la provincia y principales aprovechamientos ...	678
4.3. Diagnóstico de la situación ambiental y agrícola .....	686
4.3.1. Condicionantes ambientales. Los Espacios Naturales Protegidos .....	692
4.3.2. Subsector agrícola .....	698
4.3.3. Subsector ganadero .....	708
4.3.4. Subsector forestal .....	710
4.3.5. Debilidades medioambientales .....	711
4.4. Especial referencia a la zona de Doñana y su Entorno .....	719
4.5. La aplicación del Programa de Medidas Agroambientales en la provincia de Huelva .....	736
4.5.1. La tramitación de los expedientes de ayudas del Programa de Medidas Agroambientales en la provincia de Huelva .....	737
4.5.2. La posibilidad de reintegros .....	743
4.5.3. Ejecución del Programa Agroambiental en la provincia de Huelva .....	745
<b>IV. CONCLUSIONES</b> .....	773
1. INTRODUCCIÓN .....	773
2. CONVENIENCIA DE LA APLICACIÓN DEL PROGRAMA DE MEDIDAS AGROAMBIENTALES .....	794
3. ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA .....	797
3.1. La importancia de la evaluación intermedia .....	803
4. CONCIENCIACIÓN DE AGRICULTORES Y GANADEROS .....	810
4.1. Concienciación de agricultores y ganaderos en la provincia de Huelva .....	814



5. LAS OPCIONES QUE PRESENTA LA REFORMA DE LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN .....	817
6. LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE MEDIDAS AGROAMBIENTALES .....	821
6.1. La fase de acceso a la agenda de los poderes públicos .....	828
7. LA AGRICULTURA CONVENCIONAL. UN MODELO INSOSTENIBLE .....	830
8. EL PROGRAMA DE MEDIDAS AGROAMBIENTALES. CONSECUENCIAS TÉCNICAS .....	835
9. COHERENCIA DEL PLAN FORESTAL ANDALUZ CON LA ESTRATEGIA MEDIOAMBIENTAL .....	843
10. OPORTUNIDADES DE MEJORA. INCOHERENCIAS DE BASE .....	846
11. EL PROGRAMA DE MEDIDAS AGROAMBIENTALES EN ESPAÑA. SU ORIGEN IMPUESTO DESDE LAS INSTANCIAS COMUNITARIAS .....	856
12. LA COMPLEJA COOPERACIÓN ENTRE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y LA PLURALIDAD DE ACTORES IMPLICADOS .....	860
13. LA NECESIDAD DE ASESORAMIENTO TÉCNICO PROFESIONAL E IMPARCIAL .....	873
13.1. El papel de las Administraciones Públicas en el asesoramiento a los agricultores como impulso fundamental para las prácticas ecológicas .....	876
14. EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN NORMATIVA .....	880
15. DEFICIENCIAS ESTRUCTURALES DE LA AGRICULTURA ANDALUZA. UN OBSTÁCULO AL DESARROLLO DEL PROGRAMA DE MEDIDAS AGROAMBIENTALES .....	886
16. EL ACTA ÚNICA EUROPEA. IMPULSO DEFINITIVO PARA LA POLÍTICA DE MEDIO AMBIENTE EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA .....	894
17. EL SECTOR ECOLÓGICO COMO FUENTE DE ACTIVIDAD Y MODELO DE EQUIDAD SOCIAL .....	902
18. DISTINTOS NIVELES DE INTENSIDAD DE LAS AYUDAS. DIFERENTES RESULTADOS DEL PROGRAMA AGROAMBIENTAL EN CADA ESTADO MIEMBRO .....	911

<b>19. LAS CIFRAS DEL PROGRAMA DE MEDIDAS AGROAMBIENTALES EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA .....</b>	<b>921</b>
<b>20. EL MANTENIMIENTO DE LA COMUNIDAD RURAL. COSTES Y BENEFICIOS. POTENCIALIDADES DE ANDALUCÍA ..</b>	<b>925</b>
<b>21. CONCLUSIONES DE LA APLICACIÓN DEL PROGRAMA DE MEDIDAS AGROAMBIENTALES EN LA PROVINCIA DE HUELVA ...</b>	<b>941</b>
<b>FUENTES .....</b>	<b>957</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>997</b>
<b>ÍNDICE DE TABLAS, GRÁFICOS, CUADROS Y FOTOGRAFÍAS .....</b>	<b>1025</b>

## PRÓLOGO

Es bien conocida la capacidad del ser humano para transformar cuanto le rodea. No hace falta, para argumentar sobre el particular, ni mencionar siquiera ninguna manifestación ilustrativa al respecto. Tan nítidamente se muestra. Como inverosímil resulta que nadie pueda desconocerlo. No en balde, es un tópico en nuestros días pensar que la humanidad pueda poner en peligro la vida sobre la tierra y, por tanto, su existencia misma. De modo que cada individuo parece ser consciente no ya de su propia fuerza, sino de la practicable también por su especie e incluso quizá pudiera sentirse responsable de sus actos transformadores del entorno y de los efectuados en el planeta por sus semejantes.

Quede para las ciencias sociales distintas del Derecho la tarea de hacer comprensible el fenómeno recién descrito. No le corresponde al jurista ocuparse de tal asunto. Con esa convicción se realizan las consideraciones que siguen, cuya intencionalidad, por tanto, se reduce a llamar la atención sobre la relevancia que concede al medio ambiente la sociedad actual, y, por influencia suya, el mundo del Derecho.

Pues bien, llama la atención que el paso del tiempo no haya hecho ninguna mella en la idea relativa a la defensa del medio ambiente. Antes al contrario ha terminado por enriquecerla. Toda vez que en su origen, allá por las décadas de 1960 ó 1970, según el lugar, solía aludirse con esa idea a la protección de los entornos inmediatos al ser humano y, por tanto, también de la naturaleza, mientras que en el presente se apela con ella a la conservación y mejora de cualquier sitio del planeta. ¡Tanto ha evolucionado la idea! Si bien es cierto que con anterioridad a esa época ya existía algún organismo de carácter internacional que defendiera la idea de contemplar la naturaleza de modo no compartimentado por áreas o regiones de

la Tierra, sino en su totalidad planetaria. Aunque resulta interesante comprobar cómo por esos años aumentó considerablemente el número de organismos análogos, sin dejar de crecer desde entonces.

El punto de partida podría ser, sin embargo, más antiguo del indicado, quizá hunda sus raíces en el romanticismo. Recuérdese si no la intensidad con que ya éste practicó el culto por la naturaleza. Sea como fuere, la defensa del medio ambiente no parece compadecerse con ninguna clase de relativismo, interesa insistir en ello e intentar aproximarse desde la perspectiva que proporciona esa percepción al panorama ideológico del presente.

De la enorme importancia que las sociedades contemporáneas conceden al medio ambiente son bastante ilustrativas las múltiples declaraciones internacionales que median a su respecto. Así, la “Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano”, adoptada en la reunión que a tal efecto tuvo lugar en Estocolmo entre el 5 y el 16 de junio de 1972, proclama en su Preámbulo:

“1. El hombre es a la vez obra y artífice del medio que lo rodea, el cual le da el sustento material y le brinda la oportunidad de desarrollarse intelectual, moral, social y espiritualmente. En la larga y tortuosa evolución de la raza humana en este planeta se ha llegado a una etapa en que, gracias a la rápida aceleración de la ciencia y la tecnología, el hombre ha adquirido el poder de transformar, de innumerables maneras y en una escala sin precedentes cuanto le rodea. Los dos aspectos del medio humano, el natural y el artificial, son esenciales para el bienestar del hombre y para el goce de los derechos fundamentales, incluso el derecho a la vida misma”.

En el mismo sentido se pronuncian ciertos tratados internacionales agrupables por la proximidad de sus objetos, de un modo u otro vinculados a la obtención de una buena calidad atmosférica. Tal es el caso del Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono, de 22 de marzo de 1985 y de su complemento, el Protocolo de Montreal, relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, de 16 de septiembre de 1986; así como de la Convención Marco de las Naciones Unidas Sobre el Cambio Climático, de 9 de mayo de 1992 y de la adición al Tratado conocida con el nombre de Protocolo de Kyoto, de 11 de diciembre de 1997. Ofreciendo también una idea de medio ambiente afín a la enunciada en Estocolmo, la “Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo”, gestada en la Conferencia de Naciones Unidas que, con ese mismo nombre, se reunió en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992.

Organismos tales como la Unión Mundial para la Naturaleza, el Fondo Mundial para la Naturaleza, Greenpeace, el Instituto World Watch o el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, al hablar y ocuparse de la naturaleza como una realidad planetaria inescindible en parcelas, han contribuido a gestar o, por lo menos, a propagar la idea de medio ambiente ínsita en los documentos citados y otros parecidos. De igual modo que, a fuer de difundir los medios de comunicación sus contenidos, dicha visión medioambiental uniforme ha terminado por calar en la opinión pública, y, por su intermediación, en el mundo del Derecho.

A la vista de cuanto se lleva dicho no es dudoso que todos estos planteamientos se asientan en el postulado de contemplar el medio ambiente como una realidad intensamente relacionada con el bienestar humano. También lo hace la Constitución española vigente. Bien es verdad que toda la Constitución se ocupa del bienestar ciudadano. Así ha sido siempre. Al Estado desde su aparición le ha encomendado ese encargo, de modo implícito o explícito, la Constitución que lo instauraba. La seguridad, las diferentes clases de libertad y la propiedad que, como derechos, proclamaban las primeras Constituciones, contribuían, sin duda, a la obtención de bienestar por los ciudadanos. Incluso las respectivas partes orgánicas de aquellas Constituciones, desde el momento en que organizaban el poder político a la medida de la burguesía liberal, limitando su proclividad a expandirse puede decirse que propendían al bienestar humano.

Nada de eso ha cambiado con la Constitución española de 1978. Desde luego que su concreción, en la parte orgánica, del ámbito autorizado al actuar de los poderes públicos que crea beneficia a la seguridad jurídica relacionada con los derechos y libertades previamente enunciados en su parte dogmática, en el Título I. En donde no sólo revalida los derechos y libertades de sus predecesoras decimonónicas, sino que engrosa esa clásica lista de derechos con los de ejercicio colectivo, confiere a los de sufragio carácter universal y relaciona, en las dos secciones de su Capítulo II, otros destinados a concretar ciertos aspectos del Estado Social que proclama en su artículo primero.

Interesa subrayar este último asunto, porque, en efecto, la Constitución de 1978 aspira a ser la principal herramienta al servicio del bienestar. Aunque no exclusivamente del modo en que, según ha quedado dicho, podía pretenderlo cualquier Constitución histórica, pues también aspira a serlo en el sentido que reclama su vocación declarada de comunicarle al Estado dicha dimensión social. Al logro de ese objetivo propenden los artículos 27 y 35 de la Constitución, pero también, se ha dicho ya el Capítulo III de su Título I, destinado a enumerar el grueso instrumento, a los que fía la vertebración de ese Estado Social. Los cuales son allí califi-

cados genéricamente como “principios rectores de la política social y económica”, e individualizados por tareas cuyo despliegue, en ambos terrenos, se encomienda realizar a los poderes públicos cuando no se concretan en derechos de naturaleza social y económica, apelando, unas y otros, en cualquier caso, a diversas parcelas de bienestar. Es más, los principios rectores de la política social y económica se prestan a usarse como indicadores fiables para conocer el nivel de bienestar alcanzado por la sociedad, aunque no se persiga aquí medir nada.

Entre los ámbitos de bienestar a que aluden las disposiciones de la Constitución de 1978 agrupadas en el Capítulo III de su Título I se encuentra el medio ambiente. De él se ocupa el artículo 45, sin perjuicio de su mención adicional en el artículo 149.1.23. Sin que resulte posible saber si quienes redactaron la Norma Constitucional compartían las ideas de medio ambiente expresadas por organizaciones tales como la Unión Mundial para la Naturaleza, el Fondo Mundial para la Naturaleza o Greenpeace, creadas con anterioridad al momento en que comenzaron sus trabajos las Cortes Constituyentes. Ideas más o menos coincidentes con la enunciada en la Declaración de Estocolmo, pues a lo largo de sus debates no llegó a realizarse en esas Cortes ninguna clase de consideraciones tendentes a dotar de significado a la expresión, del mismo modo que tampoco dilucida este asunto la Constitución.

Tampoco los Estatutos de autonomía aclaran nada sobre el particular. Aunque, como cabía esperar que sucediera, las Comunidades Autónomas se han mostrado receptivas al planteamiento constitucional del medio ambiente. Así lo revelan las referencias a la calidad de vida o al bienestar de los Estatutos de Autonomía para Andalucía y de Aragón, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Islas Baleares, Murcia y Principado de Asturias, expresadas antes y después del punto de inflexión que ha conocido la evolución del Estado Autonómico en la VIII Legislatura de las Cortes Generales. Aunque las reformas estatutarias efectuadas durante ese período no han podido ser más beneficiosas para este asunto, considerando que han traído consigo, en primer lugar, la incorporación del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana al grupo de los que ya hablaban de la calidad de vida, y, en segundo término, un tratamiento más detenido a su respecto de los Estatutos de Autonomía que ya se ocupaban del particular con anterioridad a su reforma, esto es, del andaluz, el aragonés, el balear, el castellano-leonés y el catalán.

En efecto, antes de la legislatura indicada apelaban al bienestar y a la calidad de vida la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía, la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, Estatuto de Autonomía de Murcia, la Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Extre-

madura y la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Por su parte, mencionaban el bienestar o el bienestar social como objetivo de política social o competencia de la Comunidad Autónoma, respectivamente, la Ley Orgánica 7/1981, de Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cantabria, la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón y Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de las Illes Balears. Mientras que invocaban o invocan la calidad de vida como objetivo o valor superior de la vida colectiva autonómica la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña y la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

En lo que a los Estatutos de Autonomía reformados durante la VIII Legislatura de las Cortes Generales se refiere, quizá no sea ocioso señalar cuánta significación le conceden a esa dimensión estructural de Estado social que el artículo 1.1 le concede a España. Tanta importancia adquiere allí que, sin exageración, llega a presidir tales Estatutos de Autonomía el afán o la aspiración de contribuir a la construcción de esa faceta del Estado. De ahí que en nada sorprendan sus continuas referencias a la calidad de vida y al bienestar, indiciarias de ese tratamiento detenido que en ellos reciben, bien como principios rectores de las políticas públicas autonómicas, en general, o de las políticas económica, tributaria, de mayores, de menores o de género, por ejemplo, en particular; bien como objetivos básicos de la Comunidad Autónoma, con la invocación, a veces, del Estado de bienestar como telón de fondo, cuando no recibe el bienestar social la consideración de competencia exclusiva.

No cabe duda de que el medio ambiente es un concepto que a fuer de impreciso resulta demasiado amplio y que su estudio permite un enorme abanico de posibilidades. Pocas veces se muestra tan necesario que la tarea del jurista se desarrolle en grupo. Tantas son sus facetas por estudiar. Una de ellas es la que desarrolla Sebastián Prieto Rodríguez en el presente libro: El Programa de Medidas Agroambientales en la provincia de Huelva. Se trata de una faceta importante del medio ambiente. Merece leerse con el detenimiento que ha dedicado su autor a componerlo.







## I. INTRODUCCIÓN

### I. CONSIDERACIONES GENERALES

La tarea de las Administraciones es una de las claves esenciales para entender la evolución de la sociedad en la que nos encontramos insertos. Los gestores públicos asumen un papel protagonista en el desarrollo de las diferentes políticas que se ponen en marcha. Son muchos los factores que influyen decisivamente en que los resultados obtenidos se parezcan, en la mayor medida posible, a los deseados. En esta investigación se expone un supuesto concreto y se analizan todos esos condicionantes. Pero no se puede discutir que uno de los principales es la formación de quienes intervienen en la gestión pública. Por tanto, considero justo destacar la labor de los rectores del Instituto Andaluz de Administración Pública por la colaboración, entonces con la Universidad de Huelva, después con otras, para la realización de los Programas de Doctorado sobre Gestión Pública, uno de cuyos frutos tiene el lector entre sus manos, puesto que estimulan el estudio y la dedicación a temas necesarios para la mejora de la eficacia de las Administraciones, y por tanto, con el objetivo último de elevar el nivel de calidad de vida de la ciudadanía. También necesito dar las gracias a quienes me han apoyado en la realización de este trabajo, especialmente al profesor Manuel Terol, que ha confiado en mí y ha hecho posible la conclusión de estos estudios y a las personas del Departamento de Derecho Público de la Universidad de Huelva; y a quien me ha animado en los momentos de decaimiento o de duda, como Ana María Mojarro, con doble motivo, por su vital compañía y por su condición de archivera-investi-

gadora, aunque pienso que ambas facetas son inseparables; además, quiero hacer extensivo este agradecimiento a aquellos que me han orientado y me han servido de ejemplo en mi desempeño profesional y en mi dedicación a la investigación, entre los que destaco a Francisco Prieto Suárez.

El presente trabajo trata de ser una aproximación a una cuestión que es esencial para el devenir de las sociedades en las que nos integramos. El análisis de Políticas Públicas, que constituye una manera de contribuir al desarrollo y elevación de los niveles de vida de la sociedad al interrogarse sobre si las decisiones que se toman por los gestores públicos son las adecuadas para afrontar los problemas que afectan a los ciudadanos. O simplemente, al estudiar la manera de encajar nuevos cometidos en unas Administraciones Públicas, en constante crecimiento, que abordan con un nivel, cada día, más limitado de recursos. Pero llegar a definir qué actuación es la más apropiada ante una determinada situación es muy complejo por la cantidad de factores que concurren, pero sobre todo por la multiplicidad de actores que intervienen, o se sienten afectados; para cada uno de los cuales, cada manera de afrontarla puede ser mejor o peor. Hay que tener en cuenta que lo que para unos puede ser muy interesante, puede ser valorado por otros como perjudicial, e incluso negativo para sus intereses. En este aspecto, el conocimiento de las diferentes posibilidades de solución por todos los sectores implicados es una forma de comportamiento coherente, ya que facilitará la discusión constructiva y llegar a saber el punto de vista de cada parte, poniendo de manifiesto las probabilidades de aproximación que existen. Por ello, hay autores que valoran que, fundamentalmente, el análisis debe aportar informaciones sobre el asunto y, lógicamente, informaciones de trascendencia y no de mero acopio de datos y cifras. Se entiende que estas noticias sobre el asunto pueden ayudar a mejorar la calidad de los servicios prestados y sumar valor a las decisiones que se adopten:

“A su vez, sin embargo, entendemos que los analistas políticos pueden contribuir en este proceso de aprendizaje y de mejora en los servicios prestados a través del refinamiento de las *medidas*, tanto de los inputs, como de la gestión y de los resultados. En este sentido, y más en relación con servicios específicos consolidados [...] que en relación con nuevas políticas públicas, creemos que es importante producir información que sirva a los gestores públicos para tener alguna idea sobre la *calidad* de los servicios que están produciendo, en función de lo que se estime constituye *valor* en cada caso concreto”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> BALLART, X.: *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso*. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid. 1992. Pág. 25.

Nuestro estudio se ha enfocado desde la perspectiva de que es absolutamente necesaria la evaluación<sup>2</sup> para poder tomar decisiones acertadas: tratamos, pues, de contribuir al análisis de Políticas Públicas<sup>3</sup> a través de esta investigación.

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

“Las nuevas exigencias sociales plantean la necesidad de saber qué se hace con nuestro dinero gestionado por los poderes públicos, para qué sirve la acción de gobierno, cómo recibir señales que nos indiquen si estamos acertando o no. Desde este punto de vista, evaluar políticas implica conocer opiniones, relacionar criterios de valor con resultados. Ello tiene evidentes implicaciones para una administración como la española que quiere cambiar y modernizarse: dar a conocer grados de apoyo, modificar conductas, conocer puntos débiles o potencialidades, aprender del propio examen de lo realizado”<sup>4</sup>.

Para que la sociedad pueda valorar las realizaciones de los gestores públicos es necesario que conozca los resultados obtenidos, pero no sólo en términos de éxito o fracaso de una determinada medida adoptada para intentar solucionar un problema dado, sino en relación con otras medidas que podrían haberse adoptado para conseguir un resultado similar. Es decir, es necesario valorar en términos de

---

<sup>2</sup> Es fundamental sobre el tema de la evaluación en los servicios públicos la obra citada anteriormente de BALLART, X.: *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso*. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid. 1992.

<sup>3</sup> Sobre la cuestión del análisis de Políticas Públicas se puede consultar la multicitada obra de SUBIRATS, J.: *Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la Administración*. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid. 1994.

<sup>4</sup> SUBIRATS, J., prólogo del libro de BALLART, X.: *Op. Cit.* Pág. 21.

eficacia y eficiencia los programas implementados. De esta forma los ciudadanos pueden calibrar los resultados pudiendo comparar los obtenidos con otros potenciales. Para conseguir esto los analistas políticos estudian las diferentes posibilidades de acción y evalúan los resultados de una determinada política, de manera relativa, comparándolos con los que hubieran podido obtenerse de haber aplicado otras líneas de actuación, igualmente posibles. No se trata de decir que esto o aquello es mejor o peor que lo hecho, sino de poner de manifiesto las diferentes opciones para que los que tengan acceso a estas informaciones valoren cada una de las alternativas que se ofrecen:

“No es tarea de los analistas el decir qué está bien o qué está mal. En una sociedad democrática ello es competencia de las normas y de su constante aplicación por los políticos elegidos para ello. Pero los analistas sí pueden contribuir a que entre todos aprendamos a valorar lo ya hecho o en vías de ejecución a partir no sólo de meras opiniones, sino a partir de datos, estudios y sistematización de resultados, que permitan una mayor sofisticación de esa constante ‘evaluación’ que los ciudadanos consciente o inconscientemente van realizando de la actuación de los poderes públicos”<sup>5</sup>.

En la agenda de los gobiernos se repiten con frecuencia los mismos asuntos, que se convierten en recurrentes dentro de un marco ideológico determinado, o por circunstancias estructurales que se intentan modificar, a pesar de la resistencia de múltiples factores, que pueden ser políticos, económicos, sociales o de otro tipo. También existe otra categoría de temas que pasan a formar parte de la agenda de manera, meramente coyuntural, en base a una situación pasajera o que se enfrentan satisfactoriamente por los poderes públicos. Además, hay otros asuntos que aparecen por la coincidencia de varios factores, y que puede parecer que surgen espontáneamente, en un momento dado, pero que, normalmente, han tenido una etapa de preparación más o menos extensa. Así ocurre con el aspecto medioambiental, en general, y sus implicaciones con la agricultura, en particular. Este es el tema concreto al que queremos dedicar nuestro análisis en este trabajo. El propósito de este estudio no es otro que el de ahondar significativamente en uno de los campos de actuación de la gestión pública desde el punto de vista del análisis de Políticas Públicas, intentando contribuir con ello a la necesaria evaluación de las actividades de las Administraciones estatales, autonómicas y locales, además de las que parten de la superadministración europea, obteniendo conclusiones sobre su viabilidad y factibilidad<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> *Ibidem*. Pág. 22.

<sup>6</sup> Es necesario determinar las intervenciones factibles, puesto que no es lo mismo lo que se puede hacer y lo que se debe hacer. Hay que tener presente lo que una entidad pública o privada puede y no puede hacer.

La preocupación de la sociedad por los temas relacionados con el Medio Ambiente se ha visto incrementada con la aproximación a la última parte del siglo XX. A partir de la crisis del petróleo del año 1973, comenzaron a producirse ciertos anuncios catastrofistas, que no sólo alcanzaban al agotamiento de las materias primas, a las que el mercado y los analistas económicos siempre han asignado un valor mensurable, sino que empezaron a pronosticarse los previsibles resultados de una explotación salvaje de los recursos naturales.

“En 1990 los recursos no renovables que quedan en la tierra durarían 110 años a las tasas de consumo de 1990. No había evidencia de una limitación inmediata a los recursos. Pero en el año 2020 los recursos restantes constituirían un suministro sólo para 30 años. ¿Por qué esta escasez se plantea tan rápido? Porque el crecimiento exponencial incrementa el consumo y disminuye los recursos. Entre 1990 y 2020 la población aumenta un 50% y la producción industrial crece un 85%. Las tasas de uso de los recursos no renovables se duplican. Durante las dos primeras décadas del simulado siglo XXI, el aumento de la población y de la instalación industrial en el Escenario 1 consume tantos recursos no renovables como consumió durante todo el siglo anterior el conjunto de la economía. Son consumidos tantos recursos que se necesita mucho más capital y energía para encontrar, extraer y refinar lo que queda”<sup>7</sup>.

Los recursos naturales no habían contado para la economía tradicional, pensando que eran inagotables y que, por consiguiente, no merecía la pena darles un valor concreto en el mercado.

“El producto social marginal neto es el producto total neto de las cosas físicas o de los servicios objetivos debido al incremento marginal de recursos en un lugar o uso dados, sin tener en cuenta a quien podría beneficiar alguna parte de este producto. Podría suceder, por ejemplo, como será explicado más profundamente en un capítulo posterior, que los costes sean soportados por personas no directamente interesadas, es decir, que daños sin compensación sean causados a bosques de los alrededores por las chispas de las locomotoras. Todos tales efectos deben ser incluidos –algunos de ellos serán elementos positivos, otros negativos– al calcular el producto

---

Esto dependerá, entre otras muchas circunstancias, de lo que la entidad tiene capacidad para modificar, en el área donde se mueve. Para profundizar sobre el tema ver MAY PETER, J.: “Claves para diseñar opciones de Políticas”. En *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Colección “Antología de Política Pública”. 3ª antología. Edición al cuidado de AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. Editorial M. A. Porrúa. México. 1996. Pág. 246.

<sup>7</sup> MEADOWS, D. H., MEADOWS D. L. y RANDERS, J.: *Beyond the Limits*. Chelsea Green Publishing Company. Chelsea. 1992. Pág. 132.

social neto del incremento marginal de algún volumen de recursos transformado en algún uso o lugar”<sup>8</sup>.

Pero, a pasos agigantados, se estaba comprobando, que el aire se contaminaba, y se producían lluvias ácidas de efectos desastrosos; los acuíferos se sobreexplotaban, produciéndose en los más cercanos al mar, la intrusión salina, y niveles no aprovechables en otros; por fin, en la tierra, la erosión hacía estragos, y terrenos antaño fértiles se convertían en superficies estériles, haciéndonos presente la caída de culturas tan importantes como la mesopotámica o la maya. Los ejemplos de los tres recursos naturales, por excelencia, sirven para ilustrar el cambio de mentalidad que se produce en la sociedad. La irracionalidad del consumo podía convertirse en el mayor pecado de las economías desarrolladas.

“En los últimos veinte años el medio ambiente ha pasado de ser un aspecto colateral en las preocupaciones de la sociedad y en el contenido de las políticas públicas, a ocupar un lugar preferente en ambos escenarios. El tratamiento y solución de los problemas que afectan al medio ambiente ha empezado a influir en las formas de organización de las sociedades modernas, de tal modo que su defensa y preservación se ha convertido en un nuevo símbolo de identidad de ciertos grupos sociales, formando parte de la agenda de los gobiernos y de las modernas políticas del Estado del Bienestar”<sup>9</sup>.

Todas las actividades están afectadas por la incidencia medioambiental, pero nosotros vamos a centrarnos en la agrícola, que tiene una clara repercusión sobre el medio, pues se desarrolla sobre la tierra, aunque las nuevas agriculturas parecen poder prescindir, en parte, de este recurso.

“El concepto de agricultura ha sido tradicionalmente entendido como propio de actividades muy dependientes del medio físico natural. No debe, pues, extrañar que la prosperidad agrícola de una zona fuera concebida como algo consustancial con circunstancias favorables de suelo, clima y agua. [...] La presencia de condiciones desfavorables en alguno de estos factores limita el potencial de diversas prácticas agrarias convencionales, hasta el punto de

<sup>8</sup> PIGOU, A. C.: *The Economics of Welfare*. Macmillan and Co. London. 1932 (fourth edition). Parte II, capítulo II, Pág. 3. En situaciones como la descrita la consecución del interés privado no optimiza el interés de la sociedad. En estos casos, el producto marginal neto definido como el rendimiento neto total del incremento marginal de un recurso, independientemente de quien sea el que lo recibe difiere del producto privado marginal neto, es decir, de la parte de dicho rendimiento que va a parar al propietario privado del recurso. Cuando se produce una divergencia de este tipo, ésta impedirá que se alcance una producción óptima ideal, es decir, una renta nacional máxima.

<sup>9</sup> GARRIDO FERNÁNDEZ, F. E.: *La cuestión ambiental en la Agricultura: actores sociales y política agroambiental en España*. Analistas Económicos de Andalucía. Málaga. 2000. Pág. 13.

que éstas llegan a perder su interés económico. Es el caso de muchas zonas áridas y, en particular, de extensas áreas del sureste español.

[...] Un esfuerzo acumulado a lo largo de los siglos va permitiendo invertir el signo negativo del panorama descrito: convirtiendo algunas limitaciones en ventajas, ha desarrollado una agricultura poco convencional, sostenida por la aplicación de agua y nutrientes a un medio en el que las condiciones naturales del sistema suelo-clima han sido parcialmente controladas”<sup>10</sup>.

Pero en la inmensa mayoría de los cultivos es necesario disponer del recurso tierra. Por tanto, hay que evitar el uso inadecuado de los suelos, con el fin de reducir los efectos de la erosión. Además, el agua es esencial para el apropiado crecimiento de los cultivos, aparte de servir como vía de eliminación de la mayor parte de los residuos que generan las labores agrarias. Por último, es fundamental la existencia de un aire limpio, no polucionado para que los procesos que desarrollan las plantas se lleven a cabo con normalidad, sin efectos negativos sobre su evolución. También es importante no contaminar la atmósfera mediante la emisión de agentes tóxicos, aunque éstos puedan beneficiar a ciertos cultivos.

En los últimos tiempos, la inquietud de los técnicos por la conservación de los recursos naturales y el Medio Ambiente ha conducido a incluir este tema en el programa de actuación o agenda de los poderes públicos. Naturalmente, esta preocupación se ha trasladado con cierto éxito al resto de la sociedad lo que ha ayudado decisivamente a la “concienciación” de la clase política. A lo largo de nuestro estudio podremos identificar algunos de los pasos que los investigadores de Políticas Públicas han señalado como característicos del esquema de análisis del nacimiento y desarrollo de los temas a abordar: “percepción y definición del problema; grado de organización; acceso a los canales representativos; consecución del estatuto propio de ‘tema’ a incluir en el programa o agenda de actuación de los poderes públicos; formulación de una solución o de una acción de respuesta; establecimiento de objetivos o prioridades; soportes políticos, presupuestarios y administrativos de la solución propuesta; implementación o puesta en práctica

---

<sup>10</sup> LÓPEZ GÁLVEZ, J.; MOLINA MORALES, A.; JAÉN GARCÍA, M. y SALAZAR MATO, J. F.: *Análisis Económico y Ambiental en Agronomía*. Analistas Económicos de Andalucía. Málaga. 2000. Págs. 51, 56 y 57. Para que este modo de producción tenga el rendimiento esperado es necesario un manejo apropiado del suelo, mediante el cultivo enarenado, con una vigilancia exhaustiva del mismo, así como del agua y los nutrientes, que se introducen a través del riego por goteo; y también del Medio Ambiente, para lo que se utiliza el tipo “parral” de invernaderos de plástico. De este modo se pueden conseguir producciones espectaculares, lo que habilita la posibilidad de calificar este conjunto de técnicas con la categoría de tecnología nacional.

de esa política; evaluación y control de los efectos producidos; mantenimiento, revisión o terminación de esa política”<sup>11</sup>.

No obstante, en más de una ocasión los problemas medioambientales han accedido a las agendas políticas sin llegar a tener un reflejo en la acción pública. No es este el caso del que ha sido objeto de nuestro estudio, donde sí se ponen de manifiesto verdaderas medidas que pueden servir para acercarse gradualmente a lo que muchos economistas han llamado desarrollo sostenible<sup>12</sup>. La preocupación por la degradación progresiva del entorno en el que vivimos y que proporciona recursos vitales para la supervivencia humana está de moda, pero no sólo porque una corriente de pensamiento interesada haya aprovechado algunas sensibilidades más delicadas, sino porque entre todos hemos llegado a un punto en el que percibimos la necesidad de revisar muchos comportamientos, que hasta ahora nos parecían normales, pero que son tremendamente perjudiciales para el Medio Ambiente. Es imprescindible que se aúnen esfuerzos por parte de todos los sectores públicos y privados, desde los ciudadanos de a pié hasta las grandes multinacionales y todos los ámbitos de las Administraciones Públicas, con el fin de detener, de una vez para siempre, el deterioro de los recursos naturales, y de emprender acciones eficaces que sean apoyadas por todos los agentes implicados, lo que únicamente es posible conseguir mediante una negociación abierta y ampliamente participativa<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> HOGWOOD, B. W. y GUNN, L. A.: *Policy Analysis for the Real World*. Oxford University Press. Oxford. 1984. THOENIG, J. C.: *L'analyse des politiques publiques* (en *Traité de Science Politique*, de Grawitz-Leca. 1985). PUF Paris. 1985. HAM, C. y HILL, M.: *The policy process in the Modern Capitalist State*. Wheatsheaf Books. Brighton. 1984. JONES, Ch. O.: *An Introduction to the Study of Public Policy*. 3ª edición. Brooks/Cole Publishing. Monterey. 1984. (Citados por SUBIRATS, J.: *Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la Administración*. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid. 1994. Pág. 42).

<sup>12</sup> A iniciativa del primer ministro sueco, el Consejo Europeo de Cardiff, celebrado durante los días 15 y 16 de junio de 1998, sentó las bases de una actuación coordinada a escala comunitaria en materia de integración de las exigencias medioambientales en las políticas de la Unión, más conocida como “Proceso de Cardiff”, al instar a las comisiones de Agricultura, Transportes y Energía del Consejo a definir sus propias estrategias de integración. El establecimiento de la Política Agrícola Común permitió una modernización de la agricultura europea, pero también dio lugar a un deterioro considerable del Medio Ambiente. Con la reforma de 1992 se produjeron auténticos cambios: fomento de producciones menos intensivas, reducción de excedentes y programas agroambientales y forestales. Siguiendo esta estrategia, la Comisión presentó el 27 de enero de 1999 una Comunicación titulada “Orientaciones para una agricultura sostenible”, en la que subraya la necesidad de intensificar el proceso de integración de las cuestiones ambientales en el sector agrícola. Posteriormente, el Consejo Europeo celebrado durante los días 15 y 16 de junio de 2001 en Gotemburgo, se pronunció a favor del desarrollo sostenible y añadió un pilar ambiental a la estrategia de Lisboa (que hasta entonces sólo cubría las dimensiones sociales y económicas). Por último, señalar que el Consejo Europeo de Barcelona (15 y 16 de marzo de 2002) destacó que las actuaciones impulsoras del desarrollo sostenible debían garantizar la coherencia entre las diferentes políticas y los objetivos a largo plazo de la Unión. En el proceso de elaboración de políticas y de toma de decisiones, es necesario considerar por igual las vertientes económica, social y medioambiental. En este sentido, mostró su satisfacción por la adopción de las estrategias de integración de las consideraciones medioambientales en las tres formaciones correspondientes del Consejo (ECOFIN, Asuntos Generales y Pesca).

<sup>13</sup> El Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía aprobó el 7 de enero de 2004 el documento “Estrategia Andaluza para el Desarrollo Sostenible: Agenda 21 Andalucía”, en el que se establecen las bases para armonizar crecimiento económico y protección del Medio Ambiente durante las próximas décadas en la Comunidad Autónoma, de acuerdo con los principios de las cumbres mundiales de Río de Janeiro de 1992 y de Johannesburgo de 2002. El texto fue redactado por el Foro del Desarrollo Sostenible, un grupo de trabajo constituido en 2002



“La participación de la población en los programas sociales aparece como una ‘promesa’ fundamental para el mejoramiento de su eficiencia y logro de metas. Favorece la focalización, el ajuste efectivo del programa a las necesidades, crea controles sociales estrechos que limitan las ‘filtraciones’, contribuye a la articulación social de la población y abre ingentes posibilidades de movilizar y capitalizar las amplias potencialidades de desarrollo productivo y social autónomo latentes en ella”<sup>14</sup>.

A pesar de que vamos siendo, cada día, más los que hemos reflexionado sobre estos temas, en sus diferentes vertientes, lo cierto es que una campaña de concienciación profunda sería muy positiva, ya que los que auténticamente trabajan a diario en frenar el uso abusivo de la naturaleza son los técnicos y expertos en la materia, porque conocen mejor que nadie que estos excesos pueden tener consecuencias muy graves, incluso impredecibles para las generaciones venideras.

Todos los agentes sociales y económicos relacionados con la generación de riqueza han de afrontar la responsabilidad de colaborar en la conservación de los recursos utilizados, sobre todo, algunos de los sectores que más los esquilman, como el fabril o los extractivos. Esta cooperación no debe limitarse al empleo de técnicas menos contaminantes sino que también se les debe exigir que aporten sus conocimientos, e incluso parte de sus beneficios. En cuanto a la agricultura y la ganadería, son también, fundamentales para el mantenimiento del Medio Ambiente, no sólo con la utilización de métodos de producción compatibles con su sostenimiento, sino también reconvirtiendo parte de sus labores de forma que sirvan, activamente, para la conservación de la naturaleza.

La Unión Europea ha mostrado su preocupación por estos temas y ha propiciado la posibilidad para que los Estados miembros dispongan de instrumentos para desarrollar políticas que sean compatibles con un desarrollo sostenible. El señor Fischler, siendo Comisario europeo responsable de Agricultura y Desarrollo Rural, ha definido el concepto de sostenibilidad de la manera siguiente:

---

dentro del Consejo Andaluz de Medio Ambiente e integrado por una amplia representación de las asociaciones ecologistas, agrarias, forestales, vecinales, juveniles y de consumidores y usuarios, así como de organizaciones sindicales y empresariales, municipios, universidades y comunidad científica. Sus propuestas se han realizado partiendo de las Bases para la Agenda 21 de Andalucía, elaboradas por la Consejería de Medio Ambiente, con la participación de 73 expertos en diferentes disciplinas. El documento identifica las principales prioridades y líneas de consenso general que deberán seguirse en la Comunidad Autónoma en materias como la conservación de la biodiversidad, la relación entre empleo y Medio Ambiente, la coordinación institucional, la energía, los recursos naturales, el desarrollo industrial, el turismo sostenible, la participación ciudadana o la cooperación internacional.

<sup>14</sup> KLIKSBERG, B.: *Gerencia pública en tiempos de incertidumbre*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. 1989. Pág. 162.

“Un desarrollo es sostenible cuando cada generación puede cubrir sus necesidades sin limitar la posibilidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades. El reto de un desarrollo sostenible consiste también en fomentar la eficacia económica y el equilibrio socioeconómico, a la vez que se preserva y se refuerza la calidad de la naturaleza y del medio ambiente, así como el patrimonio cultural”<sup>15</sup>.

Las acciones de sembrar, plantar árboles, criar animales que sirven a la alimentación humana son generadoras de riqueza, son actividades productivas, que además de aprovecharse para el sostenimiento de las familias que se dedican a ello, pueden rendir beneficios al conjunto de la sociedad. Esto será así si se utilizan técnicas compatibles con el Medio Ambiente y las producciones obtenidas son provechosas para la conservación de los recursos naturales y para el mantenimiento del equilibrio vital en el medio rural. Para la supervivencia de la flora y de la fauna es necesario el cultivo de los suelos, el abonado natural de los prados y de las huertas, la existencia de bosques y matorrales y el ser humano como custodio de todo ello.

Para estimular estas formas de agricultura y ganadería se precisa que las Administraciones Públicas sean capaces de poner en práctica medidas que sirvan a los agricultores y ganaderos como acicate para emplear métodos de producción factibles para la conservación de la naturaleza. La reforma de la Política Agraria Comunitaria (P.A.C.) en el año 1992 conlleva dos nuevas acciones estructurales, que son un primer paso importante para conseguir las metas aludidas de sostenimiento del Medio Ambiente y del medio físico. El Reglamento C.E.E. 2.078/1992, del Consejo de 30 de junio, sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural y el Reglamento C.E.E. 2.080/1992, del Consejo de 30 de junio, por el que se establece un régimen comunitario de ayudas a las medidas forestales en la agricultura<sup>16</sup>.

En este estudio queremos abordar el análisis del Programa de Medidas Agroambientales, subvencionado por la Unión Europea, en la provincia de Huelva. Éste se ha llevado a cabo, dentro del Marco Comunitario de Apoyo, comprendido entre

---

<sup>15</sup> Discurso del señor Fischler con ocasión de la reunión informal del Consejo de Agricultura los días 30 de mayo y 1 de junio de 1999 en Dresde. (Citado por el Dictamen del Comité de las Regiones sobre la “Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. *Orientaciones para una agricultura sostenible*”. Diario Oficial de las Comunidades Europeas núm. 156, del 6 de junio de 2000, de la serie C).

<sup>16</sup> Ambos Reglamentos del Consejo fueron publicados en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 30 de julio de 1992, núm. 215, de la serie L, en las páginas 85 y 96, respectivamente.

los años 1994 y 1999. Recientemente, desde el año 2001, se ha venido desarrollando una nueva etapa del Programa mencionado, con la ampliación de las medidas subvencionables; en el nuevo Marco Comunitario que abarcó desde el 2000 hasta el 2006, con un intervalo en el año 2003 para una evaluación intermedia; y la prórroga de los compromisos adquiridos al amparo del Marco anterior, con el fin de que puedan llegar a cumplirse en su totalidad. El nuevo período de programación, que incluye también previsiones agroambientales, continuación de las estudiadas se ha iniciado en 2007, concluyendo en 2013.

## 2. METODOLOGÍA E HIPÓTESIS

En la realización de nuestro trabajo hemos empleado, básicamente, la consulta de fuentes documentales jurídicas, que nos han proporcionado las normas sobre las que se ha desarrollado el Programa Agroambiental. También, se ha procedido al estudio de los informes de la Unión Europea previos a la puesta en marcha de la reforma de la Política Agraria Comunitaria y donde se encuentran las primeras discusiones sobre la elaboración de estas medidas. Lógicamente, ha sido esencial el análisis de los expedientes tramitados por la Delegación Provincial de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía en Huelva, donde nos han prestado todo el apoyo requerido. Asimismo, se ha procedido a la revisión de una serie de artículos publicados en revistas especializadas en temas ambientales o agrícolas, o dirigidas a colectivos de agricultores como asociaciones, sindicatos o federaciones de los mismos, que aportan puntos de vista interesantes sobre las distintas alternativas que se manejan en la evolución de la agricultura comunitaria, aparte de otros documentos de diversas características y más difíciles de agrupar en una determinada categoría.

Fundamentalmente, se pueden clasificar las fuentes documentales utilizadas en dos tipos: por un lado, las de carácter jurídico, y por otro lado, las no jurídicas.

En cuanto a las primeras, hay que dividir las en tres categorías de normas: las promulgadas por la Unión Europea<sup>17</sup>, las promovidas desde el ámbito estatal<sup>18</sup>, y las

---

<sup>17</sup> La recopilación de documentación cuyo origen son las instituciones comunitarias se ha realizado en diferentes lugares, pero merece destacarse la sede de las Comunidades Europeas en Madrid donde se ha tenido acceso a información de diversa índole, principalmente de preparación de reglamentos y de debate en el seno de las Direcciones Generales competentes en la materia, así como de intercambio de posturas con los gobiernos nacionales. Asimismo, en la Delegación sita en Sevilla se ha podido consultar toda la documentación disponible.

<sup>18</sup> Se han visitado distintas sedes ministeriales con atribuciones en la materia, además de los Ministerios de Economía y Hacienda y de Trabajo y Asuntos Sociales, en los que se han conseguido datos valiosos sobre

propias de la Comunidad Autónoma de Andalucía<sup>19</sup>. Es necesario señalar, en primer término, que es en la instancia comunitaria donde surge la iniciativa de adoptar las actuaciones agroambientales como complementarias al cambio de orientación de la P.A.C., en 1992, que necesitaba plantear unas alternativas con viabilidad, ante la disminución de ingresos que iban a experimentar los agricultores de los entonces doce países miembros de la Comunidad. El germen de dichas medidas es el Reglamento C.E.E. 2.078/1992, del Consejo de 30 de junio, sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural. Por lo que se refiere a las normas de ámbito estatal señalaremos el Real Decreto 51/1995, de 20 de enero, por el que se establece un régimen de medidas horizontales para fomentar métodos de producción agrarias compatibles con las exigencias de la protección y la conservación del espacio natural<sup>20</sup>. Mediante este Real Decreto, dictado de conformidad con la competencia estatal en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica prevista en el artículo 149.1.13<sup>a</sup> de la Constitución española de 1978<sup>21</sup> y habiendo escuchado a las Comunidades Autónomas y otros sectores afectados, se cumple lo establecido por el artículo 7 del Reglamento anteriormente citado. Finalmente, haremos alusión breve a la disposición que pone en marcha el Programa de Medidas Agroambientales en Andalucía. Se trata de la Orden de 1 de diciembre de 1995, de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, por la que se establece un régimen de ayudas a Medidas Horizontales para fomentar métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección y la conservación del espacio natural<sup>22</sup>. Junto a estas tres normas básicas, para cada una de las tres Administraciones Públicas implicadas, se han dictado otra multitud de normas en cada ámbito competencial, que vienen a complementar, modificar o corregir las citadas y, que también han sido objeto de estudio, constituyendo la categoría que hemos denominado fuentes jurídicas documentales.

En cuanto a las fuentes no jurídicas, hay que señalar en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, como importantes suministradoras de datos in-

---

la preparación, desarrollo y consecuencias del Programa a nivel del Estado español, y de los procesos de colaboración con los gobiernos regionales, fundamentalmente con el Gobierno de la Junta de Andalucía.

<sup>19</sup> Respecto a las instituciones de la Junta de Andalucía, además de la Delegación de Agricultura y Pesca en Huelva, hemos recopilado información en las Consejerías de Agricultura y Pesca, Medio Ambiente, Economía y Hacienda, Presidencia, Empleo y Desarrollo Tecnológico y en varias empresas públicas dependientes de las Consejerías citadas.

<sup>20</sup> Publicado en el Boletín Oficial del Estado de 8 de febrero de 1995, en el fascículo segundo del núm. 33.

<sup>21</sup> Publicada en el Boletín Oficial del Estado de 29 de diciembre de 1978, en el núm. 311.

<sup>22</sup> Publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de 21 de diciembre de 1995, en el núm. 163.

teresianas, las Circulares e Instrucciones<sup>23</sup>, que los órganos directivos de la Consejería de Agricultura y Pesca y de la de Medio Ambiente, han ido dictando en ejecución de sus competencias. Éstas suponen una manera de ajustar las normas jurídicas de general conocimiento a la realidad de su aplicación práctica, adecuando e interpretando sus contenidos en las distintas fases de la evolución de una determinada política. Su fuerza obligatoria para los gestores públicos significa que su contenido debe ser respetado, aún cuando, en ocasiones, pueda parecer que se aparta de lo publicado en los periódicos oficiales. Por ello, su estudio cobra una trascendencia fundamental para entender cuáles son las verdaderas intenciones de los gestores, y su naturaleza podría ser calificada como cuasi jurídica.

Hemos dedicado, también, especial atención a la lectura y análisis de los borradores de las diferentes normas que, posteriormente, han sido objeto de publicación, o que, por diversos motivos, no llegaron a ver la luz pública. Estos proyectos de normas, a menudo, han sufrido considerables modificaciones, con respecto a su redacción original, tras ser discutidos con los representantes de las partes interesadas. Otros, como se ha dicho, fueron desechados, cuando podían haber supuesto cambios en el desarrollo del Programa Agroambiental. Ya hemos hecho mención de los documentos de discusión que la Comunidad Europea había estudiado con carácter previo a la puesta en marcha de la reforma de la P.A.C., que se habían encargado a comisiones de expertos y a las propias Direcciones Generales afectadas por estas políticas. Ya a mediados de los años ochenta, con la reciente incorporación de España, Grecia y Portugal a la Comunidad, se recogen en el Libro Verde sobre el Futuro del Mundo Rural unas ideas que servirán de base a debates posteriores sobre la agricultura comunitaria.

En 1986 la Comisión Europea declaró: “la agricultura europea tiene que aceptar la realidad económica y aprender a producir para el mercado, adaptarse a la demanda y continuar modernizándose”<sup>24</sup>. A partir de este momento se suceden los documentos e informes relacionados con la futura reforma. Pero quizás el más importante de cuantos se produjeron en aquellos años, sobre todo porque fueron

---

<sup>23</sup> Dentro del ámbito de la Administración Pública, aunque ambas son de carácter interno, se diferencian las Circulares de las Instrucciones porque las primeras tienen un número determinado pero amplio de destinatarios, y en ellas se puede contener, tanto una orden para realizar algo concreto, como una comunicación para simple conocimiento; mientras que las Instrucciones suele tener un número más reducido y concreto de destinatarios a los que se les solicita un comportamiento determinado para la tramitación o resolución de un asunto administrativo.

<sup>24</sup> ILBERY, B. W.: “La agricultura de Europa occidental y la reforma de la P.A.C.” En *Agriculturas y políticas agrarias en el sur de Europa*. Edición al cuidado de ARNALTE, Eladio; GARCÍA ÁLVAREZ-COQUÉ, J. M.; ROMERO, Joan y SORNI, José. Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1993. Pág. 170.

las propuestas que luego se reflejarían en los textos normativos, fue el documento elaborado, en 1991, por el entonces Comisario de Agricultura, Ray McSharry.

También en estos años han abundado los encuentros de carácter internacional sobre temas relacionados con el Medio Ambiente. Mencionamos, como uno de los que ha tenido mayor trascendencia la Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en 1992. Las conclusiones, informes, dictámenes y documentos de estos eventos han sido utilizados en la elaboración de este trabajo. Asimismo, se hacen varias referencias, a lo largo de nuestra exposición a la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo, que elaboró un informe titulado *Nuestro Futuro Común*<sup>25</sup>, más conocido como Comisión Brundtland.

Además, como fuente documental muy importante, ya que constituye la plasmación en la realidad de las medidas adoptadas, están los expedientes tramitados por la Delegación Provincial de la Consejería de Agricultura y Pesca en Huelva, que, en definitiva, reflejan la puesta en práctica de la política estudiada. Debemos tener en cuenta que la competencia para la resolución de las solicitudes presentadas se delega en los Delegados Provinciales de la Consejería de Agricultura y Pesca mediante Resolución de la Dirección del Fondo Andaluza de Garantía Agraria, perteneciente al departamento citado, de fecha 31 de julio de 1997<sup>26</sup>. Por tanto, hemos tenido acceso a los expedientes completos en la Delegación Provincial, a partir de ese momento. En los períodos anterior y posterior, en que, como veremos, se revoca la competencia delegada, hemos tenido que acudir a los servicios centrales de la Consejería en Sevilla. Otro lugar con fuerte implicación en la tramitación de las ayudas han sido las oficinas comarcales agrarias, las conocidas, anteriormente, como agencias comarcales de extensión agraria. Asimismo, se ha analizado una serie de artículos, que, en los últimos años, se han publicado en revistas especializadas.

En nuestra investigación nos ha sido de gran utilidad la información ofrecida por la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, al haber elaborado el Mapa de Cultivos y Aprovechamientos de Andalucía, que se encuadra dentro del Plan de Evaluación de Recursos Agrarios, puesto en marcha por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación en 1974. Además, nos han ofrecido una amplia información las memorias que, con periodicidad anual, realiza la Consejería de Agricultura y Pesca, con una densa recopilación de datos, donde se recogen de forma ordenada los hechos más significativos de la campaña agropecuaria. Otra fuente de gran importancia para nuestro estudio han sido los informes anuales

---

<sup>25</sup> COMISIÓN MUNDIAL PARA EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO: *Nuestro Futuro Común*. Alianza Editorial. Madrid. 1988.

<sup>26</sup> Publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de 23 de agosto de 1997, en el núm. 98.

que desde 1987 ha elaborado, en un primer momento la Agencia de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía y, después, la Consejería de Medio Ambiente. Una serie completa e ininterrumpida hasta el último que hemos consultado, referido al año 2004, donde se ofrece una amplia y precisa panorámica de la situación ambiental de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y de las incidencias que las diferentes actividades, que se desarrollan en su solar, entre ellas las agrarias, tienen sobre el Medio Ambiente.

Aparte de estas fuentes documentales básicas, hemos efectuado una recopilación, lo más amplia que nos ha sido posible, de bibliografía respecto a los temas agrarios, ambientales y sobre todo, del desarrollo de las prácticas protectoras y respetuosas con el Medio Ambiente en la agricultura convencional. La búsqueda no ha sido fácil, por la escasa repercusión que el tema ha tenido, hasta ahora, en los autores e investigadores de estas materias. No obstante, hemos localizado algunos trabajos interesantes, a los que se hace referencia en nuestra exposición. También se ha utilizado abundante material extraído de las memorias anuales de las Consejerías directamente relacionadas con el asunto, la de Agricultura y Pesca y la de Medio Ambiente o del Organismo Autónomo Agencia de Medio Ambiente, antes de la creación de esta última. Las aclaraciones a pié de página van recogiendo las pertinentes referencias bibliográficas y el resto de las fuentes. Además, se han realizado cuestionarios entre los agricultores beneficiarios de las ayudas y subvenciones, conociendo la opinión, también, de otros que no han logrado la financiación solicitada para proceder a la conversión desde la agricultura convencional. Finalmente, pero no por ello significa que tenga menor importancia, mencionamos las aportaciones del Comité Andaluz de Agricultura Ecológica, que ha puesto a nuestra disposición materiales elaborados sobre el tema, del que es uno de los máximos defensores en la Comunidad Autónoma de Andalucía<sup>27</sup>. Asimismo, han servido a nuestro objetivo las numerosas jornadas organizadas sobre Agricultura Ecológica o temas relacionados, de las que reseñamos las patrocinadas por instituciones como la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Huelva y Sevilla, la Diputación Provincial de Córdoba o el Ayuntamiento de Almonte, donde hemos recopilado abundante material, aparte de la ilustración que supone las interesantes conferencias dictadas.

Con respecto al objetivo más concreto de esta investigación, además de abundar en el análisis de las Políticas Públicas, planteando el estudio de un caso concreto como

---

<sup>27</sup> En este apartado queremos destacar la interesante entrevista mantenida en el propio Cortijo del Cuarto, sede del Comité, con su Presidente, el señor Francisco Casero, que además de la ingente documentación que nos facilitó, nos ofreció información de las principales carencias del Programa Agroambiental y también de sus características más reseñables, desde la visión privilegiada de un experto que está en permanente contacto con los agricultores y ganaderos que están participando en su ejecución. Aparte de esta concreta entrevista, he tenido la suerte de coincidir en numerosos eventos relacionados con la materia, donde he podido profundizar en temas puntuales y escuchar sus orientadoras ponencias y charlas.

es el del Programa de Medidas Agroambientales, procurando aportar informaciones interesantes para la evaluación de su implementación, hemos pretendido conocer si las medidas subvencionadas desde la Unión Europea y cofinanciadas por el Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía seguirán desarrollándose en un futuro próximo, a pesar de la posible falta de financiación, o con toda probabilidad, con bastante menor importe en subvenciones que hasta ahora, y si se asentarán definitivamente entre los agricultores andaluces y, particularmente, entre los onubenses. A la hora de analizar los comportamientos observados y las opiniones efectuadas sobre los temas propuestos, debemos tener en cuenta dos factores esenciales. Por un lado, cuáles son las preferencias mostradas por los agricultores, es decir, sus valores y actitudes, su concienciación respecto a las consecuencias medioambientales que conlleva la actividad agraria desarrollada por ellos. Pero además, es necesario analizar si son conscientes de que la Política Agraria que había llevado, hasta el momento de la reforma, la Comunidad Europea no podía seguir en los mismos términos y si conocían los motivos de esa imposibilidad; es decir, las limitaciones presupuestarias y los problemas en el mercado mundial de estos productos por el excesivo proteccionismo que dispensaban las autoridades europeas a sus producciones agrícolas. Siguiendo con el conocimiento de las preferencias de los agricultores, hemos querido saber qué pensaban del posible cambio de papel que representaban las nuevas medidas, es decir, evolucionar desde el tradicional papel de productor de alimentos, a asumir una nueva función como defensor de la naturaleza, además de seguir con las anteriores.

Por otro lado, otro factor que hemos tenido en cuenta ha sido la estructura de oportunidades que se presentaba a los agricultores a la hora de aplicar el Programa de Medidas Agroambientales en sus explotaciones. Dentro del paquete de líneas de actuación complementarias a la reforma de la P.A.C. existían tres alternativas fundamentales, para compensar la disminución de rentas: el Programa de Forestación de Tierras Agrícolas, las medidas de fomento de la jubilación anticipada y las ayudas agroambientales. Para los agricultores en edades jóvenes, o de edades más avanzadas, pero sin posibilidad de transmitir las explotaciones en herencia, la segunda alternativa quedaba sin efectos prácticos, sobre todo si no contaban con otra fuente suplementaria de ingresos, debido a lo exiguo de las pensiones. Por lo que respecta a la primera, ha tenido mucha efectividad en superficies marginales donde la producción agrícola no era la idónea, o para titulares de explotaciones que tenían otros ingresos complementarios; incluso ha habido muchas personas físicas o jurídicas ajenas a la agricultura, que han adquirido tierras con la principal finalidad de beneficiarse de las subvenciones a la forestación. Por consiguiente, las ayudas agroambientales han sido, fundamentalmente, solicitadas por auténticos agricultores que han visto en ellas una manera de rentabilizar explotaciones pobres, o la forma de iniciar un verdadero tránsito hacia las prácticas respetuosas con el Medio Ambiente, procurando amortizar los costes añadidos



con el apoyo público, de modo que unas explotaciones intensivas que iban perdiendo fertilidad, cosecha tras cosecha, y por tanto, disminuían su producción, se regenerasen paulatinamente. Por supuesto, a la hora de decidirse han jugado un papel fundamental, tanto las estrategias llevadas a cabo por las Administraciones Públicas, como los discursos que han realizado los agentes sociales directamente relacionados con los agricultores, como los sindicatos agrarios, asociaciones y federaciones supraregionales e, incluso, internacionales. Las motivaciones de tipo económico, ecológico o, incluso, social también se han puesto de manifiesto a la hora de tomar una decisión y de la manera en que ésta se ha producido.

### 3. LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE LAS POLÍTICAS AMBIENTAL Y AGRARIA EN ANDALUCÍA

#### 3.1. Introducción.

La planificación, entendida como instrumento a través del cual la Administración Pública, sopesa, teóricamente, los efectos que una determinada acción política puede acarrear sobre el conjunto de las relaciones y de los intereses que rigen una sociedad, es una técnica relativamente reciente, que empieza a desarrollarse de manera más generalizada en los albores del siglo pasado.

“La práctica de la planificación, en el sentido actual, empezó en las primeras décadas de este siglo. Pero para encontrar sus raíces ideológicas debemos remontarnos a los primeros años del siglo XIX, a los trabajos de Henri de Saint-Simon y Auguste Comte, en los que por primera vez tomó forma la idea de una ciencia que trabaja al servicio de la humanidad”<sup>28</sup>.

El Estatuto de Autonomía de Andalucía, promulgado mediante la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre<sup>29</sup>, dispone en su artículo 12, apartado 5, como uno de los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma: “El fomento de la calidad de vida del pueblo andaluz, mediante la protección de la naturaleza y del medio ambiente, y el desarrollo de los equipamientos sociales, con especial atención al medio rural”. Por lo tanto, Andalucía no ha estado al margen de la mayor sen-

<sup>28</sup> FRIEDMAN, J.: *Planificación en el ámbito público*. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid. 1991. Pág. 37.

<sup>29</sup> La Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, mediante la que se aprueba el Estatuto de Autonomía para Andalucía fue publicada en el BOJA núm. 2, de 1 de febrero de 1982.

sibilidad general hacia las cuestiones medioambientales. La toma de conciencia, sobre la necesidad de conciliar un uso adecuado del patrimonio natural con las acciones tendentes a la mejora continua de las condiciones de vida de los ciudadanos, está calando hondo entre amplias capas de la población española, tras varios años en que las medidas para sensibilizarse sobre estos aspectos han constituido un objetivo de primer orden de los gobiernos e instituciones. La conservación de la naturaleza y los problemas del Medio Ambiente se han incorporado así a cualquier acción que intente mejorar o incrementar las condiciones de bienestar de la población de un determinado territorio.

Este ha sido uno de esos escasos temas que ha logrado el acuerdo de muchos sectores de la sociedad, puesto que tiene uno de los principales puntos sobre los que se apoya cualquier demanda social, a la hora de acceder a la agenda de los poderes públicos, que es afectar a casi todos negativamente, y a muy pocos positivamente, como pueden ser las grandes empresas multinacionales e, incluso para éstas, también habría que considerar ciertos aspectos negativos. De manera que ha sido un asunto apoyado por sectores influyentes, con capacidad de formar opinión pública e interesados en presentarse como defensores del patrimonio natural común. Se cumple aquí lo que Joan SUBIRATS señala en su obra *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*:

“El tránsito al programa o agenda precisa de la intervención de aquellos que tienen cierta influencia en la formación del mismo (‘agenda setters’). Así, los grupos organizados representativos de intereses sociales, los partidos políticos, los sectores influyentes del aparato burocrático, los ‘creadores’ de opinión, las acciones de protesta de los sectores afectados por la posible actuación, la opinión informada, etc., pueden, todos ellos, intervenir en ese tránsito delicado entre surgimiento de la cuestión y ‘encaramamiento’ al programa o agenda de actuación pública”<sup>30</sup>.

Como hemos visto, ya en el Estatuto de Autonomía de 1981 se muestra la preocupación por los aspectos medioambientales. Posteriormente, en 1984, con la creación de la Agencia de Medio Ambiente<sup>31</sup>, primer organismo de estas características creado en todo el territorio español, la Junta de Andalucía se dota de una

<sup>30</sup> SUBIRATS, J.: *Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la Administración*. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid. 1994. Págs. 54 y 55.

<sup>31</sup> La Ley 6/1984, de 12 de junio, del Gobierno andaluz, crea la Agencia de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía como organismo autónomo de carácter administrativo, adscrito a la Consejería de Presidencia, con la intención de dar unidad de gestión a la acción ambiental en su ámbito competencial, mediante un instrumento de derecho público, dotado de personalidad jurídica propia, con autonomía administrativa y financiera para el cumplimiento de su finalidad. Esta Ley fue publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía núm. 60, de 19 de junio de 1984, y en el Boletín Oficial del Estado núm. 155, de 29 de junio del mismo año.

autoridad en esta materia que ha venido implementando, desde su creación, diversos planes, programas, normativas..., para corregir y prevenir los desequilibrios existentes en el Medio Ambiente andaluz. Más tarde la Consejería<sup>32</sup> nacida para abordar estos temas, a principios de la década de los noventa, con carácter específico, conlleva la voluntad política de establecer un marco global de actuaciones de manera coordinada y planificada<sup>33</sup>. De esta forma, se pretende posibilitar una mejor asignación de recursos, un efecto sinérgico de las realizaciones acometidas y unos incentivos para el conjunto de la sociedad andaluza, cuya colaboración en los temas medioambientales es imprescindible<sup>34</sup>.

Por cuanto a la planificación se refiere el Estatuto de Autonomía hace una expresa mención del término en relación a la actividad económica de Andalucía, en general, en su artículo 18, apartado 1, 1<sup>o</sup><sup>35</sup>.

Una buena parte de la actuación pública se formula hoy día a través de diversos instrumentos de planificación. La denominación de plan se atribuye a una gran cantidad de acciones que la Administración Pública lleva a cabo en los más diversos ámbitos. En cambio, a los fines de este trabajo interesa delimitar nítidamente el contenido de dichos instrumentos para seleccionar los que hagan referencia, fundamentalmente, a los aspectos relacionados con los temas agrario y ambiental. Un primer calificativo que nos permitirá reducir el campo de análisis es el de plani-

<sup>32</sup> Por medio del Decreto del Presidente 148/1994, de 2 de agosto, sobre reestructuración de Consejerías, se procede a una nueva organización de las Consejerías que conformaban el Gobierno de Andalucía, apareciendo la Consejería de Medio Ambiente con autonomía con respeto a la de Cultura, con la que había surgido con nivel de sección presupuestaria en 1990. El Decreto 148/1994, fue publicado en el BOJA núm. 121, de 3 de agosto.

<sup>33</sup> El Decreto 148/1994, anteriormente citado, establece en su artículo noveno:

“1. Corresponde a la Consejería de Medio Ambiente la superior dirección de las competencias en materia de medio ambiente y las encomendadas actualmente a la Dirección General de Desarrollo Forestal.

2. Queda adscrita a la Consejería de Medio Ambiente la Agencia de Medio Ambiente”.

<sup>34</sup> Por medio del Decreto 156/1994, de 10 de agosto, de la Consejería de Medio Ambiente, publicado en el BOJA núm. 139, de 6 de septiembre del mismo año, se regula la estructura orgánica de la Consejería, contemplándose en el artículo 5 el órgano rector de la planificación ambiental.

“Artículo 5. De la Dirección General de Planificación y Participación.

La Dirección General de Planificación y Participación desempeñará las siguientes funciones: la dotación, operación y mantenimiento del sistema de información ambiental; la elaboración de planes y programas generales de la Consejería y de la Agencia de Medio Ambiente y, en especial, los planes de ordenación de los recursos naturales; el seguimiento de las políticas de la Unión Europea correspondientes al ámbito de actuación de la Consejería; la colaboración con las entidades universitarias y científicas para la promoción de la investigación; la promoción de la educación ambiental en colaboración con otras Consejerías; la producción de estadísticas ambientales; la gestión de programas de formación y el diseño de proyectos de cooperación internacional; la relación con las organizaciones sociales representativas de carácter medioambiental y el diseño de las líneas de apoyo a las iniciativas sociales de interés en el ámbito de competencias de la Consejería”.

<sup>35</sup> “Corresponde a la Comunidad Autónoma Andaluza, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general y la política monetaria del Estado y en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y 149, 1, 11 y 13, de la Constitución, la competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 1º. Fomento y planificación de la actividad económica en Andalucía”.

ficación territorial, es decir, la actuación que se encamina a medir espacialmente las consecuencias de las medidas y objetivos propuestos y articula como punto de referencia un modelo de ordenación del territorio y distribución de sus elementos. Por otro lado, cabe centrar el análisis en los instrumentos que contienen alusiones expresas a aspectos medioambientales o agrarios, proponiendo fines concretos, bien parciales o bien globales, que afecten a la formulación de políticas que tengan uno o dos de esos caracteres, sobre todo, si tenemos en cuenta que ambos están estrechamente relacionados. Finalmente, del análisis habría que eliminar aquellos planes y programas que tuvieran un carácter eminentemente sectorial, aunque habría que ser muy cuidadoso, pues los efectos colaterales de algunos de ellos, probablemente, incidirían en los aspectos que nos interesa analizar y la subjetividad que introduce todo investigador en su área de estudio podría ser causa del fracaso del mismo.

“El instrumento de la observación era en si mismo un elemento perturbador, y lo que no podía ser observado ‘tal como realmente era’ sólo podía interpretarse según las leyes de la probabilidad. Este descubrimiento, rápidamente se abrió paso en las ciencias sociales, como el principio de incertidumbre. Típicamente, se aplicó a la investigación a una micro-escala, donde la presencia del investigador llegó a considerarse como una posible ‘causa’ del comportamiento observado”<sup>36</sup>.

Como base para el desarrollo de las actividades humanas, vamos a analizar la planificación territorial, comenzando por mencionar su incardinación dentro del proyecto económico de la región. Dentro del Plan Económico para Andalucía 1984-1986<sup>37</sup> se encuentra un programa específico para la Ordenación del Territorio y el Medio Ambiente que se realiza a partir del diagnóstico siguiente: “La gravedad de los problemas socioeconómicos en Andalucía sólo puede entenderse correctamente, a través de su dimensión espacial. Las disparidades intrarregionales existentes en cuanto a distribución de la población, niveles de actividad económica, generación de empleo y de bienestar social, así como el deterioro de los recursos, son mucho más profundas que los que se dan entre Andalucía y el resto de las Comunidades Autónomas”.

En cuanto a la cuestión medioambiental, se hace expresa referencia a la falta de una verdadera Política de Medio Ambiente que se integre e interactúe de manera horizontal con el resto de las políticas y, especialmente, con la de Ordenación del Territorio. También se cita la explotación indiscriminada de los recursos na-

<sup>36</sup> SUBIRATS, J.: *Op. Cit.* Pág. 336.

<sup>37</sup> La Ley 7/1984, de 13 de junio, del Plan Económico para Andalucía 1984-1986, se publicó en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía núm. 60, de 19 de junio.

turales, la escasez de superficie forestal, la protección de la flora y la fauna, la contaminación de aguas continentales, subterráneas y marítimas y, la polución atmosférica que se presenta, especialmente, en algunas de nuestras urbes. En base a este análisis de la situación, el Plan Económico se plantea una serie de objetivos que pueden resumirse en los que se enuncian:

- a) Mejorar el conocimiento sobre los recursos naturales de la región, fomentando la concienciación de los ciudadanos respecto a su conservación y adecuada utilización.
- b) Incorporar el análisis del impacto ambiental en la evaluación de los proyectos industriales, agrícolas, turísticos o urbanos, para frenar los procesos de contaminación, erosión y desertificación.
- c) Mantener y mejorar los ecosistemas regionales.

Para alcanzar estas metas, se proponen una serie de medidas que deben colaborar a su logro, las cuales son de diversa índole, a saber:

A. De carácter institucional:

- a) Creación de la Agencia del Medio Ambiente como organismo autónomo de la Junta de Andalucía con competencias específicas en la materia.

B. Para la mejora del conocimiento sobre los recursos naturales:

- a) Realizar un inventario de los mismos.
- b) Elaborar catálogos provinciales de los espacios protegibles.
- c) Realizar estudios de los procesos de desertización y erosión del suelo andaluz.
- d) Analizar el impacto de los asentamientos turísticos sobre las zonas costeras.

C. Tendentes a frenar los procesos de contaminación, erosión y desertización:

- a) Plan de saneamiento integral de la atmósfera de Huelva y reducción de los niveles de emisión de contaminantes en otras zonas.
- b) Establecer mecanismos de control de los procesos de erosión y desertización.
- c) Inventariar los focos de contaminación atmosférica y de impacto ambiental.
- d) Realizar un programa de prevención de la contaminación mediante instalación y/o adecuación de una red de vigilancia y de sistemas de alerta.
- e) Elaborar un Plan Director de gestión de los residuos, con atención especial a los urbanos.

#### D. Dirigidas al mantenimiento y mejora de los ecosistemas regionales:

- a) Establecer una red de espacios naturales protegidos.
- b) Elaborar planes especiales provinciales de protección del Medio Físico.
- c) Establecer un plan de repoblación forestal.

#### E. Otras actuaciones:

- a) Incorporar el análisis de impacto ambiental en la evaluación de los proyectos.
- b) Fomentar la conciencia ciudadana respecto a la conservación y correcto uso de los recursos naturales. Por ejemplo, con programas específicos como los de potenciación de sistemas de reducción del consumo de agua y otros.

Siguiendo con la importancia que tiene la planificación territorial para el ámbito medioambiental hay que resaltar que la Ley 1/1994, de 11 de enero, regula la Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía<sup>38</sup>, teniendo como primera finalidad general establecer un marco legal para el desarrollo de los instrumentos de planificación que posibiliten la definición del esquema autonómico a escala regional y subregional, contribuyendo a la cohesión e integración de la Comunidad Autónoma y a su crecimiento equilibrado. Como objetivos específicos se señalan “la distribución geográfica racional de los usos del suelo y de las actividades, armonizada con el desarrollo socioeconómico, las potencialidades existentes en el territorio y la protección de la naturaleza y del patrimonio histórico y cultural”. La responsabilidad de llevar a cabo estas medidas recae en la Consejería de Obras Públicas y Transportes, a través, esencialmente, de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo. La Ley establece dos herramientas básicas de planificación:

- El instrumento planificador marco, el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.
- Los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, para el establecimiento de la planificación a esta escala.

Asimismo, dentro de los instrumentos de planificación con los que cuentan las Administraciones Públicas cobra una relevancia creciente en estos últimos años el planeamiento municipal. Éste, es la herramienta básica de ordenación integral del territorio, procurando una asignación racional de las actividades que se llevan a cabo dentro del mismo. En cuanto a los asuntos de carácter ambiental que

---

<sup>38</sup> Publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, en el núm. 8, de 22 de enero de 1994.

tienen cabida dentro de los planeamientos municipales, hemos de señalar que, en general, al constituir una ordenación de los usos del suelo, en todo el territorio municipal, se afecta al aspecto medioambiental puesto que se toman decisiones que repercuten sobre las clases de suelo, las intensidades de uso, las compatibilidades y limitaciones de unos con otros, la distribución de los espacios y, el reparto entre éstos de las diferentes actividades. En concreto, nos referimos a la diferenciación entre suelo urbano y no urbanizable, por su destino a utilizaciones de tipo agrícola, forestal, industrial, de espacios naturales u otros. Dentro de cada uno de ellos, los planes pueden establecer diferentes limitaciones o compatibilidades, regulando, incluso, medidas especiales de protección.

En cuanto a temas específicamente ambientales que tienen cabida dentro del planeamiento municipal hay que citar las medidas que se adoptan en su marco para la corrección de los vertidos urbanos, la localización de vertederos de residuos sólidos, las condiciones para la puesta en marcha de actividades contaminantes, o la consolidación de infraestructuras en las zonas de poblamiento. Es necesario mencionar, por su trascendencia medioambiental, la programación de actuaciones para la consecución y ubicación de las zonas verdes y la ordenación de los diferentes espacios dedicados a actividades al aire libre. La dotación de estos espacios va a marcar, en buena medida, la calidad de vida de las poblaciones.

Debido a la pluralidad de municipios y de ideologías que rigen los destinos de cada uno de ellos, además de los diferentes niveles de recursos con los que cuentan unos y otros, todavía se encuentran algunos sin planeamiento general. Por tanto, y ante la obligación de coordinar y unificar criterios en la Política Urbánística de Andalucía surgió la necesidad de impulsar iniciativas de planeamiento supramunicipal de carácter estratégico. De esta manera, se han aprobado algunos, y otros han comenzado su tramitación, también en cumplimiento del P.E.A. 1984-1986, mencionado más arriba, y de otros posteriores.

Dentro de lo que podría considerarse como la teoría de la planificación ambiental y agraria, se entiende como fundamental su integración en los diferentes niveles educativos, avanzando en la formación del profesorado, así como en los programas de formación ocupacional orientados al empleo en actividades medioambientales y agrarias con vocación conservacionista. Asimismo, es importante la formación de los profesionales de los medios de comunicación, por su influencia directa en un amplio sector de la población. En definitiva, se trata de elaborar una estrategia a nivel nacional de educación en estos ámbitos, elaborada con la

participación de todos los sectores implicados<sup>39</sup>. Para ello, deben potenciarse las estructuras asociativas como marco de participación, estableciendo cauces adecuados entre la Administración y otras organizaciones (de productores, de consumidores, de comerciantes, de carácter no gubernamental). La distribución de información desde las Administraciones Públicas es una necesidad básica para la activa participación ciudadana.

### 3.2. Antecedentes.

El conjunto de la Política Agraria tiene una evidente implicación en la situación medioambiental de cualquier unidad físico-política en la que se desarrolle. Desde ella se puede afectar a la distribución general de los usos del territorio y a la manera e intensidad con que se utilizan recursos naturales básicos como el agua o el suelo. En realidad, la ligazón entre políticas agrarias y ambientales, hace que sea imposible trazar una línea de separación nítida entre ambas. La regulación de precios y mercados, por ejemplo, incide inmediatamente sobre los cambios en los tipos de cultivos, las formas de producción, la utilización de productos agroquímicos, y otras cuestiones que tienen, asimismo, una gran trascendencia ambiental. Por tanto, podemos concluir que hay un cierto número de políticas y líneas de intervención agraria cuya puesta en marcha, por su carácter estructural, tiene una importante repercusión sobre el estado medioambiental.

“El reto de las políticas estructurales es asegurar que el desarrollo económico es reproducible, en el sentido de que no agota los recursos no renovables. Actualmente, se exige que todos los grandes proyectos propuestos contengan una evaluación de los costes y los beneficios, incluidos los que están relacionados con el medio ambiente. La Comisión se ha comprometido a elaborar indicadores y técnicas de evaluación para poder predecir y seguir mejor la repercusión de las medidas estructurales en el medio ambiente.

Desde la Comunicación sobre *La Política de Cohesión y el Medio Ambiente* (1995), se han realizado progresos en la aplicación de las medidas destinadas a aumentar el peso del medio ambiente en las medidas de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión. La mitad del gasto del

---

<sup>39</sup> “La educación infantil y juvenil es uno de los procesos educativos más relevantes, ya que es en estos niveles donde se consigue un más amplio desarrollo integral. Por ello, desde la Consejería de Gobernación y la Consejería de Educación y Ciencia se han impulsado la puesta en marcha de programas educativos que favorezcan cambios en las actitudes y comportamientos individuales, para fomentar en nuestros niños y jóvenes un consumo solidario y responsable para la mejora del Medio Ambiente”.

CONSEJERÍA DE GOBERNACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *El Medio Ambiente*. Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía. Sevilla. 2000. Pág. 7.





Fotografía 1. Eucaliptal del Andévalo onubense.

Fondo de Cohesión se dedicará a proyectos relacionados con el medio ambiente y, en sus directrices sobre los nuevos programas del Objetivo 2 (1997/1999), la Comisión ha destacado el medio ambiente entre las principales prioridades”<sup>40</sup>.

Entre estas políticas de carácter estructural podemos mencionar como primeros hitos, que podrían considerarse como iniciales intentos planificadores, las Comarcas de Reforma Agraria, los planes de transformación de los regadíos agrícolas y, fundamentalmente, el Plan Forestal Andaluz<sup>41</sup>, como instrumentos claves de los que se ha dotado la Política Agraria y Ambiental de la Comunidad Autónoma de Andalucía en los últimos años. En conjunto, permiten dibujar una imagen del sector agrario a medio plazo (los dos primeros instrumentos citados) y a largo plazo (el Plan Forestal), inexistente en épocas anteriores.

<sup>40</sup> SECRETARÍA DE ESTADO DE PRESUPUESTOS Y GASTOS DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *La Programación Regional y sus Instrumentos. Informe Anual 1996*. Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid. 1997. Pág. 116.

<sup>41</sup> Fue aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 7 de febrero de 1989. Y el Pleno del Parlamento de Andalucía, en la sesión celebrada los días 14 y 15 de noviembre de 1989, ratificó el Plan Forestal Andaluz, que constituye un detenido análisis y diagnóstico de la realidad forestal de la Comunidad Autónoma y supuso la institucionalización de una nueva concepción del monte mediterráneo y un giro sustancial en la Política Forestal andaluza, al contemplar una nueva estrategia forestal basada en la constatación de que la múltiple funcionalidad de nuestros montes debe permitir compatibilizar la conservación y mejora de sus funciones ecológicas y la generación de bienes y servicios necesarios para el conjunto de la sociedad.



Fotografía 2. Plantones de quercíneas para forestación. Carmona

En relación con los objetivos y consecuencias medioambientales de cada una de estas intervenciones, debe destacarse una serie de consideraciones: el Plan Forestal, como ya ha quedado demostrado, es probablemente, el instrumento con mayor contenido explícito de carácter medioambiental. Su puesta en práctica ha supuesto una transformación clave y decisiva que abarcará el 50% de la superficie de la región, con criterios de gestión forestal que incorporan, en primer plano, planteamientos de indudables consecuencias para el Medio Ambiente. Citaremos a título de ejemplo la lucha contra la erosión, la conservación de ecosistemas de alto valor natural, la restauración y repoblación forestal orientadas a la recuperación del bosque mediterráneo o la eliminación de áreas de agricultura marginal sin rendimientos apreciables para sus practicantes. Por otro lado, se observará una especial repercusión sobre algunas zonas o comarcas, donde sus actuaciones pueden significar una profunda renovación no sólo de las condiciones ambientales sino también de la base económica y territorial, por ejemplo, en zonas de modernas repoblaciones con especies exóticas que se reconvierten en bosque tradicional mediterráneo<sup>42</sup>; las actuaciones silvícolas

---

<sup>42</sup> “El impacto ambiental de las grandes repoblaciones de eucaliptos ha sido notable por el paulatino empobrecimiento de la diversidad biológica, ya que tanto especies animales como vegetales no encuentran el cobijo adecuado en plantaciones monoespecíficas. Por suerte, actualmente se inicia una tímida regresión del eucaliptal, ya que las superficies taladas no se reponen, porque la materia prima se trae de Uruguay, a precios más competitivos, a pesar de que atraviesan el océano. La reconversión forestal del Andévalo se orienta a las plantaciones de encinas y alcornoques y, en menor medida pinos, favorecidos por subvenciones públicas”.

sobre extensiones de matorral degradado, que se transforman en masas arbóreas; o la recuperación forestal de terrenos ocupados, hasta ahora, por la agricultura, como consecuencia de los excedentes agrícolas y la reforma de la Política Agraria Comunitaria.

Las actuaciones comarcales de Reforma Agraria y los planes de modernización de regadíos han tenido, también, una importante sustancia de carácter ambiental, aún cuando sus objetivos en este sentido no han sido tan explícitos como los del ejemplo anterior. La adecuación del uso del suelo a su potencialidad productiva, objetivo específico de las actuaciones de Reforma Agraria, debe implicar, más allá de su justificación económica y social, la racionalización del uso del suelo, considerando factores ecológicos, de mantenimiento de la fertilidad de la tierra, lucha contra la erosión, etc.

De la misma manera, la mejora de riegos dentro de las actuaciones comarcales y, en general, en los Planes de Transformación y Modernización de Regadíos, permite afrontar los problemas relativos a la utilización del agua. Hay que tomar en consideración que el sector agrario andaluz es el mayor consumidor regional de recursos hídricos y, a la vez, se caracteriza por un manejo ineficiente o incluso despilfarrador de los mismos.

“Como el suelo, el agua es otro de los insumos básicos y tradicionales de la agricultura cuya escasez se deja sentir en la medida en que crece el consumo, particularmente en el riego. [...] A estos objetivos (reducir el consumo, administrar el recurso, mejorar la calidad) se asocian prácticas relativas a la mejora de los sistemas y prácticas de riego, a la reutilización de aguas residuales debidamente tratadas y a la introducción de cultivos y sistemas de cultivo menos exigentes en recursos hídricos”<sup>43</sup>.

---

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

<sup>43</sup> COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS AGRÓNOMOS DE CENTRO Y CANARIAS: *Manual de Prácticas y Actuaciones Agroambientales*. Editorial Agrícola Española, S. A. y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1996. Pág. 57.

“La importancia de las producciones de regadío, en la agricultura mediterránea, unida a la escasa pluviometría, hacen necesaria la utilización racional de los recursos hídricos disponibles y un conocimiento satisfactorio de las pérdidas de agua que se originan en la práctica del riego. Particular interés tiene la utilización de unos sistemas adecuados que eviten la erosión del suelo. [...] Los métodos de riego deberán considerarlos y las técnicas de diseño de instalaciones y aplicación del agua evitarán que se produzcan pérdidas de suelo. [...] Las medidas de conservación a adoptar en los terrenos expuestos al riego deberán tener como doble objetivo reducir las pérdidas de agua y disminuir el arrastre de suelo y deterioro de su estructura. [...] Se debe controlar el caudal y el tiempo de permanencia del flujo para reducir la escorrentía al mínimo”.

*Ibidem*. Pág. 79.

Entre los objetivos expresos de los Planes se citan aspectos tales como la optimización y racionalización del uso del suelo y, la evaluación de las disponibilidades o la protección cualitativa y cuantitativa de los recursos hídricos.

Aparte de los principales ejes de actuación de la Política Agraria de la Comunidad Autónoma citados, han existido o existen, desde finales de los años ochenta y principios de los noventa, otras líneas de intervención, normalmente vinculadas al desarrollo de políticas estructurales de la Unión Europea, que han incidido de manera específica sobre sectores o aspectos de interés regional. Además, muchas de estas líneas de actuación han tenido, explícitamente o no, un contenido ambiental muy notable.

La primera que podemos mencionar es la acción común en zonas desfavorecidas cuyo principal punto de incidencia es el desarrollo rural, que se financia a través de los fondos comunitarios, en concreto el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, y cuyo régimen se reguló por el Reglamento 1.118/1988<sup>44</sup>. Las ayudas implementadas dentro de la acción común se refieren a un amplio abanico de medidas relacionadas con diversos aspectos del desarrollo rural como mejora de explotaciones agrarias, infraestructuras o servicios, por ejemplo. En cuanto al interés ambiental, se pueden reseñar las siguientes, por su colaboración en esta materia:

- Lucha contra la erosión (acondicionamiento de arroyos y barrancos, regeneración de riberas, construcción de banales, pequeñas presas, diques, muros de intervención, cortavientos).
- La mejora forestal (repoblaciones forestales, mejora de montes degradados).
- Mejora de suelos.
- Mejora de regadíos.

En global, durante el año 1989, la inversión total efectuada dentro del marco de acción común fue de 3.115 millones de pesetas, contando con una cofinanciación comunitaria del 46%, donde también se incluyen las aportaciones del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y de las ayudas contra los incendios forestales reguladas por el Reglamento C.E.E. 3.529/1986<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> Reglamento C.E.E. 1.118/1988, del Consejo de 25 de abril, por el que se establece una acción común específica para promoción del desarrollo agrario en determinadas regiones de España. Fue publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas núm. 107, serie L, de 28 de abril de 1988, página 3.

<sup>45</sup> Reglamento C.E.E. 3.529/1986, del Consejo de 17 de noviembre, relativo a la protección de los bosques en la Comunidad contra los incendios. Fue publicado en el D.O.C.E. núm. 326, serie L, de 21 de noviembre del mismo año, página 5.

Otra línea de actuación destacable es la retirada de tierras de la producción, por lo que respecta a los cultivos herbáceos. En principio, aunque el fundamental objetivo está basado en razones meramente económicas, debido al intento de reducir los excedentes agrícolas para no tener que sostener los precios de manera artificial –“de los 26.000 millones de ecus que destinó la Comunidad Europea en 1988 a la agricultura se pasó a 36.000 millones en 1992”<sup>46</sup>–, su efecto se nota, también, en el aspecto medioambiental. La base legislativa es el Reglamento C.E.E. 1.094/1988<sup>47</sup>, relativo a la retirada de tierras de la producción y a la extensificación y reconversión de la producción, adaptada a nivel estatal mediante el Real Decreto 1435/1988<sup>48</sup>. Las subvenciones se concretan a través de un compromiso de cesar en la actividad productiva durante un mínimo de cinco años.

El Reglamento comunitario determina ciertos criterios por los que se desaconseja el abandono o la reducción de la producción, especialmente cuando la aplicación de estas medidas pueda provocar degradación física del suelo o riesgo de incendios. Aparte de las implicaciones estrictamente medioambientales, también se consideran excepcionables del régimen de abandono las regiones o áreas agrícolas con problemas de despoblamiento y, en especial, en el caso español, con graves problemas socioeconómicos (altos índices de paro, empleo sumergido a gran escala, predominio de rentas agrarias escasas y otros). La aplicación de estos criterios ha determinado la exclusión de la mayor parte de las comarcas de la Depresión del Guadalquivir.

Desde la perspectiva ambiental son de especial interés las precauciones relativas a la conservación del suelo y la vegetación durante el período de abandono comprometido:

- La prohibición de utilizar productos fitosanitarios y la restricción del uso de abonos (incluidos, en este caso, los desechos orgánicos) al exclusivo fin de mantener la fertilidad y estabilidad de los suelos.
- La obligación de mantener una cobertura vegetal adecuada para prevenir la erosión y la lixiviación de los suelos.
- Garantizar el mantenimiento de la cobertura arbórea preexistente (hileras de setos, de árboles, etc.).

---

<sup>46</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Nuestro futuro agrario*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 1993. Pág. 14.

<sup>47</sup> Reglamento C.E.E. 1.094/1988, del Consejo de 25 de abril, que modifica los Reglamentos C.E.E. 797/1985, y C.E.E. 1.760/1987, en lo que concierne a la retirada de tierras agrícolas y a la extensificación y reconversión de la producción. Fue publicado en el D.O.C.E. núm. 284, serie L, de 19 de octubre de 1988, página 66.

<sup>48</sup> El Real Decreto 1435/1988, de 25 de noviembre, por el que se regula el régimen de ayudas destinado a fomentar la retirada de tierras de la producción, fue publicado en el BOE núm. 290, de 3 de diciembre del mismo año.



Hay que reconocer la incidencia de estas medidas en el Medio Ambiente, fundamentalmente, si tenemos presente el problema de las numerosas áreas marginales de cultivo que existen en la Comunidad Autónoma, donde se produce una clara inadecuación agronómica entre las potencialidades del terreno y su utilización provocando graves situaciones de erosión de los suelos. Por lo que respecta a los usos de las tierras que se dejan de cultivar, las alternativas se resumen en las siguientes: repoblación forestal, barbechos (con la posibilidad de rotación) y producción de determinadas leguminosas (garbanzos o lentejas), o bien, la dedicación a otras finalidades no relacionadas con la producción agraria. Las solicitudes presentadas por agricultores para acogerse a estas subvenciones fueron 56 en toda Andalucía, durante 1989.

A continuación, haremos referencia a otra línea de intervención en la Política Agraria con evidentes repercusiones ambientales. Se trata de la ordenación y mejora de las explotaciones ganaderas extensivas. Desde 1984 entra en vigor el Plan Nacional de Ordenación y Mejora de las Explotaciones Ganaderas Extensivas, en virtud del Real Decreto 1552/1984<sup>49</sup>, quedando integrado, a partir de 1988, dentro del marco legal más amplio que estableció el Real Decreto 808/1987, sobre mejora de la eficacia de las estructuras agrarias<sup>50</sup>.

Es incuestionable la enorme trascendencia de esta política sectorial de ayudas al mundo ganadero desde la óptica ambiental, ya que la mayoría de los espacios naturales andaluces se sostienen sobre unas actividades forestales, por una parte, y de ganadería extensiva, por otra. Dichas actividades tradicionales y ligadas a las características del terreno estuvieron inmersas en una profunda crisis que ha conllevado la penuria socioeconómica de las zonas donde más se daban y, también, la degradación de ecosistemas maduros basados en la integración silvopastoril, en las denominadas dehesas, con una importante preponderancia de las razas de ganado autóctono. Con estas medidas se ha paliado, en cierto modo, la decadencia en que habían entrado estas actividades.

Destacable por su importancia ecológica son los cultivos leñosos, de olivar y viñedo, al tener un ciclo agrario de mayor valor, por la espera para la obtención de frutos y al permanecer las modificaciones del paisaje agrario durante más de un año, además de ocupar un espacio físico importante en el solar andaluz. Pues

---

<sup>49</sup> El Real Decreto 1552/1984, de 1 de agosto, por el que se establece el programa nacional de ordenación y mejora de las explotaciones ganaderas extensivas, fue publicado en el BOE núm. 213, de 5 de septiembre del mismo año.

<sup>50</sup> El Real Decreto 808/1987, de 19 de junio, por el que se establece un sistema de ayudas para la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias, fue publicado en el BOE núm. 152, de 26 de junio del mismo año.

bien, la reconversión y reestructuración de cultivos leñosos, olivar y viñedo ha sido objeto de una línea específica de actuación por parte de las autoridades comunitarias. Los olivares, los almendrales y los cultivos de cítricos se agrupan en bosques extensos que protegen mejor los suelos y son consustanciales al paisaje típico regional y, asimismo, importantes reservas de recursos vivos por la diversidad florística y faunística que albergan. Por estas razones, las actuaciones relativas a la reconversión o reestructuración de los cultivos leñosos tienen un interés extraordinario desde el punto de vista ambiental. Dentro de esta línea, el Programa de Reestructuración y Reconversión del Olivar es, obviamente, el más importante. Su vigencia se extendió hasta 1986, afectando su aplicación a unas 67.000 hectáreas, de las cuales, algo más de 26.000 se han reconvertido hacia otras alternativas de producción, principalmente, forestales y ganaderas. No obstante, y de ahí la importancia de este cultivo en Andalucía, la superficie beneficiada del Plan sólo representa un 5% de la total que el olivar ocupa en la región. Córdoba es la provincia con más incidencia de reconversión y, Sevilla y Jaén de reestructuración con puesta en riego, aumento de densidades y otras acciones de mejora.

Las disposiciones relativas a la reconversión y reestructuración del cultivo de viñedos son, en este período, fundamentalmente, el Reglamento C.E.E. 388/1988<sup>51</sup>, relativo a la reestructuración en el marco de operaciones colectivas, y el Reglamento 1.442/1988<sup>52</sup>, sobre concesión para las campañas vitivinícolas 1988-1989 a 1995-1996 de primas por abandono definitivo de superficies vitícolas. Al igual que en el caso de los herbáceos, estos reglamentos responden a finalidades puramente económicas de reducción del gasto presupuestario en agricultura, mediante el control de la sobreproducción, aunque su puesta en práctica puede tener efectos ambientales indirectos de cierta entidad, sobre todo en lo que se refiere al abandono de cultivos. En la Comunidad Autónoma andaluza, estas medidas han significado impactos ambientales positivos en zonas como los viñedos de las sierras prelitorales mediterráneas, donde se habían hecho plantaciones en suelos de gran inestabilidad y fuerte riesgo de erosión.

Por último, hablaremos de la indemnización compensatoria, línea de intervención específica, regulada a nivel comunitario por el Reglamento C.E.E.

---

<sup>51</sup> Reglamento C.E.E. 388/1988, del Consejo de 8 de febrero, por el que se modifica el Reglamento C.E.E. 458/1980, relativo a la reestructuración del viñedo en el marco de operaciones colectivas. Fue publicado en el D.O.C.E. núm. 39, serie L, de 12 de febrero de 1988, página 1.

<sup>52</sup> Reglamento C.E.E. 1.442/1988, del Consejo de 24 de mayo, sobre la concesión para las campañas vitivinícolas de 1988/1989 a 1995/1996, de primas por abandono definitivo de superficies vitícolas. Fue publicado en el D.O.C.E. núm. 132, serie L, de 28 de mayo de 1988, página 3.

797/1985<sup>53</sup>, sobre mejora de la eficacia de las estructuras agrarias, en beneficio de las zonas de agricultura de montaña y desfavorecidas. A escala nacional, su aplicación está regulada por el Real Decreto 327/1989<sup>54</sup>. La finalidad de estas disposiciones es la de mantener la población y las actividades económicas agrícolas y ganaderas en zonas con limitaciones naturales permanentes por fuertes pendientes, elevadas altitudes o suelos poco fértiles, además de una circunstancia común a todas estas zonas como es el gran despoblamiento. Circunstancia, que por otra parte, no es exclusiva de la Comunidad Autónoma de Andalucía, ya que se da en otras regiones españolas y de la Unión Europea, debido al éxodo rural generalizado hacia los nuevos centros de la actividad económica que constituyeron las emergentes ciudades, desde comienzos del siglo XX en la Europa más desarrollada y a partir de los años cincuenta en España. Como ejemplo de éxodo rural andaluz citaremos el producido en la comarca granadina de las Alpujarras que “entre 1960 y 1975, vio disminuir su población a un ritmo sostenido del 3,7% medio anual, que constituye el mayor éxodo entre las comarcas del sur de España”<sup>55</sup>.

La percepción de la indemnización compensatoria está supeditada, entre otros requisitos, a encontrarse dentro de la delimitación de zona desfavorecida, a la dedicación de la explotación a cultivos agrícolas o forestales no maderables y al mantenimiento de un número mínimo de cabezas de ganado mayor. Por otra parte, el beneficiario tenía que comprometerse a sostener la actividad, por lo menos, durante cinco años. A pesar de que la indemnización compensatoria no establece requisitos específicamente relacionados con el Medio Ambiente, por contraposición a otras de las medidas que hemos expuesto someramente en este apartado, sí que afecta, muy especialmente, a poblaciones que viven dentro o en el entorno de espacios naturales protegidos. Sería fundamental el éxito de esta medida para evitar la despoblación de estas regiones, ya que ello conllevaría el deterioro de las producciones y, por consecuencia de la falta de estímulos económicos, el abandono de los cuidados medioambientales necesarios para el mantenimiento de estos espacios de alto valor natural y de su función como ejemplo de ecosistemas no degradados.

---

<sup>53</sup> Reglamento 797/1985, del Consejo de 12 de marzo, relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias. Fue publicado en el D.O.C.E. núm. 93, serie L, de 30 de marzo del mismo año, página 1.

<sup>54</sup> El Real Decreto 327/1989, de 3 de abril, por el que se regula la indemnización compensatoria en determinadas zonas desfavorecidas para el año 1989, fue publicado en el BOE núm. 80, de 4 de abril del mismo año.

<sup>55</sup> MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN: *Desarrollo rural. Ejemplos europeos*. Edición preparada por CANTO FRESNO, C. del. Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario. Madrid. 1992. Pág. 84.



### 3.3. ¿Planificación estratégica?

Hemos visto las implicaciones que existen entre la Política de Medio Ambiente con el resto de actuaciones que se desarrollan en la sociedad por la variedad de actores que en ella intervienen. Hemos resaltado, sobre todo, la relación tan estrecha que se da con la Política Agraria y las repercusiones mutuas de las decisiones que se adoptan en cualquiera de ellas. No obstante, no parece diferenciarse de manera clara una finalidad medioambiental en la Política Agraria de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Sin embargo, a continuación señalamos los planes que se adoptan, en esta materia, en los años previos al desarrollo del Programa Medioambiental comunitario en la región.

Bajo el concepto de políticas de protección ambiental podrían agruparse gran parte de las intervenciones públicas en materia de Medio Ambiente. En todo caso, con un concepto más estricto, tal denominación se reserva para una serie de actuaciones específicas y de carácter técnico, como pueden ser las políticas destinadas directamente a la lucha contra la contaminación en todas sus facetas, y en concreto, a la previsión de infraestructuras de tipo higiénico-sanitarias y sistemas de descontaminación; las llamadas medidas de saneamiento ambiental. Por otra parte, el concepto de protección ambiental se refiere, también, a la defensa de la salud humana afectada por procesos de deterioro del entorno ambiental con efectos, normalmente, a muy corto plazo. Por ejemplo, no se suele emplear el término para referirnos a procesos de más largo plazo, como la deforestación o la erosión, aún cuando sus efectos se hacen evidentes en la salud humana. El grado de interrelación entre los que pueden llamarse elementos componentes del Medio Ambiente es tal, que prácticamente, ninguna alteración de éstos es inocua para la vida, que puede verse en grave riesgo cuando dichas alteraciones toman una repercusión inmediata al producirse o introducirse en la cadena alimenticia (valen aquí, los ejemplos de contaminación de productos agrícolas o ganaderos por el uso de fertilizantes, fitosanitarios u otros productos químicos). También es evidente el grado de interrelación existente entre la economía y el Medio Ambiente, ya que cualquier medida que se toma para su defensa suele repercutir en los precios finales de la producción y al revés, es decir, la producción ilimitada se ha demostrado muy perjudicial para el entorno en el que se produce. No obstante, si resulta inaceptable renunciar a los logros económicos en aras de una pureza ambiental absoluta, no menos irracional es la posición opuesta, sacrificando el medio natural a formas indeseables de crecimiento económico.

Por consiguiente, se demuestra la repercusión que tienen los planteamientos político-económicos en las variables ecológicas. Son estas circunstancias y las debilidades medioambientales del mundo actual las que hacen que el concepto de de-

sarrollo sostenido cobre mayor relevancia en el panorama político internacional. El entendimiento de este concepto como el aumento cuantitativo del producto nacional y/o regional bruto, como un aspecto más de una política de desarrollo, junto a otras consideraciones de índole cualitativa (la distribución de la renta, la estabilidad de precios, el aumento del empleo, la calidad de vida, la preservación y mejora del Medio Ambiente, entre las más destacadas) está más acorde con la idea de un crecimiento que tome en consideración los factores ambientales. Por ello, es necesario descartar la idea de un crecimiento económico bajo el prisma único del incremento anual del producto nacional bruto, ya que desde esta óptica tan básica se corre el riesgo de la aniquilación de los valores y bienes naturales con un coste que podría resultar no asumible por las generaciones venideras. Lo que se pretende con el contenido de esta terminología es salvar las limitaciones del concepto crecimiento, haciéndolo acomodarse a la realidad de hoy en día, mediante la asunción de un desarrollo racional que integre las necesidades y aspiraciones del presente sin comprometer la posibilidad de que continúe en el futuro. "...Crecimiento no es sinónimo de desarrollo ya que aumento de la cantidad no induce mejoras de la calidad"<sup>56</sup>.

"Mientras que el crecimiento económico significa un crecimiento físico en tamaño como resultado de la acumulación o asimilación de materiales, el desarrollo económico implica la realización de las potencialidades, la evolución hacia un estadio más completo, mejor o diferente. Los cambios cuantitativos (crecimiento) y los cualitativos (desarrollo) se rigen por diferentes leyes"<sup>57</sup>.

En este sentido, un claro ejemplo del peso cada vez mayor de las políticas ambientales lo constituyó el Plan Andaluz de Desarrollo Económico<sup>58</sup>, que fue el instrumento de coordinación de las políticas de la Junta de Andalucía en el período 1991-1994. Precisamente, una de las novedades de este Plan fue la formulación, como objetivo general, de la opción por un modelo de desarrollo sostenido, en el que, como pieza clave, aparece la correcta integración entre el sistema productivo, el medio natural y el territorio.

---

<sup>56</sup> CADENAS MARÍN, Alfredo.: "Prólogo. La agricultura y el desarrollo sostenible". En *Agricultura y desarrollo sostenible*. Edición al cuidado de CADENAS MARÍN, Alfredo. Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1995. Pág. 9.

<sup>57</sup> DALY, Herman E. y GAYO, D.: "Significado, conceptualización y procedimientos operativos del desarrollo sostenible: posibilidades de aplicación a la agricultura". En *Agricultura y desarrollo sostenible*. Edición al cuidado de CADENAS MARÍN, Alfredo. Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1995. Pág. 21.

<sup>58</sup> CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Plan Andaluz de Desarrollo Económico, 1991-1994*. Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía. Sevilla. 1991.

“La experiencia planificadora tuvo su continuación con el Plan Andaluz de Desarrollo Económico 1991/1994 (PADE 91/94), cuyas metas finales eran la consecución de un crecimiento sostenible y equilibrado, la mejora de la calidad de vida y de la distribución de la riqueza, estableciendo una estrategia que tenía como referente inmediato el escenario que se abría con el nuevo Tratado de la Unión Europea.

La incorporación de España a la CEE vino a reforzar la necesidad de contar con instrumentos planificadores en la política económica, ya que el acceso a los fondos estructurales europeos requería la existencia previa de Programas de Desarrollo Regional (PDR). Así pues, un nuevo motivo se sumó a los que impulsaron la elaboración del PEA para continuar con la planificación. El esfuerzo de planificación que ha supuesto la elaboración de los distintos PDR ha ido adaptándose, en las sucesivas etapas, a las distintas exigencias de las reformas de los fondos estructurales”<sup>59</sup>.

Dicho Plan supuso un cambio cualitativo importante en la consideración de los problemas medioambientales por parte de las autoridades andaluzas en materia de planificación. Por primera vez se reconoce, de manera oficial, que la preservación del Medio Ambiente se plantea como un objetivo de primer orden, no sólo con motivo de intentar la elevación del nivel de calidad de vida, sino también por el reconocimiento de la estrecha vinculación entre actividades económicas y patrimonio natural, en la doble vertiente del entorno de las funciones productivas, como fuente de recursos y receptor de desperdicios y residuos.

De esta manera, términos como ecodesarrollo<sup>60</sup> y desarrollo sostenible se repiten en multitud de ocasiones a lo largo de la redacción del Plan, llegándose a

<sup>59</sup> CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Plan Económico de Andalucía Horizonte 2000*. Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía. Sevilla. 1999. Pág. 2 de la parte I “Fundamentos de la Planificación en Andalucía”.

Como se ve la planificación en la Comunidad Autónoma de Andalucía está fuertemente influenciada por las directrices que va marcando la política de la Unión Europea, de manera que los distintos ensayos planificadores se ven sometidos a cambios de última hora para ir adaptándolos a la política comunitaria. Una planificación, por tanto, muy insegura que no permite fijar objetivos de largo alcance, aunque se verá favorecida por el incremento en las posibilidades de obtener las ayudas europeas.

<sup>60</sup> “A la hora de definir el ‘desarrollo sostenible’ sobresalen principalmente cuatro enfoques, que se diferencian en las distintas perspectivas y soluciones que dan a la amplia temática recogida dentro de dicho concepto, y que sintéticamente se enmarcan en dos grupos según tenga más peso en su discurso la tecnología o la ecología. [...] En los enfoques ecocéntricos, que recogen un pensamiento económico más amplio que el existente en la actualidad, al pretender incluir todos los aspectos –no sólo estrictamente económicos– de la realidad. (Su fe en la tecnología es mucho más restringida y optan por un cambio de sistema para evitar catástrofes que se podrían estar generando ahora mismo debido al actual tamaño del sistema económico). Existen también diferencias de grado, destacando en el extremo más radical la *ecología profunda o economía en estado estacionario*, y en una posición algo más moderada en su ataque al sistema vigente está el enfoque *comunista o eco-desarrollo*, que básicamente pretende introducir los principios de la termodinámica dentro de la ciencia económica”.

DALY, Herman E. y GAYO, D.: *Op. Cit.* Págs. 22 y 23.

afirmar que la recuperación y defensa del medio natural constituye una de las mayores exigencias que se imponen en un modelo de desarrollo ecológicamente respetuoso, que se determina como el único posible a largo plazo, debido a las experiencias del pasado. Para el alcance de los dos fines establecidos: crecimiento sostenible y equilibrado, enfrentando las disfuncionalidades ocasionadas por el aparato productivo sobre el Medio Ambiente y racionalizando el uso y disfrute de los recursos; y aumento de la calidad de vida de la población andaluza, tanto presente como futura; el P.A.D.E. se basó en quince objetivos, entre los cuales se destaca el relativo a la recuperación y preservación del Medio Ambiente y que se encuadra en el núcleo funcional de objetivos sobre Medio Ambiente y Equilibrio Territorial. No obstante, otros muchos programas, no específicamente medioambientales, contienen variadas referencias a cuestiones ecológicas, siendo ésta, probablemente, la aportación más esencial del Plan a la necesaria visión horizontal de las políticas medioambientales.

Solapándose en el ámbito temporal con el P.A.D.E., debemos hacer mención al Plan de Desarrollo Regional 1989-1993 y a las Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía<sup>61</sup>. En el primer caso se trata de una planificación de carácter nacional, pero que marca sus objetivos, estrategias y medidas a nivel regional, respondiendo a las directrices de la Política Regional de la Comunidad Europea.

“Durante los siete años (desde 1989) transcurridos desde el primer PRRS (Plan de Reconversión Rural y Social), un importante esfuerzo de mejora en la dotación de infraestructuras y equipamientos se ha llevado a cabo en todas las regiones españolas de este objetivo. Esta prioridad, la de mayor dimensión financiera, pretendía acercar los niveles de dotaciones a los estándares europeos. Sin embargo, aún queda un gran camino por recorrer para alcanzarlos.

En general, todas las zonas permanecen con déficits notables en comparación con los estándares europeos. Si bien es cierto que se está produciendo un apreciable crecimiento en los indicadores que miden tales carencias el proceso resulta todavía lento”<sup>62</sup>.

El segundo caso es un documento de definición de la Política Territorial de la Junta de Andalucía, en el que dentro del establecimiento de los grandes esquemas de

---

<sup>61</sup> Las Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía fueron aprobadas por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 27 de marzo de 1990, y debían orientar la redacción del Plan de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma, estableciendo el diagnóstico de las oportunidades y problemas regionales, así como sus objetivos y estrategias de desarrollo.

<sup>62</sup> SECRETARÍA DE ESTADO DE PRESUPUESTOS Y GASTOS DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *Op. Cit.* Pág. 159.

ordenación del territorio, se dedica una especial atención al papel desempeñado por el sistema físico y ambiental de la región.

“En lo que se refiere a las condiciones específicas del medio rural andaluz, la ordenación del territorio como elemento integral de la estrategia de desarrollo rural ha de dar respuesta a cuestiones tan variadas como la gestión del agua, el desdoblamiento rural, los riesgos naturales, el deterioro del paisaje, o la invasión indiscriminada del suelo rústico. [...] La falta de consideración de los aspectos territoriales en las políticas y actuaciones de carácter general y sectorial ha contribuido en ocasiones a desarrollos económicos desordenados que han generado desequilibrios irreparables en el orden territorial.

Es también generalizado el uso del suelo no urbanizable para la localización indiscriminada de actuaciones y actividades no adecuadas a las condiciones del lugar donde se sitúan. [...] Un planeamiento territorial y urbanístico que aborde el tratamiento adecuado del suelo no urbanizable, propiciará que las actuaciones públicas y privadas repercutan en el desarrollo equilibrado del territorio y en la correspondiente generación de riqueza”<sup>63</sup>.

En este documento se analizan las diferentes formas de integración de los recursos naturales de la región en el sistema productivo, desde la perspectiva ambiental, económica, social y tecnológica, a fin de establecer las principales estrategias a seguir por las políticas de promoción económica y ordenación territorial, dentro de las tres grandes áreas geoeconómicas que diferencian la región (áreas de montaña, agrícolas interiores y litorales). En cuanto a los objetivos genéricos para las áreas de montaña y agrícolas interiores, que nos interesan más desde el punto de vista de nuestro estudio; en las primeras, se orientan al desarrollo económico y social mediante la ordenación de los recursos naturales. Las intervenciones giran en torno a dos grandes ejes, las actuaciones en los Espacios Naturales y la Política Forestal, complementadas con otra serie de medidas de carácter más específico como la lucha contra la erosión, la mejora de las infraestructuras rurales, la promoción del turismo rural y de los sectores endógenos o la reconversión de las actividades mineras. En las segundas, los objetivos se centran en revalorizar el potencial agrícola e impulsar el desarrollo económico, mediante la reforma de las estructuras agrarias y la consolidación del sistema agroindustrial. Algunos de los instrumentos de estas políticas se refieren al desarrollo de las actuaciones de

---

<sup>63</sup> CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Guía de Desarrollo Rural*. Edición coordinada por COBACHO VARGAS, M. A.; GÚZMÁN GUERRERO, M. y MARTÍNEZ NAVARRO, E. Empresa Pública para el Desarrollo Agrario y Pesquero de Andalucía, S. A. y Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Córdoba. 2000. Pág. 2 (Ordenación del Territorio y Urbanismo).

reforma agraria, antes comentadas, a la ordenación y promoción de nuevas zonas regables; así como a la mejora de las ya existentes, a la ordenación y promoción del olivar y del viñedo, o a los programas especiales de lucha contra el paro.

Los objetivos y estrategias del desarrollo regional se plantean en diferentes niveles que deben conformar, en su conjunto, un planteamiento integrador, en el que se refleja una forma diferente de medir el propio desarrollo: un nuevo modelo de desarrollo tiene que garantizar, una mejora de la calidad de vida de la población, así como la superación de las desigualdades sociales; a la vez hay que tener en cuenta la obligación de alcanzar una mayor eficiencia económica y técnica del aparato productivo. Otro objetivo inexcusable ha de ser la modernización de la base económica de la región, vinculada estrechamente al aprovechamiento de sus recursos naturales, que necesitan una compleja ordenación del diseño y planificación de la gestión y manejo de tales recursos; asimismo, hay que plantear estrategias diferenciadas para el aprovechamiento de las potencialidades y corrección de los desequilibrios territoriales, sacando beneficio de las diferentes capacidades de la región, adecuando los ciclos de extracción, transformación, consumo y reutilización de los recursos naturales a las aptitudes propias de cada zona o comarca; finalmente, es necesario compatibilizar las funciones productivas con la conservación y renovación del patrimonio natural, superando los desequilibrios de tipo ambiental que se dan en ese momento.

“En la actualidad, la sustentabilidad es una preocupación compartida por muchos técnicos y estudiosos de la agricultura moderna que prefieren optar por un modo de producción alternativo, orgánico, regenerativo, no intensivo en energía y elementos artificiales”<sup>64</sup>.

“Los cambios profundos y rápidos que conocen la sociedad y la economía andaluzas, junto a los no menos intensos que experimenta el territorio de la región, demandan nuevas respuestas por parte de investigadores y responsables públicos, capaces de enfrentar con éxito los nuevos retos. La búsqueda de un desarrollo territorial integrado, capaz de hacer compatible la competitividad económica, el bienestar social, la sostenibilidad ambiental y la moderación de los desequilibrios internos, se consolida como un objetivo que resume buena parte de esas aspiraciones colectivas”<sup>65</sup>.

<sup>64</sup> CADENAS MARÍN, Alfredo.: *Op. Cit.* Pág. 8.

“La presente encrucijada ecológica y social a la que nos enfrentamos requiere un urgente control de las fuerzas productivas, que frene selectivamente las formas degradantes y expoliadoras de producción y consumo causantes de la actual estructura, inequitativa y antiecológica, centro-periferia, dado que nos hallamos en una única nave, la Tierra, en la que nos dirigimos, como señala el Informe Brundtland, hacia *nuestro futuro común*”.

<sup>65</sup> CARAVACA, I.; GONZÁLEZ, G.; MÉNDEZ, R. y SILVA, R.: *Innovación y Territorio. Análisis comparado de Sistemas Productivos Locales en Andalucía*. Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía.

Una vez establecidos los postulados generales del planteamiento de la planificación, en cuanto a que toda actividad económica interactúa con el Medio Ambiente, pasamos a señalar a continuación los aspectos concretos que afectan al ámbito medioambiental y agrario. Por lo que respecta a la gestión de los Espacios Naturales Protegidos, la Ley<sup>66</sup> de Inventario de los mismos señala que un 17% del territorio andaluz está afectado por alguno de los regímenes de protección establecidos en aquella (Parajes, Reservas Integrales, Parques Naturales...) correspondiendo a la Agencia de Medio Ambiente la administración y gestión de los mencionados espacios. La planificación tiene que combinar la preservación de la naturaleza con la dinamización de las estructuras socioeconómicas de las comarcas afectadas.

“...La movilización (sic) social debe incluirse en cualquier discusión sobre teoría de la planificación. Pues ‘el pueblo’, es decir, la sociedad civil y, más particularmente, las clases populares cuya única posibilidad de acceso al poder es mediante la movilización social, no son meramente los objetos silenciosos y sufridores de la planificación de élite por el estado. De acuerdo con la teoría democrática y su propia visión del mundo, tienen un derecho fundamental a co-determinar su propio destino. Y eso implica no solo lucha política y autohabilitación colectiva, también implica frecuentemente algún tipo de planificación ‘desde abajo’”<sup>67</sup>.

Por lo tanto, la consecución del equilibrio entre objetivos de uso y conservación, a través del proceso de planificación ha de delimitar la diferencia entre el mero crecimiento económico y un auténtico desarrollo a largo plazo. Se alaba la figura de Parque Natural por gozar de la flexibilidad necesaria para la aplicación de una orientación socioeconómica de la planificación de los recursos naturales, convirtiéndose en el ámbito idóneo para combinar la preservación de la naturaleza con el desarrollo socioeconómico. La planificación de estos espacios debe tener las siguientes características:

- Integral, ya que debe servir a la confluencia coherente de las diversas políticas sectoriales y, especialmente, de las económicas y de ordenación del territorio en relación con los objetivos ambientales.
- Dinámica, al ser la planificación un acto positivo sobre el medio y el territorio, que exige un esfuerzo ininterrumpido, en contraposición a los enfoques está-

---

Sevilla. 2002. Pág. 15.

<sup>66</sup> Ley 2/1989, aprobada por el Parlamento de Andalucía el 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección. Fue publicada en el BOJA núm. 60, de 27 de julio de 1989.

<sup>67</sup> FRIEDMAN, J.: *Planificación en el ámbito público*. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid. 1991. Págs. 279 y 280.



ticos que basan la planificación en una imagen inmutable en el tiempo y sin relacionarla con los entornos sociales cambiantes<sup>68</sup>.

Por consiguiente, desde el punto de vista planificador, se procura la vinculación de los Espacios Naturales Protegidos con la promoción de actuaciones de desarrollo sostenible, a través de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales y los Planes Rectores de Uso y Gestión. Para ello la planificación debe ser global y abarcar la totalidad del territorio. En cuanto a las formas de explotación de los recursos naturales (forestales, agrícolas, ganaderos, cinegéticos), se tiende a la consecución de balances equilibrados para lograr la gestión sostenible. Se da importancia primordial a la participación y cooperación de la población que debe extenderse a aspectos tanto de gestión como de conservación y disfrute del medio natural. Se determina la finalidad directora y estratégica del Plan de Ordenación de Recursos Naturales respecto de otras figuras de planificación ambiental, física, económica o sectorial. El Plan debe analizar, diagnosticar y prever la evolución de los recursos naturales, ecosistemas o paisajes del ámbito territorial de que se trate y, a partir de ahí, señalar el régimen general de usos y limitaciones aplicables para la correcta conservación de los recursos, así como las actividades que estarán sometidas a previa evaluación de impacto ambiental. En cuanto a otras políticas sectoriales, aquél debe indicar su orientación, cuando se ejerzan en su ámbito de influencia.

En cuanto a la ordenación de los recursos forestales, la política de la Junta, plasmada en el Plan Forestal, se propone como meta compatibilizar el mantenimiento e incremento de la producción múltiple de los bosques andaluces con la protección y restauración del medio natural, en armonía con el desarrollo socioeconómico y cultural de la región. Los objetivos en esta materia son los que se enuncian seguidamente:

- Lucha contra la desertificación y conservación de los recursos hídricos, los suelos y la cubierta vegetal.
- Protección y restauración de ecosistemas.
- Defensa contra incendios, plagas y enfermedades forestales.
- Adecuada asignación de los usos del suelo y utilización racional de los recursos naturales renovables.
- Compatibilizar el uso social, recreativo y cultural del monte con su conservación.

---

<sup>68</sup> “Concebir una estrategia adecuada requiere información oportuna, precisa, y ricamente estructurada (‘inteligencia’); interpretaciones correctas de esta inteligencia; una cuidadosa valoración de las opciones reales; y la continua monitorización de la propia acción, sus resultados, y el contexto cambiante de la acción colectiva. Los planificadores pueden suministrar a los grupos movilizadas (sic) la inteligencia que necesitan para concebir con éxito una estrategia de acción”.

FRIEDMAN, J.: *Op. Cit.* Pág. 327.

Al modificarse la consideración de los Espacios Naturales, entendiendo la necesidad de integrar los objetivos ambientales y socioeconómicos, se afecta su papel, cobrando mayor fuerza su existencia como fruto de una relación social, de una relación histórica entre la sociedad, los recursos y la tierra. En consecuencia, su percepción deja de ser como un hecho dado e invariable en el territorio y en el tiempo y se transforma más hacia algo dinámico e integrado en los usos y costumbres sociales que en ellos se desarrollan. En términos de políticas de intervención, esto significa superar el enfoque cauteloso y proteccionista para compatibilizarlo con otro más abierto y dispuesto a aceptar actividades socioeconómicas en su entorno, aunque en casos excepcionalmente puntuales, pueda ser válido el enfoque antiguo. De esta manera, cada vez se integran más estos espacios en ciclos económicos, respetuosos con el funcionamiento del Medio Ambiente, regulando y organizando la utilización de los recursos naturales. Se ha tomado conciencia de que la preservación de los espacios naturales no puede ser una hipoteca para el desarrollo de actividades económicas y sociales, sino que, por el contrario, la conservación de aquéllos, sólo se asegura con la utilización y aprovechamiento racional de los recursos, cubriendo las necesidades de la población presente sin comprometer la satisfacción de las generaciones futuras.

Además, por lo que hace referencia más concreta a las debilidades medioambientales y su relación con las prácticas agrarias, se da en Andalucía una circunstancia contradictoria. Tradicionalmente, ha sido ésta una región con una escasa implantación fabril, sin embargo, los impactos ambientales negativos son similares a otras regiones de mayor actividad industrial. Entre las causas de este modelo podemos encontrar el que, precisamente, por ser una zona demandante de industrias para su desarrollo socioeconómico, se han instalado en su suelo las más contaminantes, que eran rechazadas por otras regiones no carentes de fábricas. “El argumento de que es necesario modernizarse para lograr un desarrollo económico no esconde más que el pretexto para llevar a cabo esta apropiación, llegándose a establecer unas desigualdades centro-periferia y un deterioro de los ecosistemas que van en constante aumento”<sup>69</sup>. En relación a esto ALONSO MIELGO y SEVILLA GUZMÁN critican las contradicciones que se producen en las afirmaciones siguientes del Informe de la Comisión Bruntland “la industria es de importancia fundamental para la economía de las sociedades modernas y un motor *indispensable del crecimiento*. Es esencial en los países en desarrollo para ampliar la base de

---

<sup>69</sup> ALONSO MIELGO, A. M. y SEVILLA GUZMÁN, E.: “El discurso ecotecnocrático de la sostenibilidad”. En *Agricultura y desarrollo sostenible*. Edición al cuidado de CADENAS MARÍN, Alfredo. Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1995. Pág. 99.

su desarrollo y satisfacer sus crecientes necesidades”<sup>70</sup>. Asimismo, cabe señalar la especialización productiva, la forma de los asentamientos urbanos, así como los nuevos potenciales de polución y deterioro que traen consigo actividades recientemente implantadas, que se basan en los últimos progresos de la tecnología.

Como hemos visto la débil implantación industrial en Andalucía no debe llevarnos a error, creyendo que no existen consecuencias medioambientales negativas. Por el contrario, éstas no se derivan exclusivamente de una floreciente industria, sino que situaciones de subdesarrollo pueden atraer fábricas o procesos productivos más contaminantes, que son rechazados en otros lugares, lo que conduce a la imposibilidad de un desarrollo sostenible. Pensemos, por ejemplo, en los casos de muchos países en vías de desarrollo e incluso subdesarrollados que presentan impactos ambientales muy graves. Citemos la muestra mexicana:

“En México, a pesar de los prospectos de recuperación y crecimiento económico, en 1992 cerca del 20% de la población vive todavía en extrema pobreza”<sup>71</sup>.

“Al mismo tiempo, la degradación ambiental se presenta profunda y ampliamente en el territorio nacional. La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (1988) reporta erosión de algún grado en más de tres cuartas partes de los suelos del país y erosión extrema en el 8%. En cuanto a deforestación, la FAO reporta para México una tasa anual de 1,2% en la última década, contrastando con el promedio mundial del 0,6%. La contaminación del agua, aire y suelo son responsables de un incremento en enfermedades que producen daño a la salud valuados en más de 2.000 millones de dólares anuales”<sup>72</sup>.

Uno de los problemas que se ha encontrado la planificación de la Política Agraria, con las conexiones que hemos visto, que tiene con el resto de las actividades de planificación ejercidas por las Administraciones Públicas, es la escasez de participación.

“La planificación moderna tiene que justificarse políticamente en foros abiertos. Como resultado, el apoyo para propuestas específicas de planifi-

---

<sup>70</sup> COMISIÓN MUNDIAL PARA EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO: *Nuestro Futuro Común*. Alianza Editorial. Madrid. 1988. Pág. 37.

<sup>71</sup> LEVY, Santiago: *Poverty alleviation in Mexico*. World Bank Working Papers. Washington. 1990. (Citado por GUEVARA SANGINÉS, A. y MUNOZ PIÑA, C.: “La dinámica de la pobreza y el medio ambiente”. En *Agricultura y desarrollo sostenible*. Edición al cuidado de CADENAS MARÍN, Alfredo. Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1995. Pág. 208).

<sup>72</sup> MARGULIS, Sergio: *Back-of-the-envelope estimates of the environmental damage in Mexico*. World Bank Working Papers. Washington. 1991. (Citado por GUEVARA SANGINÉS, A. y MUNOZ PIÑA, C.: *Op. Cit.* Pág. 208).

cación generalmente toma la forma de un consenso frágil que está constantemente acosado por teorías y propuestas rivales. Lejos de ser autoritarios, los planes modernos son históricamente contingentes y se basan en procesos democráticos de toma de decisiones. [...] La práctica de la planificación es, actualmente, un proceso social y político en el que muchos actores participan en una refinada división del trabajo, representando intereses diversos”<sup>73</sup>.

A pesar de que los gestores públicos, en ocasiones, impulsen la participación y la cooperación de los actores interesados en la planificación de las actuaciones de carácter o con influencia en el sector agrario, a veces ha sido complejo conseguir esa colaboración. Es particularmente llamativo el hecho de la pasividad, que muchas veces se ha observado, en los integrantes de esta rama de actividad, ante las agresiones que desde otros sectores o desde las propias instituciones públicas se han realizado. Cuestiones como los recortes de las ayudas, el cambio de orientación de las producciones, el fomento en los mercados de ciertos hábitos de consumo, etcétera, no han conseguido la asociación de esfuerzos para la protesta mediante una representación común, que venciera el tradicional individualismo de los agricultores. En otras ocasiones han sido las propias Administraciones Públicas, las que, deliberadamente, han prescindido de los representantes del campo para idear acciones que les afectaban directamente. Por tanto, en la planificación de los aspectos agrarios ha sido muy extraño contar con las aportaciones de los más interesados, los labradores y ganaderos.

“Los gestores del medio rural y los agentes que operan en él, incluidos los agricultores, han mantenido una aptitud pasiva en exceso, cuando no cómplice. Muestra de ello es la expansión de las ciudades y de los usos secundarios y terciarios sobre los mejores suelos o la exclusión de representantes del sector en tareas de planeamiento y ordenación territorial, salvo algunas excepciones, campo al que pueden aportar un conocimiento de las condiciones físiconaturales y un sentido del espacio muy interesante. Esta pasividad ante la evolución del modelo territorial se manifiesta en la insuficiencia de la denuncia y de la acción común ante la despoblación del agro”<sup>74</sup>.

Una batalla, particularmente compleja, es la gestión y control de los residuos, donde la participación de los agricultores y ganaderos es particularmente decisiva. Para

---

<sup>73</sup> FRIEDMAN, J.: *Op. Cit.* Págs. 40 y 41.

<sup>74</sup> COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS AGRÓNOMOS DE CENTRO Y CANARIAS: *Manual de Prácticas y Actuaciones Agroambientales*. Editorial Agrícola Española, S. A. y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1996. Pág. 35.

ello se trató de paliar los daños que originaba su vertido incontrolado, procurando obtener de los mismos, productos reutilizables. Dependiendo de la clase de residuo, es necesario emplear una estrategia general de eliminación y reciclado diferente. En concreto, en el caso de los desechos agroganaderos, los plásticos constituyen el problema de mayor magnitud. Con el fin de abordar su reutilización se puso en funcionamiento la primera planta de reciclado de plásticos en España en Los Palacios, provincia de Sevilla, en 1992. Otro objetivo de vital importancia es la mejora en la gestión de los recursos hídricos, reduciendo los vertidos agrarios, industriales y urbanos, dada la trascendencia del agua para cualquier actividad humana, en general, y productiva, en particular. La contaminación de las aguas, generalizada en el territorio regional<sup>75</sup>, se agudiza en las áreas de mayor concentración demográfica y en las de mayor actividad minera, agraria e industrial. Sirva como ejemplo el caso de las industrias agroalimentarias, muy repartidas por el solar andaluz, especialmente las vinícolas, cárnicas, lácteas, almazaras, o azucareras.

El caso de la agricultura, como gran consumidora de agua, “emplea un 80% del total del agua total de consumo”<sup>76</sup>, presenta unido al problema de sobreexplotación de los acuíferos, la devolución del agua contaminada por fertilizantes y otros productos fitosanitarios. “El exceso de fertilizantes, puede ser arrastrado por el agua hacia el subsuelo, contaminando pozos, embalses y acuíferos”<sup>77</sup>. Entre los acuíferos más dañados se encuentra el de Almonte-Marismas, en la provincia de Huelva. Otro tipo de contaminación que también afecta a los acuíferos detriticos es la salina, provocada por la sobreexplotación de los mismos. Entre los que más sufren este problema se hallan los de Almonte-Marismas y Ayamonte-Huelva, dentro de la provincia onubense.

Una referencia que se constituirá en eje fundamental de la planificación ambiental en estos años es el Sistema de Información Ambiental de Andalucía más conocido como “SinambA”, que ofrece la posibilidad de modelizar la realidad y

---

<sup>75</sup> “La salinización de acuíferos por intrusión marina, fruto de la sobreexplotación de acuíferos cercanos al mar, con la consiguiente inutilización del agua para el riego y el uso urbano, es, desgraciadamente, frecuente. Es el caso de los acuíferos de la costa de Almería. De nuevo los beneficios inmediatos de tipo económico o social se interponen en el manejo sostenible de los recursos. Muestra de ello es el caso de los invernaderos de Almería o el de la puesta en riego de zonas susceptibles de salinizarse. Así, zonas de la campiña del valle del Guadalquivir, situadas sobre material parental del Triás que libera sales en profundidad, son regadas con aguas del río Genil (de mala calidad durante la mayor parte del año)”.

GUZMÁN, G. I.; SANTOS, A. y ALONSO, A. M.: “La perspectiva agroecológica en el manejo del suelo y el agua para una agricultura sostenible”. En *Agricultura y desarrollo sostenible*. Edición al cuidado de CADENAS MARÍN, Alfredo. Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1995. Pág. 318.

<sup>76</sup> UNIÓN DE PEQUEÑOS AGRICULTORES Y GANADEROS DE ANDALUCÍA: *Prácticas Agrarias Respetuosas con el Medio Ambiente*. Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos de Andalucía. Sevilla. 1997. Pág. 12.

<sup>77</sup> UNIÓN DE PEQUEÑOS AGRICULTORES Y GANADEROS DE ANDALUCÍA: *Op. Cit.* Pág. 5.

simular situaciones diversas, erigiéndose en instrumento eficaz al servicio de la Administración Pública en el diseño de las diferentes políticas. De esta manera, y partiendo de la información almacenada en las bases de datos y de la suministrada por la teledetección, el sistema simulará la situación socioeconómica y su repercusión en el medio natural, de los cambios originados, por ejemplo, con motivo de las directrices agrarias comunitarias. Así, puede analizar las consecuencias del abandono de tierras marginales, la sustitución de cultivos excedentarios, la potenciación de otros, la utilización de nuevas tecnologías agrarias, etcétera. Dicho análisis, debido al carácter multidisciplinar del Sistema de Información y a su capacidad de interrelacionar información contenida en distintas bases de datos de estas materias, podrá superar los límites del análisis económico convencional, permitiendo conocer no sólo el impacto estrictamente económico, en términos de renta, producción o empleo, sino, además, los efectos sobre los recursos hídricos, suelo, atmósfera, suministrando, en definitiva, una valiosa noticia para facilitar la toma de decisiones del gestor público desde una perspectiva global e integrada de todos los aspectos socioeconómicos y ambientales, consiguiendo una mayor eficacia en la asignación de los recursos disponibles.

En un marco de creciente preocupación por los temas ambientales y su implicación con las actividades agrarias y rurales, en general, hay que mencionar la elaboración del Plan de Desarrollo Rural de Andalucía. En el año 1992 se toma la decisión de su elaboración, iniciándose las actividades de la Mesa de Concertación sobre el Desarrollo Rural y el Grupo de Trabajo para la redacción de los documentos previos. Al año siguiente se presentan las Bases para un Plan de Desarrollo de Andalucía<sup>78</sup>. Esta iniciativa del Gobierno de Andalucía recoge como punto de partida los objetivos básicos de mejora de la calidad de vida y garantía del empleo y asentamiento de la población rural, reflejándose en las estrategias siguientes:

– Reordenar las políticas agrarias.

“Se trata de conseguir que la actividad agraria sea sostenible utilizando racionalmente los recursos y, al mismo tiempo, diversificando las actividades productivas dentro del mundo rural, aprovechando al máximo el potencial de sus recursos.

En este sentido, algunas de las posibilidades que ofrece el sector para el desarrollo de las diferentes zonas son:

- La valorización de factores, como lo natural, lo tradicional, lo equilibrado...

---

<sup>78</sup> CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Bases para un Plan de Desarrollo Rural Andaluz*. Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Sevilla. 1993.

- La potenciación de prácticas agrícolas cuyo mantenimiento en determinadas zonas sea necesario para la preservación del Medio Ambiente.
  - La introducción de ventajas competitivas mediante la potenciación de nuevos cultivos y variedades agrícolas.
  - La potenciación de actuaciones que favorezcan la modernización tecnológica, la diversificación de los cultivos y una mejor comercialización de los productos agrarios”<sup>79</sup>.
- Diversificar los recursos económicos a través del desarrollo del sector agroalimentario, de los servicios, de la artesanía y del turismo.
  - Revalorizar y comercializar todo tipo de producciones que sean racionalmente generadas por el medio rural<sup>80</sup>.
  - Mejorar o crear las condiciones necesarias para un adecuado desarrollo en transportes, comunicaciones, vivienda, dotación de servicios de equipamiento y formación.
  - Conservar el Medio Ambiente y los patrimonios natural, cultural y arquitectónico, en consonancia con las iniciativas del desarrollo económico.

“El papel del Medio Ambiente en el Desarrollo Económico y Social ha ido evolucionando a lo largo del tiempo, desde los años 50 y parte de los 60 en los que casi no se tenía en cuenta dentro de los Programas de Desarrollo, hasta los momentos actuales donde no es posible hablar de Desarrollo sin tener presentes los valores medioambientales. [...] El Medio Ambiente que hoy se conoce, no es sólo el resultado del funcionamiento del mundo natural, sino que es consecuencia del modelo económico productivista y de la estrategia política elegida.

La agricultura andaluza tiene unos valores medioambientales que pueden suponer en el futuro importantes potencialidades de cara a su desarrollo. El sistema agrosilvopastoril es un buen ejemplo de ello, así como toda la agricultura de bajo nivel de inputs, especialmente adecuada a las nuevas tendencias de la demanda de productos más ‘naturales’. Es necesario valo-

---

<sup>79</sup> CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Guía de Desarrollo Rural*. Edición coordinada por COBACHO VARGAS, M. A.; GUZMÁN GUERRERO, M. y MARTÍNEZ NAVARRO, E. Empresa Pública para el Desarrollo Agrario y Pesquero de Andalucía, S. A. y Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Córdoba. 2000. Pág. 3 (Sector Agrario).

<sup>80</sup> En estos planteamientos consignados en el Plan de Desarrollo Rural de Andalucía, ya se perciben las influencias de la reforma de la P.A.C. llevada a cabo en el año 1992. El cambio de orientación, en cuanto se fomenta la producción racional (y racional, aquí, quiere decir en armonía con el mantenimiento del Medio Ambiente), denota una preocupación en la agenda de los planificadores por satisfacer objetivos, no sólo de crecimiento económico, sino también de preservación de los recursos naturales para las futuras generaciones.



rizar debidamente esos sistemas productivos y darlos a conocer para que sean reconocidos y apoyados. Al mismo tiempo, las actividades en el medio rural conllevan una serie de externalidades de cohesión territorial y social, de impactos medioambientales positivos (efecto de las masas verdes sobre el aire que respiramos), y valores culturales, que es necesario incorporar a los activos del medio rural”<sup>81</sup>.

- Aplicación de nuevas tecnologías en actividades productivas, de servicios, culturales y equipamientos.

Los ejes de actuación ambiental del plan parten del marco institucional definido por la Ley 2/1989, sobre el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía<sup>82</sup> y de las determinaciones del Plan Andaluz de Medio Ambiente, que a continuación se analiza. Así, los objetivos ambientales de mayor interés que se contemplan son:

- Compatibilización entre desarrollo económico y protección medioambiental.
- Conservación y regeneración de los recursos naturales y protección de los ecosistemas.
- Utilización racional de los recursos mediante la mejora tecnológica y la integración en los procesos económicos.
- Potenciar las funciones ambientales de los espacios como reserva de recursos naturales y con una importante función social, didáctica y científica.

“En Andalucía, se ha extendido una fuerte conciencia ambientalista, desde el punto de vista ideológico, que impregna fuertemente a los sectores más jóvenes y dinámicos. Así, los ciudadanos andaluces se consideran muy sensibles a los problemas ambientales (93%). Además, consideran que la influencia de las actividades humanas en el Medio Ambiente es muy negativa y los beneficios no compensan los deterioros (70%)”<sup>83</sup>.

- Creación de un paisaje de calidad desde el punto de vista estético, ecológico y cultural.

<sup>81</sup> CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Op. Cit.* Págs. 2 y 3. (Medio Ambiente).

<sup>82</sup> La Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, fue publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía núm. 60, de 27 de julio de 1989.

<sup>83</sup> CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Plan de Medio Ambiente de Andalucía. 1997-2002.* Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía. Sevilla. 1997. Pág. 183.

- Asignación racional de los usos del suelo, favoreciendo una adecuación entre la capacidad de los suelos y su utilización productiva (Objetivo importante para reasignar convenientemente las funciones forestales y agrícolas en zonas marginales).

“El principal desequilibrio presente en la región es la dedicación de suelos a usos para los que éstos no son aptos. Es el caso de los terrenos marginales. Se estima la superficie ocupada por terrenos agrícolas marginales en Andalucía en más de 600.000 hectáreas siendo las provincias de Granada (26,1%), Málaga (22,7%), Huelva (17,9%) y Jaén (12,8%) las que presentan una mayor proporción de las mismas. De este modo, el 17% de la superficie cultivada de la región no presenta vocación agrícola, localizándose el caso más relevante en la provincia de Huelva, donde el porcentaje asciende al 67,9%. [...] La consecuencia derivada de prácticas agrícolas sobre suelos no aptos para ello es la de facilitar los procesos erosivos hídricos, con la consiguiente pérdida de suelo. Por otro lado, la menor fertilidad de este tipo de suelos conduce a un mayor aporte de sustancias químicas en la búsqueda de mejores rendimientos, lo que puede propiciar la contaminación edáfica y de los recursos hídricos afectos”<sup>84</sup>.

- Modernización y mejora de las infraestructuras productivas ligadas a los recursos del medio natural.

Para llevar a cabo estos objetivos se implementan una serie de medidas que se concretan en:

- Mejora de la calidad de las aguas continentales.
- Mejora de la gestión y control de residuos.
- Conservación de suelos.
- Protección de flora y fauna.
- Mejora de la gestión de los espacios naturales protegidos.
- Desarrollo sostenible en los Parques Naturales y sus áreas de influencia socioeconómica.

Por lo que respecta a instrumentos concretos de planificación ambiental hay que mencionar el Plan de Medio Ambiente de Andalucía 1995-2000<sup>85</sup>, aprobado en 1995, e inspirado en las orientaciones del V Programa Comunitario de Medio

<sup>84</sup> *Ibidem*. Págs. 81 y 82.

<sup>85</sup> “La toma de conciencia, cada vez más generalizada, sobre la necesidad de conciliar un uso adecuado del patrimonio natural con las acciones tendentes a la mejora continua de las condiciones de vida de los ciudadanos, está constituyendo un objetivo de primer orden de la mayoría de los gobiernos e instituciones. La conservación de la naturaleza y los problemas del Medio Ambiente se han incorporado así a cualquier acción

Ambiente y Desarrollo Sostenible, que señala para la Comunidad Autónoma el límite de las actuaciones medioambientales de las Administraciones Públicas y marca las directrices para una adecuada utilización de los recursos naturales con criterios de sostenibilidad. En la elaboración del mismo colaboró un importante grupo de expertos de la comunidad universitaria y científica, así como los órganos de participación ambiental a nivel regional y distintos foros institucionales de la Junta de Andalucía, lo que se entiende como reflejo de la voluntad política de conseguir un amplio consenso social y una participación e implicación creciente de los ciudadanos en la defensa de su patrimonio natural.

El objetivo que se marca el Plan es vertebrar un modelo de desarrollo sostenible en la región, así como obtener una mejora sustancial en el Medio Ambiente y reforzar el carácter horizontal de la Política Ambiental, en relación a otras Políticas Públicas<sup>86</sup>. La estrategia del Plan engloba las siguientes orientaciones:

---

que intente incrementar o mejorar las condiciones de bienestar de la población de un determinado territorio. [...] En consecuencia, el Plan se presenta con la pretensión de:

- Superar los déficits medioambientales de nuestra Comunidad Autónoma.
- Establecer medidas preventivas para evitar la aparición de futuros desequilibrios.
- Afrontar los retos ambientales de la Unión Europea.
- Apostar por la competitividad de nuestra economía, que no se entenderá sin asumir las consideraciones medioambientales.
- Gestionar y potenciar nuestro patrimonio natural, fomentando actividades compatibles con su valor ecológico”.

*Ibidem.* Págs. 25 y 26.

<sup>86</sup> A nivel europeo la consideración del aspecto medioambiental en el resto de las políticas también constituye una estrategia fundamental. Así, el Consejo Europeo de Luxemburgo, celebrado los días 20 y 21 de noviembre de 1997 solicitó a la Comisión que presentara una estrategia relativa a la aplicación del artículo 6 del Tratado C. E. consolidado, según el cual la protección del Medio Ambiente debe integrarse en la definición y aplicación de todas las actividades y políticas comunitarias. Según las conclusiones del mencionado Consejo, la protección del Medio Ambiente constituye uno de los grandes desafíos a los que se enfrenta Europa, y como tal, forma parte de los objetivos de la Comunidad. Además, la Unión se ha comprometido a hacer frente a los problemas medioambientales mundiales, incluso fuera de sus fronteras. Se concluye que a pesar de que la estrategia comunitaria basada en un enfoque vertical, mediante la adopción de una normativa medioambiental, ha dado buenos resultados, sólo ha aportado una respuesta parcial a los problemas existentes. La necesidad de integrar las consideraciones medioambientales en las demás políticas de la Unión se reconoce desde el Acta Única Europea de 1986 y es una de las prioridades recogidas en el V Programa de Medio Ambiente. Por tanto, el principio de integración medioambiental en las políticas de la Unión se erige en uno de los fundamentos de la actuación comunitaria en materia de Medio Ambiente. El Tratado de Amsterdam prevé la consideración de las exigencias ambientales en las políticas y acciones comunitarias. El objetivo último es el desarrollo sostenible, es decir, retomando la definición tradicional, un desarrollo que responda a las necesidades actuales sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras de hacer frente a las suyas o, en otras palabras, procurar que el crecimiento actual no comprometa las posibilidades de las generaciones futuras. El Tribunal de Justicia había afirmado el carácter prioritario de la protección ambiental en el asunto relativo a la Asociación de defensa de quemadores de aceites usados de 7 de febrero de 1985. Como consecuencia de ello, y gracias al Acta Única Europea, los requisitos ambientales se han convertido en un componente de otras políticas comunitarias. El principio de integración del Medio Ambiente quedó confirmado en el marco del Tratado de la Unión Europea que dispone que “las exigencias de la protección del Medio Ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las demás políticas de la Comunidad”. Para aplicarlo se ha puesto en marcha una estrategia dirigida a conseguir resultados concretos en los sectores con una incidencia especial en el Medio Ambiente. A consecuencia de una iniciativa presentada por el Primer Ministro sueco en el Consejo Europeo de Luxemburgo, el Consejo Europeo de Cardiff, del 15 y 16 de junio de 1998 sentó las bases de una actuación coordinada a

- Una correcta conservación del patrimonio natural andaluz y su progresiva potenciación.
- La corrección de los déficits en infraestructura ambiental a través de la dotación de equipamientos.
- La protección de la calidad ambiental.
- La aplicación de elementos de prevención y vigilancia.
- La consideración del Medio Ambiente como factor de desarrollo. “El Medio Ambiente es un activo, y como tal hay que explotarlo y mantenerlo. Calidad de vida y bienestar económico no son incompatibles, sino complementarios”<sup>87</sup>.
- La participación ciudadana en la definición y defensa de un modelo de desarrollo sostenible.
- La planificación indicativa de todas las acciones y políticas.
- La coordinación administrativa.
- La investigación y el desarrollo tecnológico en todos los campos de análisis medioambiental, la formación y cualificación de recursos humanos, así como la cooperación con otros países y regiones.

Como objetivos generales se señalan los siguientes:

- Propiciar la mejora ambiental de las ciudades andaluzas, actuando sobre la calidad del aire, la contaminación acústica, el uso del agua, los residuos, el paisaje y los espacios naturales cercanos.
- Gestionar los recursos naturales que conforman el medio natural andaluz, en aras a conseguir una óptima conservación de la diversidad biológica y una utilización de los recursos naturales que permita compatibilizar los valores de protección, conservación y restauración con el desarrollo socioeconómico sostenible<sup>88</sup>.
- Mejorar la calidad ambiental del litoral, recuperando las zonas degradadas y conservando el medio costero.

---

escala comunitaria en esta materia, más conocida como el “Proceso de Cardiff”, al instar a las composiciones de Agricultura, Transportes y Energía del Consejo a definir sus propias estrategias de integración de exigencias medioambientales.

<sup>87</sup> CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Op. Cit.* Pág. 33. (Medio Ambiente).

<sup>88</sup> “La débil implantación industrial de Andalucía no debe hacernos pensar que los problemas medioambientales son escasos; éstos no son consecuencia exclusiva de los procesos de industrialización y desarrollo económico; en contra, existen situaciones de marginación y subdesarrollo que pueden desembocar en modelos socioeconómicos incompatibles con un desarrollo sostenible. [...] Por otro lado, es interesante destacar el potencial que, desde el punto de vista del fomento de la actividad económica, presenta la cuestión medioambiental en Andalucía”.

CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Op. Cit.* Pág. 25.

- Establecer un modelo hidrológico sostenible, apoyado en el uso eficiente del agua disponible y en una elevación notable de la calidad de la misma.
- Fomentar las actividades económicas compatibles con el Medio Ambiente, constituyendo las actuaciones ambientales el eje central del desarrollo en el medio natural y en los diferentes sectores de la economía.

“Desarrollo y Medio Ambiente no sólo no se contraponen, sino que constituyen dos caras de una misma moneda, de tal forma que el mantenimiento del deterioro ambiental no es más que la perpetuación en la situación actual de subdesarrollo económico”<sup>89</sup>.

El conjunto de metas a largo plazo que reflejan las aspiraciones últimas de este concreto proceso planificador se pueden resumir en dos grandes enunciados:

- Fomento del desarrollo sostenible, entendido en su formulación ya consagrada de asegurar la cobertura de las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras.
- Mejorar la calidad de vida de los ciudadanos andaluces, aprovechando las potencialidades existentes, superando los déficits ambientales actuales y previniendo la aparición de otros nuevos.

En cuanto a las estrategias, para el logro de estas metas, deben estar sustentadas en determinadas líneas de actuación, que se formulan en el Plan a partir de dos enunciados:

- La dotación de equipamientos ambientales, una línea que se presenta, a tenor del diagnóstico efectuado, como prioritaria, y que debe concretarse en superar las principales carencias detectadas.
- Gestión y tratamiento de aguas residuales.
- Gestión y tratamiento de residuos.
- Condiciones de vida urbana: ruido, contaminación atmosférica, zonas verdes y espacios públicos.
- Deterioro de recursos naturales: agua, suelo, cubierta vegetal y biodiversidad.

---

<sup>89</sup> *Ibidem*. Pág. 165.

“La contraposición que, entre pobreza económica y riqueza en dotación de recursos, presenta Andalucía aparece como un primer síntoma de que el uso de éstos no ha ido por los caminos necesarios para conducir al desarrollo; es decir, que la gestión social de los recursos no ha sido la más adecuada. Esta cuestión cobra aún mayor interés si se tiene en cuenta que la dinámica económica andaluza tiene uno de sus principales fundamentos precisamente en la explotación de sus recursos naturales”.

*Ibidem*.

- La protección de la calidad ambiental, contribuyendo a la internalización de la dimensión ambiental en el conjunto del sistema productivo andaluz. Dentro de esa línea estratégica se dispone de un instrumento básico, como el de la Ley 7/1994, de Protección Ambiental<sup>90</sup>.
- La consideración del Medio Ambiente como factor de desarrollo, en la triple dirección de fomento de la potencialidad de los recursos naturales, creación de infraestructuras medioambientales y consolidación de un sector industrial específico. Esta idea de factor de evolución es especialmente relevante en el caso de las áreas rurales. En este sentido, tanto la Ley de Inventario de Espacios Naturales Protegidos<sup>91</sup> como la Ley Forestal<sup>92</sup>, conforman el contexto normativo que orienta el modelo de desarrollo propugnado para estas zonas.
- La participación ciudadana en la definición y defensa de un modelo de desarrollo sostenible se constituye, también, en línea estratégica del Plan. Esa participación tiene una doble perspectiva: la colaboración directa, obligando y exigiendo la conservación del patrimonio y la mejora de la calidad ambiental, y la adopción, por parte de la población, de pautas de comportamiento racionales, desde el punto de vista ambiental, en materias como el consumo de recursos o la generación de impactos.

De lo visto hasta aquí, podemos concluir que no existe una auténtica planificación estratégica en los ámbitos Ambiental y Agrario en estos primeros años de desarrollo de las competencias en estas materias por la Junta de Andalucía. Según Michael BARZELAY y José María O'KEAN “durante los primeros años de existencia de la Junta de Andalucía, el enfoque estratégico de la Administración Pública se puso de manifiesto al menos en un caso”<sup>93</sup>. El caso al que hacen alusión los autores está descrito en la obra de referencia, en el cual desarrollan la forma en que un auténtico Gestor Público llega a ser capaz de poner en marcha un nuevo organismo y, valiéndose de ese enfoque estratégico, necesario en toda Administración Pública, logra elevar las posibilidades empresariales y sociales de la zona de Macael, de la industria del mármol en esta región. Lo fundamental no es el caso concreto a través del cual se ha puesto de manifiesto este nuevo enfoque estratégico, novedoso al menos, en la Comunidad Autónoma andaluza, sino la nueva

---

<sup>90</sup> La Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental, fue publicada en el BOJA núm. 79, de 31 de mayo de 1994. El Título II de esta Ley “Prevención Ambiental” es el encargado de establecer las actuaciones obligatorias en los proyectos con repercusión medioambiental tanto de carácter público como privado.

<sup>91</sup> BOJA núm. 60, de 27 de julio de 1989.

<sup>92</sup> La Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía, se publicó en el BOJA núm. 57, de 23 de junio de 1992.

<sup>93</sup> BARZELAY, Michael Y O'KEAN, José María: *Gestión Pública Estratégica. Conceptos, Análisis y Experiencias: El Caso IPIA*. Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid. 1992. Pág. 13.

mentalidad de trasladar al sector público las formas de pensar de la empresa con las acertadas matizaciones que son necesarias. La programación estratégica es básica para poder alcanzar los objetivos que se pretenden.

“La planeación estratégica es el proceso en el que se decide acerca de los objetivos, de los recursos necesarios para obtener esos objetivos y de las políticas que deben regir la adquisición, el uso y la disposición de esos recursos. [...] El control administrativo es el proceso por medio del cual los administradores aseguran que los recursos se obtengan y sean utilizados efectiva y eficientemente para dar cumplimiento a los objetivos de la organización”<sup>94</sup>.

No será hasta el Plan de Medio Ambiente de Andalucía 1995-2000, y su revisión para el período 1997-2002<sup>95</sup>, comentados en último lugar, cuando se observa el intento de afrontar una verdadera planificación de carácter estratégico para el logro de los objetivos ambientales marcados por la Administración Pública andaluza. Pero en los años previos a la puesta en marcha del Programa Agroambiental, es decir, finales de los ochenta, primeros noventa, no se procura este tipo de planificación estratégica.

Asimismo, más allá de las fronteras españolas se aprecia una nueva orientación en los organismos internacionales, por estos años, adquiriendo la cuestión medioambiental una enorme consideración en la configuración de sus programas específicos. Tal es el caso del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente o el IV Programa de la Comunidad Económica Europea en la materia, al que más adelante se hará referencia. En todo caso, en ambas herramientas de planificación se insiste en la necesidad de abandonar de una vez para siempre la actitud de reaccionar ante los problemas medioambientales, sólo cuando éstos han surgido, y adoptar un modo general de actuación preventivo, fundamentado en unas medidas estrictas y en la consideración del impacto sobre el Medio Ambiente de todas las políticas sectoriales que se pongan en marcha.

“El cuarto programa (1987-1992), recogido en la Resolución del Consejo de 16 de diciembre de 1986, no abandona los objetivos y principios esenciales de los programas anteriores, pero sí contiene una novedad trascendental

<sup>94</sup> KATZ, Daniel y KAHN, Robert: *The Social Psychology of Organizations*. Wiley. New York. 1966. Pág. 203.

<sup>95</sup> Previamente a su aprobación por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía el 5 de diciembre de 1997, se había realizado una preedición del documento del Plan (llamado Plan de Medio Ambiente de Andalucía 1995-2000); durante el período de trámite y aprobación del mismo, el documento se sometió a modificaciones motivadas por las sugerencias y propuestas tanto de las distintas instituciones como de los agentes sociales que participaron en su elaboración y consenso, hasta agotar su discusión. Posteriormente fue remitido al Parlamento de Andalucía para su revisión definitiva y debate, emitiendo opinión favorable el Pleno el 23 de junio de 1999.



para la agricultura al proponer, por primera vez, la reforma de la P.A.C. y la necesidad de incrementar los fondos estructurales, como medio de frenar el deterioro continuado de la agricultura sobre el medio ambiente”<sup>96</sup>.

En definitiva, el hecho de incluirse el aspecto del Medio Ambiente en la planificación a nivel general, se traduce, en el plano operativo, en la creación de nuevos instrumentos, mecanismos e instituciones que permiten compatibilizar las exigencias del sistema social con las del natural, así como incluir y jerarquizar adecuadamente dentro de los objetivos sociales las necesidades de mejora y protección del sistema natural en las dinámicas del desarrollo.

En el año 1972, se celebra en Estocolmo la Conferencia de la Organización de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente<sup>97</sup> y esto provoca que las políticas sobre la materia de los diferentes países tuvieran un auge extraordinario, en algunos casos, o por lo menos profundizaran en las actuaciones en este ámbito, en otros.

“En 1972, la Conferencia de la O.N.U. celebrada en Estocolmo sobre el *Medio Humano* supone un *primer aviso* en el que las ‘sociedades avanzadas’ descubren que existe un solo mundo, de tal suerte que el deterioro causado por su forma de producción y consumo no sólo afecta a la periferia, sino que repercute por igual para todos: pobres y ricos”<sup>98</sup>.

A partir de la siguiente década las Administraciones Públicas asumieron la gestión de forma directa de algunos recursos naturales, comenzaron a realizar políticas

<sup>96</sup> FERNÁNDEZ, A.: “Las posibilidades de integrar las políticas agrarias en las políticas de medio ambiente: el caso de la Unión Europea”. En *Agricultura y desarrollo sostenible*. Edición al cuidado de CADENAS MARÍN, Alfredo. Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1995. Pág. 389.

<sup>97</sup> “En los preparativos de la Conferencia de Estocolmo, Medio Ambiente y Desarrollo Económico aparecen como términos contradictorios y antagónicos. De otro lado, desde la óptica de los países ricos, el debate se presenta como un problema de contaminación industrial, que derivaría en una alarmista política de ‘crecimiento cero’, mientras que para los países pobres este argumento suponía una maniobra de perpetuación de sus condiciones de subdesarrollo. La polémica Norte-Sur se amplía, de este modo, con el factor ambiental, el cual juega un doble papel: a veces, como elemento conciliador; otras, como elemento de confrontación entre países ricos y pobres. En síntesis, la Conferencia sentaba las bases conceptuales para entender las relaciones desarrollo-Medio Ambiente:

- El crecimiento económico no conduce necesariamente al desarrollo, ni a mayores cotas de bienestar social.
- Los bienes naturales son cada vez más escasos y están sujetos a límites finitos.
- Los problemas ambientales presentan manifestaciones y realidades diferentes según el grado de desarrollo de las regiones y países.
- Se pone fin a la etapa de ‘inocencia ambiental’, iniciándose otra marcada por la ‘preocupación ambiental’”.

CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Op. Cit.* Págs. 27 y 28.

<sup>98</sup> ALONSO, A. M. y SEVILLA, E.: *Op. Cit.* Pág. 115.

de ordenación de espacios y actividades, establecieron normativas específicas de calidad de diversos medios, acometieron iniciativas de descontaminación o de gestión de recursos, generándose una especialización profesional en la materia y nuevas actividades económicas, incluso de alta rentabilidad<sup>99</sup>. Esta evolución de las políticas públicas medioambientales queda reflejada en los distintos “Programas comunitarios de Acción sobre el Medio Ambiente”<sup>100</sup>, que se iniciaron en el año siguiente a la Conferencia de la O.N.U. sobre el tema.

También, en el desarrollo de los mencionados Programas se observa una transición desde una postura meramente proteccionista a otra donde adquiere mayor protagonismo el aspecto de prevención. Así, mientras los dos primeros Programas se orientaban fundamentalmente a reducir los perjuicios que las actividades productivas causaban al entorno, haciendo especial hincapié el segundo en las actividades agrarias<sup>101</sup>, ya en el tercero (1983-1986) se vislumbra un avance más al fomentar una serie de medidas de carácter preventivo, a través de la integración de exigencias medioambientales en la planificación y ejecución de las actividades

<sup>99</sup> “El 4 de marzo de 1980 se presentó en Madrid la Estrategia Mundial para la Conservación, elaborada por la Unión Internacional para la conservación de la Naturaleza (U.I.C.N.), con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (P.N.U.M.A.) y el World Wild-Life Found (W.W.F) que, si bien presentaba ciertas deficiencias, sirvió de banco de pruebas hacia una nueva concepción de las relaciones entre desarrollo económico y Medio Ambiente”.

CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Op. Cit.* Pág. 28.

<sup>100</sup> “La celebración en 1972 de la Cumbre de Estocolmo, sobre el Medio Humano, fue el origen de la convocatoria, en el mismo año, de la Cumbre de París, en la que los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros de la C.E.E. declaraban expresamente que ‘el crecimiento económico no es un fin en sí mismo, sino que debe permitir, de manera prioritaria, reducir las disparidades existentes en las condiciones de vida de los ciudadanos’. Asimismo, manifestaban su intención de ‘conceder una atención particular a los valores y bienes no naturales y a la protección del Medio Ambiente con el fin de poner el progreso al servicio de la población’.

La Cumbre de París se constituye, de este modo, en el punto de partida de la Política Medioambiental comunitaria, iniciándose a partir de entonces una serie de acciones encaminadas a formular los criterios generales en los que habría de basarse la referida Política. Unos criterios generales que se plasman en los denominados programas de acción en materia de Medio Ambiente, de los que han sido aprobados, hasta el momento, un total de cinco”.

*Ibidem.* Pág. 31.

La influencia de la Cumbre de Estocolmo, organizada por Naciones Unidas en 1972, sobre el inicio de los trabajos en estas materias de la Comunidad Europea se puede ver también en la redacción de los distintos Programas de Medio Ambiente que se pusieron en marcha a partir de ese momento.

<sup>101</sup> “El segundo programa (1977-1981), establecido por la Resolución del Consejo de 17 de mayo de 1977, es uno de los más extensos y detallados sobre las acciones ambientales que deben llevarse a cabo en el espacio rural y la silvicultura. El capítulo I del título III del programa menciona, entre otras:

- Adopción de medidas relativas al uso de pesticidas.
- Tratamiento de elementos que resultan de crías intensivas.
- Uso de abonos minerales (estudios de sus efectos sobre los suelos, las aguas y los alimentos).
- Utilización del espacio rural (estudios sobre los métodos de cultivo actuales y de la puesta en práctica de nuevos métodos).
- Bosques (estudio sobre el patrimonio biológico y su función de equilibrio en el medio ambiente).
- Protección de la flora y la fauna”.

FERNÁNDEZ, A.: *Op. Cit.* Pág. 389.

económicas, postulando que la prevención del deterioro es más asequible que su posterior arreglo, que no siempre es posible. En 1987, proclamado año europeo del Medio Ambiente, se inició el cuarto Programa, proyectado hasta 1992, que profundiza enormemente en la postura integradora, rechazando frontalmente la idea de que la conservación del Medio Ambiente fuera un impedimento para el desarrollo económico y poniendo de manifiesto, muy al contrario, que las medidas de defensa del medio pueden y deben contribuir al crecimiento en los niveles de vida de las poblaciones y, de forma directa, a la generación de nuevos puestos de trabajo. De esta manera, el cuarto Programa hace de la Política Ambiental una parte esencial de la planificación económica, industrial, agraria y social de la Comunidad Europea. Finalmente, en cuanto al quinto Programa, pone de manifiesto las consecuencias negativas de la P.A.C. sobre el medio natural, proponiendo las reformas llevadas a cabo en 1992, defendiendo una mayor interrelación entre agricultura y Medio Ambiente, a pesar de reconocer los extraordinarios rendimientos conseguidos en los años anteriores. Se profundiza en las ideas de desarrollo sostenible y de la convivencia entre desarrollo y protección de la naturaleza.

No obstante, y por lo que respecta a España, sí debe afirmarse que los fondos que la Unión Europea dedicó al Medio Ambiente en la década de los noventa, cuando ya se había aprobado el V Programa de Medio Ambiente, hubieran tenido una utilización más eficiente de haberse aplicado de manera más integrada, aumentando el peso relativo de la financiación de medidas específicas. El gasto en las líneas de conservación de la naturaleza estaba necesitado de un incremento de la dotación para su distribución con juicios más objetivos en toda la geografía española. Hubiera sido muy conveniente haber tenido una previsión financiera de los gastos que se podían comprometer con cargo a la aplicación de los Reglamentos C.E.E. 2.079/1992<sup>102</sup>, 2.080/1992<sup>103</sup> y, en concreto, del 2.078/1992<sup>104</sup>, que aprobaban las medidas complementarias a la reforma de la Política Agraria Común, mediante ayudas a la jubilación anticipada de los agricultores, a la adopción de medidas forestales en la agricultura y para el Programa de Medidas Agroambientales, respectivamente. Todavía hoy, sigue siendo una petición unánime la colaboración por parte de todas las Comunidades Autónomas en el establecimiento de criterios y definición de prioridades junto al Estado, como una forma para tener en cuenta las singularidades de cada una de ellas y de intentar coordinar sus propias políticas en estas materias con la trazada desde la Unión Europea. La mejora de la gestión de los fondos debe ser paralela a su descentralización, incrementando las

<sup>102</sup> Fue Publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas núm. 215, serie L, página 91, de 30 de julio de 1992.

<sup>103</sup> D.O.C.E. núm. 215, serie L, página 96, de 30 de julio de 1992.

<sup>104</sup> D.O.C.E. núm. 215, serie L, página 85, de 30 de julio de 1992.

funciones de las Comunidades Autónomas<sup>105</sup>. El peso de los proyectos medioambientales debe equilibrarse y adaptarse a las medidas que están en marcha en cada región. Asimismo, las Corporaciones Locales también deben participar en el proceso de planificación y de discusión y debate de las disposiciones a adoptar, colaborando en la conservación del medio, como por ejemplo, mediante la aplicación del impuesto ecológico, siempre que se salvaguarde su neutralidad fiscal.

En resumen, y volviendo al ámbito regional si es necesario poner de manifiesto que se percibe un hecho fundamental. La integración de factores medioambientales y socioeconómicos va adquiriendo, a finales de los ochenta y principios de los noventa, un relevante papel, en la planificación de los recursos naturales de Andalucía, en relación a las medidas puramente conservacionistas o correctoras de los desequilibrios observados. En palabras de Tomás de AZCÁRATE Y BANG: “la política de la Administración andaluza, en este sentido, se va concretando cada vez más en lo que constituye el núcleo de su filosofía de actuación: la búsqueda del progreso socioeconómico y cultural de la población andaluza a partir de la preservación y del conocimiento del patrimonio natural”<sup>106</sup>.

Por supuesto, no se puede prescindir del hecho cierto de que las actuaciones correctoras son necesarias para disminuir las consecuencias negativas del mal uso de los recursos naturales, pero no se pueden erigir en la única referencia de una conciencia moderna de respeto al Medio Ambiente. En realidad, la labor que la Administración Pública de Andalucía ha realizado, en ese sentido, desde la creación, en 1984, de la Agencia de Medio Ambiente es lo que permite, a finales de la década, comenzar a trabajar, de manera decidida, en otras líneas de actuación, como el ecodesarrollo o la educación ambiental, en la defensa del patrimonio natural andaluz. Además, la preservación de los recursos y la corrección de las deficiencias tienen que encaminarse a la integración social, colaborando al fomento de la calidad de vida de la población, en el contexto de un Medio Ambiente limpio. Entre las consecuencias, en una estrategia de mayor complejidad y de largo plazo, que en esos años se suman para el logro de un salto cualitativo en la ordenación de las condiciones medioambientales en Andalucía se puede citar la

---

<sup>105</sup> Un caso paradigmático puede ser el de Italia, ya que “en el marco de la aplicación del Reglamento C.E.E. 2.080/1992, por el que se establece un régimen comunitario de ayudas a las medidas forestales en la agricultura, la Comisión aprobó en 1994 diecisiete programas (11 nacionales y 6 regionales) y 19 subprogramas (destinados a Italia)”.

COMISIÓN EUROPEA: *La situación de la agricultura en la Unión Europea, Informe de 1994*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 1995. Pág. 118.

Los subprogramas regionales permiten la adaptación de las medidas implementadas a las peculiaridades de cada territorio.

<sup>106</sup> Tomás de AZCÁRATE Y BANG fue Director de la Agencia de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía.

entrada en vigor de la Ley por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales y se establecen medidas adicionales para su protección, que constituye un avanzado instrumento jurídico para la gestión de los principales ecosistemas de la Comunidad Autónoma. La norma mencionada consagró definitivamente el eco-desarrollo como pilar estratégico de una política medioambiental que pretendía ser eficaz y progresista.

“Es de destacar la importancia, como instrumento de planificación, de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales, contemplados en la legislación básica estatal con carácter de obligatorios y ejecutivos. Dichos planes permitirán preservar los recursos naturales de nuestra Comunidad Autónoma, y en especial de los espacios naturales protegidos, en armonía con un planeamiento integral de su desarrollo económico”<sup>107</sup>.

Eficaz en la conservación del patrimonio natural, y progresista, entre otras cosas, por su objetivo de coadyuvar al desarrollo socioeconómico de los habitantes de estos espacios. De esta manera, Andalucía se pone en marcha en la dirección en que caminaban las políticas europeas en la materia, procurando dejar atrás la etapa en que se pensaba que los recursos naturales eran ilimitados.

También se ha visto, a lo largo de este apartado, que existe en Andalucía un potencial de la cuestión medioambiental muy interesante, desde la perspectiva del fomento de la actividad económica, y en una triple vertiente:

1ª. La existencia de determinados recursos naturales con un valor estratégico apreciable y cuyo aprovechamiento racional puede permitir, a partir de estrategias activas de desarrollo endógeno, la posibilidad de mejorar las condiciones socioeconómicas de determinadas zonas de la región.

“La evolución reciente del sistema productivo supone la coexistencia actual de procesos de globalización y territorialización del capital, al acentuarse la competencia entre empresas y entre regiones o ciudades, lo que revaloriza las condiciones locales en función de su desigual capacidad de respuesta ante las nuevas condiciones impuestas por la tecnología y los mercados”<sup>108</sup>.

<sup>107</sup> Exposición de motivos de la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, y se establecen medidas adicionales para su protección. Publicada en el BOJA núm. 60, de 27 de julio de 1989; y en el BOE núm. 201, de 23 de agosto del mismo año.

<sup>108</sup> CARAVACA, I.; GONZÁLEZ, G.; MÉNDEZ, R. y SILVA, R.: *Innovación y Territorio. Análisis comparado de Sistemas Productivos Locales en Andalucía*. Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía. Sevilla. 2002. Pág. 34.

- 2ª. También se detectan déficits en infraestructura y equipamientos ambientales que deben promover actividades generadoras de renta y empleo en aquellas comarcas con mayores debilidades.
- 3ª. Relacionado con lo anterior, la emergencia de nuevos sectores industriales vinculados al Medio Ambiente, cuya implantación en Andalucía es todavía poco relevante, puede permitir el estímulo de la renta y el empleo con una adecuada promoción desde las Administraciones Públicas.

Por consiguiente, es esencial seguir en la línea de superar los déficits medioambientales de la Comunidad Autónoma, establecer medidas preventivas que eviten la aparición de futuros desequilibrios, afrontar los retos ambientales de la Unión Europea, apostar por la competitividad del sector económico en consonancia con las exigencias del medio y gestionar y potenciar el patrimonio natural, fomentando actividades compatibles con su valor ecológico<sup>109</sup>.

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

Para conseguir estos objetivos es incuestionable profundizar en una planificación estratégica que permita implementar las políticas adecuadas, para poner a disposición de la consecución de dichos objetivos los recursos necesarios, optimizando su aprovechamiento por parte de la Administración Pública. Asimismo, es esencial el establecimiento de indicadores fiables que faciliten el control del proceso y nos orienten sobre el efectivo acercamiento a las metas previstas.

---

“Se consolida, de este modo, una nueva lógica territorial, en la que la importancia de cada ámbito se mide por su grado de articulación al espacio de las redes, se desdibujan los rasgos del modelo anterior y ciertos territorios ven cuestionado su papel hegemónico mientras otros, antes secundarios o marginales, van adquiriendo protagonismo. Pierde así sentido, por ejemplo, la anterior contraposición urbano-industria-progreso/rural-agrario-atraso, en favor de una organización del espacio mucho más compleja y de una redistribución en el mismo de las actividades y de las funciones. Procesos de difusión espacial de la industria provocan el deslizamiento de determinadas actividades hacia ámbitos periféricos..., incluso áreas rurales”.

*Ibidem.*

<sup>109</sup> Así, en los Planes de Ordenación de Recursos Naturales del territorio forestal andaluz, se concretan las distintas actuaciones según las características ecológicas, físicas y socioeconómicas de cada una de las unidades elegidas como ámbitos de la planificación.

El problema de la implementación de las Políticas Públicas ha sido hasta ahora un campo que la investigación científica tenía injustamente relegado a un segundo plano, por no decir que había sido completamente ignorado, cuando en realidad es fundamental para el cumplimiento de los objetivos propuestos en la programación política. Los investigadores se ocupaban de la formulación de las políticas como la cuestión central en la que se debía volcar la actividad de todos los sectores protagonistas en el proceso de la *policy*. Sin embargo, después de una perfecta formulación todo se puede venir abajo si la etapa subsiguiente en el proceso no tiene la evolución adecuada. “Hay una triste historia de políticas fracasadas. En parte por errores de diseño, en parte por defectos de implementación de las políticas”<sup>110</sup>.

No obstante, el campo de la implementación de Políticas Públicas viene siendo estudiado ampliamente en las últimas décadas, desde que los investigadores norteamericanos han empezado a preocuparse por ella, de ahí la importancia de entender “...el contexto sociopolítico norteamericano que ocasionó los estudios de implementación y que llevó a descubrir su centralidad para el éxito o fracaso de una política: las políticas de reforma social de los años sesenta”<sup>111</sup>. En todo caso, y aunque volvamos a incidir con mayor profundidad a lo largo de este estudio sobre el tema de la implementación, es indiscutible concluir la importancia de la misma para la adecuada consecución de los objetivos propuestos por parte de cualquier política.

“Las investigaciones fueron descubriendo los diversos factores que afectaban la puesta en marcha de las políticas gubernamentales. Estos factores (distorsiones burocráticas, resistencias locales, conflictos intergubernamentales, heterogeneidad de intereses, diversidad de situaciones, indiferencia de los beneficiarios...) demostraban que la promulgación de leyes buenas o el buen diseño (científico-tecnológico) de un programa gubernamental no eran condiciones suficientes para el éxito efectivo de una política”<sup>112</sup>.

También es fundamental darse cuenta de la importancia que tiene, para el desarrollo de cualquier política, la evaluación intermedia. Sin ésta no sería posible la mejora de las políticas emprendidas. No parecería recomendable que cualquier política, y con mayor motivo si se planea a largo plazo, no incluyera entre sus

---

<sup>110</sup> AGUILAR VILLANUEVA, Luis F: *La Implementación de las Políticas*. Colección “Antologías de Política Pública”. 4ª Antología. Edición al cuidado de AGUILAR VILLANUEVA, Luis F Editorial M. A. Porrúa. México. 1996. Pág. 16.

<sup>111</sup> *Ibidem*. Pág. 17.

<sup>112</sup> *Ibidem*. Pág. 26.



medios de control la realización de evaluaciones intermedias. Así habla SUBIRATS de la utilidad de la evaluación para obtener acciones inmediatas o cambios en los programas de actuación derivados de los resultados obtenidos<sup>113</sup>. Es esencial, por tanto, recurrir a la evaluación para poder obtener una visión clara de cuál ha sido el impacto de la política que se lleva a cabo y si los objetivos que se pretendía alcanzar han sido logrados y también medir hasta qué punto lo han sido. Pero para poder evaluar correctamente es necesario establecer una serie de indicadores que nos orienten fielmente sobre la consecución de las metas previstas.

De lo que hemos expuesto más arriba se puede extraer una primera consideración positiva, ya que se pone de manifiesto la inclusión de las medidas de carácter agrario como base, o al menos, como condicionante para la planificación de la Política Ambiental de la Junta de Andalucía. El Informe sobre Medio Ambiente, referido al año de 1991 declaraba expresamente:

“La evidente incidencia de las actividades agrarias sobre el uso y explotación de los recursos naturales, así como sobre el estado ambiental de una gran parte del territorio de la región, hacen que las políticas agrarias deban considerarse como uno de los fundamentos de la política ambiental en Andalucía”<sup>114</sup>.

Debe mencionarse, asimismo, la actuación que las Administraciones Públicas han tenido en el sector de la agricultura ecológica, desde el momento en que se conoce la elaboración, por parte de las instancias comunitarias, de un proyecto de reglamento para la promoción de las prácticas agrarias compatibles con el Medio Ambiente. De esta manera, se regula una denominación de origen específica para los productos de este tipo de agricultura, así como un registro de explotaciones que cumplen los requisitos para la producción ecológica, creándose en el año 1991 el Comité Territorial de Agricultura Ecológica. Es estimable que se haya tomado conciencia de que el crecimiento, sin importar las consecuencias futuras (desarrollismo), no es viable y que se tomen medidas para un uso racional de los recursos, pero no podemos concluir que exista una planificación de la Política Agraria, desde la perspectiva medioambiental, sino una ordenación de actividades tendentes a reforzar una y otra por separado, aunque teniendo presente la evidente interrelación entre ambas. Coincidiendo con estas conclusiones, Felisa CEÑA

---

<sup>113</sup> SUBIRATS, J.: *Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la Administración*. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid. 1994. Pág. 155.

<sup>114</sup> El Informe sobre Medio Ambiente de Andalucía, en 1991, fue elaborado por iniciativa de la Agencia de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía y realizado por la Dirección General de Planificación bajo la supervisión de su Director General, Rafael SILVA LÓPEZ, siendo publicado en 1992.

en una conferencia dictada con motivo del seminario “Agriculturas del Sur de Europa y la Reforma de la Política Agraria Común”, dirigido por Joan ROMERO y Eladio ALNARTE y celebrado en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo de Valencia, entre los días 21 y 25 de septiembre de 1992, decía:

“A partir del momento en que este modelo de crecimiento, a cualquier precio, entra en crisis y se sustituye por el de desarrollo sostenible<sup>115</sup>, la nueva agricultura a promocionar deberá ser también ‘sostenible’<sup>116</sup>. Diferentes tipos de agriculturas exigen diferentes políticas agrarias y evidentemente los efectos de éstas sobre el mundo rural también serán diferentes”<sup>117</sup>.

### 3.4. La planeación en Doñana.

El caso de Doñana, como área que está inscrita, en su mayor parte, dentro de la geografía onubense, merece una especial atención en la ejecución de nuestro trabajo, pues su crucial importancia ambiental determina su constitución como territorio fuerza, que ejerce una trascendental influencia en el resto de la provincia, condicionando los planteamientos teóricos que se establecen para resolver la controversia desarrollo-conservación de recursos naturales.

En general, la intervención pública sobre los espacios naturales andaluces se basó en el desarrollo de los instrumentos de planificación previstos en la legislación estatal y autonómica. En esta dirección, los hechos más notables fueron la aprobación de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales y de los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Naturales. También se continuó con las actuaciones de gestión específica de la flora y la fauna, mereciendo especial atención los Planes de Recuperación de Flora en Peligro de Extinción, iniciativa coordinada con diversas instituciones científicas y universidades.

En 1992, dentro de las líneas de planificación ambiental y económica de la Administración Pública de Andalucía, se presentaron las conclusiones de la Comisión

<sup>115</sup> Desarrollo sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las suyas. (Comisión Brundtland de 1988).

<sup>116</sup> El objetivo de la agricultura sostenible debe ser mantener los niveles de producción necesarios para satisfacer las crecientes aspiraciones de la población mundial en expansión sin degradar el Medio Ambiente. Esto implica generar renta, promocionar políticas apropiadas y la conservación de los recursos naturales.

<sup>117</sup> CEÑA, Felisa: “Transformaciones del mundo rural y políticas agrarias”. En *Agriculturas y políticas agrarias en el sur de Europa*. Edición al cuidado de ARNALTE, Eladio; GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J. M.; ROMERO, Joan y SORNI, José. Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1993. Pág. 106.

Internacional de Expertos, nombrada por el Presidente de la Junta de Andalucía, relativas al desarrollo del entorno de Doñana. En ellas se propone una estrategia de desarrollo económico para las poblaciones afectadas, basada, ante todo, en el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales de la zona, como vía para superar los problemas actuales de un modelo económico no sostenible. A partir de dichas conclusiones se elaboró un Proyecto de Intervención Pública, financiado en un 75% por la Unión Europea y presentado en el año 1993. El Programa Operativo para Doñana<sup>118</sup> y la creación del Parque Europeo de Doñana, como reflejo de su proyección internacional y del compromiso político de la Unión Europea en la conservación del Parque fueron los instrumentos básicos que se extrajeron de las propuestas de la Comisión de Expertos<sup>119</sup>.

Las potencialidades de un nuevo modelo turístico basado en la calidad del entorno natural y las de un sector agroindustrial, con la denominación Doñana, prestigiado por la calidad ecológica<sup>120</sup> de sus productos, pueden constituir los pilares

<sup>118</sup> “El territorio de actuación del programa se encuentra dentro del triángulo Sevilla-Huelva-Cádiz. La Comarca de Doñana es un área de escasa presencia humana localizada en la desembocadura del río Guadalquivir donde coexisten dos espacios protegidos de enorme valor ecológico: el Parque Nacional de Doñana y el Parque Natural del Entorno de Doñana. Los principales municipios afectados por actuaciones son los de Almonte, Hinojos, y Aznalcázar; no obstante, dada la consideración integral de buena parte de las medidas propuestas, el ámbito se amplía a un mayor número de municipios de las provincias de Sevilla y Huelva”.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *FE.D.E.R. Andalucía 1989-1993. Marco Comunitario de Apoyo*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 1994. Pág. 13.

<sup>119</sup> Siguiendo la Exposición de motivos del Decreto 175/1997, de 1 de julio, por el que se declaran de interés general de la Comunidad Autónoma actuaciones de infraestructura agraria en el entorno de Doñana, publicado en el BOJA núm. 77, de 5 de julio del mismo año, podemos afirmar que el Gobierno de Andalucía constató la necesidad de impulsar y facilitar las actividades económicas de carácter agrario en el entorno de Doñana compatibles con la protección del Parque Natural, en un área especialmente sensible y afectada por las distintas planificaciones que inciden en ese territorio, de modo que se contribuya a garantizar dichas actividades económicas y, consecuentemente, a la permanencia y consolidación de la población de dicho entorno, tan necesaria para la conservación de los valores naturales y medioambientales.

Para la elaboración de una estrategia de desarrollo sostenible del entorno de Doñana fue nombrada en 1991, por el Presidente de la Junta de Andalucía, previa consulta con la Comisión de las Comunidades Europeas y la Administración del Estado, una Comisión Internacional de Expertos. En abril de 1992 se hizo público el “Dictamen sobre estrategias para el desarrollo socioeconómico sostenible del entorno de Doñana”, elaborado por la citada Comisión de Expertos.

Siguiendo las recomendaciones del Dictamen, el “Plan de Desarrollo Sostenible del entorno de Doñana”, incluye actuaciones tendentes a hacer realidad las propuestas de la Comisión de Expertos. Propuesto el Plan ante la Comisión de las Comunidades Europeas, por Decisión de fecha 6 de diciembre de 1994 fue aprobado un Programa Operativo de Doñana que se integra en el Marco Comunitario de Apoyo 1994-1999 para las intervenciones estructurales en las regiones españolas del Objetivo nº 1.

<sup>120</sup> “Las encuestas nos revelan que el diferencial de precio, es decir el sobreprecio de los productos ecológicos en comparación con los convencionales, que los andaluces estamos dispuestos a desembolsar, oscila entre el 10 y el 15%, algo más en frutas y verduras, donde un 7,6% de los andaluces estaría dispuesto a pagar hasta un 20% más. Los andaluces mostramos, por lo tanto, la misma tendencia que la que ya fuera comprobada en zonas metropolitanas de Barcelona, Madrid, Valencia y Bilbao en un estudio realizado en 1991 para el Instituto Nacional de Denominaciones de Origen (I.N.D.O.), donde se mostraba la existencia de un amplio sector de la población predispuesto a pagar entre un 10 y un 20% de sobreprecio”.

CAMPO TEJEDOR, A. del: *Agricultores y Ganaderos Ecológicos en Andalucía*. Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Sevilla. 2000. Pág. 161.

fundamentales para el desarrollo de los sectores productivos. En consecuencia, la conservación de la naturaleza se convierte en el principal recurso de la zona, capaz de garantizar la mejora del nivel de vida de su población.

En 1988, cumpliendo el mandato expreso que imponía la propia Ley de creación del Parque Nacional, se aprueba el Plan Director Territorial de Coordinación de Doñana (P.D.T.C.). Su redacción se justifica no sólo por el acatamiento del mandato legal, sino por aspectos objetivos, relacionados con problemas reales de ordenación territorial, que afectan al espacio regulado, y originan la necesidad de contar con una herramienta de coordinación de las diversas actuaciones sectoriales que pesan sobre la zona protegida y su entorno; como por ejemplo, los proyectos turísticos y recreativos, las transformaciones en el uso del suelo, los nuevos sistemas de producción agrarios o los proyectos de infraestructura viaria. Estas circunstancias hacen imprescindible dotar al espacio natural de un marco de coherencia para la actuación pública y privada que permita cumplir dos objetivos expresos:

- Asegurar la conservación del Parque Nacional, entendiendo las múltiples relaciones externas e internas que afectan a dicha conservación.
- Lograr un equilibrado desarrollo en los espacios de su entorno mediante una ordenación adecuada de los usos y aprovechamientos sociales.

Esta concepción dual está nítidamente expresada en el P.D.T.C. de Doñana. Pero a la vez también se expone la necesidad de evitar rupturas bruscas entre el interior y el exterior del Parque Nacional. Como se puede leer de forma literal en el Plan: “la conservación del Parque Natural... ha de plantearse y realizarse a través de su más plena interrelación con los complejos socioterritoriales de su entorno. Las barreras aislantes deben ser una excepción”<sup>121</sup>. Con la mencionada finalidad, se plantean las siguientes directrices generales:

- 1ª. En relación al propio Parque Nacional, además de asegurar su plena conservación, se procura favorecer el uso público dentro de un marco didáctico recreativo compatible, además de impulsar el desarrollo de actividades específicas científicas vinculadas a los objetivos de conservación.
- 2ª. En el campo de los recursos hídricos se trata de lograr el difícil equilibrio a medio y largo plazo, asegurando el sostenimiento, en calidad y cantidad, de

---

<sup>121</sup> Extracto del Plan Director Territorial de Coordinación de Doñana y su entorno citado en el Informe sobre Medio Ambiente de Andalucía, en 1988, que fue elaborado por iniciativa de la Agencia de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía y realizado por la Dirección General de Planificación, siendo publicado en 1989.

- los aportes hídricos exteriores al Parque. La transparencia informativa en la gestión del recurso era vital.
- 3<sup>a</sup>. Respecto a las actividades agrícolas externas a Doñana, se constata el interés preferente del sector, no descartándose transformaciones, incluso dentro de los espacios forestales, que no comporten valores productivos o ambientales. Pero siempre que su expansión no suponga riesgos de desequilibrios hídricos, amenazas a las zonas húmedas, o cualquier otro peligro grave.
  - 4<sup>a</sup>. Cualquier actividad de transformación agrícola, incluyendo el Plan de Regadíos Almonte-Marismas, al que se hará alusión más adelante, deberá realizarse por fases, de manera que se puedan llevar a cabo “actuaciones coordinadas de experimentación, asesoría, seguimiento y control de las transformaciones”.
  - 5<sup>a</sup>. La Política Forestal en el entorno de Doñana debe buscar la mejor conservación de estos espacios, la regeneración ecológica del medio y la diversificación productiva de los aprovechamientos. La regresión del monocultivo del eucalipto se hará en beneficio de las especies forestales del área y, excepcionalmente, de nuevos cultivos agrícolas de alto rendimiento<sup>122</sup>.
  - 6<sup>a</sup>. Las actividades turísticas y recreativas deben integrarse y valorar los recursos territoriales, naturales y culturales de la zona, considerando que éstos forman parte indisoluble de cualquier oferta turística que se quiera desarrollar. La programación y promoción de estas actividades se considera un factor de oportunidad, cuyo desaprovechamiento comportaría altos riesgos de regresión socioeconómica. La implantación turística ha de ser, en todo caso, respetuosa con los valores del medio, sin modificar estructuras morfotopográficas, ni paisajísticas, ni, en el caso del litoral, alterar la dinámica marítimo-terrestre. La promoción del turismo de naturaleza, siendo otro aspecto sectorial que se anima a promover, se concibe como responsabilidad especialmente de la iniciativa pública.
  - 7<sup>a</sup>. Los aspectos de infraestructura forman un último bloque de directrices, que tienen como objeto lograr una mejor integración interior y exterior de la zona. La mejora de la accesibilidad, revalorizando la posición del área en el contexto regional, y de la interconectividad interior, son los dos campos de actuación para posibilitar una correcta articulación territorial del entorno de Doñana.

---

<sup>122</sup> Como se puede observar, no se hace mención alguna de cultivos de tipo ecológico, que debido al ahorro de agua, así como de energía en general, y el no uso de pesticidas, fertilizantes y productos fitosanitarios, serían altamente beneficiosos para el entorno del Parque Nacional, proporcionando a sus habitantes una actividad económica rentable como se demuestra en una amplia bibliografía de la que ponemos un ejemplo: GARCÍA CANO, J. L. y VOZMEDIANO, J.: *Autosuficiencia rural, nociones básicas para la vida en el campo*. Edición coordinada por CRUZ, Humberto da. Miraguano Ediciones. Madrid. 1980.

La colonización humana en Doñana es un proceso reciente, ya que sólo en el siglo XX se descubrieron, conquistaron y explotaron sus recursos y espacios, desde puntos de vista no sólo diferentes en cada momento, sino, en algunas ocasiones contradictorios y sobrepuestos. El carácter de espacio salvaje y aislado, propiedad señorial de la casa de Medina Sidonia desde el siglo XIII, y dedicado casi únicamente a la caza, representó históricamente la marginación de Doñana como espacio económico<sup>123</sup>. Su primera valorización corresponde a las observaciones de los viajeros románticos, entre los que destacan MURRAY, FORD, CHAPMAN y BUCK, que crearon el mito de este territorio como lugar de naturaleza inexplorada. Desde entonces, comienzan a intentarse, repetitivamente, los proyectos para la explotación productiva del paraje, que eran considerados por los pobladores del enclave como los únicos viables, para su subsistencia.

Entre los primeros planes de colonización y puesta en valor de los recursos de la zona, se encuentra, en 1737, la repoblación de pinares<sup>124</sup> en el paraje de Marismillas, así como, ya en el último tercio del siglo XVIII, los proyectos ilustrados del duque de Medina Sidonia para crear colonias agrícolas en el Pinar del Faro. A principios del siglo XIX, la Sociedad Económica de Amigos del País de Sanlúcar de Barrameda promueve un Plan de Fomento sobre la que se pretendía constituir como provincia marítima. A finales de esta misma centuria, la clase comerciante gaditana y jerezana, propietaria del coto de caza, favorece la difusión y el conocimiento sobre la naturaleza de Doñana a través de las expediciones y cacerías que atraen a los viajeros románticos europeos, a la vez que potencia su función como cazadero de los reyes de España, o las expediciones de naturalistas o arqueólogos como SCHULTEN, que añadirán a la mitología de su valor natural, la cultural de la posible localización del antiguo Tartessos. La identificación como coto privado,

<sup>123</sup> Alfonso X el Sabio, en cuya obra *Las Crónicas* ya hay constancia del territorio, lo conquistó a los árabes en 1262, estableciendo allí su cazadero real, destino que mantuvo durante mucho tiempo. Su hijo Sancho IV el Bravo concedió a Alonso Pérez de Guzmán (Guzmán el Bueno) la propiedad de aquellas tierras en recompensa por su defensa de Tarifa, y sus descendientes, que obtuvieron el ducado de Medina Sidonia, incrementaron esas primitivas posesiones a lo largo de los años. En 1897 la propiedad del coto pasó a los duques de Tarifa y poco después se repartió en media docena de fincas, iniciándose una época en la que se realizaron varios proyectos para desecar las marismas y se pusieron en práctica distintas iniciativas encaminadas a la producción agropecuaria y forestal. Estos intentos de explotación económica y colonización, como los anteriormente emprendidos por la casa ducal de Medina Sidonia, terminaron la mayoría de las veces, en fracasos, suponiendo casi siempre peliagrosas agresiones al equilibrio medioambiental.

<sup>124</sup> “También en el siglo XVI se encuentran pequeños atisbos de repoblación forestal en las normas dictadas por la casa ducal mediante las cuales se prohíbe descepar, especialmente las dehesas y ordenando ‘sembrar piñones’ en los montes de Almonte, Rociana y Lucena, prohibiendo los mismos que serían mondados como los chaparros, cuando llegase el tiempo. [...] El principal aprovechamiento era y es en la actualidad, la piña para obtener el piñón y la madera, aunque también se obtienen aprovechamientos secundarios. [...] La superficie de pino piñonero en Almonte es de unas 11.000 hectáreas”.

MÁRQUEZ FERNÁNDEZ, D.: “Pervivencia de los viejos oficios de Doñana: los piñeros”. En *Huelva en su historia*, 4. *Territorio, Población, Economía, Sociedad*. Edición al cuidado de MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, Juan A. y PÉREZ-EMBED WAMBA, J. ARSGRAPHICA, S. L. Huelva. 1992. Págs. 391, 392 y 393.

al servicio de la élite social y sin producir nada traducible en el sentido económico o monetario, da lugar, desde finales del XIX, a una imagen negativa de Doñana como característico latifundio andaluz, responsable de la injusticia social y la pobreza campesina. Al mismo tiempo se van desarrollando proyectos de desecado de las marismas<sup>125</sup> con argumentos de higiene y salubridad pública, con lo que se obtienen superficies aptas para el cultivo. La escasa consideración del valor ecológico de los arenales y humedales empuja a la realización de lo que hoy se miraría como una auténtica barbaridad contra el ecosistema natural. Por consiguiente, el planteamiento dominante, en buena parte de los siglos XIX y XX, es la colonización agraria, presentándose como la única alternativa para el desarrollo socioeconómico. Desde esta perspectiva, la implantación del cultivo del arroz, en los años veinte del siglo pasado, constituye la transformación más acusada realizada sobre el sistema hidrológico y sobre los usos del suelo.

El saneamiento y desecación de las marismas comienza a hacerse efectivo a partir de 1916, en base al proyecto del ingeniero Molini<sup>126</sup> y servirá para el inicio de las plantaciones arroceras. Durante la II República se plantea la expropiación de Doñana para convertirlo en explotación agroforestal como forma de sacarle algo de provecho, apareciendo también, paralelamente, los primeros pensamientos tendentes a su consideración como Parque Nacional. Es en esta época, asimismo, en el año 1934, cuando se elabora el proyecto para la construcción de una

<sup>125</sup> La Ley de 24 de julio de 1918, relativa a desecación de lagunas, marismas y terrenos pantanosos, publicada en la Gaceta de Madrid, número 208, del 27 de julio de 1918, contempla en su artículo 1º que: “el Estado podrá conceder y auxiliar en las condiciones que se determinan en la presente Ley la desecación y saneamiento de lagunas, marismas y terrenos pantanosos y encharcadizos, siempre que la superficie saneada ó desecada sea superior a 100 hectáreas”. En el apartado C) de este mismo artículo se establece: “el Estado subvencionará las obras de desecado y saneamiento con el abono al concesionario de una subvención, cuyo importe se determinará al otorgar la concesión en relación con el montante del presupuesto aprobado, y que en ningún caso podrá exceder del 50 por 100 de dicho presupuesto. Se tendrá en cuenta para la fijación del tanto de auxilio del Estado la extensión que ha de ser objeto de desecación y saneamiento y el grado de interés general que la obra deba reportar”. Por su parte, el apartado B) del artículo 2º, referido a las solicitudes, estipula: “Será preferida para su tramitación la que formule una Corporación pública. Las formuladas por particulares ó Empresas se tramitarán por el mismo orden en que sean presentadas, dando la preferencia para concesión a aquella que corresponda al proyecto que, a juicio de la Administración, fundado en el estudio que se haga con arreglo a esta Ley, lleve a cabo la desecación al costo más barato por hectárea, comprenda para la desecación mayor número de éstas y ofrezca mayor garantía de éxito; en circunstancias iguales se atenderá a la prioridad de presentación”.

Esta Ley fue derogada por la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, en su Disposición Derogatoria. Fue publicada en el BOE núm. 189, de 8 de agosto de 1985.

<sup>126</sup> “El primer director del Puerto, Carlos Mª Cortés y Payo, se sustituyó por Luis Molini, afecto a la provincia de Sevilla, ante la llegada del primer presidente conservador; y éste a su vez, cayó debido a los movimientos políticos que acabaron cesando a Guillermo Sundheim como vicepresidente. [...] Nacido en 1848, Luis Mª de Molini y Ulibarri estuvo tras su mandato en Huelva, también como director, en los puertos de Almería y Sevilla. Anteriormente había prestado servicio como ingeniero en las Jefaturas de Obras Públicas de Málaga y Sevilla”.

MOJARRO BAYO, ANA MARÍA: *La Historia del Puerto de Huelva (1873-1930)*. Universidad de Huelva y Autoridad Portuaria de Huelva. Huelva. (Tesis doctoral en prensa). Pág. 258.



carretera que conectaría las provincias de Huelva y Cádiz<sup>127</sup>, a través del paraje, idea recurrente desde entonces y auténtico símbolo durante años de la oposición entre desarrollo y conservación. Posteriormente, en los cuarenta comenzarán las repoblaciones forestales de pinos y eucaliptus que se continuarán en los años cincuenta, buscando dar utilidad productiva a la zona. Ya en esta misma década comienzan a tomar fuerza los planteamientos conservacionistas apoyados en las primeras campañas de anillamiento y estudio de aves que visitaban Doñana. En ello influirá notablemente la presión internacional. Así, en 1962 la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza considera al paraje como zona húmeda de excepcional valor. También en estos años, la World Wildlife Found compra 6.794 hectáreas del coto, que cede al Estado español, sobre las que se crea la Estación Biológica de Doñana<sup>128</sup>, dependiente del Centro Superior de Investigaciones Científicas. En 1969 la citada entidad adquiere otras 3.214 hectáreas para crear la Reserva del Guadiamar.

En ese mismo año, gracias a la decisiva intervención del naturalista José Antonio VALVERDE, el gobierno español aprobó el Decreto 2412/1969<sup>129</sup>, de 16 de octubre, de aprobación del Parque Nacional, “como generosa aportación de España al Año Internacional de la Conservación de la Naturaleza y sus Recursos”, según consta en el preámbulo de la citada disposición. En ese momento se delimitó el Parque con una extensión de 35.000 hectáreas, que en el año 1978 se amplió a 50.720 has., con otras 26.540 de cinturón de defensa ecológico, distribuidas en dos preparques y tres zonas de seguridad, con el fin de evitar las peligrosas agresiones al equilibrio medioambiental de la agricultura y del turismo. En un primer momento, la idea era conseguir unos espacios naturales aislados que debían alejarse del impacto de las actividades económicas, las cuales crecían con rapidez en su entorno, igualmente estimuladas por las Administraciones Públicas.

Sin embargo, este progreso de los planteamientos conservacionistas y naturalistas coincide en el tiempo con los grandes proyectos de colonización agrícola y de generación de un gran centro turístico sobre un litoral completamente virgen. En el caso de este Proyecto de Promoción Turística de la Costa de Huelva de los pri-

---

<sup>127</sup> Posteriormente, se retomaría esta idea, aunque desechada plenamente la carretera costera, se apostaba por un eje sobre la margen derecha del Guadalquivir, apoyado por la red de carreteras existente con motivo de las obras de colonización y transformación agraria, aunque, obviamente, habrían de replantearse algunos trazados, debido a la nueva utilidad que habría que darle a estas vías.

<sup>128</sup> Creada en 1964, fue el germen del que posteriormente sería declarado Parque Nacional, debido a la incansable labor del primer director de la Estación Biológica de Doñana, el naturalista José Antonio VALVERDE, a quien sucedió Javier CASTROVIEJO.

<sup>129</sup> El Decreto 2412/1969, de 16 de octubre, de creación del Parque Nacional de Doñana, fue publicado en el BOE núm. 257, de 27 de octubre del mismo año.

meros años sesenta y en el de la creación del Parque Nacional, pese a su carácter, en cierta medida, contradictorio, subyacen los primeros impulsos del régimen del General Francisco Franco hacia una apertura internacional y de los planes de desarrollo. Pero tras la declaración del Parque se agudizan los enfrentamientos entre Doñana, como espacio natural que hay que preservar, y su entorno, con una población que ve la existencia de unos recursos de los que, sin embargo, no puede disponer; de manera que el primero se ve como un freno a la expansión agrícola, turística y urbana. En cualquier caso, la delimitación del Parque se hace en base a los linderos de las propiedades privadas, excluyendo zonas y ecosistemas de gran valor y, dejando fuera las playas de Castilla, sobre las que se promoverá el crecimiento turístico.

En la década de los setenta se declara la zona regable de Almonte-Marismas, prevista sobre más de 30.000 hectáreas; surge la urbanización turística de Matalascañas, anteriormente declarada Centro Turístico de Interés Nacional, y se proyecta otro desarrollo de este tipo para el área de Marismillas; se inauguran las instalaciones del Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial, y hasta se piensa en una central nuclear. De forma paralela, en 1971, se crea el Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza<sup>130</sup>; ya en 1975 se aprueba la Ley de Espacios Naturales Protegidos<sup>131</sup>, con su reglamento en 1977<sup>132</sup>; y en 1978 se promulga la Ley sobre el Régimen Jurídico de Doñana<sup>133</sup>. Es en esta Ley, aprobada por el primer Parlamento democrático, donde se plantea la necesidad de compatibilizar la conservación de los ecosistemas del Parque con el desarrollo socioeconómico de las poblaciones del entorno. Para ello, se prevé la redacción del Plan Rector de Uso

---

<sup>130</sup> El Decreto-Ley 17/1971, de 28 de octubre, por el que se modifica la Administración Institucional del Ministerio de Agricultura y se encomienda al Gobierno la reestructuración de dicho Departamento, fue publicado en el BOE núm. 264, de 4 de noviembre de 1971. Por medio del mismo, se aborda una nueva estructura del Ministerio donde había proliferado una serie de Organismos Autónomos, con competencias coincidentes o muy cercanas en muchos casos, pero faltos de coordinación. Por Orden de 1 de febrero de 1971 (publicada en el BOE núm. 41, de 17 de febrero), la Presidencia del Gobierno había creado un Grupo de Trabajo y una Comisión de Dirección que coincidieron en señalar la inadecuación de la organización del Departamento y la necesidad de una profunda reforma en su estructura. El Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza nace, según el artículo 1, apartado 2, del citado Decreto-Ley de la supresión del Patrimonio Forestal del Estado y del Servicio de Pesca Continental, Caza y Parques Nacionales, que se fusionan en el nuevo Organismo Autónomo.

<sup>131</sup> La Ley 15/1975, de 2 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos, fue publicada en el BOE núm. 107, de 5 de mayo del mismo año. Esta Ley fue derogada por la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, que se publicó en el BOE núm. 74, de 28 de marzo de 1989.

<sup>132</sup> El Real Decreto 2676/1977, de 4 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley 15/1975, de 2 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos, fue publicado en el BOE núm. 258, de 28 de octubre de 1977.

<sup>133</sup> La Ley 91/1978, de 28 de diciembre, del Parque Nacional de Doñana, por la que se aprueba su Régimen Jurídico, fue publicada en el BOE núm. 11, de 12 de enero de 1979. La Disposición Final 4 de esta Ley dispone: "A partir de la entrada en vigor de la presente Ley, la de 24 de junio (sic) de 1918, sobre desecación y saneamiento de lagunas, marismas y terrenos pantanosos, no será de aplicación a los terrenos comprendidos en la delimitación territorial del Parque Nacional de Doñana y su zona de protección".

y Gestión y del Plan Director Territorial de Coordinación (P.D.T.C.) de Doñana, como instrumento de enlace, previsto en la Ley del Suelo, con el máximo rango de la planificación, al que ha de someterse el conjunto de planes sectoriales y actuaciones públicas o privadas que incidan en los aspectos territorial o urbanístico. Desde la perspectiva de las actitudes predominantes en las poblaciones del entorno, se consolida la idea de compensaciones económicas debido al freno que supone la conservación del paraje a la evolución de la zona.

El enfoque globalizador del P.D.T.C., supone la realización de los primeros diagnósticos integradores sobre el Parque y su entorno. Sin embargo, la inexistencia de experiencias anteriores en figuras de planificación territorial, urbanística y económica sobre un ámbito como el de Doñana presenta una serie de dificultades para la elaboración del mismo. La formación del Plan Director Territorial de Coordinación de Doñana y su entorno responde originariamente a lo dispuesto en la Ley 91/1978, de 28 de diciembre, de Reclasificación del Parque Nacional<sup>134</sup>. No obstante, el proceso de redacción no se inicia hasta 1984, con competencia ya autonómica, tras la aprobación del Decreto 204/1984, de 17 de julio, del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía<sup>135</sup>. En diciembre de 1985, se presentó y se expuso al trámite de Información Pública el avance del P.D.T.C., organizándose en los primeros meses de 1986 diversas actividades de difusión y de discusión colectiva, con lo que se intentaba dar la mayor participación en su elaboración. Transcurridas las fases de avance y participación, es en abril de 1987 cuando se produce la aprobación inicial por parte del Consejero de Obras Públicas y Transportes. Este largo proceso redundaba en hacer más compleja la operatividad del Plan, ya que en este período aparecen nuevas tensiones por el desarrollo de actividades económicas, fundamentalmente de carácter agrícola, como la expansión del cultivo del fresón, la crisis de los regadíos del Plan Almonte-Marismas<sup>136</sup>, los episodios de mortandad masiva de aves, que se atribuyen a la utilización indebida de plaguicidas, o el crecimiento de los núcleos turísticos, entre los que destaca el proyecto de una nueva urbanización con capacidad para más de 30.000 plazas.

---

<sup>134</sup> BOE núm. 11, de 12 de enero de 1979.

<sup>135</sup> El Decreto 204/1984, de 17 de julio, de Formación del Plan Director Territorial de Coordinación del Entorno de Doñana, fue publicado en el BOJA núm. 74, de 7 agosto del mismo año.

<sup>136</sup> “Sin embargo, el crecimiento continuado de la agricultura en los campos de arena está en peligro y ya ha dado señales de alarma en algunos puntos, porque la extracción desorbitada de agua y el continuo abonado han creado problemas de contaminación con sales y fosfatos en los acuíferos. Con objeto de evitar estos inconvenientes, sobre todo teniendo en cuenta la proximidad del parque de Doñana, se está realizando un ambicioso plan de pequeños y grandes regadíos, trasvasando aguas de la Sierra Morena onubense al litoral y cuya infraestructura más importante la constituye la presa sobre el río Chanza”.

MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, Juan A.: “La génesis y expansión de los campos de arena”. En *Huelva en su historia, 4. Territorio, Población, Economía, Sociedad*. Edición al cuidado de MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, Juan A. y PÉREZ-EMBIID WAMBA, J. ARSGRAPHICA, S. L. Huelva. 1992. Pág. 376.

Este proyecto turístico, conocido por el nombre de Costa-Doñana ha llegado a convertirse en el principal argumento de las confrontaciones entre la conservación del Parque y el crecimiento económico del entorno. El proyecto, que enlaza con el previsto en 1974 para crear un centro turístico en el paraje Marismilla, surge como permuta de aquellos terrenos por otros de la zona de El Asperillo, en concreto, 788 hectáreas, con más de seis kilómetros de playas. Tras un largo y polémico proceso, el Plan General de Ordenación Urbana de Almonte<sup>137</sup> califica los terrenos de El Asperillo como suelo urbanizable no programado en 1985, permitiendo la futura urbanización turística. Sin embargo, tras la aprobación del Plan Especial de Protección del Medio Físico de la provincia de Huelva y del P.D.T.C. de Doñana, así como de la Ley nacional de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y la Fauna y la Ley andaluza del Inventario de Espacios Naturales Protegidos, declarando el Parque Natural Entorno de Doñana, ambas de 1989, ha cambiado sustancialmente la situación del proyecto, que en este tiempo no había logrado el visto bueno definitivo. En ello desempeñó un papel decisivo el movimiento social conservacionista en protesta por el impacto ecológico que habría tenido la urbanización de un espacio de alto valor natural.

“La nueva oleada de retorno al campo, propiciada por sectores ecologistas, una vez abandonada la visión idílica y mística de las anteriores experiencias, ha buscado establecer su opción sobre un rechazo claro al modelo urbano-industrial y a la agricultura química. El nuevo movimiento, en el cual participan mayoritariamente campesinos y no emigrantes de las ciudades, se basa en un análisis de las ventajas –para el agricultor y para el consumidor– de la conservación del suelo, de los alimentos no contaminados y de evitar el despilfarro energético y la dependencia que provocan los métodos de agricultura industrial”<sup>138</sup>.

Por lo que respecta a los objetivos básicos del Plan Director se formulan de la siguiente manera:

- Asegurar la mejor conservación del Parque Nacional de Doñana, a través de una ordenación racional del uso del territorio y sus recursos que no comporte impactos degradantes para los ecosistemas del Parque; desarrollando, complemen-

<sup>137</sup> El Plan General de Ordenación Urbana de Almonte obtuvo la aprobación definitiva de la Comisión Provincial de Urbanismo en la sesión celebrada el 15 de junio de 1984, en la que, sin embargo, se advirtieron una serie de deficiencias que fueron subsanadas por el Ayuntamiento de Almonte, en su reunión extraordinaria del 27 de noviembre de 1984; siendo en la sesión del 19 de febrero de 1985, cuando la Comisión Provincial de Urbanismo manifestó su conocimiento de la corrección de las deficiencias referidas. Este Acuerdo fue publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Huelva núm. 82, de 11 de abril de 1985.

<sup>138</sup> GARCÍA CANO, J. L. y VOZMEDIANO, J.: *Autosuficiencia rural, nociones básicas para la vida en el campo*. Edición coordinada por CRUZ, Humberto da. Miraguano Ediciones. Madrid. 1980. Pág. 5.

tariamente, los sistemas de información, prevención y neutralización necesarios para controlar eficazmente la eventual ocurrencia de situaciones críticas.

- Establecer una ordenación de usos y una promoción de actividades que permita concretar las posibilidades de desarrollo socioeconómico, y que contribuya, por tanto, al logro de mejores condiciones de vida.

El ámbito del P.D.T.C. quedó delimitado, tras sucesivas aproximaciones, por medio de la inclusión en el mismo de los términos municipales íntegros de los municipios de Moguer, Lucena del Puerto, Bonares, Almonte e Hinojos, correspondientes todos ellos a la provincia de Huelva, además de los de Villamanrique de la Condesa, Aznalcázar y Puebla del Río de la de Sevilla. También quedaron incorporados parte de los territorios municipales de Palos de la Frontera y Rociana del Condado, de Huelva y Trebujena de la provincia de Cádiz.

Aparte de este espacio territorial para el cual las determinaciones del Plan poseen completa virtualidad, se definen ámbitos funcionales para el tratamiento de dos temas específicos que desbordan el señalado como base, que son los recursos hídricos<sup>139</sup>, en los aspectos de regulación y saneamiento; y la infraestructura viaria, en lo que respecta a la controvertida conexión de las ciudades de Huelva y Cádiz. El modelo territorial configurado por el P.D.T.C. se fundamenta sobre diversas propuestas básicas de ordenación y planificación en los campos considerados claves en el mismo<sup>140</sup>, que son la gestión ambiental, el manejo del agua, el desarrollo

<sup>139</sup> “Un estudio de la FA.O. permitió averiguar la existencia de un manto freático a escasa profundidad en toda la zona y especialmente en Almonte, que junto con las aguas provenientes del embalse del río Piedras han permitido poner en regadío más de 10.000 has., destacando por las superficies de tierras regadas en campos de arena: Isla Cristina, lepe, Moguer y Almonte”.

MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, Juan A.: *Op. Cit.* Pág. 376.

<sup>140</sup> En el marco de las políticas de ordenación territorial y planificación que se analizan en este apartado, el Plan Director Territorial de Coordinación de Doñana y su entorno se configura como un instrumento de particular importancia para la provincia de Huelva, pese a tratarse de un ámbito de actuación puntual dentro de su geografía. La mencionada trascendencia se deriva de forma particular de las siguientes consideraciones:

La singularidad y relevancia del espacio, motivo básico para la ordenación, en tanto que Parque Nacional y reserva ecológica con gran proyección internacional. El ser una de las zonas húmedas mejor conservadas de Europa, con una función estratégica para las rutas migratorias intercontinentales de cientos de miles de aves cada año, justifica la excepcionalidad de las políticas de conservación de la naturaleza, a pesar de que, al mismo tiempo, plantee, de manera, a veces, paradigmática, los problemas que, hoy día, enfrenta la definición de modelos de desarrollo sostenible aplicables a territorios y poblaciones concretas.

La complejidad de la organización territorial del ámbito en su conjunto (parque y entorno) en función de la presión de los usos y actividades actuales y sobre todo, la previsión del incremento de tal presión en el futuro, dada la alta potencialidad de la zona para determinados sectores de la economía como la agricultura o el turismo.

La concurrencia sobre este espacio de diferentes programaciones de carácter sectorial y multilateral con una alta incidencia territorial.

El propio carácter del instrumento de ordenación (Plan Director Territorial de Coordinación) como excepcional, dentro de la entonces vigente Ley del Suelo. Se trata de una herramienta de planificación integral en un doble sentido: vinculación de sus determinaciones para el resto de las Administraciones Públicas implicadas, ya sean

turístico y la infraestructura viaria, además del establecimiento de un marco normativo director, apoyado en una zonificación general del espacio territorial, y en la definición de políticas específicas de intervención, concretadas en un programa de actuación que recoge un importante paquete de inversiones públicas.

Dentro de este apartado debemos mencionar el Plan de Desarrollo Sostenible de Doñana y su Entorno que constituye uno de los primeros ejemplos llevados a la práctica para intentar hacer compatibles las actividades productivas con la conservación de unos espacios naturales de gran valor ambiental. Básicamente, en lo que al ámbito agrario se refiere, se basa en demostrar la posibilidad de llevar a cabo las tradicionales labores agrícolas, ganaderas y forestales del entorno del Parque Nacional, manteniendo al mismo tiempo los recursos naturales en un estado óptimo, teniendo como referente la situación de partida. Para ello, se imponen una serie de obligaciones en cuanto al manejo de la ganadería, las autorizaciones de cultivo, necesidades de agua, cortas y talas, de manera que se pongan en práctica una serie de comportamientos respetuosos con el medio, que mentalicen a la población autóctona. En este lugar, es apropiado, asimismo, hacer referencia, aunque de forma somera, a la importancia que, para Doñana, supone la dotación de la Subvención Global de Andalucía para el período 1991-1993, dentro de los programas de actuación que lleva a cabo la Unión Europea, ya que es el territorio, en lo que a espacios protegidos respecta, que suscita un mayor número de proyectos para recibir la financiación comunitaria y, que de hecho, se lleva la mayor parte de las ayudas.

“La pluralidad de Fondos Europeos, con normativa específica en cada uno de ellos, exigen mantener el esfuerzo de coherencia, máxime cuando tales instrumentos financieros se articulan en una diversidad de formas de intervención y la nueva normativa comunitaria sobre los compromisos presupuestarios europeos [...] hace depender de este esfuerzo la efectividad de la ayuda europea. [...] Corresponde a la Dirección General de Fondos Europeos la elaboración definitiva, tramitación y presentación de las propuestas de programación y reprogramación de los Programas Operativos y cualquier otra forma de intervención”<sup>141</sup>.

---

generales o sectoriales, y supremacía legal respecto a los demás instrumentos de planeamiento de la Ley del Suelo.

Por último, por su ubicación, en la mayor parte de su territorio (unos 700 kilómetros cuadrados, contando con las zonas protegidas en su entorno) en la provincia de Huelva, con una zona mucho más pequeña en la de Sevilla.

<sup>141</sup> MORILLO SÁNCHEZ, F. J.: *Curso sobre la Política Regional Europea II. La Gestión de los Fondos Estructurales*. Instituto Andaluz de Administración Pública. Sevilla. 2003. Págs. 48 y 49.

Es destacable que el Plan de Desarrollo Sostenible del Entorno de Doñana fue elaborado siguiendo los criterios conjuntos de las Administraciones europea, española y autonómica, a través de la Junta de Andalucía. Además, el momento en el que nace es especialmente interesante desde la perspectiva de la formulación de políticas regionales y ambientales en el contexto nacional y comunitario. Debe tenerse presente que 1993 es el año de la puesta en marcha del V Programa Comunitario en materia de Medio Ambiente, subtítulo “Hacia un Desarrollo Sostenible”, similar al elegido para denominar el conjunto de actuaciones que se querían emprender en la zona del Parque Nacional de Doñana. En todo caso, la coincidencia de planteamiento no se limita al enunciado, sino que se extiende al contenido sustancial del mismo. Se produce una semejanza del diagnóstico y de las soluciones propuestas, tanto a nivel local y regional como a escala europea. De hecho, este Plan se presenta como una concreción del Programa Comunitario referido a un espacio singular. La puesta en marcha del mismo, bajo estos supuestos y referidos a un territorio emblemático internacionalmente, por sus valores ambientales, cobra un especial significado que involucra no sólo a la Administración de la Junta de Andalucía sino que pone a prueba la viabilidad de la Política de Desarrollo Regional y de Medio Ambiente de la Unión Europea. Abundando en este planteamiento europeo, se produce otra coincidencia, ya que en 1994 se inicia el Marco Comunitario de Apoyo 1994-1999. Se abre, desde este punto de vista, un nuevo período para la Política Regional y Agrícola, tras la profunda reforma de 1992. Además, la puesta en marcha del Fondo de Cohesión contribuye a dotar económicamente las actuaciones ambientales, sobre todo, en las regiones periféricas.

“El Fondo de Cohesión fue creado en virtud del Tratado de Maastricht para ayudar a los países más pobres de la U.E. Entró en vigor provisionalmente el 1 de abril de 1993, antes de que, entonces, los Doce ratificaran el Tratado, y en mayo de 1994 lo hizo de forma definitiva. Desde entonces, el Fondo financia de forma equilibrada proyectos relacionados con las redes transeuropeas de transporte y con el Medio Ambiente. Gracias a este Fondo ha aumentado en los países beneficiarios el nivel de aplicación de las Directivas sobre el Medio Ambiente y ha mejorado la situación de las redes transeuropeas y sus accesos”<sup>142</sup>.

Tras estas novedades, se impone la coordinación de las medidas financiadas por los Fondos Estructurales con las demás políticas comunitarias y, especialmente, con la de Medio Ambiente.

---

<sup>142</sup> MORILLO SÁNCHEZ, F. J.: *Op. Cit.* Pág. 20.



“Las operaciones cofinanciadas por los Fondos Estructurales deben ser coherentes con los principios y objetivos de desarrollo sostenible y de protección y mejora del Medio Ambiente previstos en el Tratado y plasmados en el ‘Programa comunitario de política y actuación en materia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible’, así como con los compromisos asumidos por la Unión en el marco de acuerdos internacionales. Asimismo, deben atenerse a la normativa comunitaria en materia de Medio Ambiente”<sup>143</sup>.

El Reglamento Marco<sup>144</sup> para el funcionamiento de los Fondos dispone que los planes deben “incluir una apreciación de las condiciones medioambientales de la región en cuestión y una evaluación de las repercusiones para el Medio Ambiente de la estrategia y de las medidas previstas, según los principios del desarrollo sostenible”.

Precisamente, por la reforma llevada a cabo en la Política Agrícola Comunitaria, se incorpora como medida de acompañamiento el Programa de Medidas Agroambientales, que se puede integrar perfectamente en las acciones del Plan sobre el entorno de Doñana, dentro de la reconducción que debe operarse desde la perspectiva del desarrollo regional y la protección del Medio Ambiente en la zona. El Plan de Desarrollo Sostenible se caracteriza por:

- Actuar preferentemente sobre los déficits de la zona en infraestructuras básicas, como la red viaria, los abastecimientos y saneamientos de agua, con un notable efecto sinérgico sobre el resto de actuaciones. Éstas se valoran, fundamentalmente, por su aportación al desarrollo económico y la minimización de su impacto ambiental.
- En cuanto a las actividades agrarias, campo prioritario de actuación, se dirige a reordenar los usos habituales y a reducir los impactos ambientales, en consonancia con los contenidos de la Política Agrícola Común.
- Desde el punto de vista sectorial, las acciones previstas tratan de potenciar el desarrollo endógeno, basándose en las potencialidades y recursos de la zona: turismo e industrias de transformación agroalimentarias.

<sup>143</sup> *Ibidem*. Pág. 115.

<sup>144</sup> Reglamento C.E.E. 2.081/1993, del Consejo de 20 de julio, por el que se modifica el Reglamento C.E.E. 2.052/1988, relativo a las funciones de los fondos con finalidad estructural y su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones, con las del Banco Europeo de Inversiones y con los demás instrumentos financieros existentes. Fue publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas núm. 193, serie L, de 31 de julio de 1993. El Reglamento de coordinación de las intervenciones del Marco Comunitario de Apoyo 1994-1999 es el Reglamento C.E.E. 2.082/1993, del Consejo de 20 de julio, que modifica el Reglamento C.E.E. 2.052/1988, en lo relativo, por una parte, a la coordinación de las intervenciones de los fondos estructurales y, por otra, de éstas con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes. Fue publicado en el D.O.C.E. núm. 193, serie L, de 31 de julio de 1993.

- El Plan también recoge actuaciones en el campo de la formación y cualificación profesional, integradas con las estrategias de desarrollo económico y con las actividades de gestión y mejora de los ecosistemas.
- Además se promueven acciones de sensibilización e información de la población.

Tomando como referencias el dictamen de la Comisión de Expertos sobre Doñana y el V Programa Comunitario, el Plan se erige en plataforma desde la que las Administraciones Públicas intervinientes se coordinan para potenciar el desarrollo y la conservación del Parque Nacional y su entorno. Asimismo, se distribuye la financiación de las acciones del Plan entre las tres organizaciones, aportando un 75% la Unión Europea, un 8% el Estado español y el 17% restante la Comunidad Autónoma de Andalucía. Se observa que la contribución de las autoridades europeas es la base fundamental para sacar adelante la ejecución del proyecto.

“El Plan de Desarrollo Sostenible del Entorno de Doñana (1ª Fase). Este programa emana del denominado ‘informe de expertos’ sobre el desarrollo sostenible de Doñana y su entorno. En él se prevé un plan de actuación en la zona para el período 1993-2000 con diversos tipos de actuaciones encaminadas a preservar y potenciar las cualidades medioambientales del Parque Natural de Doñana, haciéndolas compatibles con el desarrollo socioeconómico de la comarca. En el año 1993 fue aprobada la primera fase de este Programa Operativo, con cargo al Marco de Apoyo Comunitario 1989-1993, por Decisión de la Comisión C (93) 3.635 de 09-12-93”<sup>145</sup>.

Dos de los programas que más se benefician del mismo son los de Agricultura y Medio Ambiente, con una participación del 21% y del 9%, respectivamente. No obstante, la mayor inversión se produce en el Ciclo de la Gestión Integral del Agua con el 31%<sup>146</sup>, seguida del Programa de Equipamientos e Infraestructuras Viales con una cuarta parte del total. El ámbito básico de la aplicación del Plan se extiende a los municipios de Almonte e Hinojos de la provincia de Huelva y a Aznalcázar de la de Sevilla, en cuyos términos se encuentra el Parque Nacional de Doñana. En todo caso por el carácter integral de determinadas líneas de intervención, la aplicación se amplía a otros municipios onubenses: Moguer, Palos de la

<sup>145</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *EE.D.E.R. Andalucía 1989-1993. Marco Comunitario de Apoyo*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 1994. Pág. 13.

<sup>146</sup> Las implicaciones que este programa tiene en los de Agricultura y Medio Ambiente son notorias. La mejora de la gestión del agua redundará en un ahorro del líquido elemento, del que la actividad agraria es la mayor consumidora en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Por otro lado, respecto a sus implicaciones con el Medio Ambiente, se procura el mantenimiento de los humedales de la zona de Doñana, que son ecosistemas de alto valor ecológico, donde recalcan las aves migratorias en sus vuelos intercontinentales.

Frontera, Lucena, Bonares, Rociana del Condado y Bollullos Par del Condado; así como a algunos de Sevilla: Villamanrique de la Condesa, Pilas, La Puebla del Río y Villafranco del Guadalquivir; y a Sanlúcar de Barrameda de Cádiz.

Se señalan unos objetivos generales a alcanzar con la implementación de este Plan, cuales son:

- Conservación del Medio Ambiente.
- Desarrollo socioeconómico del entorno de Doñana.

Y otros, más específicos:

- Gestión integral de los recursos hidráulicos, tanto en sus aspectos de consumo como de vertidos y depuración.
- Adecuación de las estructuras agrarias a un marco más competitivo y en consonancia con un uso racional de los recursos naturales.
- Superación de déficits medioambientales y uso sostenible de los recursos naturales.
- Diversificación de la oferta turística, mediante el fomento del turismo medioambiental, cultural y científico.
- Corrección de déficits en materia de equipamientos públicos y red viaria.
- Mejora de la calidad, productividad y comercialización de la producción agrolimentaria.
- Apoyo a las iniciativas económicas compatibles con el Medio Ambiente.
- Impulso de la cualificación y formación profesional.
- Conservación y potenciación del patrimonio cultural de Doñana.
- Gestión integral del territorio.

Como se ha comentado más arriba, las inversiones en el ciclo de gestión integral del agua<sup>147</sup> son las más cuantiosas.

“Con objeto de optimizar la gestión integral del ciclo hidráulico se han realizado labores de investigación y desarrollo de tecnologías de vanguardia y programas de información, con especial énfasis en las interacciones

<sup>147</sup> “Para orientar de modo eficiente la gestión del agua en un territorio, se precisaría conocer: el ciclo del agua, usos, habitantes, etc. Así las funciones de almacenamiento, transporte y distribución de las dotaciones de agua para riego; las de riego propiamente dicho; y las de avenamiento del agua sobrante, se integran en un ciclo que puede contribuir al mejor entendimiento de uso racional del agua de riego”.

LÓPEZ GÁLVEZ, J.; MOLINA MORALES, A.; JAÉN GARCÍA, M. y SALAZAR MATO, J. F.: *Análisis Económico y Ambiental en Agronomía*. Analistas Económicos de Andalucía. Málaga. 2000. Pág. 40.

agua-energía-medio ambiente. Su realización se ha llevado a cabo en colaboración con el Centro de las Nuevas Tecnologías del Agua (CENTA)”<sup>148</sup>.

Hay que tener en cuenta que ésta constituye uno de los elementos esenciales para los ecosistemas de las marismas del paraje, siendo el principal responsable de la conservación de los mismos. No obstante, el sistema hidrológico ha sido profundamente alterado por el ser humano a lo largo del tiempo. Las sucesivas cortas del Guadalquivir, así como las obras de encauzamiento han disminuido el cauce que circula superficialmente, reduciendo la inundación natural de las marismas. Además, éstas han sido transformadas para el cultivo de arroz. Las aguas subterráneas también gozan de una esencial importancia en Doñana, ya que permiten el mantenimiento de los ecosistemas de las marismas tras la época de las inundaciones, desde octubre hasta abril. Las extracciones para la puesta en cultivo de tierras han supuesto la aparición de problemas de sobreexplotación de los acuíferos, tanto por la zona regable Almonte-Marismas, como por la expansión de las plantaciones de fresón en la parte más occidental.

“En 1972 prosigue la disminución del cultivo de la vid y los cereales, a favor del aumento de los frutales y las hortalizas, especialmente las fresas. La finca de las Madres, en el término municipal de Moguer, sirve como empresa puntera introductora de la tecnología agraria más avanzada, procedente de California. En este año se siembran 223 has. de fresón, todas ellas en secano. [...] Once años después, en 1983, la aplicación de la nueva tecnología hace que el cultivo del fresón se pueda sembrar a gran escala. Para este año 650 has. en regadío, son ocupadas pro el fresón, aumentándose la productividad por Ha., que pasa de 10.000 kilogramos en 1972 a 36.000 en 1983, abaratándose los precios relativos de venta y producción. [...] El fresón, por las necesidades de capital para la instalación de su infraestructura de producción, ha introducido en el sector costero onubense los mecanismos de la economía capitalista”<sup>149</sup>.

Por otro lado, el entorno del Parque se ve afectado por procesos de contaminación hídrica, procedentes de los vertidos urbanos e industriales y en el caso de las aguas subterráneas, por la utilización de agroquímicos en los cultivos.

<sup>148</sup> DIRECCIÓN GENERAL DE FONDOS EUROPEOS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *FE.D.E.R. Programa Operativo de Andalucía 1994-1999: Submarco Regional*. Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía. Sevilla. 2000. Pág. 105.

<sup>149</sup> MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, Juan A.: *La nueva agricultura onubense. Protagonismo agrario del municipio de Moguer*. Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Sevilla. Sevilla. 1996. Págs. 48 y 49.

“En 1991 la superficie dedicada al cultivo de fresón en el área de cultivo entorno al Parque Nacional de Doñana fue de 3.340 has. Tras una década de crecimiento progresivo y continuado de las superficies, desde 1987-1988 se asiste a una etapa de mantenimiento sostenido donde las alzas y bajas son debidas a situaciones coyunturales ligadas a los resultados logrados en campañas agrícolas anteriores. Según las encuestas de superficies realizadas por las cámaras Agrarias, el aumento ha sido de unas 3.000 has. en Moguer, Palos y Lucena”<sup>150</sup>.

Son estas razones las que abocan a la implementación de medidas correctoras de estos desequilibrios, que se concretan en los siguientes apartados:

- Protección del acuífero frente al riesgo de sobreexplotación.
- Recursos hídricos alternativos a los hasta ahora utilizados.
- Abastecimiento a poblaciones.
- Saneamiento integral de las cuencas vertientes a Doñana.

Las actuaciones que absorben la utilización de la segunda partida más elevada, en términos económicos, es la relativa a equipamientos e infraestructuras viales, en coherencia con el contenido del V Programa Comunitario sobre Medio Ambiente de la Unión Europea y el Libro Verde sobre Transportes y Medio Ambiente, en cuanto al papel principal de las infraestructuras de transporte para el desarrollo socioeconómico y la calidad de vida, así como en relación a la reducción de su impacto ambiental.

“En este documento (págs. 49-51), la Comisión reconoce explícitamente que el ‘papel de la agricultura en una economía moderna industrializada no consiste sólo en cumplir las funciones estratégicas, económicas y sociales, sino también en considerar el entorno rural’ y, además, añade que la agricultura, de forma análoga a otros sectores de la actividad económica, potencialmente perjudiciales para el medio ambiente, debería ser objeto de controles públicos y, en términos generales, de la aplicación del principio de ‘quien contamina, paga’, sin que los agricultores esperen una indemnización por parte de los poderes públicos en caso de que éstos instauren una normativa tendente a frenar el proceso de contaminación”<sup>151</sup>.

<sup>150</sup> PRADOS VELASCO, M. J.: “El fresón en el entorno de Doñana. Aspectos territoriales y productivos”. En *Huelva en su historia, 5. Historia y territorio de la provincia en el siglo XX*. Edición al cuidado de MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, Juan A. Imprenta Beltrán. Huelva. 1994. Pág. 114.

<sup>151</sup> FERNÁNDEZ, A.: “Las posibilidades de integrar las políticas agrarias en las políticas de medio ambiente: el caso de la Unión Europea”. En *Agricultura y desarrollo sostenible*. Edición al cuidado de CADENAS MARÍN,

Se trata de dotar al territorio circundante de una red viaria que posibilite una correcta conexión interna y externa, favoreciendo el despegue de sus potencialidades económicas, de manera que se eliminen los puntos conflictivos y se mejore el enlace con los ejes de comunicación principales. El Plan incluye una propuesta de reestructuración viaria de la zona, clasificando la red en cuatro niveles, de conformidad con las recomendaciones del Comité de Expertos. Aspecto prioritario es el respeto a las necesidades de conservación de especies afectadas directamente como el lince ibérico<sup>152</sup>, para lo que se adoptan medidas de protección de los viarios. Se pretende un triple objetivo:

- Superar los estrangulamientos de la red viaria, mejorando los accesos y las redes existentes, con el objetivo de la diversificación turística.
- Construir las infraestructuras que favorezcan el desarrollo de las actividades económicas.
- Incidir directamente, de forma positiva, sobre el sector de la construcción y la obra pública, lo que se traduce en la generación de empleo en la zona.

En cuanto a las medidas, se concretan en dotación de equipamientos urbanos, planeamiento viario y mejora de la conectividad interna y de la accesibilidad exterior del entorno de Doñana, con respeto a los requerimientos ambientales.

Por lo que respecta a los dos programas que más nos interesan por el objeto de nuestra investigación, se considera que la agricultura es la actividad económica principal de la comarca, medida tanto en términos de producción como de empleo.

“Hay que destacar las normas dictadas en 1736 por los Duques de Medina Sidonia para la plantación masiva de pino piñonero en la punta de la finca ‘El Pinar del Faro’. [...] Con esta medida se consolidaban unos aprovechamientos tradicionales en este área como son el carboneo, la chamiza y la recogida de la piña, entre otros. [...] De todas las actividades tradicionales que se realizaban en Doñana, carboneo, apicultura, pateros, etc., el piñero es el oficio más consolidado a través del tiempo llegando a ser también hoy

---

Alfredo. Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1995. Pág. 391.

<sup>152</sup> Según el “Taller Análisis de la Viabilidad de Población y del Hábitat para el Lince Ibérico (*Lynx pardinus*)”, celebrado en el Parque Nacional de Cabañeros (provincia de Ciudad Real), del 21 al 23 de febrero de 1998, el lince ibérico es una especie en declive que actualmente sólo sobrevive en España y Portugal, ligada a hábitats de monte y matorral mediterráneo. De acuerdo con el *Felid Action Plan*, de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza se trata de uno de los felinos más amenazados del mundo. Desde un punto de vista legal, en España está incluido en el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas, lo que implica que debe ser objeto de medidas activas de conservación plasmadas en planes de recuperación. En el Parque Nacional de Doñana se desarrolla un amplio programa de investigación, que ha favorecido que sea una de las especies mejor conocidas de la fauna ibérica, especialmente en la zona de Doñana y su entorno.

una práctica habitual entre la población de Almonte y municipios de su entorno”<sup>153</sup>.

Sin embargo, el uso del agua para los cultivos ha planteado diferentes conflictos con la preservación del equilibrio ecológico. Entre ellos destacan los problemas de sobreexplotación de las aguas subterráneas procedentes de acuíferos de interconexión con el que abastece los ecosistemas del Parque Nacional y la localización de plantaciones en la periferia e incluso en el interior del Parque Natural del Entorno de Doñana, así como la evolución seguida por los cultivos de la zona regable Almonte-Marismas, que ha determinado una distribución irregular de los mismos y consiguientemente, la necesidad de proceder a la ordenación de las explotaciones.

De acuerdo con los objetivos de la Política Agraria Comunitaria, en el sentido de que la agricultura ha de desempeñar una función no sólo productiva, sino también de protección ambiental, las actuaciones propuestas por el Plan se centran en el mantenimiento de formas de producción compatibles con la conservación de los recursos naturales, compensando los efectos negativos sobre las rentas de los agricultores; el fomento de la retirada de explotación de tierras; y el incremento de la forestación en terrenos agrícolas.

“Se puede comprobar que el Programa ha tenido una especial incidencia en regiones como Andalucía, fundamentalmente, pero también en otras Comunidades Autónomas como Aragón, Asturias muy significativamente, Castilla-La Mancha, Castilla León, Cataluña, Extremadura y Galicia. La superficie acogida al Programa en estas Comunidades es de 414.841,51 hectáreas, lo que representa un 90% del total de lo solicitado en toda España. Asimismo, según estas cifras su participación en el conjunto del Programa equivale a un 95% del total de la superficie beneficiada y a un 94% del total del número de resoluciones aprobatorias de ayudas”<sup>154</sup>.

<sup>153</sup> MÁRQUEZ FERNÁNDEZ, D.: “Pervivencia de los viejos oficios de Doñana: los piñeros”. En *Huelva en su historia, 4. Territorio, Población, Economía, Sociedad*. Edición al cuidado de MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, Juan A. y PÉREZ-EMBIID WAMBA, J. ARSGRAPHICA, S. L. Huelva. 1992. Pág. 392.

Las actividades agropecuarias, en general, han constituido tradicionalmente el medio de vida de los pobladores de la zona. Así, otro ejemplo, que además recaba la atención del turismo que acude al Parque Nacional y su entorno, es la saca de las yeguas, que se produce cuando unos 200 yegüerizos entran cada año, en el mes de junio, al Parque Nacional de Doñana y van reuniendo a todo el ganado caballar que se encuentra en la reserva natural para sacarlos al día siguiente por la mañana por la zona conocida como “la Boca del Lobo”, pasar junto a la ermita del Rocío y recorrer el Camino de los Llanos hasta el recinto ganadero de Almonte, donde se desparasitan los equinos, se hierra a los potrillos y se venden algunos ejemplares en la tradicional Feria del Ganado, que se celebra durante varios días, todos los años, en la localidad almonteña. Posteriormente, las demás bestias son devueltas al Parque.

<sup>154</sup> PRIETO RODRÍGUEZ, S.: *El Programa de Forestación de Tierras Agrarias en la provincia de Huelva*. Universidad de Huelva. Huelva. 2001. Pág. 79. (Tesis de licenciatura inédita).



En el Plan se prevé la subsistencia de una superficie laborada equivalente a la existente, pero reduciendo el perímetro de la zona Almonte-Marismas, y reordenando las parcelas, para reubicar aquéllas que estén en contacto con el Parque, hacia zonas menos sensibles desde la perspectiva ecológica.

Las medidas propuestas en el Programa de Agricultura hacen referencia a los siguientes aspectos:

- Sostenimiento de la actividad agraria adecuada a la nueva Política Agrícola Común de la Unión Europea.
- Reducción y reestructuración de la zona regable actualmente declarada.
- Utilización de nuevos recursos hídricos.
- Ordenación de redes de riegos y aplicación de la tecnología necesaria para la reducción del consumo de agua en los mismos.

“En Huelva se está utilizando con mucha frecuencia los riegos localizados, mientras que en Almería se sigue empleando el riego a manta, que desperdicia más agua. [...] Se entiende por riegos localizados, a los que llevan el agua al sitio concreto donde va a ser utilizada, es decir, las raíces. Es un método general de riego, caracterizado por la existencia de una red de distribución de agua a baja presión. Ello permite aportes de agua continuos o frecuentes, en lugares que nos convengan y según las necesidades del cultivo. Se habla, refiriéndonos al riego localizado, de una ‘nueva concepción filosófica del riego’, en que el objeto es la eficaz utilización del agua, importantísima en lugares donde escasea. Se ha creado el concepto de riego a la planta y no del suelo”<sup>155</sup>.

- Mejora de la infraestructura viaria rural, con la construcción y adcentamiento de caminos de uso agropecuario y forestal.

En relación al Programa de Medio Ambiente, decir que éste se dirige, fundamentalmente, a compatibilizar la conservación del equilibrio ecológico de Doñana con las orientaciones y estrategias de desarrollo que se proponen. La gestión de los ecosistemas, su regeneración y restauración, así como la prevención y mejora de su tratamiento, son las líneas de actuación prioritarias. Por un lado, se incluyen las acciones sobre las áreas forestales, respondiendo a los criterios de la Política Agraria Común. El primer objetivo marcado es la conservación en buen estado de las masas forestales autóctonas existentes de pinares y alcornoques.

---

<sup>155</sup> MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, Juan A.: *La nueva agricultura onubense. Protagonismo agrario del municipio de Moguer*. Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Sevilla. Sevilla. 1996. Págs. 26 y 28.

“Si comparamos los tipos de actuación en Huelva con los que se han llevado a cabo en las restantes provincias de la Comunidad Autónoma, observamos que en el año 1996 en el 70,93% de las superficies aprobadas se realizaron trabajos de forestación. [...] Teniendo en cuenta que en el año 1993 el 100% de las superficies fueron aprobadas para forestación, se puede decir que en Huelva se ha continuado con la costumbre de dar mayor importancia a la forestación, mientras en el resto del espacio andaluz, se ha ido relativizando la importancia de la forestación para reconocer la necesidad de aumentar las inversiones en las otras actuaciones, [...] cortafuegos, construcción de puntos de agua, mejora de caminos forestales, cerramientos; pero sobre todo en la mejora de alcornocales. Así, ésta supone el 27,20% a nivel andaluz, no llegando su proporción, con respecto al total, en la provincia de Huelva ni tan siquiera a la mitad. Exactamente representa un 13,26%”<sup>156</sup>.

En segundo lugar, se plantea la sustitución de los eucaliptales<sup>157</sup> por especies propias de la zona. También se impone la tarea de recuperar los bosques de galería de las márgenes de los ríos y arroyos, y la reforestación de las tierras labradas cuyo cultivo se entiende preciso desplazar a áreas menos sensibles. De manera complementaria se prevén actuaciones para la dotación de sistemas y servicios de prevención y extinción de incendios forestales.

Por otro lado, se centran las acciones del Programa en materia de gestión de los residuos sólidos urbanos. En este sentido, las principales líneas de intervención se dirigen a optimizar la eliminación de los residuos, fomentando su reciclaje y reutilización, así como su adecuado tratamiento. Por tanto, las medidas del Programa de Medio Ambiente son:

- Regeneración y restauración de ecosistemas.
- Reforestación y mejora de zonas de vocación forestal, incluyendo la reforestación de superficies de labor y de riberas de ríos y arroyos.
- Optimización de la recogida y tratamiento de los residuos sólidos urbanos.

<sup>156</sup> PRIETO RODRÍGUEZ, S.: *Op. Cit.* Pág. 123.

<sup>157</sup> “Las plantaciones de eucaliptos acidifican y empobrecen los suelos hasta límites preocupantes. [...] Se introdujo en Europa a principios del siglo XIX desde Australia. Su expansión se ha incrementado espectacularmente a partir de la demanda industrial. [...] Rehúye los suelos poco profundos y mal drenados y las altitudes por encima de los 350 m por temor a las heladas. [...] Es una planta de crecimiento muy rápido, de ahí el interés industrial con que es acogida en todas partes, aun cuando ya se sabe que empobrece los suelos a medio y largo plazo. En España es el bosque de frondosas más importante con una superficie de 460.000 ha, a las que anualmente hay que sumar unas 5.000 de nueva plantación. Existen dos focos claramente delimitados: el suroeste, que acapara el 73,2% de las plantaciones, y el gallego-cantábrico con el 26%”.

FRANCO ALIAGA, T.: *Las actividades agrarias en España*. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Madrid. 1998. Págs. 135 y 149.

Finalmente, por su incidencia general, haremos mención del Programa de Fomento de Actividades Económicas. La consideración de factores medioambientales en las estrategias económicas, así como su aplicación en las fases de fabricación, comercialización, consumo y eliminación, son las bases en que se inspiran tanto el V Programa de Medio Ambiente de la Unión Europea, como la posición comunitaria sobre competitividad industrial y protección del Medio Ambiente. Asimismo, se piensa que la industria medioambiental constituye una clara potencialidad económica para el desarrollo. Desde estos puntos de partida, el Plan establece como objetivo general para el entorno de Doñana, completar y diversificar el sistema productivo mediante la evolución de la industrialización y comercialización de las producciones de la zona.

Las dos líneas fundamentales de intervención se citan a continuación:

- Potenciar la transformación industrial de las producciones mediante el uso de tecnologías limpias, a través de ayudas financieras.
- Promocionar en el exterior las producciones de esta comarca, valorando su carácter compatible con la conservación del Medio Ambiente.

“Cada vez está más claro para el sector agrario y los representantes políticos de las zonas afectadas que el papel de los agricultores como prestatarios de servicios territoriales o medioambientales es una realidad cada vez mejor comprendida e integrada. Esto sucede especialmente en el caso de las zonas que ya atraen al turismo o de los productos comerciales basados en la imagen de su región de procedencia”<sup>158</sup>.

Se promocionan las actividades de transformación de los productos de los sectores agrícola, ganadero, forestal y piscícola. Como medida de promoción de carácter general, se propone la creación de la marca y denominación de origen Doñana. Las medidas incluidas en el Programa de Fomento de Actividades Económicas son el fomento del desarrollo endógeno de manera sostenible<sup>159</sup>, la creación de la

<sup>158</sup> DIRECCIÓN GENERAL VI. AGRICULTURA DE LA COMISIÓN EUROPEA: *Estado de Aplicación del Reglamento C.E.E. 2.078/1992: Evaluación del Programa Agro-Ambiental*. Documento de trabajo de la Comisión, D.G. VI VII/7.655/98. Comisión Europea. Bruselas. 1998. Pág. 54.

<sup>159</sup> “Las actuaciones de protección y mejora del Medio Ambiente se recogen en el subprograma de infraestructuras de apoyo a la actividad económica. La primera de las cinco acciones que componen este subprograma contempla la construcción de dos nuevos depósitos de abastecimiento de agua y una estación de bombeo en Matalascañas. Una segunda acción consiste en la construcción de una planta de reciclaje y tratamiento de residuos sólidos urbanos de Huelva y la comarca del Condado. A la prevención de los incendios forestales se destinan dos acciones con el fin de mejorar la gestión del Medio Ambiente y la optimización de los bosques, así como maximizar la eficiencia en la lucha contra los incendios forestales. La última acción de este subprograma pretende la regeneración, restauración y mejora del ecosistema mediante la sustitución de las masas de eucaliptos por especies autóctonas dentro del Parque Natural”.

Marca Doñana, la mejora de la calidad y comercialización del sector agroalimentario, las actuaciones sectoriales de fomento en los apartados forestal, turístico, vitivinícola, etcétera, y la promoción de actividades alternativas de desarrollo rural sostenible.

“El objetivo básico del programa es hacer compatible la conservación del Medio Ambiente y la preservación de la riqueza natural de Doñana con el desarrollo socioeconómico de su entorno. Los objetivos específicos de la primera fase de este programa son:

- Corrección de déficits en infraestructura viaria.
- Apoyo a las iniciativas económicas compatibles con el Medio Ambiente.
- Diversificación de la oferta turística y conservación y potenciación del patrimonio cultural de Doñana.
- Gestión integral de los recursos hidráulicos.
- Protección del Medio Ambiente y gestión integral del territorio”<sup>160</sup>.

Por tanto, la cuestión del desarrollo sostenible aparece en el centro del debate, tanto teórico como político en numerosos foros, que han sido auspiciados no sólo a nivel regional, por la Junta de Andalucía, sino también a escala local con un papel muy activo por parte del propio ayuntamiento de Almonte, que aparte de organizar seminarios y jornadas sobre aspectos relacionados con el desarrollo sostenible, se erige en uno de los patronos de la Fundación Doñana 21<sup>161</sup>, que tiene entre sus objetivos el desarrollo integral del entorno del Parque Nacional desde una perspectiva respetuosa con la conservación de la naturaleza protegida de Doñana y el fomentar su conocimiento a todos los niveles.

Por último, mencionar que en el área del entorno del Parque Nacional, es donde por primera vez, la Agencia de Medio Ambiente utilizó las tecnologías de tratamiento de la información espacial para hacer frente a uno de sus principales pro-

---

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *FE.D.E.R. Andalucía 1989-1993. Marco Comunitario de Apoyo*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 1994. Págs. 15 y 16.

<sup>160</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Op. Cit.* Págs. 13 y 14.

<sup>161</sup> La Fundación Doñana 21 nació para coordinar la ejecución del Plan de Desarrollo Sostenible de Doñana y su Entorno, promovida por la Junta de Andalucía y las cajas de ahorro El Monte de Piedad de Huelva y Sevilla, San Fernando y Unicaja, e incorporando en su estructura de gestión un Patronato en el que han ido teniendo cabida todas las administraciones, desde la local a la europea, así como representantes de empresarios, sindicatos y asociaciones conservacionistas. Otros objetivos de la Fundación son fomentar la iniciativa privada, y multiplicar de esta forma los efectos beneficiosos de la inversión pública; promover las actividades de formación, y contribuir mediante un modelo integrado y participativo a que los habitantes del entorno se conviertan en protagonistas de su desarrollo; o constituir Doñana en referencia de los productos agrícolas ecológicos y de especial calidad elaborados con prácticas agrícolas sostenibles (vino, frutas y hortalizas, aceite de oliva y aceituna de mesa), poniéndolos en valor a través de cooperativas o por vías asociativas o empresariales diversas.



Fotografía 3. Residuos plásticos en explotación de cultivos forzados. Lepe.

blemas: el consumo de aguas subterráneas para uso agrícola. El espacio abarcado por los límites del acuífero de Doñana, hasta bien entrado el siglo XX, se presentaba como una zona inhóspita, debido a la infecundidad de sus suelos arenosos y a la presencia de abundantes humedales, como las marismas del Guadalquivir, del Tinto, o el Complejo Endorreico del Abalario, que hacían de él un foco endémico de paludismo. Sin embargo, esta situación cambió, radicalmente, a partir de los años setenta, cuando se inicia un tímido desarrollo turístico en la costa, con las urbanizaciones de Matalascañas o Mazagón, y, especialmente, cuando de la mano de una serie de innovaciones tecnológicas es posible llevar a cabo la puesta en riego de una extensa superficie donde van a predominar los cultivos forzados<sup>162</sup>, gracias al denominado Plan de Regadíos Almonte-Marismas. Al caracterizarse este tipo de cultivos por su elevado grado de capitalización, el uso de sofisticados sistemas de riego y abundancia de productos fitosanitarios y fertilizantes, para alcanzar el grado de intensificación deseado, se produce una demanda de agua extraordinaria, cerrándose el ciclo con el filtrado al acuífero de excesivos restos de los productos mencionados, mediante el lixiviado.

---

<sup>162</sup> Para mayor información sobre la zona agrícola que abarca el Plan de Regadíos Almonte-Marismas se puede consultar ETXEZARRETA, Miren; CRUZ, Josefina; GARCÍA MORILLA, Mario y VILADOMIÚ, Lourdes: *La agricultura familiar, ante las nuevas políticas agrarias comunitarias*. Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1995. Págs. 111 y ss.



Fotografía 4. Cultivos protegidos en macrotúneles. Palos de la Frontera.

“En el caso de Huelva estos impactos (medioambientales) se han visto intensificados en los últimos años, debido en gran medida a la extensión de cultivos forzados o nuevas agriculturas. En especial hay que hacer referencia a los cultivos bajo túneles de plástico que se concentran en la zona del litoral, sobre todo en aquellos lugares que han desarrollado el cultivo del fresón. [...] El plástico utilizado en estos cultivos está compuesto de polietileno, un subproducto del refino del petróleo, difícilmente degradable a no ser por combustión. En este caso, su quema incontrolada origina la emisión a la atmósfera de productos químicos contaminantes. Los lixiviados del plástico abandonado también pueden contaminar los suelos y las aguas. El vertido incontrolado de estos plásticos provoca además un fuerte impacto paisajístico”<sup>163</sup>.

La alta rentabilidad de esta actividad originó una expansión vertiginosa de su superficie, en parte promovida por la iniciativa pública, en cumplimiento de la legislación sobre reforma agraria, ocupándose tanto porciones de marismas desecadas, como terrenos arenosos, antes considerados estériles.

<sup>163</sup> BALBÁS RIPOLL, M. y SENRA GONZÁLEZ, S.: “Espacio natural y Medio Ambiente en la provincia de Huelva”. En *Huelva en su historia, 4. Territorio, Población, Economía, Sociedad*. Edición al cuidado de MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, Juan A. y PÉREZ-EMBID WAMBA, J. ARSGRAPHICA, S. L. Huelva. 1992. Pág. 39.



El avance de esta agricultura, desde la década de los setenta, no sólo ha provocado la destrucción de bosques y marismas, sino la contaminación del acuífero, amenazando con su sobreexplotación. Esta circunstancia pone en grave peligro, tanto la conservación de ecosistemas de gran valor estratégico a nivel continental, como los que nos encontramos en el Parque Nacional de Doñana, como la pérdida definitiva de la fuente sobre la que descansa el futuro económico de la zona: el agua. Para calibrar el riesgo existente es necesario conocer la incidencia humana sobre el acuífero, lo que conlleva el saber la cuantía y distribución espacial de los cultivos en riego, que es la actividad que consume la mayor parte del recurso, y la que presenta un mayor dinamismo temporal y espacial. Sin embargo, esto no es tarea fácil. La complejidad de la zona donde conviven estas nuevas agriculturas con las labores agrarias tradicionales, y la constante del espacio protegido, la gran diversidad de cultivos con comportamientos temporales muy diversos, por la vocación especulativa de muchos de ellos, que se someten a los altibajos del mercado, el minifundio, entre otras causas, son algunos de los factores que explican las dificultades que encuentran los sistemas tradicionales (fotografía aérea, trabajos de campo, estadísticas tradicionales) para alcanzar a determinar el ámbito espacial.

“En 1991 la superficie cultivada de mayor extensión correspondía al término municipal de Moguer, con 1.196 has., seguido a distancia por Almonte con 835 has., y Palos con 597 has. El conjunto de estos tres términos agrupaba el 80% de la superficie cultivada en el Entorno de Doñana para esa fecha. [...] El cultivo del fresón ha pasado de estar concentrado en el núcleo pionero de Palos-Moguer-Lucena a expandirse por una decena de municipios en torno a Doñana. [...] Pese a que se habla de manera reiterada del fresón como monocultivo en las áreas de nueva agricultura del litoral onubense, lo cierto es que, la mayor parte de las veces, se trata de una especialización productiva que comparte superficies con el resto de orientaciones intensivas existentes en el regadío de estos lugares”<sup>164</sup>.

Con las nuevas tecnologías aplicadas se hace posible tener una aproximación muy fiable de la magnitud del problema, haciendo los análisis necesarios para, con una adecuada estrategia de planificación, corregir el grave peligro detectado poniendo los medios oportunos para suavizar la incidencia de estas actividades en el acuífero.

Como hemos visto, la integración del aspecto agrario en un espacio de gran relevancia ambiental, como Doñana, no llega a concitar la atención prioritaria por parte del

---

<sup>164</sup> PRADOS VELASCO, M. J.: *Op. Cit.* Págs. 114, 115 y 116.



gestor público que merece, a pesar de ser la principal actividad productiva de la zona y, como tal, ocasionar una gran incidencia en el medio físico donde se desarrolla. Únicamente, hay tímidas referencias, que en ningún caso llegan a constituirse en una auténtica defensa de métodos de cultivo respetuosos con el Medio Ambiente. Por tanto, tampoco, en este territorio tan singular, se advierte la necesidad de prácticas agrícolas orgánicas, hasta la implementación del Programa que estudiamos.

#### 4. LA JUSTIFICACIÓN DE LAS MEDIDAS AGROAMBIENTALES

La actividad agrícola resulta esencial para todos los países y todas las sociedades. La humanidad obtiene de la agricultura casi toda su alimentación. Además, aquella provee, aunque en la actualidad menos que en otros tiempos, las materias primas necesarias para la fabricación de tejidos. La utilización industrial de los productos agrícolas ha experimentado una enorme diversificación, y así, por ejemplo, la caña de azúcar brasileña se usa en gran escala para la fabricación de combustible para automóviles. El campo se ha convertido en despensa básica para la elaboración de biocombustibles, aunque en este caso, el prefijo “bio” no es utilizado con propiedad, igual que en muchos otros, como veremos más adelante, pues si bien el potencial contaminante en su uso es menor, la obtención de estos modernos carburantes no se basa en un proceso ecológico. De este modo, en los últimos decenios, la agricultura ha ampliado su papel como fuente de materias primas y ha experimentado una gran evolución, tanto técnica como económica.

Por consiguiente, la agricultura es una actividad fundamental para los seres humanos teniendo una antigüedad, que se remonta a bastantes años antes de su invención por el hombre.

“Las hormigas inventaron la agricultura mucho antes que el hombre. Hace aproximadamente 25.000 años, estos insectos ya cultivaban en sus galerías pequeños hongos, básicos para su alimentación. Dentro de cada colonia de hormigas defoliadoras, un grupo concreto se encargaba de cultivar y cuidar auténticos huertos de hongos. Los científicos no tienen ninguna duda al respecto: las hormigas son las pioneras indiscutibles de la agricultura”<sup>165</sup>.

La agricultura inventada por el hombre se remonta al cultivo de ciertas gramíneas en el Próximo Oriente hacia el IX milenio a. J. C. y dos milenios después en Me-

---

<sup>165</sup> PUNSET, E.: “Prólogo”. En NARBONA, C.: *Agricultura y medio ambiente*. Galaxia Gutenberg. Círculo de Lectores. Barcelona. 1999. Pág. 5.

soamérica. En cuanto a las primeras evidencias de animales domésticos (ovinos o caprinos) tienen aproximadamente la misma antigüedad. Desgraciadamente no se sabe nada de las regiones tropicales húmedas, respecto de las cuales existen razones para pensar en una domesticación antigua de tubérculos (ñame, batata, mandioca). Puesto que la agricultura es un conjunto de técnicas, éstas pudieron desarrollarse independientemente unas de otras, durante milenios, hasta que su convergencia dio paso, gradualmente, a sistemas de producción que pueden calificarse de agrícolas<sup>166</sup>.

La aparición de la agricultura influyó, fundamentalmente, en el modo de vida de los hombres, que pasaron, paulatinamente, de ser nómadas, como cazadores y recolectores de frutos silvestres, a sedentarios, dando lugar a los primeros asentamientos estables, que se convertirían con el tiempo en los pueblos y las ciudades. Esta transición en las formas de vida de los hombres, supone el inicio de la transformación sistemática de los ecosistemas naturales, produciéndose la sustitución de la flora y la fauna salvajes por especies cultivadas y domesticadas. Con la agricultura, se presenta la primera oportunidad para la realización de una actividad económica, al posibilitarse el intercambio de mercancías, primero, y después, dedicándose una parte de la población a producir alimentos y otros productos vegetales útiles, dejando que el resto pudiera aplicarse a la realización de otras tareas, como el comercio, la minería, la industria o los servicios.

Pero el hombre primitivo tenía en cuenta ciertos principios de respeto hacia los ciclos naturales, vinculados, en gran medida, a la religiosidad, que impregnaba todos los comportamientos humanos, posibilitando una explotación racional de la tierra y del resto de los recursos naturales. Sin embargo, con la llegada del comercio a gran escala, este respeto se desatendió, conduciendo la explotación al máximo beneficio económico, sin utilizar criterios racionales y sin emplear ningún esfuerzo en la restauración de los ecosistemas degradados.

“Este respeto hacia los ciclos naturales se abandonó en la agricultura impuesta por los europeos en sus colonias americanas, asiáticas y africanas, en las que se comenzó a practicar el monocultivo, con criterios de ‘extracción minera’, orientado al máximo beneficio inmediato de los colonizadores, sin ningún objetivo de sostenibilidad a largo plazo, y por lo tanto, sin restauración alguna del entorno afectado”<sup>167</sup>.

---

<sup>166</sup> Conjunto ordenado de procedimientos, en una explotación agrícola, que mediante la combinación de la producción animal y vegetal, de los factores de producción (consumos intermedios: agua, suelo, clima y otros recursos naturales; energía, semillas y otros insumos) y de los medios de producción (tierras, capital, maquinarias, mano de obra) obtiene alimentos y fibras.

<sup>167</sup> NARBONA, C.: *Agricultura y medio ambiente*. Galaxia Gutenberg. Círculo de Lectores. Barcelona. 1999. Pág. 29.

Posteriormente, hizo su aparición la maquinaria en los campos, con carácter general, aunque ya antes, se habla de una primera “revolución agrícola medieval”, para referirse a los avances producidos hasta el siglo XIII de nuestra era. Básicamente, se trataba del arado romano, la guadaña y el almacenamiento de ciertos productos, como el heno, para alimentar al ganado, en la época invernal o estival, dependiendo de la climatología de cada zona, la extensión de la trilla, como procedimiento para separar el grano de la paja, la generalización del molino de agua con rueda motriz vertical, posteriormente el molino de viento, y algunos otros como la rotación trienal de los cultivos o el enganche del caballo para la realización de las faenas agrícolas. A la finalización de esta primera revolución, Europa era la región del mundo donde el empleo de las energías naturales en la agricultura era más importante. En particular, era la única zona en que, gracias al arado de ruedas se había resuelto el problema de la utilización de la energía animal para la roturación de los suelos.

Retomando nuestra exposición es a partir del siglo XVIII cuando se produce una segunda oleada de innovaciones, que será crucial para el porvenir de la agricultura, con la incorporación de la sembradora de Jethro Tull, la aventadora y los primeros cultivos forrajeros integrados en el sistema de rotación.

“La revolución de las rotaciones acompañará la conquista del maíz y sus plantas asociadas. Las ‘respuestas’ de 1753 ponen de manifiesto la preponderancia de una rotación trienal sin barbecho, en que el maíz aparece dos de cada tres años como mínimo. [...] Este ejemplo, sacado de una zona costera, revela hasta qué extremo se había intensificado la puesta a punto del sistema en algo más de un siglo. Nada de barbecho, a menudo dos cultivos por año y el aprovechamiento óptimo del menor trozo de suelo”<sup>168</sup>.

La primera máquina de trillar funcional fue construida en 1786. La cosechadora se desarrolló en las llanuras de América del Norte. La década 1840-1850 marcó el nacimiento de la agricultura moderna, ya que en ese período se inició una larga serie de avances mecánicos y tecnológicos. A la aparición del motor de explosión, se le uniría, a partir de 1935, la utilización de los neumáticos.

“A partir del siglo XIX se produce una profunda transformación de la agricultura en los países desarrollados, incorporando a esta actividad las pautas propias de la industrialización y de la creciente globalización de las relaciones económicas: la agricultura tradicional subsiste sólo de forma marginal,

<sup>168</sup> BENNASSAR, B.: *Orígenes del atraso económico español*. Editorial Ariel, S. A. Barcelona. 1985. Págs. 21 y 22.

y se diluyen progresivamente los elementos de equilibrio entre el agricultor y la naturaleza”<sup>169</sup>.

También se avanzó enormemente en la conservación de las producciones con modificaciones biofísicas, que posibilitaron la incorporación del frío, la pasteurización, desecación o ensilaje forrajero; y más recientemente, la llamada “revolución verde”, ya en los años sesenta del siglo XX, introduce las novedades bioquímicas y biológicas con la utilización de pesticidas, fertilizantes, la mejora genética, mejorando los rendimientos físicos y multiplicando por 50 la productividad del trabajo agrícola y por 10 la del suelo, en las dos últimas centurias.

“El hombre [...] inundó el campo de maquinarias y sustancias creadas en los laboratorios, como consecuencia directa de los avances técnicos. Con la incursión de cada nueva técnica agrícola, la producción ha seguido una progresión geométrica. Quizá por eso, el hombre moderno ha tenido fe ciega en lo ilimitado de los recursos de la tierra, ha estrujado los campos de cultivo como si de una máquina se tratase”<sup>170</sup>.

Otro hecho que contribuyó, notablemente, a seguir investigando para el aumento de la productividad de la agricultura, fue la Segunda Guerra Mundial<sup>171</sup>, ya que se produjo una escasez muy grande de alimentos en los años inmediatos a su finalización. Escasez que se observó con más intensidad en España, por la reciente terminación del conflicto civil<sup>172</sup>. Además, los años cincuenta coinciden con una explosión demográfica sin antecedentes en toda Europa. De esta manera, con el objetivo de conseguir mayores cosechas se pusieron en marcha todas las innovaciones que habían superado la fase experimental durante la contienda bélica, o después de su terminación, y se siguieron investigando nuevas técnicas agrícolas. Así, se introdujo el monocultivo, con la dedicación de grandes extensiones de terreno a una sola especie vegetal para facilitar todas las tareas del agricultor; se utilizaron variedades de alto rendimiento; y se emplearon masivamente agentes químicos, mecanizando todo el proceso productivo.

<sup>169</sup> NARBONA, C.: *Op. Cit.* Pág. 29.

<sup>170</sup> PUNSET, E.: *Op. Cit.* Págs. 5 y 6.

<sup>171</sup> Durante la Segunda Guerra Mundial se dedicó mucho tiempo y esfuerzo a la investigación en laboratorio de nuevos productos químicos, algunos de los cuales fueron orientados a maximizar la producción agrícola y otros a la lucha contra plagas y malas hierbas, que serían mejorados y puestos en el mercado con la llegada de la llamada “revolución verde”, en los años sesenta del siglo XX.

<sup>172</sup> “La implantación de la política autárquica, después de finalizada la guerra civil, y el cierre de los mercados exteriores plantean el ya antiguo problema de la ocupación de los espacios, único sustento y recurso de la población. Se favorecen los cultivos que se producen y consumen in situ: cereales, patatas, leguminosas, tubérculos...”

MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, Juan A.: *La nueva agricultura onubense. Protagonismo agrario del municipio de Moguer*. Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Sevilla. Sevilla. 1996. Pág. 47.

Con la creación de la Comunidad Económica Europea se produce un estímulo inusitado a esta forma de producir, puesto que además de que uno de los principales objetivos de la misma es asegurar el suministro alimentario a precios asequibles, a todos los ciudadanos de los países miembros, se establecen unos sistemas de subvenciones y ayudas a los precios agrarios, de manera que se altera el funcionamiento normal de los mecanismos de mercado, favoreciendo la acumulación de excedentes, ante la inflación artificial de los precios. Una vez conseguido el primer objetivo, de garantizar el suministro, se siguió con estas medidas, con el fin de mantener las rentas de los agricultores, que se habían acostumbrado a esta forma de producir, en vez de iniciar una reforma estructural profunda, que sirviera para adaptarse a la nueva situación.

Todas las transformaciones a las que, brevemente, hemos hecho referencia, han tenido como consecuencia que la agricultura que se practica en la actualidad, llamada convencional (por contraposición a la tradicional<sup>173</sup> que no empleaba tanta maquinaria ni agroquímicos), aunque también química o industrial sea, altamente, perjudicial para el Medio Ambiente.

“Tradicionalmente la agricultura ha producido bienes, sobre todo alimentos, pero también es agricultura la producción de paisajes hermosos –que contribuyen, no menos, aunque de otra forma, a la prosperidad económica de una región y a la calidad de vida de los ciudadanos–, la conservación de los suelos, de la biodiversidad y, en general, de las funciones citadas”<sup>174</sup>.

Este impacto negativo se deriva, en primer lugar, del vertiginoso aumento de la presión demográfica, que ha conllevado una necesidad creciente de alimentos y de fibras para el consumo humano. Pero también hay que tomar en consideración las técnicas aplicadas para incrementar la productividad por hectárea cultivada, lo que ha conducido, no sólo a los daños que produce la maquinaria pesada sobre los suelos; y a la utilización de fertilizantes, pesticidas y herbicidas que contaminan todos los recursos naturales básicos; sino que además, se ha

<sup>173</sup> “La agricultura actuando desde la noche de los tiempos, ha creado paisajes y ecosistemas de alto valor, ha ideado formas de aprovechamiento adaptadas al medio, agrosistemas modelo de integración, rotaciones de cultivos, técnicas agronómicas, etc., así como utensilios y maquinaria de muy diverso uso. El agricultor, por otra parte, domina estas técnicas y dispone de unos conocimientos que le capacitan altamente para las funciones de conservación y restauración, pues no en vano muchos factores básicos de producción agraria (suelo, agua, vegetación, fauna, clima, etc.) coinciden con los factores ambientales. Los cultivos tradicionales adaptados desde tiempo inmemorial a la estación ecológica, su diversidad y su variación a lo largo del año, constituyendo paisajes dinámicos de gran valor estético”.

GÓMEZ OREA, D.: “A la tierra no se le engaña: interesa conservar lo que se tiene”. En *El campo y el medioambiente, un futuro en armonía*. Edición coordinada por CADENAS MARÍN, Alfredo. SOPEC Editorial, S. A. Madrid. 1997. Pág. 29.

<sup>174</sup> GÓMEZ OREA, D.: *Op. Cit.* Págs. 28 y 29.

producido una circunstancia muy importante que ha modificado la estructura de nuestras poblaciones, despoblando el ámbito rural; se trata del éxodo masivo hacia las ciudades, ya que debido al aumento de productividad de los empleados en las actividades agrarias, la necesidad de mano de obra ha sido mucho menor. Esto combinado con la falta de rendimiento de las actividades, que tradicionalmente se han llevado a cabo, en la agricultura mediterránea, que se basa en el cultivo de parcelas no muy grandes con diferentes cultivos, y que no ha sido apoyada por la Política Agrícola Común, ha obligado a muchos campesinos a emigrar, buscando fortuna en las crecientes aglomeraciones urbanas, lo que trae como consecuencia el abandono de muchas tierras agrícolas o forestales que antes tenían sus cuidados necesarios para no acabar víctimas de la erosión o de la construcción de segundas residencias.

“En el espacio transcurrido desde el primer censo de 1962 y hasta el último de 1989 han desaparecido más de 665.000 explotaciones agrarias, esto es, el 22,7% de las censadas en 1962. Las causas de este descenso son varias: [...] el abandono o cierre de las empresas, especialmente en muchas comarcas deprimidas y en las áreas de montaña, la ocupación de tierras de cultivo para la construcción de vías de comunicación, zonas residenciales, polígonos industriales, etc.”<sup>175</sup>.

Otras circunstancias que también han influido en la situación actual son el modelo alimenticio de los países más desarrollados, basado, fundamentalmente, en el consumo de carne<sup>176</sup>, lo que implica la necesidad de aumentar la rentabilidad de los terrenos, no para alimentar a los seres humanos, sino para proveer de pastos y forraje, directamente, o a través de la elaboración de piensos compuestos, a las especies cárnicas. Esto supone una severa degradación de la tierra y de su entorno, además de la baja calidad e inseguridad alimentarias. La producción agrícola es suficiente para alimentar a todos los habitantes del planeta, pero no para dar gusto a todos los paladares, lo que lleva a la tremenda injusticia social de que los más desgraciados sigan pasando hambre.

“Hoy, sólo en cereales, producimos en el mundo cantidades suficientes para alimentar a toda la población, sin embargo, el hambre en el mundo conti-

---

<sup>175</sup> LARREA EREÑO, S.: *Agricultura, horizonte 2005*. Ediciones Mundi-Prensa. Bilbao. 1998. Págs. 80 y 82.

<sup>176</sup> El consumo de carne en el Reino Unido superó los 70 kilogramos per cápita, lo que significa casi 200 gramos por persona al día. F.A.O.: *El estado mundial de la Agricultura y la Alimentación, 1995*. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN. Roma. 1995.

núa. El problema del hambre no es de cantidad, sino de mala distribución de los alimentos”<sup>177</sup>.

Otro factor que ha colaborado a la degradación medioambiental se ha producido en los países menos desarrollados donde el afán de las grandes multinacionales por explotar el resultado de las investigaciones llevadas a cabo, en materia de fertilizantes, pesticidas y maquinaria agrícola, las ha empujado a poner en cultivo enormes extensiones de terreno, que antes tenían la función de pulmón natural del planeta. Nos referimos a los bosques tropicales. La deforestación de estas ingentes superficies acarrearán consecuencias, todavía no bien conocidas, en los próximos años. Por otro lado, el uso abusivo de los abonos químicos y herbicidas contamina los acuíferos, tanto por el arrastre de las aguas superficiales como por la lixiviación hacia las subterráneas.

“En la década de los ochenta se perdieron, cada año, 15 millones de hectáreas de bosques tropicales con el propósito de potenciar la agricultura. El 15% de los suelos del planeta destinados al cultivo están degradados. China es el paradigma de los efectos negativos de la ‘revolución verde’. En los años setenta y ochenta, en este país se generalizó el uso de agentes químicos. Se consiguió doblar la producción, pero ahora es uno de los países con una de las tasas de contaminación más elevada del mundo. Asimismo, los niveles de polución química y de salinización son muy preocupantes”<sup>178</sup>.

Por último, haremos mención de otra circunstancia que condiciona los rendimientos agrícolas de manera intensa, es la presencia de agua. Los sistemas agrícolas de secano son frágiles por naturaleza. La incertidumbre en la precipitación estacional y la baja calidad de muchos de los suelos son la causa de los escasos y variables rendimientos, y por consiguiente, de las grandes fluctuaciones en las rentas de los agricultores. Éstos han buscado la seguridad ante tales altibajos, por lo que el uso del riego se ha extendido a muchos cultivos. Además, hay condiciones en las cuales, sin la puesta en regadío, los terrenos no producen con una mínima rentabilidad.

En las regiones áridas se considera el irrigación como el primer paso del desarrollo agrícola y también, una poderosa herramienta de progreso, incluso donde es posible el cultivo de sequero. Aunque sólo el 10% del área cultivada mundial es

<sup>177</sup> UNIÓN DE PEQUEÑOS AGRICULTORES Y GANADEROS DE ANDALUCÍA: *Agricultura Ecológica*. Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos de Andalucía. Sevilla. 1997. Pág. 3.

<sup>178</sup> PUNSET, E.: *Op. Cit.* Pág. 9.



regable, ésta representa 237 millones de hectáreas<sup>179</sup>, y en muchos países es esencial para su agricultura. También en España es importante, pero no tanto como en Japón, Pakistán o Egipto. Sabemos que el agua es un valioso recurso natural renovable, pero la tasa de renovación es limitada y depende del uso que hagamos del recurso. La sobreexplotación de los acuíferos es uno de los riesgos medioambientales más serios que puede producir una agricultura irracional. Si el grado de salinización de un determinado acuífero sobrepasa la capacidad de renovación, ésta será inútil, caso probable, sobre todo en los que están cercanos al mar, con las graves consecuencias que conllevaría para las actividades económicas y sociales que se estuvieran desarrollando en su ámbito de influencia. La eficiencia en el uso del agua, en referencia a la respuesta del cultivo, tanto la de lluvia como la de riego es bien conocida y ha sido estudiada por varios autores, como Luis LÓPEZ BELLIDO<sup>180</sup>, entre otros, pero el eficiente uso del agua, teniendo en cuenta la limitación del recurso, no está tan bien estudiado, aunque se conoce el enorme despilfarro que han provocado algunos sistemas de regadío, que todavía se siguen utilizando en la actualidad.

“Dada la situación en que se encuentra el regadío, parece claro que las prioridades van por un ahorro significativo de agua desechando los sistemas tradicionales de riego de surcos o a manta. Se trata de hacer viables económicamente las explotaciones, empeño nada fácil debido al elevado costo de los inputs ajenos a la agricultura, y de mejorar el Medio Ambiente, muy deteriorado por la salinización de los acuíferos, el exceso de fosfatos y la plastificación de extensas superficies para cultivos extratempranos, entre otras muchas agresiones”<sup>181</sup>.

Son conocidos los problemas ambientales asociados con las tierras cultivadas mediante irrigación desde antiguo, como evidencian los restos arqueológicos de sistemas de riego que sirvieron de apoyo y estímulo a grandes civilizaciones, pero que desaparecieron, como el caso de las que se desarrollaron en los valles de los ríos Tigris y Éufrates. Por ello la ordenación eficaz de los recursos hídricos es esencial, vinculando el desarrollo social y económico de las comarcas agrícolas con la protección de los ecosistemas naturales, vigilando especialmente, la ade-

---

<sup>179</sup> Actualmente la tasa anual de crecimiento de los regadíos ha disminuido considerablemente, siendo inferior al 1%. FA.O.: *El estado mundial de la Agricultura y la Alimentación*, 1993. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN. Roma. 1993.

<sup>180</sup> Sobre este tema se puede profundizar más consultando LÓPEZ BELLIDO, L.: “El uso del agua en los sistemas agrícolas mediterráneos”. En *Agricultura sostenible*. Edición coordinada por JIMÉNEZ DÍAZ, R. M. y LAMO DE ESPINOSA, J. AGROFUTURO LIFE y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1997.

<sup>181</sup> FRANCO ALIAGA, T.: *Las actividades agrarias en España*. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Madrid. 1998. Pág. 31.

cuada renovación de los acuíferos y la no contaminación de las aguas superficiales y subterráneas. El aprovechamiento óptimo de este recurso exige conocer los problemas asociados con las prácticas incorrectas de riego y las posibilidades de sistemas más eficientes. Dentro de estas medidas es fundamental prestar una adecuada asistencia técnica a los agricultores, que informe de los probables riesgos y de las tecnologías adecuadas para solventar con éxito el uso racional del agua. Un caso muy cercano, en el que la utilización del agua está siendo polémico, es el del poniente almeriense:

“El Ejido, en el campo de Dalías almeriense, es un buen ejemplo pues ha pasado de tener 2.641 habitantes en 1960 a 41.374 en 1991, crecimiento debido a los nuevos sistemas agrícolas desarrollados en la zona<sup>182</sup>. Pero esta agricultura tan innovadora, eficaz y agresiva presenta numerosos problemas, algunos de difícil solución:

...

- Se lavan y se salinizan los suelos excesivamente hasta el extremo de perder fertilidad o volverse estériles.
- El uso masivo de plaguicidas y fertilizantes produce una *contaminación difusa* cuyos efectos a medio y largo plazo son hasta la fecha desconocidos<sup>183»184</sup>.

Estos han sido, en parte, los efectos de la denominada “revolución verde”, que a pesar del nombre tiene poco de ecológica. El aprovechamiento de los avances tecnológicos para aumentar la productividad agrícola, tanto de las superficies como de los trabajadores, ha conducido a considerar la tierra como un centro de producción inanimado en el que lo importante es el rendimiento final, pero sin sopesar los efectos a plazos medio y largo de la aplicación de estas nuevas técnicas. Y esto sin contar las repercusiones que los agentes químicos empleados en la agricultura moderna pueden tener sobre la salud humana. Los casos de intoxicación alimentaria son cada día más numerosos, creando un estado de alarma social que perjudica seriamente el comercio de los productos agropecuarios. Baste citar como ejemplo el caso de la Encefalopatía Espongiforme Bovina, que ha tenido bajo mínimos el consumo de carne de ternera en Europa, durante años.

<sup>182</sup> GIL OCINA, A.: “Agua y agricultura: transformaciones recientes, problemas ambientales y socioeconómicos”. En *Geographicalia*. Nº 34. Págs. 66-69.

<sup>183</sup> LÓPEZ BERMÚDEZ, F.: “Deterioro ambiental en las tierras de regadío por plaguicidas y fertilizantes”. En CABERO, V. y otros: *El medio rural español. Cultura, paisaje y naturaleza*. Homenaje a A. Cabo Alonso. Universidad de Salamanca y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Salamanca. 1992. Vol. I. Págs. 119-132.

<sup>184</sup> FRANCO ALIAGA, T.: *Op. Cit.* Pág. 30.



Fotografía 5. Cultivos en regadío en Almería.

“Pero además del efecto contaminante, la aplicación constante de todos estos aditivos ha propiciado que la tierra deje de ser independiente y de regirse por su propia dinámica. ‘La tierra ha sufrido un proceso similar al que le sucede a una persona drogodependiente’, compara Ronot<sup>185</sup>. La tierra no puede pasar ya de las sustancias químicas, las necesita para seguir adelante. Los campos de cultivo de hoy dependen de los nitratos, y han perdido su potencial intrínseco para luchar contra las enfermedades y las plagas. La tierra está empobrecida, sin capacidad de reacción y ya no puede transmitir su inmunidad a las plantas para que éstas se defiendan. Hay que dejar que se regenere y reproduzca sus propias defensas como lo ha hecho desde siempre”<sup>186</sup>.

Por todo ello la introducción de prácticas agrícolas que sean compatibles con la preservación de los recursos naturales y del Medio Ambiente se hace extremadamente necesario para asegurar unos niveles mínimos de supervivencia a las gene-

---

<sup>185</sup> Bernard Ronot, actualmente agricultor biodinámico, hijo y nieto de campesinos franceses, conoce bien la transición acelerada que la agricultura ha registrado en el siglo XX. Ronot, pionero de la agricultura biodinámica francesa, cuenta cómo cambió radicalmente su actitud, el día en que, trabajando en el campo, un ingeniero agrónomo le alertó de que no llevaba ni guantes ni mascarilla mientras esparcía por los surcos productos químicos altamente tóxicos.

<sup>186</sup> PUNSET, E.: *Op. Cit.* Págs. 9 y 10.

raciones futuras. Afortunadamente, los modernos agricultores se han dado cuenta de la importancia de las prácticas sostenibles, que garanticen la conservación de su entorno. No obstante, todavía es preciso un gran esfuerzo de información y de incentivos específicos como puede ser el caso del Programa de Ayudas a las Medidas Agroambientales en la Agricultura, o la eliminación, mediante prohibición reglamentaria, de los productos más peligrosos, así como la tasación rígida en la utilización de otros, no tan tóxicos. Lamentablemente, siguen existiendo explotaciones agrarias que aplican técnicas que le vienen dadas por la industria química, y de las que no se conocen más que una parte de sus consecuencias, y producen de acuerdo con las demandas que llegan de mercados cada vez más lejanos, impersonales y globales.

Por tanto, es imprescindible el fomento desde las Administraciones Públicas y la aplicación de métodos respetuosos con el medio físico, en primer lugar, para seguir contando con los recursos naturales, cimiento de la producción agropecuaria y, en segundo lugar, para salvaguardar la salud de labradores, ganaderos y consumidores.

## 5. LA INFLUENCIA COMUNITARIA

En el Tratado de Roma de 1957 la agricultura es un aspecto importante que merece el interés de los precursores de la Unión Europea.

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

da en vigor del Tratado C.E.E. en la *conferencia de Stresa* (Italia), celebrada en julio de 1958”<sup>187</sup>.

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

Cuando España ingresa en la Comunidad en el año 1986, esta Política ya está en revisión. Las medidas presentadas por Jacques Delors, presidente de la Comisión Europea, un año antes, cuestionaban la capacidad presupuestaria para financiar los excedentes, que ya se producían en la agricultura comunitaria. El Reino Unido argumentaba con rotundidad que no estaba dispuesto a poner más dinero si no se producía una restricción en la producción. Además, se estaban generando problemas a nivel del comercio internacional, ya que la Organización Mundial del Comercio no veía con buenos ojos las ayudas y subvenciones que recibían los agricultores comunitarios, pues, de esta manera, podían bajar el precio de sus producciones en el mercado.

“En medio de los profundos cambios observados en la importancia económica, estructura, dirección y composición del comercio agrícola mundial durante los tres pasados decenios, han aparecido algunos rasgos paradójicos. Si bien ha perdido importancia en relación con el total del comercio, el comercio agrícola ha continuado siendo un elemento decisivo en las economías de numerosos países. No obstante, por lo general han sido las economías que dependen menos de él las que han conseguido los mayores avances en su cuota de dicho mercado. [...] Las exportaciones de la Unión Europea (U.E.) representan todavía el 13 por ciento del total mundial, frente al 8 por ciento en los primeros años sesenta. La U.E. ha continuado siendo, con gran diferencia, la principal zona de importación del mundo, aunque su parte en las importaciones mundiales procedentes del exterior de la Comunidad ha tendido a disminuir”<sup>188</sup>.

---

<sup>187</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *La unificación europea. Nacimiento y desarrollo de la Comunidad Europea*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. 1990. Luxemburgo. Pág. 48.

<sup>188</sup> FA.O.: *El estado mundial de la Agricultura y la Alimentación, 1995*. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN. Roma. 1995. Págs. 202 y 211.

“Un rasgo importante de la O.M.C. será un nuevo mecanismo de solución de diferencias. [...] La fuerte competencia exportadora durante los años ochenta fue el trasfondo en que se introdujeron las reformas agrícolas de la Ronda Uruguay. La ampliación de los mercados y el auge de los productos básicos en los años setenta dejaron rápidamente paso a una situación de estancamiento de la demanda en los países en desarrollo

Bien es cierto que hoy ya no se considera una explotación modélica aquella que más produce, si no que hay otras exigencias, como la disminución de costes, la conservación del Medio Ambiente, evitar la sobreproducción y mejorar la calidad de vida, según predica el *Libro Verde* de la Comisión Europea de 1985<sup>189</sup>. De hecho, en la primavera de 1992 se presentaron nuevas propuestas para la reforma de la P.A.C., el conocido como segundo paquete Delors, para conducir la agricultura de la Unión hacia un mejor puesto en cuanto a su competitividad internacional, de manera que la reducción de las ayudas no supusiera una merma en la renta de los campesinos; una eliminación de la burocracia inútil, mediante una descentralización parcial; y un mayor impulso en el desarrollo del medio rural, con la integración en su entorno natural.

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

“Se han hecho muchas críticas sobre la negociación en el capítulo agrícola, atribuyéndole falta de coordinación y de estrategia a largo plazo para situar nuestra agricultura en buena posición dentro del contexto comunitario.

---

y en los países de economía planificada, agobiados por la deuda y otras crisis económicas. La producción, estimulada por los altos precios agrícolas, y las elevadas subvenciones continuaron aumentando en la medida en que se contraían los mercados. [...] La eliminación de las intervenciones en el sistema agrícola sólo se podía conseguir mediante acuerdos internacionales para la supresión de políticas perturbadoras del comercio en el sector de la agricultura”.

FA.O.: *Op. Cit.* Págs. 243, 244 y 245.

<sup>189</sup> Según este documento se puede entender por explotación agrícola ejemplar, aquella cuya función esencial sigue siendo el suministro de alimentos, que ocupa un número significativo de personas, profesionales y bien formadas, sobre todo el Jefe de Explotación, con unas estructuras modernizadas y más competitivas; colaborando al mantenimiento del tejido social en las zonas rurales para conservar el Medio Ambiente y salvaguardar los paisajes creados a lo largo de milenios por las actividades agropecuarias; mediante empresas, fundamentalmente de carácter familiar, con prácticas no perjudiciales e incluso favorables para el medio físico y menos intensivas, que benefician, por tanto, a la sociedad en general, pero que asumen sus propios riesgos como tal actividad empresarial. Para ello es necesario incentivar la permanencia en el campo de propietarios y empleados, a diferencia de lo ocurrido en décadas anteriores. Es posible la dedicación a tiempo parcial a otras actividades no agrícolas, fuera o dentro de la propia explotación, como el caso del turismo rural o de reservas naturales. Para asegurar un nivel de vida justo a la población agrícola, y debido a su labor para el conjunto de la sociedad, como protectores del Medio Ambiente, mantenedores del tejido social en las zonas rurales y fuente de empleo que, en otro caso, pasaría a engrosar la tasa de desempleo en las áreas urbanas, es necesario una compensación financiera para estas explotaciones, que además, no deben dar lugar a excedentes; con el consiguiente ahorro en las partidas presupuestarias del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria, y que tienen que aumentar en calidad, sus productos. En definitiva, deben ser producciones más orientadas por la demanda real del mercado.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: *Perspectives for the Common Agricultural Policy (Communication of the Commission to the Council and the Parliament)*. Paper. COM(85) 333 final. Office of European Communities Official Publications. Luxembourg, 1985.

También se ha mencionado un cierto grado de frivolidad y desconocimiento en el proceso negociador, incluso el haber sacrificado la agricultura por otros intereses económicos y/o políticos”<sup>190</sup>.

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

“La adhesión de España a la Comunidad Europea en 1986 se produjo en momentos de crisis de la Política Agrícola Común. [...] Se esperaba mucho, quizá ingenuamente, de las posibilidades y del potencial de nuestros productos mediterráneos, sobre todo de las frutas y hortalizas. [...] En nuestra opinión, España, en las negociaciones de Bruselas, no supo o no pudo hacer ver la singularidad de nuestra agricultura mediterránea y sus limitaciones frente a la agricultura centroeuropea. [...] No es admisible, al establecer las medidas de la reforma de la P.A.C., aplicar el mismo tratamiento a la agricultura española y a la centroeuropea, pues son totalmente distintas. España está malogrando la oportunidad de crear una agricultura competitiva y de calidad, adaptada al medio, y que sea viable a largo plazo, en vez de ocuparse tanto, y sólo, de los aspectos burocráticos y administrativos y de las subvenciones. España tiene un modelo de agricultura singular, propia del área mediterránea, debido a la aridez y a la existencia, bastante generalizada, de suelos de baja calidad con relación a otras regiones agrícolas centroeuropeas. [...] Hasta ahora la aplicación de la Política Agrícola Comunitaria no está contribuyendo a implantar en el Mediterráneo sistemas agrícolas que puedan ser considerados como sostenibles. [...] La agricultura mediterránea está siendo empujada hacia una actitud competitiva con la agricultura del norte y centro de Europa, donde tiene todas las de perder”<sup>191</sup>.

Al aplicar las mismas medidas de reforma sobre dos campos tan diferentes, los resultados no se podían esperar que fueran positivos para ambos, más teniendo en cuenta el tiempo que había dispuesto el sistema agrario centroeuropeo para fortalecerse y preparar sus estructuras ante lo que era inevitable. Además, la discrimi-

---

<sup>190</sup> LARREA EREÑO, S.: *Agricultura, horizonte 2005*. Ediciones Mundi-Prensa. Bilbao. 1998. Pág. 19.

<sup>191</sup> LARREA EREÑO, S.: *Op. Cit.* Págs. 19, 20 y 21.



nación favorable a los pequeños agricultores para aplicar las ayudas estructurales se redujo considerablemente desde la propuesta inicial.

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

En todo caso, las singularidades de la producción agrícola española, y andaluza, en particular, deben hacerse valer frente a la competencia del resto de Europa. Por un lado, la apertura de fronteras ha ampliado el mercado potencial para nuestros productos y, por otro, unas mercaderías de calidad con precios competitivos pueden abrirse paso internacionalmente. Para ello es fundamental el apoyo del Gobierno español y de las diferentes Comunidades Autónomas a medidas como las que se contienen en el Programa de Ayudas Agroambientales, aprobado por el Reglamento C.E.E. 2.078/1992, del Consejo de 30 de junio, sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural<sup>192</sup>.

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

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

Considerando que las medidas que establece el presente Reglamento deben incitar a los agricultores a comprometerse a desarrollar una agricultura compatible con las exigencias de protección del medio ambiente y la

---

<sup>192</sup> Publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas núm. 215, serie L, página 85, de 30 de julio de 1992.

conservación del espacio natural y de este modo contribuir al equilibrio de los mercados; que su objetivo es compensar a los agricultores por las pérdidas de renta debidas a la reducción de la producción o al aumento de los costes de ésta, y por la contribución que aportan a la mejora del medio ambiente”<sup>193</sup>.

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

La Unión Europea ya no concibe a los agricultores y ganaderos como meros labradores o productores de mercancías agropecuarias, sino que defiende para ellos una función más amplia y es la de protectores de un bien común, el que representa el espacio natural y el Medio Ambiente. Se retoman así las ideas que desde los años sesenta pretendían revalorizar la importancia del mundo rural<sup>194</sup>, en unas sociedades cada vez más deshumanizadas y concentradas únicamente en los aumentos de productividad y rendimientos. De esta forma, las autoridades comunitarias buscan una fórmula para compensar a los activos del sector agrario ante los nuevos métodos de producción compatibles con la conservación de la naturaleza, que requieren unos períodos de transición en las explotaciones, durante los cuales, disminuirán los ingresos. De otro lado, se justifica ante el resto de la sociedad las ayudas y subvenciones que se proporcionan al sector, ya que los agricultores y ganaderos están realizando una labor de interés general, que beneficiará también a las generaciones que nos sucederán en este planeta Tierra.

<sup>193</sup> Párrafos 7º, 8º, y 16º del preámbulo del Reglamento C.E.E. 2.078/1992, del Consejo de 30 de junio.

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

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

Párrafos 12º y 13º del citado Reglamento.

<sup>194</sup> “Entre las diversas reacciones desarrolladas a partir de la década de los 60 frente al degradante modelo de vida impuesto por las sociedades urbano-industriales del llamado mundo occidental [...] es parcialmente válida la experiencia de algunos ensayos de comunas rurales, cuyo fracaso, no siempre ha derivado de la ignorancia o de planteamientos excesivamente místicos, sino igualmente de dificultades de convivencia derivadas tanto de un excesivo individualismo como de su polo opuesto, el totalitarismo del grupo que sacrifica a sus miembros en aras de un pretendido e impersonal igualitarismo ficticio, coactivo y opresor. Frente a ello, es imprescindible plantear unas relaciones cooperativas no opresivas, que permitan el trabajo en común pero también el desarrollo de cada miembro del grupo. Del mismo modo, el grupo no debe aislarse de su entorno, sino que debe relacionarse con los restantes habitantes de la zona, cooperar con ellos para establecer canales de comercialización autónomos, para colaborar en la transformación social y económica del lugar de asentamiento”.

GARCÍA CANO, J. L. y VOZMEDIANO, J.: *Autosuficiencia rural, nociones básicas para la vida en el campo*. Edición coordinada por CRUZ, Humberto da. Miraguano Ediciones. Madrid. 1980. Págs. 3 y 8.

“Ya en 1970 el Congreso sobre Desarrollo Rural celebrado en París se titulaba ‘El hombre rural guardián de la naturaleza’, poniendo de manifiesto la importancia de la población rural en la conservación de recursos naturales, paisajes, ecosistemas, culturas, tradiciones, formas adaptadas de aprovechamiento de los recursos y del espacio, patrimonio arquitectónico y, muy particularmente, en el equilibrio territorial. Sin población que lo sustente desaparecen los ecosistemas ejemplares de dehesa, los aterrazamientos de zonas áridas que, además de sujetar el suelo, constituyen paisajes faraónicos de excepcional valor, los paisajes agrícolas lanzaroteños tipo ‘Geria’, hoy día subvencionados para que persista la actividad agraria que los creó, los ecosistemas determinados por la actividad salinera de costa que unen a su interés paisajístico su papel como soporte de flora y fauna adaptada y específica, los majadales, los pastos cacuminales, y tantos otros”<sup>195</sup>.

Por lo que respecta a la provincia de Huelva, cuenta con una serie de ventajas comparativas frente a las demás de la Comunidad Autónoma de Andalucía, ya que además de participar en las ayudas a las medidas generales, puede beneficiarse de las previstas para los entornos de espacios naturales de especial valor medioambiental, como es el caso de la zona que rodea al Parque Nacional de Doñana. Asimismo, la existencia en su solar de amplios terrenos adeshados le hace especialmente favorable la obtención de subvenciones para la conservación de métodos tradicionales de explotación agrícola y forestal. Además, las prácticas empleadas en estas fincas se mantienen con grandes semejanzas a las tradicionales, anteriores a la revolución verde, lo que facilita una transición no traumática, menos costosa y más rápida hacia los métodos orgánicos y, por tanto, las hacen especialmente elegibles para la obtención de las ayudas y subvenciones del Programa de Medidas Agroambientales, patrocinado por las instancias comunitarias.

“Desde antaño las sociedades que se asentaron en la Sierra aprovecharon sus múltiples recursos forestales, ganaderos, cinegéticos y agrícolas, generando una estrecha relación entre población y medio natural y unos modos de gestión agroecológica sin los cuales difícilmente hoy podría explicarse la particular especificidad de este rincón de la geografía andaluza. [...] El sistema de producción de las fincas de la Sierra se ha basado tradicionalmente en la forma de explotación del bosque mediterráneo denominada

---

<sup>195</sup> COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS AGRÓNOMOS DE CENTRO Y CANARIAS: *Manual de Prácticas y Actuaciones Agroambientales*. Editorial Agrícola Española, S. A. y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1996. Pág. 35.



Fotografía 6. Dehesa ganadera de la Sierra de Aracena.

dehesa, que se define como un sistema mixto de aprovechamiento agrícola, ganadero y silvícola. [...] Este sistema de explotación se completaba con otros recursos típicos del bosque mediterráneo: leñas y carbón, caza, setas, miel, espárragos, etc.”<sup>196</sup>.

Estas ayudas son muy necesarias no sólo con la finalidad de compensar a los agricultores y ganaderos por su labor como responsables de mantener un tejido social en el ámbito rural, o por su aportación a la protección ambiental y del medio físico, sino también para sostener sus ingresos en niveles adecuados. Esto se consigue, por supuesto, de forma directa, ya que se resarcen de unos mayores gastos en la explotación ecológica, e incluso de una eventual menor producción, sobre todo en el período inicial de conversión, pero también, de forma indirecta, contribuyendo a financiar otras facetas como la comercialización de los productos y su distribución, la organización de los productores o la búsqueda de mercados.

“A pesar de que la Sierra mantiene un potencial apícola, en especial de producción de polen muy importante, son escasos los productores locales. Se sufren además las consecuencias de la atomización y de la falta de aso-

---

<sup>196</sup> GRUPO DE DESARROLLO RURAL SIERRA DE ARACENA Y PICOS DE AROCHE: “Programa de Desarrollo Endógeno. Diagnóstico”. Págs. 24 y 25. (Estudio inédito).

ciacionismo de sus productores, así como del control férreo que ejercen fundamentalmente empresarios ajenos a la comarca que movilizan todo un parque de colmenas móviles por el contorno”<sup>197</sup>.

Además, debemos tener presente que la superficie de la provincia de Huelva es, toda ella, zona de actuación preferente del Programa, excepto el término municipal de la capital, por lo que la cofinanciación comunitaria de las ayudas representa, como comprobaremos más adelante, el 75% del total subvencionado.

---

<sup>197</sup> GRUPO DE DESARROLLO RURAL SIERRA DE ARACENA Y PICOS DE AROCHE: “Programa de Desarrollo Endógeno. Diagnóstico”. Págs. 42 y 43.



## II. MARCO TEÓRICO

### 1. INTRODUCCIÓN

Hace no muchos años, los problemas que presentaba el Medio Ambiente eran considerados por la mayoría de la población como algo lógico, al menos, en parte, debido al avance que estaba experimentando la sociedad. El deterioro medioambiental era el precio que se pagaba a cambio de conseguir unas mayores cotas de desarrollo económico, y un aumento en el nivel de vida de los ciudadanos.

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

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

La sociedad evoluciona pues, de un criterio basado en la racionalidad económica, a otro en el cual se implanta el concepto de bienestar y de calidad de vida, en que la salud y Medio Ambiente empiezan a estar ligados a crecimiento y desarrollo”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> FORCADA DELGADO, E.: El impacto ambiental en la agricultura: metodologías y procedimientos. Analistas económicos de Andalucía. Málaga. 2000. Pág. 32.



Sin embargo, las alteraciones que ha ido sufriendo el entorno en el que el ser humano desenvuelve su vida han sido cada vez más agresivas y peligrosas para el futuro mantenimiento del mismo. En la misma medida, la concienciación sobre los problemas ambientales ha ido creciendo hasta disparar las alarmas tanto en la población como en los poderes públicos. No obstante, desde hace más de treinta años, algunos estudiosos ya advierten sobre el previsible desastre que se avecina si las externalidades, o los costes sociales del sistema productivo siguen acrecentándose. De esta manera, nacen los primeros movimientos sociales sensibilizados con los daños, en aumento, del entorno natural, que con el tiempo conformarían la base del movimiento ecologista.

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

Sin embargo, no es hasta finales de los años 60 y principios de los 70 que los temas relacionados con el medio ambiente empiezan a adquirir protagonismo en la opinión pública de los países occidentales. En este sentido, se hacen más conocidas algunas de las organizaciones ecologistas nacidas en los años 60, como la WWF (World Wild Fund) (1961) o ADENA (Asociación para la Defensa de la Naturaleza) (1968), mientras surgen en los años 70 otras asociaciones que pronto adquirirán gran relevancia a nivel internacional, como Greenpeace (1971) o Amigos de la Tierra (1979)”<sup>2</sup>.

Afortunadamente, la preocupación medioambiental ha ido calando en los ciudadanos de manera generalizada o, al menos, en los países desarrollados, aunque para ello haya sido necesaria una auténtica crisis del Medio Ambiente. Las alteraciones de este tipo, no cabe duda, se vienen produciendo a lo largo de la historia, pero es a partir de la Segunda Guerra Mundial<sup>3</sup> cuando adquieren mayor relieve, debido a varios factores:

---

<sup>2</sup> GARRIDO FERNÁNDEZ, F. E.: *La cuestión ambiental en la Agricultura: actores sociales y política agroambiental en España*. Analistas económicos de Andalucía. Málaga. 2000. Pág. 30.

<sup>3</sup> “Como es sabido, tras la Segunda Guerra Mundial, los objetivos de la mayor parte de los gobiernos de los países occidentales se centraron en el crecimiento económico entendido como el fortalecimiento del sector industrial y la potenciación de un sector agrario capaz de asegurar la autosuficiencia alimentaria a una población en constante crecimiento. Se iniciaba así un período –décadas 40 y 50– de potenciación de la industria y la agricultura con el propósito de incrementar de forma considerable la producción de bienes y equipos, sin reparar en el elevado coste energético de los nuevos procesos que se desarrollaban (mecanización, mayor empleo de combustibles fósiles, uso de fertilizantes y plaguicidas, etc.)”.

*Ibidem*. Pág. 29.

- 1°. La explosión demográfica.
- 2°. La necesidad de un rápido crecimiento económico para satisfacer las demandas de una población cada vez más numerosa y exigente.
- 3°. La existencia de una tecnología capaz, desarrollada, en la mayoría de los casos, durante el conflicto bélico.
- 4°. Una masiva industrialización consecuencia de las necesidades del sistema productivo.
- 5°. Mecanización e industrialización del sistema productivo agrícola y ganadero, iniciándose procesos de contaminación edáfica, vegetal y animal.

Según los expertos, en estos años de postguerra, los países capitalistas más desarrollados conocen una oleada de opulencia gracias a la aplicación de un desarrollo tecnológico, que es, a su vez, una de las principales causas de la crisis medioambiental que aflora en los años sesenta. Uno de ellos, Barry Commoner<sup>4</sup> manifiesta:

“Los nuevos instrumentos de un poder sin precedente, estaban allí, esperando sólo para funcionar las exigencias de la guerra y el estímulo de la construcción de la posguerra. Únicamente más tarde se descubrió un fallo posiblemente fatal en el fundamento científico de la nueva tecnología. Era como un taburete de dos patas: bien apoyado en la Física y en la Química, pero desprovisto de la tercera pata, o sea, la Biología del Medio Ambiente”<sup>5</sup>.

El hombre, pues, observa que una forma de producir poco respetuosa con la naturaleza termina por afectarle a él mismo y empieza a tomar conciencia de la necesidad de preservarla, surgiendo las primeras respuestas institucionales como el

---

<sup>4</sup> Barry Commoner plantea que el hombre vive en dos mundos; el natural, que comenzó su historia hace 5 billones de años y que sigue una evolución dentro de los parámetros naturales, marcados por los procesos químicos, físicos y biológicos, y el artificialmente creado por nosotros mismos mediante el desarrollo de las nuevas tecnologías, la explotación incontrolada de las energías fósiles, con la correspondiente generación de residuos, los coches, las casas, las granjas, los laboratorios, las fábricas, la música, la pintura, la poesía, las factorías. El hombre piensa que ambos mundos son independientes; pero lo cierto es que están estrechamente interrelacionados, y las acciones que se producen en el mundo artificial tienen su reflejo, tarde o temprano, en el mundo natural, creando importantes disfunciones en su evolución. Se aceptan las consecuencias en el mundo creado por los hombres, pero las tormentas, la lluvia ácida, el calentamiento de la atmósfera se atribuyen a fenómenos naturales o al capricho de Dios. La realidad es que las actividades humanas son las que han alterado profundamente las condiciones naturales de nuestro Planeta. Desde 1850 el contenido de dióxido de carbono en la atmósfera ha aumentado un 20%, la temperatura ha subido más de 1° Fahrenheit, se ha descubierto el agujero de la capa de ozono en la zona polar. Con esta progresión, muchas ciudades serán literalmente ahogadas por los océanos en no muchos años. Este ataque contra el Medio Ambiente ha tenido una terrible consecuencia: los dos mundos han entrado en guerra. COMMONER, B.: *Making peace with the planet*. New Press. New York. 1992. Son varias las obras de este estudioso sobre el Medio Ambiente, además de la ya citada, que tratan estas cuestiones, como por ejemplo *Science and Survival*. Viking Press. New York. 1966.

<sup>5</sup> Citado por el Informe sobre Medio Ambiente de Andalucía, en 1987, elaborado por iniciativa de la Agencia de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía.

“National Environmental Act” de Estados Unidos en 1969<sup>6</sup>, o la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente en Estocolmo, de 1972<sup>7</sup>.

Pero, cabría preguntarse ¿en qué consisten esos problemas medioambientales?, ¿cómo afectan a la vida de los seres humanos y del resto de los organismos vivos que habitan nuestro planeta? Si entendemos que el Medio Ambiente es el marco en el que se desarrolla la vida de un organismo, podremos comprender que el problema son las transformaciones producidas en ese marco y que, por sus características, no permiten una adaptación de los que en él habitan. Sabemos que la ecosfera está en continua mutación desde el principio de los tiempos, mutaciones a veces rápidas y traumáticas para algunos de los seres que la habitan, pero la mayoría de las ocasiones, lentas, que posibilitan que los distintos elementos que la conforman se adecuen, generando sucesivos equilibrios. Pues bien, una de las características que posee el ser humano, y que le diferencia de la generalidad de los seres vivos, es que utiliza elementos exosomáticos para la satisfacción de sus necesidades, lo que le da una capacidad de transformación, y en última instancia, alteración del entorno extraordinariamente mayor que otras especies.

<sup>6</sup> Ratificada como Ley por el Presidente de los Estados Unidos, Richard Nixon, el 1 de enero de 1970, sus propósitos son animar una armonía productiva y beneficiosa entre el hombre y el Medio Ambiente; promover esfuerzos que prevengan y, en su caso, eliminen el daño al medio físico y a la biosfera, y estimulen la salud y el bienestar de las personas; contribuir a la comprensión de los sistemas ecológicos y de los recursos naturales, que sean valiosos para la Nación; y establecer un Consejo de Calidad Ambiental. No obstante, su logro más reconocido ha sido incorporar los asesoramientos ambientales y estudios de impacto ambiental en los proyectos de las diversas agencias de los gobiernos federales.

<sup>7</sup> La Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, reunida en Estocolmo, del 5 al 16 de junio de 1972, atenta a la necesidad de un criterio y principios comunes que ofrezcan a los pueblos del mundo inspiración y guía para preservar y mejorar el Medio Ambiente Humanos.

Proclama que: (en sus tres primeros postulados)

1. El hombre es a la vez obra y artífice del medio que lo rodea, el cual le da el sustento material y le brinda la oportunidad de desarrollarse intelectual, moral, social y espiritualmente.

En la larga y tortuosa evolución de la raza humana en este planeta se ha llegado a una etapa en que, gracias a la rápida aceleración de la ciencia y la tecnología, el hombre ha adquirido el poder de transformar, de innumerables maneras y en una escala sin precedentes, cuanto lo rodea.

Los dos aspectos del Medio Ambiente Humano, el natural y el artificial, son esenciales para el bienestar del hombre y para el goce de los derechos humanos fundamentales, incluso el derecho a la vida misma.

2. La protección y mejoramiento del Medio Ambiente Humano en una cuestión fundamental que afecta al bienestar de los pueblos y al desarrollo económico del mundo entero, un deseo urgente de los pueblos de todo el mundo y un deber de todos los gobiernos.

3. El hombre debe hacer constante recapitulación de su experiencia y continuar descubriendo, inventando, creando y progresando.

Hoy en día, la capacidad del hombre de transformar lo que lo rodea, utilizada con discernimiento, puede llevar a todos los pueblos los beneficios del desarrollo y ofrecerles la oportunidad de ennoblecer su existencia.

Aplicado erróneamente o imprudentemente, el mismo poder puede causar daños incalculables al ser humano y a su medio.

A nuestro alrededor vemos multiplicarse las pruebas del daño causado por el hombre en muchas regiones de la Tierra: niveles peligrosos de contaminación del agua, el aire, la tierra y los seres vivos; grandes trastornos del equilibrio ecológico de la biosfera; destrucción y agotamiento de recursos insustituibles y graves deficiencias, nocivas para la salud física, mental y social del hombre, en el medio por él creado, especialmente en aquél en que vive y trabaja.

“Desde la muerte de Descartes, hace alrededor de 350 años, se han destruido cerca de 6 millones de km<sup>2</sup> de bosque, un área mayor que Europa; el consumo de agua ha aumentado hasta alrededor de 3.600 km<sup>3</sup>/año; se ha duplicado la cantidad de metano e incrementado en 25% la cantidad de CO<sub>2</sub>, en la atmósfera; y se han liberado en el medio ambiente alrededor de 70.000 productos químicos, de muchos de los cuales se desconocen sus efectos”<sup>8</sup>.

Por supuesto, en la medida en que esos elementos exosomáticos son más sofisticados, su capacidad de alteración del medio natural es mucho mayor, por lo que la intensidad y la especificidad de los cambios tienen muchas diferencias a lo largo de la historia de la humanidad. Y, como exponíamos más arriba, es después de la Segunda Guerra Mundial cuando esta enorme capacidad de producción y alteración ha ocasionado graves problemas medioambientales. Éstos pueden resumirse, en la explotación intensiva de los recursos naturales, con la amenaza de su agotamiento; la seria polución atmosférica, que ya ha producido miles de muertos, y conocidos son los casos de Donora (Pensylvania, E.E.U.U.) en 1948 o Londres (Reino Unido de la Gran Bretaña) en 1952; así como la contaminación de los recursos hídricos y edáficos, con varios ejemplos por todo el orbe; y la degradación de las condiciones de vida en el medio urbano.

“En términos mundiales, en los 20 años transcurridos (entre 1972 y 1992), la población ha crecido de 3.700 a 5.500 millones; el consumo de gasolina se ha incrementado en 7.000 millones de barriles/año; los residuos urbanos en los países desarrollados han aumentado en 120 millones de toneladas/año; y la extensión de zonas desérticas se ha expandido en 120 millones de hectáreas”<sup>9</sup>.

“La gestión de los residuos industriales, agropecuarios y urbanos. Éste es uno de los problemas más graves que tenemos, ya que dos millones de toneladas por año de residuos tóxicos y peligrosos son generados y sólo un 30% son tratados. También un creciente volumen de basuras urbanas, más de 14 millones de toneladas por año, de los que una pequeñísima parte es reciclada.

La calidad del medio ambiente urbano. La mayoría de las ciudades españolas mayores de 100.000 habitantes sufren problemas de congestión, ruido, contaminación atmosférica, degradación de inmuebles, etc. Esto comporta

<sup>8</sup> JIMÉNEZ DÍAZ, R. M.: “Concepto de sostenibilidad en agricultura”. En *Agricultura sostenible*. Edición coordinada por JIMÉNEZ DÍAZ, R. M. y LAMO DE ESPINOSA, J. AGROFUTURO LIFE y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1997. Pág. 4.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

llevar a cabo actuaciones de mejora de esta calidad, como pueden ser el control de la contaminación y del ruido y programas de ayuda a la recogida selectiva de basuras”<sup>10</sup>.

En cuanto al agotamiento de los recursos naturales, la conciencia del ciudadano se ha despertado más tardíamente, puesto que han tenido que ocurrir crisis, como la del petróleo y otras materias primas, por una parte, y difundirse informes como el del Club de Roma, sobre los límites del crecimiento económico, por otra; para llamar la atención pública sobre el hecho de que vivimos en un planeta con recursos finitos, y que hemos de velar por este patrimonio común.

“La forma de utilizar la tecnología está agotando, a un ritmo alarmante, la base de los recursos naturales de la que depende la producción de alimentos a nivel mundial, causando daños de una naturaleza desconocida hasta ahora. Por tanto, hay que reparar o compensar los daños causados al stock de recursos naturales creando más recursos con la actuación humana. Tal vez sea la destrucción de los recursos naturales no renovables, pese a la utilización de la técnica, la causante, en los últimos años, de la reducción en el potencial productivo del agro español”<sup>11</sup>.

Podemos clasificar los recursos naturales en renovables y no renovables. En el caso de los últimos ya sabemos que no pueden utilizarse indefinidamente, puesto que llega un momento en que las reservas disponibles se agotan. Entre ellos podemos mencionar la mayor parte de las fuentes energéticas utilizadas en la actualidad (carbón, petróleo, gas natural, combustible nuclear) y los minerales (tanto metálicos como no metálicos); unos y otros están sometidos a un proceso de agotamiento inexorable, pues si bien en puridad todos los recursos tienen una cierta capacidad de renovación (las fuentes energéticas fósiles pueden volver a producirse y los metales pueden reutilizarse), la exigencia de períodos de tiempo extraordinariamente largos y los gastos energéticos para su reutilización los convierte, en la práctica, en no renovables. Ya algunos se han aventurado a dar datos concretos sobre la duración de las reservas conocidas en la actualidad, y para los metales más preciados como el aluminio, oro o incluso, el cobre, así como para el petróleo, se barajan cifras en torno a los cuarenta o cincuenta años, entre las más optimistas<sup>12</sup>. Por lo que respecta a los recursos renovables existe un límite

---

<sup>10</sup> VILLAR MIR, C. y CARBONELL SEBARROJA, J.: *La agricultura europea y la Política Agraria Comunitaria*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1996. Pág. 98.

<sup>11</sup> LARREA EREÑO, S.: *Agricultura, horizonte 2005*. Ediciones Mundi-Prensa. Bilbao. 1998. Pág. 69.

<sup>12</sup> Para ampliar esta cuestión se puede ver: MEADOWS, D. H.; MEADOWS D. L. y RANDERS, J.: *Beyond the Limits*. Chelsea Green Publishing Company. Chelsea. 1992. En el prólogo los autores se muestran optimistas

determinado de utilización por encima del cual todo aumento pone en movimiento un proceso acumulativo e irreversible de agotamiento. Es decir, en el caso de que la tasa de uso sobrepase el límite de renovación, el flujo del recurso tiende a decrecer, e incluso, puede llegar a perder su capacidad de renovación. Esto ya está ocurriendo, por ejemplo, con el agua, en algunas partes del mundo, en el que una utilización despilfarradora y desordenada puede conducir a un deterioro cualitativo al superar su contaminación la capacidad depuradora del ciclo hidrológico.

“Junto a la erosión que, con mayor o menor intensidad, afecta ya al 50% de la superficie total del país (España), la falta de agua potable se ha convertido en la mayor amenaza para el desarrollo futuro del país. En efecto, en las tierras sometidas a erosión, más o menos intensa, las aguas de la lluvia fluyen directamente al mar al faltar las plantaciones forestales o de otro tipo capaces de filtrarlas o retenerlas. Por todo ello, el país no puede prescindir de más comarcas agrícolas de montaña ni de otras tierras más o menos llanas, de sus productos y, por supuesto, de sus hombres, puesto que su actual marginación significa un despilfarro intolerable de recursos naturales, un desastre que con una política económica más racional, quizás se podría haber evitado”<sup>13</sup>.

Otro ejemplo significativo, por el parangón que puede establecerse con las especies ganaderas, es el de la fauna salvaje. Este recurso renovable ha conocido en la segunda mitad del siglo XX una fuerte reducción tanto en calidad como en variedad. Las causas han sido varias como la destrucción de su hábitat, la caza incontrolada y la sobreexplotación pesquera, lo que ha conducido a la desaparición de numerosas especies.

Los recursos forestales y el suelo también tienen capacidad de renovación siempre que la incidencia del hombre no exceda de ciertos niveles. Pero las crecientes demandas de madera, las roturaciones excesivas y la utilización de especies no adecuadas, entre otras causas, ha provocado desde tiempos remotos, pero con mayor intensidad en la actualidad, una creciente pérdida del manto vegetal que está acarreado una progresiva desertización del planeta.

---

al decir que la raza humana puede superar el desafío. Piensan que es posible un mundo mejor y que aceptar los límites físicos es el primer paso para conseguirlo. No ven como un sacrificio el abandono de los modos de producción no sostenible, sino como una oportunidad para detener el constante abuso en los límites del planeta e iniciar una limitación esencial y voluntaria en las instituciones humanas, en las formas de pensar, en las creencias y en la propia ética. Veinte años después consideran que hay soluciones, al contrario de lo que se planteaba en el informe que les había solicitado el Club de Roma, cuya publicación originó una enorme polémica sobre el agotamiento de las fuentes de energía y el alarmante crecimiento de la población, poco antes de la crisis del petróleo de 1973. MEADOWS, D. H.; MEADOWS D. L.; RANDERS, J. y BEHRENS, W. W.: *The Limits to Growth*. A Potomac Associates Book. New York. 1972.

<sup>13</sup> LARREA EREÑO, S.: *Op. Cit.* Pág. 71.

No obstante, es, posiblemente, el tema de la contaminación el más llamativo de la crisis ambiental; pues a diferencia del agotamiento de los recursos naturales, que se produce paulatinamente, las manifestaciones de la contaminación, como en los ejemplos citados anteriormente, son más espectaculares y se asocian de inmediato a una consecuencia nociva para el ser humano. Los contaminantes son, o bien sustancias nuevas introducidas en el Medio Ambiente como por ejemplo, algún producto químico sintetizado por el hombre, o bien productos que se encuentran normalmente en el entorno ambiental, pero que en proporciones excesivas, producen, al igual que los elementos sintéticos, una rotura del equilibrio del ecosistema afectado y una degradación que puede ser o no reversible.

“La lluvia normal no es totalmente neutra (PH7) sino que presenta una leve acidez (PH5,65). Por debajo de esta cantidad se considera ácida, lo que ocurre cuando se carga con partículas de dichos ácidos (óxidos de azufre y de nitrógeno), y puede precipitarse en las cercanías de la fuente contaminante o a cientos de kilómetros en regiones *inocentes*. Esta enfermedad industrial afecta más a las frondosas que a las coníferas y se está cortando actualmente un 25% más de árboles debido a sus efectos que por tala normal. La misma acumulación de estas sustancias (azufre y nitrógeno) en el suelo, al acidificarlo, propugna el cambio de unas especies por otras recreando un equilibrio ajeno a los demás elementos naturales del nicho ecológico”<sup>14</sup>.

La contaminación hídrica es, probablemente, la más antigua y generalizada de las alteraciones medioambientales. Pocos ríos o lagos de los países industrializados están sin contaminar, e incluso, los grandes océanos no escapan a diversas formas de deterioro. Suele distinguirse entre la contaminación de las aguas continentales (superficiales o subterráneas) y la de las marítimas, aunque en el común de los casos el origen es el mismo; los vertidos de residuos agrícolas y ganaderos, industriales o urbanos, sin la debida depuración previa.

“Desde el punto de vista de su capacidad o poder contaminante, el problema principal de la fertilización se deriva de la cantidad o exceso de elementos y compuestos químicos que incorpora a los ecosistemas, exceso que impide su adecuado reciclado y procesamiento en los ciclos biogeoquímicos. Por su parte, los pesticidas son productos intrínsecamente nocivos para el medio, dado que se diseñan y sintetizan precisamente para controlar organismos vivos, siendo su espectro *biocida* sobre las especies relativamente amplio.

---

<sup>14</sup> FRANCO ALIAGA, T.: *Las actividades agrarias en España*. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Madrid. 1998. Pág. 151.



Una de las principales características de la contaminación agraria es su carácter difuso, derivado de las propias prácticas agrícolas que son focos de contaminación no puntual, ya que se realizan sobre extensas superficies del territorio, y de la amplia expansión o difusión que sufren los agentes potencialmente contaminantes a través de los vectores ambientales –aire, agua y suelo– que constituyen las vías de contaminación del medio ambiente.

En nuestro país, dadas las condiciones climáticas predominantes, este tipo de contaminación de carácter difuso está muy ligada a la agricultura de regadío –gran consumidora de fertilizantes y fitosanitarios– y a la que se desarrolla en el entorno de zonas húmedas-zonas vulnerables por la presencia de agua. Mientras que el suelo constituye el elemento filtrante y almacén de contaminantes, el agua de riego es el principal vehículo de transporte de las sustancias contaminantes a las aguas superficiales y a los acuíferos”<sup>15</sup>.

Ya son varios los lustros que han transcurrido desde que el hombre ha comenzado a cuestionarse la conveniencia de lograr el crecimiento socioeconómico desde modelos y tecnologías que no han tenido en consideración todas las leyes de la naturaleza.

“Efectivamente, se han ido consolidando, cada vez, los planteamientos que exigen un análisis riguroso de las implicaciones de futuro del crecimiento económico, apostando por un modelo más equilibrado en el que aquel pueda ser entendido como desarrollo viable y duradero, en cuanto que no comprometa las tasas de renovación de los recursos naturales y garantice una mejora de las condiciones ambientales y de la calidad de vida”<sup>16</sup>.

Desde diferentes ámbitos se insiste, de vez en cuando, en la incompatibilidad entre crecimiento y el mantenimiento de un Medio Ambiente limpio y saludable. Al menos, habrá que estar de acuerdo en que el actual modelo de crecimiento económico, con independencia de que éste se inserte en economías de mercado o de planificación central, no ha tenido en consideración, de manera eficaz y ante sus impactos, que la naturaleza tiene una capacidad de absorción que no es ilimitada. Así, los procesos de depuración que aquélla producía, hace siglos, gratuitamente, ahora tienen que ser complementados o sustituidos por procedimientos tecnológicos humanos de alto coste. Una atmósfera limpia, la garantía de renovabilidad

<sup>15</sup> RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, J. J.: “Evitemos contaminar”. En *El campo y el medioambiente, un futuro en armonía*. Edición coordinada por CADENAS MARÍN, Alfredo. SOPEC Editorial, S. A. Madrid. 1997. Pág. 174.

<sup>16</sup> El Informe sobre Medio Ambiente de Andalucía, en 1989, fue elaborado por iniciativa de la Agencia de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía y realizado por la Dirección General de Planificación bajo la supervisión de su Director General y la dirección facultativa de Antonio MUÑOZ MARTÍNEZ, siendo publicado en 1990.

de los recursos naturales, la minoración de las externalidades provocadas por los procesos productivos en forma de daños a la salud humana, la pérdida de productividad de nuestros recursos agrarios, los perjuicios irreparables a nuestra flora y fauna, son ya hoy, tan solamente posibles, en la mayoría de los casos, tras la intervención correctora del ser humano, al haber perdido la naturaleza; por la grave ruptura de los procesos ecológicos, que la propia mano del hombre con el manejo de su aparato productivo ha ocasionado; su capacidad de autodepuración y de autorregeneración.

“Otra propiedad del ecosistema es la capacidad de autorregulación y de ajuste, la cual le permite mantener su estructura a lo largo del tiempo; a dicha capacidad se denomina **biostasia** u **homeostasia**, y representa la capacidad del sistema para reparar los efectos de acciones externas que alteran su estructura restituyendo la situación y el equilibrio inicial. Esta capacidad tiene unos límites que no se pueden rebasar sin peligro para la permanencia del ecosistema.

Esto origina (el uso excesivo de recursos naturales) un agotamiento prematuro de la fertilidad del suelo y de la viabilidad de los acuíferos. Se pierden con ellos hábitats vírgenes, ecosistemas agrarios, alimentos y productos farmacéuticos e industriales. Se agota la capacidad regenerativa de la tierra para asimilar desechos; se generan inundaciones y se aumenta la salinidad, lo que esquilma la capacidad vegetativa de nuevas plantas”<sup>17</sup>.

Debemos tener en cuenta, que la naturaleza era y es un factor susceptible de agotamiento, y por tanto, su consumo debe ser tenido en consideración a la hora de determinar las tasas de crecimiento o los métodos para alcanzarlo. De lo contrario, las externalidades que conlleva un modelo de crecimiento que ignora este hecho, tarde o temprano, habrá de hacernos pagar caro los beneficios que hoy obtuviésemos de él. A la naturaleza, igual que ocurre con el capital, hay que aprovecharle sus flujos y no sus stocks. En caso contrario se descapitalizaría, terminando por agotarla.

No se puede seguir considerando al Medio Ambiente como un bien libre<sup>18</sup>, salvo que queramos crecer a costa de consumir únicamente capital ecológico o trasladar

---

<sup>17</sup> CADENAS MARÍN, Alfredo: “La agricultura sostenible: un futuro en armonía entre el campo y el medio ambiente”. En *El campo y el medioambiente, un futuro en armonía*. Edición coordinada por CADENAS MARÍN, Alfredo. SOPEC Editorial, S. A. Madrid. 1997. Págs. 22 y 15.

<sup>18</sup> PIGOU, A. C.: *The Economics of Welfare*. Macmillan and Co. London. 1932 (fourth edition). Ya en 1920, fecha de la primera edición de la obra de Arthur Cecil Pigou, sus novedosos planteamientos despertaron ciertas controversias, que posteriormente se verían aumentadas por sus discrepancias teóricas con su discípulo y compañero Keynes. Considerado como precursor de los principios ecologistas; en la *Economía del Bienestar*,

sus costes a las futuras generaciones. Todos los modelos económicos existentes, cualesquiera que sea el sistema de organización del poder político en el que se desarrolle, concibieron la capacidad productiva del Medio Ambiente como un factor de producción cuyo uso carecía de costo. La ausencia, en los modelos económicos vigentes, de mecanismos eficientes de asignación de recursos para los bienes naturales; función que en las economías de mercado tiene atribuido el sistema de precios, y en las de planificación central, pudieran desempeñar los límites u objetivos definidos para las metas de crecimiento; ha llevado a todo el aparato productivo, tecnológico y consuntivo de estos modelos a sobreexplotarlo, con el consiguiente alto precio, que supone en estos momentos, la consecuencia de aquella imprevisión o error de planteamiento.

“La hegemonía de un discurso económico que consideraba a la naturaleza como una entidad no sometida a ningún tipo de restricción en su función de suministrar materias primas a los sectores productivos y de digerir toda clase de subproductos y residuos de desecho, hacía que los problemas de deterioro del medio ambiente o de agotamiento de los recursos naturales no se contemplaran dentro de las prioridades de las políticas públicas ni de los programas de investigación científica”<sup>19</sup>.

No puede, pues, extrañar que los sistemas productivos utilizados hasta la fecha, al elegir sus técnicas, hayan tendido a usar las más consumidoras de bienes medioambientales, pues en los mencionados sistemas no se asignaba coste alguno a los mismos, al considerarlos bienes libres o ignorar, no se sabe si deliberadamente, la posibilidad de su agotamiento o imposibilidad de regeneración.

Durante mucho tiempo, el acercamiento a los problemas del Medio Ambiente, se ha producido de forma tal que aquellos eran entendidos como variables independientes de los procesos sociales y económicos que afectaban a las diferentes realidades territoriales.

---

Pigou propugna la existencia de costes externos derivados de los procesos productivos, que sumados a los costes internos nos proporcionan el coste social. Estas deseconomías se producen también como consecuencia de no tener en cuenta los costes ambientales a la hora de calcular los márgenes de beneficio de los diferentes sectores productivos y sus concretas actividades. En el caso particular de la agricultura, si un agricultor utiliza unos pesticidas muy eficaces en su plantación de girasoles puede obtener un margen de beneficio privado más elevado, pero para obtener la ganancia neta habría que restar entre otros costes, el social que puede acarrear el que estos pesticidas se filtren por el suelo, o sean desplazados por las aguas superficiales hasta las subterráneas y los acuíferos, con el perjuicio que ello supone para el equilibrio ecológico. Pigou pone de manifiesto que también es necesario contabilizar la utilización y desgaste de los recursos naturales para llegar a los resultados netos reales de cualquier actividad. En otros ámbitos pone el ejemplo de las industrias que expulsan a la atmósfera los humos contaminantes como resultado de sus procesos productivos. Esto puede provocar que en algunos distritos de las ciudades los niveles de incidencia de ciertas enfermedades sean mayores, lo que, a su vez, ocasiona gastos superiores en la sanidad pública, detrayendo recursos de la renta nacional.

<sup>19</sup> GARRIDO FERNÁNDEZ, F. E.: *Op. Cit.* Pág. 29.

“Otras actividades productivas, como el reciclaje de productos de desecho y la prevención de las diferentes formas de contaminación, dependen también de las innovaciones tecnológicas.

Aunque los economistas han reconocido esta entidad de las innovaciones, pocos se han dedicado a su estudio, en buena parte porque se ocuparon más del empleo y los ciclos económicos, y porque creyeron que aquéllas pertenecían a un mundo exterior al económico”<sup>20</sup>.

En unos casos, el Medio Ambiente se concibe como un conjunto cerrado de recursos y valores naturales sobre los que se superponen los procesos sociales. En esa hipótesis, el objetivo ambientalista sería decidir cuáles de esos recursos, valores o espacios deben ser excluidos de los ciclos económicos y preservados de cualquier transformación. En otros casos, la preocupación se concentra en los resultados negativos de la actividad humana sobre los elementos del Medio Ambiente. En este supuesto la concepción de la defensa del medio físico se centraría en la corrección de dichos efectos negativos, o externalidades, de los procesos productivos, entendiendo éstas como inevitables, y por tanto, inherentes al mismo. Se trataría de acciones meramente correctoras o compensatorias de aquellos efectos. En el sector agrario, hasta la reforma fundamental de 1992, se habían realizado escasos esfuerzos por reducir el impacto ambiental de estas actividades, tanto en el ámbito más global de la Política Agraria Común (P.A.C.) de la Unión Europea, como en el de las diversas autoridades nacionales. No obstante, desde la publicación del Libro Verde de la Comisión Europea, en 1985, comienzan a detectarse ciertas iniciativas que persiguen este objetivo tímidamente.

“Existe una multiplicidad de acciones posibles en el campo de la relación agricultura medio ambiente. La mayoría se sitúan en el terreno de políticas nacionales o políticas regionales llevadas a cabo en Europa, por los poderes públicos o por la iniciativa privada. Algunos ejemplos.

En materia de educación y formación de los agricultores hay variedad de programas.

Podemos incluir bajo el mismo epígrafe todas las propuestas que se esfuerzan por desarrollar una diversificación de la agricultura en las zonas desfavorecidas. El objetivo consiste en desarrollar actividades diversas relacionadas con la agricultura, con un fuerte valor añadido a la producción agrícola, que permitan mantener una actividad agrícola, incluso poco productiva, y contribuir, asimismo, a una conservación del entorno. Estas medidas se

---

<sup>20</sup> GONZÁLEZ DELGADO, J.: *El cambio tecnológico en la agricultura: Teoría y aplicación al caso de España y Andalucía*. Instituto Nacional de Desarrollo Regional. Universidad de Sevilla. Sevilla. 1988. Pág. 25.

inscriben, en general, en una política de ‘desarrollo rural’ que se acoge a la financiación con los fondos estructurales comunitarios. La fiscalidad constituye otro medio de intervención (por ejemplo la eco-tasa) en la medida en que puede favorecer procedimientos de economía de recursos”<sup>21</sup>.

Y, en realidad, hasta ahora, las políticas de conservación de espacios naturales, flora y fauna, y de saneamiento ambiental han sido los dos polos en que se ha basado la intervención pública en el Medio Ambiente<sup>22</sup>. Desde este enfoque tradicional, lo común en estas actuaciones ha sido el situarse en el exterior de la propia dinámica social y económica. En el primer caso, se supone que la acción se antepone a los procesos productivos, preservando la afectación por estos procesos de los ámbitos de protección, aunque, como sabemos, en muchos casos estas intervenciones llegan demasiado tarde, cuando ya la degradación ha alcanzado límites difícilmente reversibles. En el segundo, se actúa al final de los procesos, tratando de corregir, a posteriori, los efectos negativos, lo que no siempre se consigue. Esta forma de actuación se percibe cada vez más insuficiente, como medio de análisis, interpretación y actuación en las sociedades modernas. Cada vez es más precisa la prevención ya que las actuaciones posteriores no logran los resultados deseados.

“Todas estas circunstancias han llevado al hombre a tomar una serie de medidas que intenten poner un freno a esta tendencia y le conduzcan hacia una sociedad equilibrada e integrada en el medioambiente, con el fin primordial de conseguir un desarrollo sostenible que preserve el entorno en el que vive, bien máspreciado de los que posee.

Con tal finalidad, el hombre ha diseñado un instrumento de enorme utilidad y necesidad en la actualidad: la Evaluación de Impacto Ambiental”<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> MORMONT, M.: “Política Agrícola Común y Medio Ambiente”. En *Agriculturas y políticas agrarias en el sur de Europa*. Edición al cuidado de ARNALTE, Eladio; GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J. M.; ROMERO, Joan y SORNI, José. Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1993. Págs. 242 y 243.

<sup>22</sup> En los últimos lustros se ha promulgado una ingente cantidad de normas en este sentido, de la que citamos, a modo de ejemplo, la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el inventario de espacios naturales protegidos de Andalucía, y se establecen medidas adicionales para su protección; por ser una de las primeras, y por tanto, impulsora de muchas otras, dictadas en su desarrollo, siendo ilustrativa de las acciones de este tipo en la Comunidad Autónoma de Andalucía. En los primeros párrafos de su exposición de motivos se puede leer: “La protección de los espacios naturales, entendidos éstos como aquellas zonas de la Biosfera cuyas unidades ambientales no han sido esencialmente modificadas por la acción del hombre, o bien lo han sido de tal modo que se han generado nuevos ambientes naturales, es parte de la política general de conservación de la naturaleza y sus recursos.

Andalucía cuenta aún con tantos territorios de valores naturales relevantes, que permiten considerar, sin lugar a dudas, a nuestra Comunidad Autónoma como una de las más ricas en especies y **biotopos** de la Península ibérica. Sin embargo, este patrimonio natural, sobre el que se sustentan amplios aspectos de nuestra cultura, ha venido deteriorándose paulatinamente, de modo que se hace urgente la adopción de medidas tendentes a una efectiva protección del mismo”.

<sup>23</sup> FORCADA DELGADO, E.: *Op. Cit.* Págs. 17 y 18.

Hay que tener en cuenta que como consecuencia del desarrollo productivo y tecnológico, alcanzado en las sociedades industrializadas, la capacidad de transformación del medio se hace mayor, por días, y, coincidiendo, con esto, también es mayor la capacidad de producir alteraciones de magnitudes, desconocidas hasta hoy, difíciles de reparar, cuando no imposibles. Por tanto, la degradación del entorno es un hecho perceptible, prácticamente, en cualquier punto del planeta. La realidad de que casi a diario nos encontremos con nuevos sucesos desastrosos para el Medio Ambiente no puede calificarse de casual, ni imputarse, sin más, a causas accidentales. La presión sobre los recursos naturales se generaliza, y es inaplazable la implementación de políticas integrales, a nivel internacional, que aborden de manera horizontal los muy diversos problemas que afectan a nuestro entorno.

La dualidad del enfoque protector, por un lado, corrector, por el otro, se ha quedado obsoleta y es insuficiente para afrontar con garantías de solución los graves deterioros ambientales de los sistemas productivos de principios del siglo XXI, independientemente del modelo económico sobre el que se sustenten. Ya en 1920, PIGOU<sup>24</sup>, en su *Economía del bienestar*, acuñó el término de “deseconomías externas” para designar los impactos negativos de la actividad económica. La explicación para dichas consecuencias se encuentra en dos modos principales de actuar sobre el medio físico. Por una parte, como proveedor de recursos naturales, y por otra, como vertedero de los residuos asignados por la producción.

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

“La actividad agraria ha sido imprescindible para el desarrollo humano y seguirá siéndolo en el futuro; por tanto, no es ni será posible la vida del

---

<sup>24</sup> PIGOU, A. C.: *The Economics of Welfare*. Macmillan and Co. London. 1932 (fourth edition).

hombre sin el aporte vital de la agricultura y la ganadería, por mucho que avance o se tecnifique la sociedad.

Por eso es tan importante que el cultivo de las plantas, la cría de los animales, o el cuidado de los bosques, sea cada vez más efectivo, pero también más sostenible, es decir, que no sea esquilador ni agote los recursos naturales. En definitiva, que se compatibilice la competitividad y la sostenibilidad, ya que en el futuro, no alcanzará a ser viable aquella actividad humana que no sea sostenible. [...] hay que conservar para nuestra generación, y las futuras, el capital natural de que disponemos, pasando de una economía rural, meramente extractiva, a una economía rural sostenible”<sup>25</sup>.

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

Algunos piensan que si el espacio instaurado por estos jornaleros se amplía y se socializa, puede transformarse en un espacio público de articulación de intereses que logre afectar a amplios sectores de la población, o incluso, a la totalidad de la sociedad, si ésta percibe que la agricultura ecológica es un modelo viable y útil”<sup>26</sup>.

Así pues, en la casi totalidad de los problemas medioambientales subyacen, en la actualidad, causas que tienen su origen en el modo en el que el hombre se relaciona con la naturaleza, apropiándose de sus recursos, ubicando en ella sus actividades, depositando sobre la misma sus desechos, etcétera. Dicho modo de relacionarse e intercambiar productos del ser humano y producidos por éste, se hace independiente tanto de la forma política que adopte la sociedad, como del grado de desarrollo alcanzado por ésta. Pueden tener diferentes características y sus consecuencias variarán levemente, pero al igual que son contaminantes para el Medio Ambiente las potentísimas centrales térmicas productoras de lluvias ácidas de las sociedades desarrolladas, son degradantes para la naturaleza las talas abusivas de bosques en los países subdesarrollados, aunque en estos supuestos, las causas que conducen al exceso con el entorno son las condiciones de vida tan necesitadas, que empujan a la explotación indiscriminada de los recursos naturales.

<sup>25</sup> BANCO CENTRAL HISPANO: *El campo y el medioambiente, un futuro en armonía*. Edición coordinada por CADENAS MARÍN, Alfredo. SOPEC Editorial, S. A. Madrid. 1997. Pág. 7.

<sup>26</sup> CAMPO TEJEDOR, A. del: *Agricultores y Ganaderos Ecológicos en Andalucía*. Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Sevilla. 2000. Pág. 109.



“Casi la mitad de la población mundial vive en áreas propias de bosques tropicales, cuyos recursos (madera, gran variedad de alimentos, fibras, medicamentos, fauna, flora, paisajes) explota de forma cada vez más insostenible, modificando el paisaje con actividades agrarias y practicando aún de forma importante la caza y la recolección de productos de consumo. Sin embargo, el papel ecológico de los bosques tropicales es determinante: desempeñan una importante función en la regulación hidrológica y mantienen un reservorio importante de carbono orgánico y de biodiversidad.

La pobreza, el subdesarrollo y la mala distribución de tierras y recursos son las razones comunes de la deforestación en toda la Tierra. El avance de la frontera agrícola y ganadera –a la que, paradójicamente, apenas accede la población, sobre todo si se trata de explotaciones agroindustriales– constituye un problema grave y un reto también para el gobierno venezolano de Amazonas”<sup>27</sup>.

Las consecuencias negativas para el Medio Ambiente es igual que se produzcan en el lago Michigan por los vertidos industriales contaminantes, que en el lago Baikal, por la progresiva muerte de todos los organismos vivos, como secuela de las actividades corruptoras del entorno. Otro ejemplo lo constituye la Guerra del Golfo Pérsico o las posteriores tensiones entre los países más industrializados e Irak, que desencadenaron la guerra después de más de una década desde la anterior; que afectan, de una u otra manera, a todas las regiones del planeta. La confrontación a escala regional o mundial por el dominio geoestratégico se salda con la destrucción masiva de vidas humanas, de territorios y ecosistemas, y se pone de manifiesto en la actualidad al considerar el petróleo como recurso energético básico de las sociedades occidentales. Se vuelven a escuchar las ideas sobre restricción del consumo y sobre la necesidad de medidas coercitivas en el uso y demanda de la energía. La alarma generalizada de una posible crisis de abastecimiento petrolífero se extendió por los países desarrollados, poniendo de manifiesto la fragilidad de la base energética que sustenta su entramado económico. De hecho, los análisis económicos demostraron las repercusiones negativas de este tipo de conflictos en el crecimiento de la economía internacional. Esto se tradujo en la escala regional, donde la tasa de crecimiento real de Andalucía se evaluó en el año 1990 (cuando se produjo la primera guerra del Golfo Pérsico) en el 3,8%, inferior a la de años anteriores, rompiendo una proyección que se preveía positiva, debido, entre otros datos, a la celebración de la Exposición Universal de 1992, en Sevilla.

---

<sup>27</sup> AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL y CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Diversidad biológica y cultura rural en la gestión ambiental del desarrollo*. Edición coordinada por DÍAZ PINEDA, F.; MIGUEL, J. M. de y CASADO, M. A. MultiMedia Ambiental, S. L. y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1998. Págs. 16 y 17.



Fotografía 1. Desaladora. Campo de Dalías.

La asunción de estas realidades por las actuales políticas de protección y preservación de la naturaleza hacen insuficientes y desfasadas las opciones de conservación nacidas de compromisos éticos o morales para con la misma. El Medio Ambiente, en la medida en que se está constituyendo en un imperativo económico, halla en la economía el origen de sus problemas, pero también, la posibilidad de su solución, porque es en él donde el crecimiento económico y el desarrollo social están encontrando, en la actualidad, su más próximo tope.

“Hay que señalar que la escasez de agua, en cantidad y calidad, constituye el principal factor limitante para el desarrollo de la agricultura en el Campo de Dalías.

Los conceptos de **desarrollo sostenible** y **tecnología apropiada** se adaptan a las características de una zona y permiten el mantenimiento estable de sus recursos naturales. [...] La producción agraria de un territorio puede ser ‘mejorada’ hasta ocasionar la total ruina de los ecosistemas que las sostienen.

La consecuencia de este modo de razonar es que el mercado deja de ser la panacea que garantiza por sí sola el ‘óptimo económico’, para convertirse en un instrumento más a utilizar sobre bases controladas para conseguir soluciones que se adapten a determinados objetivos o estándares socialmente acordados sobre el entorno físico. Lo cual empuja a abrir el universo

económico a la realidad física, a sus modelos predictivos, a las opciones tecnológicas y a los procesos de negociación social, trasladando el centro de discusión económica desde el interior del mercado hacia informaciones e instituciones exteriores al mismo”<sup>28</sup>.

La solución no parece estar en la creación de espacios cerrados de conservación y olvidar el resto, considerándolo el precio inevitable a pagar por el incremento crematístico. El hecho de desarrollar por una parte políticas tendentes a la estructuración de una serie de parques naturales, por ejemplo, perfectamente protegidos, no debe servir de coartada para permitir que, por otro lado, se permitan sistemas industriales altamente perjudiciales para el medio. De esta manera lo único que se conseguiría es adormecer malas conciencias sociales. Las políticas de conservación de la naturaleza han de afrontarse como unas acciones de carácter integral, teniendo en cuenta todas las vertientes posibles. Es necesario ser consciente de que el mercado no puede asegurar por sí mismo el correcto funcionamiento de los mecanismos de ajuste de tipo ambiental. Incluso sería deseable llegar a alcanzar acuerdos de carácter internacional de modo que las acciones emprendidas en un país tuvieran previstas las posibles consecuencias en las naciones vecinas.

“Los mercados no pueden garantizar por sí solos la calidad ambiental ni el desarrollo agrícola sostenible. Los valores privados muchas veces no tienen en cuenta los costos y beneficios sociales y, si bien los individuos se preocupan por los efectos familiares a largo plazo de las decisiones relativas a la producción y el consumo, esos intereses no coinciden necesariamente con los de la sociedad en su conjunto. En consecuencia, para proteger el medio ambiente, los gobiernos deben adoptar políticas adecuadas que modifiquen el comportamiento de los productores, consumidores y mercados. Sin ellas, es probable que la asignación de recursos no sea la más adecuada. La gama de posibles políticas es muy amplia.

Si no se introducen políticas nacionales adecuadas y si se causan daños a otros países, podría examinarse la posibilidad de intervenciones multilaterales para favorecer las ‘buenas prácticas’, por ejemplo, a través de acuerdos ambientales internacionales”<sup>29</sup>.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía parece que estos planteamientos han comenzado a calar en la elaboración de las Políticas Públicas que deben llevarse a

---

<sup>28</sup> LÓPEZ GÁLVEZ, J.; MOLINA MORALES, A.; JAÉN GARCÍA, M. y SALAZAR MATO, J. F.: *Análisis Económico y Ambiental en Agronomía*. Analistas Económicos de Andalucía. Málaga. 2000. Págs. 77 y 78.

<sup>29</sup> FA.O.: *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN. Roma. 1995. Pág. 292.

cabo. Así, en el *Plan de Modernización de la Agricultura Andaluza*<sup>30</sup> para el período comprendido entre el año 2000 y el 2006, se recogen afirmaciones en este sentido, que pueden permitir un avance considerable en la integración de las cuestiones ambientales en el resto de las actividades del sector público andaluz.

Con esto ocurre como con la naturaleza, ésta es un todo en la que no se dan fenómenos aislados. Así, proteger una especie animal amenazada, regenerar un sistema de alto valor ecológico, corregir los desequilibrios medioambientales ocasionados por los vertidos de un polígono industrial, restaurar un paisaje dañado por el abuso especulativo del suelo, sanear una cuenca hidrográfica, recuperar para el bosque terrenos de agricultura marginal, y tantos otros hechos que tienen que ver con los problemas del Medio Ambiente, deben ser concebidos como un todo y sus alternativas, también. Para ello, es fundamental contar con la predisposición de los políticos, pero el uso sostenible de los recursos es imposible si no se cuenta con las personas y las asociaciones, con los colectivos y los representantes de los habitantes de las comarcas; en definitiva, con la gente que está cerca de esos recursos.

“Para garantizar la biodiversidad de un área es fundamental contar con el compromiso y la conciencia de los políticos y los gestores del lugar, por lo que todas las estructuras, tanto organizativas como de textos legales, tienen que estar impregnadas de la filosofía del aprovechamiento sostenible de los recursos”<sup>31</sup>.

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

“El PORN tiene una finalidad directora y estratégica respecto a otras figuras de planificación ambiental, física, económica o sectorial. Debe analizar, diagnosticar y realizar la evaluación de los recursos naturales, ecosistemas y paisajes del ámbito territorial de que se trate y, a partir de ahí, señalar el régimen general de uso y las limitaciones aplicables para la correcta con-

<sup>30</sup> “La variable medioambiental debe estar incorporada transversalmente en la formulación y ejecución de las políticas a desarrollar en el sector. Sin perjuicio de esta presencia permanente, hay todo un conjunto de actuaciones donde se hacen más patentes las interacciones entre la agricultura y su medio, que se han integrado en este Programa que aboga por ‘Avanzar hacia una agricultura más respetuosa con el medio ambiente’”. CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Plan de Modernización de la Agricultura Andaluza. 2000-2006*. Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Jaén. 2000. Pág. 182.

<sup>31</sup> MOLINA VÁZQUEZ, F.: “Estrategias regionales de conservación”. En *Diversidad biológica y cultura rural en la gestión ambiental del desarrollo*. Edición coordinada por DÍAZ PINEDA, F.; MIGUEL, J. M. de y CASADO, M. A. MultiMedia Ambiental, S. L. y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1998. Pág. 106.

servación de los recursos, así como indicar criterios orientadores para el desarrollo y la ejecución de las políticas sectoriales con incidencia en el ámbito del Plan”<sup>32</sup>.

Estos puntos de vista han sido, afortunadamente, asumidos progresivamente por importantes organismos internacionales concernidos en la materia. Cabe destacar, a la Organización de las Naciones Unidas, que los viene incorporando desde la Conferencia de Estocolmo de 1972, pero sobre todo en su informe “Nuestro Futuro Común” de 1987; a la Unión Europea, fundamentalmente a partir de su IV Programa para el Medio Ambiente (1987-1992); y a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, en sus informes sobre el Estado del Medio Ambiente, en los países que pertenecen a su estructura.

“Este proceso se ha intensificado, precisamente, durante el período de crecimiento económico que durante la segunda mitad de la década ha afectado a la mayor parte de los países industriales, como reacción al reto inaplazable de definir hacia donde se dirige el planeta en su conjunto, toda vez que se han manifestado con claridad algunas importantes rupturas del equilibrio ambiental, cuyos elementos más llamativos y divulgados son el deterioro de la capa de ozono y el efecto invernadero, problemas de escala planetaria que sólo pueden ser afrontados desde una estrategia de esa misma dimensión”<sup>33</sup>.

### 1.1. Andalucía: el dilema entre conservación y desarrollo.

Por lo que respecta a la Comunidad Autónoma de Andalucía, cada vez se avanza más decididamente en la dirección de integrar la conservación en el desarrollo sostenible de los espacios protegidos, que son tan abundantes en esta región, tomando como marco de sus diagnósticos y de sus alternativas esta manera de entender los problemas medioambientales. Ya hemos puesto de manifiesto en la parte final del epígrafe anterior algunas referencias que demuestran la orientación que los gestores públicos de la Comunidad Autónoma quieren dar a la Política Ambiental. Buena prueba de ello son los informes elaborados por la Agencia de Medio Ambiente, a partir del año 1987. Se ha hecho un intento serio de valorar y cuantificar sistemáticamente los problemas del medio físico de la Comunidad, así

---

<sup>32</sup> *Ibid.* Pág. 112.

<sup>33</sup> El Informe sobre Medio Ambiente de Andalucía, en 1989, fue elaborado por iniciativa de la Agencia de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía y realizado por la Dirección General de Planificación bajo la supervisión de su Director General y la dirección facultativa de Antonio MUÑOZ MARTÍNEZ, siendo publicado en 1990.

como de explorar las razones, no sólo del último momento, que afloran de forma superficial; sino las raíces más profundas donde se pueden esconder las causas y el origen de los graves deterioros medioambientales que aquejan a la región andaluza.

“La conservación de los suelos agrarios, es uno de los principales problemas al que tradicionalmente se le ha dado escasa importancia. [...] La eliminación de los plásticos usados en la agricultura es otro de los grandes problemas, [...] La contaminación nítrica de aguas superficiales o subterráneas, [...] Problemas de eliminación de residuos [...] La degradación del paisaje, [...] En relación a la agroindustria, la rápida introducción del sistema de dos fases en las almazaras andaluzas ha solventado en parte uno de los principales problemas medioambientales en Andalucía, el de la eliminación de los alpechines”<sup>34</sup>.

Para conseguir este objetivo, no sólo se ha trazado una acción básica, como es la de proteger adecuadamente los numerosos espacios de alto valor natural que presenta su territorio, sino que se ha abordado toda una Política de Medio Ambiente, dándole un carácter integral y horizontal, de manera que se enfrenten todas las dificultades que el resto de políticas sectoriales causan en el entorno en el que se desarrollan. Además, se han puesto en marcha los sistemas de información más avanzados tecnológicamente, para obtener todos los datos necesarios del medio físico que permitan una acción eficaz. Baste mencionar, como ejemplo de innovación en el análisis de los problemas medioambientales y de incorporación de nuevas tecnologías a la solución de los mismos, el Sistema de Información Ambiental de Andalucía.

En un primer momento, la conservación de espacios naturales se entendía, tanto desde un punto de vista teórico como práctico, en un sentido radicalmente opuesto al de desarrollo. “Ciertos componentes del patrimonio natural, como la propia diversidad biológica, no son objeto de amortización en el cálculo de los costes de producción, de manera que existe un desacuerdo entre los intereses económicos empresariales a corto y medio plazo y el interés general por la conservación de los recursos naturales implicados en los sistemas agrosilvopastorales”<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Plan de Modernización de la Agricultura Andaluza. 2000-2006*. Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Jaén. 2000. Págs. 135 y 136.

<sup>35</sup> DÍAZ PINEDA, F: “Diversidad biológica y conservación de la biodiversidad”. En *Diversidad biológica y cultura rural en la gestión ambiental del desarrollo*. Edición coordinada por DÍAZ PINEDA, F; MIGUEL, J. M. de y CASADO, M. A. MultiMedia Ambiental, S. L. y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1998. Pág. 44.

Esto no es de extrañar si se piensa que las primeras experiencias de protección de espacios naturales se producen en el contexto del rápido proceso de colonización de los países de América del Norte. Se trataba de crear auténticas islas de naturaleza, dentro de las cuales quedaba excluido cualquier tipo de aprovechamiento o uso más allá de las actividades de contemplación y ocio<sup>36</sup>. Esta concepción de la protección de los espacios naturales, probablemente coherente con las circunstancias especiales de esos nuevos países americanos que se van construyendo mediante la colonización de tierras vírgenes, se trasladó, sin embargo, de manera mimética a las circunstancias muy distintas de los países europeos.

La circunstancia diferencial europea viene motivada por dos hechos íntimamente relacionados: por un lado, la inexistencia de espacios naturales vírgenes, la impronta de la antigua historia continental se percibe hasta en las áreas más apartadas, y aparentemente no transformadas por el ser humano, de su territorio; por otro lado, y como lógica consecuencia, no existen verdaderos desiertos humanos en ninguna parte. Cualquier iniciativa de protección de un espacio tiene que contar, en mayor o menor medida, con poblaciones locales en el interior o en el entorno inmediato del espacio.

A pesar de la evidencia de ese hecho diferencial, durante mucho tiempo también se actuó en el viejo continente con la misma pretensión de defensa de sus mejores espacios naturales, o cuasinaturales, mediante la estrategia de su aislamiento, de su exclusión del proceso de desarrollo general. La eventual existencia de poblaciones afectadas por los estatutos territoriales de protección se superaba mediante mecanismos compensatorios de tipo económico. En Andalucía, este tipo de planteamientos es el que se impone, por ejemplo, en la primera etapa de protección de un espacio tan emblemático como es Doñana, en el que explícitamente se pretende la creación de un auténtico santuario de la naturaleza,

---

<sup>36</sup> CULPIN, M. S.: *"For the Benefit and Enjoyment of the People": A History of the Concession Development in Yellowstone National Park 1872-1966*. National Park Service, Yellowstone Center for Resources. Yellowstone National Park. 2003.

El Presidente de los Estados Unidos Ulises S. Grant firmó la Ley que declaraba la protección especial y por tiempo indefinido del Parque Nacional de Yellowstone el 1 de marzo de 1872. Fue el primer espacio acogido a esta figura jurídica en todo el mundo. Se señalaba que permanecería apartado como parque público y dedicado al esparcimiento en el campo, beneficio y disfrute del pueblo. El primer parque nacional había nacido. En los primeros párrafos de la obra citada (pág. 1), se puede leer que el Acta Orgánica que creó el Parque Nacional de Yellowstone el 1 de marzo de 1872 no sólo preservó las maravillas del parque del deterioro y la espoliación, y procuró mantenerlas en sus condiciones naturales, sino que el área permanecería reservada como lugar de esparcimiento campestre para el beneficio y disfrute del pueblo. No obstante, los requerimientos, solicitando la construcción de hoteles en la zona, empezaron a llegar inmediatamente a Washington. De hecho, literalmente en el Acta Orgánica de la creación de Yellowstone se establecía la posibilidad para el asentamiento de empresas privadas en el parque, y se daban algunas orientaciones sobre las garantías a exigir.



defendido mediante el aislamiento y sujeto a compensaciones a las poblaciones locales en tanto que quedaba excluido cualquier desarrollo o uso social<sup>37</sup>.

No obstante, como podemos observar en la exposición de motivos de la Ley 8/1999, de 27 de octubre, del Espacio Natural de Doñana<sup>38</sup>, con el tiempo se procura la integración de la conservación de los recursos naturales con el desarrollo de las poblaciones circundantes a los mismos.

“El desarrollo socioeconómico de la zona se ha de ordenar de forma que, paralelamente a que se acreciente el nivel de riqueza de los andaluces del entorno, no se afecten de forma irrecuperable los ciclos naturales de evolución de Doñana. De esta forma, el objetivo del incremento neto de la calidad de vida se producirá dentro del deseado desarrollo integral de la persona y el disfrute de este patrimonio natural estará garantizado para las futuras generaciones de andaluces.

La declaración del Parque Nacional de Doñana supone un hito en la valoración y respeto por el medio natural en nuestro país. A partir de entonces se ha recorrido un largo camino de incorporación de los aspectos medioambientales a la ordenación del territorio en Andalucía y, en este sentido, la costa onubense puede considerarse un espacio privilegiado, por la gran

<sup>37</sup> El Parque Nacional de Doñana es el mayor de España y una de las reservas naturales más interesantes de Europa. Situado en el extremo suroriental de la provincia de Huelva y una pequeña parte en las de Sevilla y Cádiz, sus playas, dunas vivas, cotos y marismas constituyen una gran reserva botánica (monte bajo, pinares y alcornoques) y zoológica (aves, especialmente acuáticas, y mamíferos). Las 50.720 hectáreas de Doñana, a las que hay que añadir otras casi 30.000 de preparque o áreas periféricas de protección, declaradas Parque Natural “Entorno de Doñana”, en 1989, ocupan el territorio formado durante un lento proceso de miles de años alrededor de la antigua bahía de la desembocadura del Guadalquivir. La variedad de paisajes hace del lugar un reducto de extraordinaria y no pocas veces desolada belleza, mientras que sus diferentes ecosistemas le confieren un indiscutible valor natural, reconocido, además de su clasificación como parque nacional, por las declaraciones posteriores de reserva de la biosfera, patrimonio de la humanidad, zona de protección especial de la Unión Europea y zona del convenio Ramsar de excepcional valor para las aves. El aislamiento geográfico del enclave, su carácter inhóspito y la circunstancia histórica de que durante casi setecientos años fuera propiedad de la casa ducal de Medina Sidonia hicieron posible la preservación de buena parte de sus tesoros naturales hasta el momento en que las tesis proteccionistas fueron imponiéndose en los años sesenta. Alfonso X el Sabio, en cuya obra *Las Crónicas* ya hay constancia del territorio, lo conquistó a los árabes en 1262, estableciendo allí su cazadero real, destino que mantuvo durante mucho tiempo. Su hijo Sancho IV el Bravo concedió a Alonso Pérez de Guzmán (quien pasó a los anales de la historia como Guzmán el Bueno) la propiedad de las tierras comprendidas entre Arenas Gordas y la desembocadura del Guadalquivir, en recompensa por su defensa de Tarifa, y sus descendientes, que obtuvieron el ducado de Medina Sidonia, incrementaron esas primitivas posesiones a lo largo de los años. En 1969, gracias a la decisiva intervención del naturalista José Antonio Valverde, el gobierno aprobó el Decreto de creación del parque “como generosa aportación de España al año internacional de la conservación de la naturaleza y sus recursos”. Previamente se había constituido la Estación Biológica de Doñana en el año 1964. Y, finalmente, en 1978 esa primera delimitación de 35.000 hectáreas se amplió a 50.720, con otras 26.540 hectáreas de cinturón de seguridad ecológico (distribuidas en dos preparques y tres zonas de seguridad), gracias a una Ley (BOE núm. 11, de 12 de enero de 1979) aprobada por las Cortes democráticas que trazaba las directrices generales para la gestión de los parques nacionales.

<sup>38</sup> Publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de 25 de noviembre de 1999, que hacía el 137 de ese año.



extensión relativa –piénsese en los litorales de Málaga o Granada, por ejemplo– que ocupan los paisajes naturales”<sup>39</sup>.

Como ya se ha comentado el planteamiento de conservación a ultranza no es el más correcto, por varias razones, como las que se exponen a continuación. Una primera, en relación a la naturaleza misma de los espacios que se pretenden proteger y otra en relación al concepto de desarrollo. La primera de esas razones tiene que ver con la percepción de los espacios naturales como piezas del territorio aisladas, por las que la colonización humana ha pasado dando un largo rodeo, gracias al cual aparecen hoy como recintos plenamente naturales. Aquí se produce una concepción errónea basada en el desconocimiento de la historia real de cada espacio y de sus comunidades locales, así como en la ignorancia de la profunda influencia que, a lo largo del tiempo, han tenido los usos sociales de esas comunidades en determinar los estados actuales del espacio natural.

“Desde tiempos remotos es conocido el oficio de ‘piñero’ en Doñana y su entorno. Son distintos los documentos que se pueden consultar y en los que se habla de cómo, por Febrero o Marzo de cada año, los piñeros se marchaban desde el Rocío y Almonte hasta las chozas de la Plancha y allí ordeñaban los pinares de Marismillas para obtener unos excelentes piñones que, junto con la miel de la zona y las lenguas de pan hechas en los tradicionales hornos, eran un alimento codiciado por cuantos habitaban la marisma.

Dada la superficie que ocupaba y ocupa el pino piñonero (*P. pinea*) en el Parque Nacional de Doñana y en el municipio de Almonte (11.000 hectáreas), el aprovechamiento del mismo es el que más entidad tiene dentro de los viejos oficios que se desarrollaban en Doñana, siendo sus aprovechamientos principales la madera y la piña, aunque se daban otros como la corteza de pino y las ‘horquillas’ de pino para las viñas. [...]

Hay que destacar las normas dictadas en 1736 por los duques de Medina Sidonia para la plantación masiva de pino piñonero en la punta de la finca ‘El Pinar del Faro’. [...]

De todas las actividades tradicionales que se realizaban en Doñana, carboneo, apicultura, pateros, etc. el piñero es el oficio más consolidado a través del tiempo llegando a ser también hoy una práctica habitual entre la población de Almonte y municipios de su entorno”<sup>40</sup>.

<sup>39</sup> BEJARANO PALMA, R.: “Los paisajes vegetales de la costa de Huelva y su significación”. En *Huelva en su historia*, 5. *Historia y Territorio de la provincia en el siglo XX*. Edición al cuidado de MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, Juan A. Imprenta Beltrán. Huelva. 1994. Pág. 183.

<sup>40</sup> MÁRQUEZ FERNÁNDEZ, D.: “Pervivencia de los viejos oficios de Doñana: los piñeros”. En *Huelva en su historia*, 4. *Territorio, Población, Economía, Sociedad*. Edición al cuidado de MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, Juan A. y PÉREZ-EMBED WAMBA, J. ARSGRAPHICA, S. L. Huelva. 1992. Págs. 391 y 392.

Como consecuencia de la minusvaloración del papel del uso social en la conformación histórica de los espacios naturales, se podrían, con cierta facilidad, proponer algunas soluciones de conservación basadas en la prohibición de actividades económicas, incluso las de carácter tradicional. Sin embargo, el conocimiento actual de la génesis de muchos ecosistemas regionales indica, más bien, que sus principales valores, los que aseguran, además, el equilibrio básico y el mantenimiento de los mismos a largo plazo, proceden de un uso social continuado sobre esos ecosistemas, de intervenciones planteadas de una manera inteligente y bien adaptada al medio. Es esta la valoración que cabe hacer, por ejemplo, de los espacios de dehesas y monte mediterráneo que constituyen buena parte de los ecosistemas característicos de la Red de Espacios Naturales Protegidos andaluces.

“La dehesa es un sistema agrosilvopastoral de gran estabilidad. [...] Las dehesas ocupan terrenos suaves, con suelos poco productivos en áreas de baja densidad de población. Las zonas más abruptas de estos territorios están ocupadas por matorral mediterráneo, en donde si el clima lo permite crecen alcornoques que son explotados para la extracción de corcho.

La principal producción de la dehesa es la ganadería, predominando el vacuno, seguido del ovino y porcino, en base a razas autóctonas. También es importante la agricultura, para la alimentación del ganado, y la producción forestal, fundamentalmente el corcho y la leña. En la dehesa tradicional la gestión del arbolado está orientada a la producción de frutos, la bellota, que constituye una importante fuente de alimentación para el ganado porcino. Las dehesas son, por tanto, una compleja red donde cada tipo de producción está muy relacionada con las demás, mientras que su densidad, cobertura arbórea y forma está adaptada a su forma de gestión”<sup>41</sup>.

La calidad ecológica de esos espacios tiene mucho que ver, en efecto, con el uso sostenido de sus recursos a lo largo del tiempo. Incluso en el caso de Doñana, recientes investigaciones han demostrado la intensa participación antrópica en la creación de sus paisajes actuales, frente a una interpretación de su carácter inalterado que hunde sus raíces en un acercamiento romántico y algo ingenuo. “La dehesa mediterránea es un ecosistema ejemplar tanto por su biodiversidad e interés ecológico como por sus aprovechamientos simultáneos”<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> MANTEIGA LÓPEZ, D. y SUNYER LACHIONDO, C.: “El paisaje cultural”. En *El campo y el medioambiente, un futuro en armonía*. Edición coordinada por CADENAS MARÍN, Alfredo. SOPEC Editorial, S. A. Madrid. 1997. Págs. 148 y 149.

<sup>42</sup> CADENAS MARÍN, Alfredo: “La agricultura sostenible. Un futuro en armonía entre el campo y el medio ambiente”. En *El campo y el medioambiente, un futuro en armonía*. Edición coordinada por CADENAS MARÍN, Alfredo. SOPEC Editorial, S. A. Madrid. 1997. Pág. 13.

Por otra parte, existe otra razón que tiene que ver con el concepto de desarrollo. En el marco del modelo económico de los años cincuenta y sesenta, característico de los estados y regiones europeas, la estrategia de crecimiento se contraponía frontalmente con la conservación del Medio Ambiente y de los espacios naturales. El desarrollo económico se consideraba, así, una vía de dirección única, cuya contrapartida inevitable era una disminución de la calidad del entorno y una transformación radical de los espacios naturales.

“El encuadramiento del tema parte inevitablemente de la toma de conciencia de la catástrofe ecológica que estamos sufriendo por la destrucción irreversible de las principales fuentes de vida, de aquellos recursos básicos –agua, oxígeno, suelo...– sin los cuales toda esperanza en un futuro mejor pierde cualquier fundamento. [...] Si admitimos que todo sistema tecnocrático-productivista nos conduce hacia esa catástrofe, tendremos que dirigirnos hacia nuevas estructuras donde el despilfarro, las producciones inútiles y agresivas, la irracionalidad de las grandes urbes, sean sustituidas por formas de producción y de vida que permitan la supervivencia en un planeta más habitable y en una sociedad más justa y más libre. [...]

Es esencial abandonar el abuso de insecticidas y abonos artificiales, de maquinaria agrícola pesada o del monocultivo industrial, que sólo favorecen a redes multinacionales de todos conocidas, ofreciendo como contrapartida un aumento de la pobreza y el hambre y una creciente desertización del planeta.

Basar la alimentación en el consumo de carne, por ejemplo, como ocurre en los países pretendidamente más desarrollados, implica despilfarrar alimentos y quitárselos de la boca a 600 millones de habitantes del planeta que sufren hambre”<sup>43</sup>.

Dentro de esa concepción, tan sólo era posible pensar en medidas correctoras, puestas en funcionamiento después de producidos los impactos derivados del proceso de desarrollo económico. Ante esta situación, los espacios naturales sólo tenían dos opciones: o bien incorporarse al proceso de desarrollo, dando por inevitable su degradación, e incluso, la desaparición total de sus recursos y valores naturales; o bien aislarse de dicho proceso convirtiéndose en islas de no desarrollo. Ambos procesos, sustentados en Políticas Públicas diferenciadas, se dieron paralelamente durante los últimos decenios.

---

<sup>43</sup> GARCÍA CANO, J. L. y VOZMEDIANO, J.: *Autosuficiencia rural, nociones básicas para la vida en el campo*. Edición coordinada por CRUZ, Humberto da. Miraguano Ediciones. Madrid. 1980. Págs. 5, 6 y 7.

Para que ese dilema tradicional entre conservación y desarrollo se superara, fue necesario que se produjera una ruptura, simultánea, en el entendimiento de ambos conceptos y de las razones que se citaban más arriba. Por un lado, en el sentido de reafirmar que la conservación a largo plazo de los espacios naturales no podía desligarse del uso social de los mismos y, por otro lado, en el sentido de reconocer que el proceso de desarrollo no respondía necesariamente a un modelo unidireccional, inevitablemente depredador de los recursos e indiferente a las características específicas de cada territorio.

“Un reequilibrio de las relaciones campo-ciudad es cada vez más necesario. Un desarrollo agrícola, permitiría un retorno de parte de los habitantes de las ciudades al campo, particularmente de aquellos que han sido forzados a abandonarlo por el industrialismo productivista, con la consiguiente resolución de algunos de los problemas que plantea el gigantismo urbano y el espantoso desequilibrio territorial definido por la pareja hacinamiento urbano/desertización rural”<sup>44</sup>.

“El Plan de Desarrollo Sostenible del Espacio Natural de Doñana es el instrumento para la promoción del desarrollo en el Espacio Natural de Doñana y su área de influencia socioeconómica en el marco de la conservación y protección de los recursos naturales de dicho ámbito, correspondiendo su aprobación al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, a propuesta de la Consejería de Medio Ambiente.

El Plan de Desarrollo Sostenible se elaborará teniendo presentes los siguientes principios inspiradores:

1. El desarrollo socioeconómico debe promoverse de forma que queden garantizadas las necesidades socioeconómicas y ambientales de las generaciones presentes y futuras.
2. La protección del medio ambiente debe presidir todo el proceso de desarrollo socioeconómico”<sup>45</sup>.

Es a finales de la década de los años ochenta cuando empiezan a materializarse esas nuevas formulaciones, que toman como nuevo marco conceptual una serie de documentos e iniciativas supranacionales de gran trascendencia, como los

<sup>44</sup> *Ibidem*. Pág. 7.

<sup>45</sup> Artículo 33 de la Ley 8/1999, de 27 de octubre, del Espacio Natural de Doñana, publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de 25 de noviembre de 1999, que hacía el 137 de ese año. En la exposición de motivos de esta Ley también se encuentran abundantes referencias a la necesidad de integrar el aspecto de protección ambiental con la adecuada promoción socioeconómica de los habitantes de la comarca.

muy conocidos Informe Brundtland<sup>46</sup> o el último Programa Comunitario sobre la materia. En Andalucía, la necesidad de poner en práctica políticas superadoras de esa concepción enfrentada entre conservación y desarrollo aparece desde una fecha relativamente temprana, en el devenir de su gobierno autónomo. Así, la Ley 2/1989<sup>47</sup>, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos y se establecen medidas adicionales para su protección, diseña ya un marco de entendimiento y actuación sobre los espacios naturales de la región, que se aleja definitivamente de su concepción tradicional como territorios-islas, nítidamente acotados y diferenciados de su entorno. Es algo que se deja ver desde el principio en la propia concepción de la Red de Espacios Naturales creada por dicha Ley. Frente a la posibilidad de un catálogo restrictivo, representativo de una selección guiada por criterios exclusivamente naturalísticos, se optó por delimitaciones de una gran amplitud territorial, especialmente por lo que respecta al conjunto de Parques Naturales. Esa primera opción en el diseño de la Red y en su identificación territorial, conlleva ya, de manera intencionada, un punto de vista sobre la naturaleza de los problemas de conservación y desarrollo. En efecto, las grandes superficies de los espacios naturales declarados, que ocupan hasta un 17% de la extensión de la región, se alejan de un modelo de Parque Natural limitado territorialmente y pensado para otorgarle un alto grado de protección. Antes bien, la delimitación de los Parques, de manera que casi abarcan dimensiones comarcales, en muchos casos, señala desde el comienzo, la intención de ligar los problemas de conservación con los derivados del modelo imperante de desarrollo.

“La diversidad y magnitud de la riqueza ecológica de Andalucía y la evidencia de la huella humana sobre los espacios naturales, permite propiciar una política de conservación compatible con el desarrollo económico.

En general, la idea de conservación debe entenderse en sentido amplio, por lo que, inherente a la misma, tiene que ir aparejado el fomento de la riqueza económica, de forma que el aprovechamiento ordenado de los recursos naturales redunde en beneficio de los municipios en que se integren y, en definitiva, de nuestra Comunidad Autónoma. Es necesario, pues, implicar en la conservación de la naturaleza a los sectores económicos, pues en otro caso la política impulsada por la Administración quedaría vacía de contenido, al faltar el apoyo de la población afectada, de forma que toda actuación

---

<sup>46</sup> El Informe Brundtland fue elaborado por la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo en 1987, tras un encargo de la Organización de Naciones Unidas en el año 1983.

<sup>47</sup> Ley aprobada por el Parlamento Andaluz el 18 de julio de 1989, y publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía núm. 60, de 27 de julio del mismo año.

que pretenda desconocer la interrelación entre la naturaleza y el desarrollo resulta a la larga frustrada”<sup>48</sup>.

Este planteamiento se refuerza en el posterior proceso de planificación de estos espacios, particularmente, en los Parques Naturales. Estos se sitúan, sobre todo, en áreas rurales afectadas en los últimos decenios por una progresiva marginación económica y un fuerte despoblamiento.

“A partir de 1860 la montaña que había sido receptora de población (la Alpujarra, por ejemplo) inicia un movimiento emigratorio. Esta emigración se dirige en la segunda mitad del XIX hacia el norte de África, pero en el siglo XX, y sobre todo a partir de 1930, es un movimiento que como el del resto de Andalucía, se dirige hacia los centros industriales que se están desarrollando. [...]

Las Alpujarras llegan a la cúspide demográfica de este siglo en 1950, con unos 84.000 habitantes. Cuando los ‘censos de población’ fueron abolidos, el expolio tomó otros derroteros y entre 1950 y 1975 (53.000 h.) se perdió casi el 40% de la población, obligada a emigrar a aquellas áreas del país que convenía potenciar. Las consecuencias ya son conocidas y, por lo que a envejecimiento se refiere, puede ser ilustrativo comparar las pirámides de edad correspondientes a Laujar y Fondón (de la Alpujarra almeriense) para 1860 y 1955”<sup>49</sup>.

“La comarca (Las Alpujarras) sufrió fuertemente las consecuencias del éxodo rural y, así entre 1960 y 1975 vio disminuir su población a un ritmo sostenido del 3,7% medio anual, que constituye el mayor éxodo entre las comarcas del sur de España”<sup>50</sup>.

Son, pues, zonas muy sensibles desde el punto de vista social, donde se dirime gran parte del futuro equilibrio territorial de la región en términos de equidad en la distribución de renta y bienestar. En estas circunstancias, la intervención pública, principalmente a través de los instrumentos de planificación, tiene nece-

<sup>48</sup> Exposición de motivos de la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el inventario de espacios naturales protegidos de Andalucía, y se establecen medidas adicionales para su protección.

<sup>49</sup> GRUPO E.R.A. (ESTUDIOS RURALES ANDALUCES): *Las agriculturas andaluzas*. Servicio de Publicaciones Agrarias. Madrid. 1980. Págs. 102, 111 y 112.

<sup>50</sup> CALATRAVA, J.: “El turismo rural como recurso endógeno en el desarrollo local: consideraciones y comentarios sobre Las Alpujarras altas occidentales”. En *Desarrollo rural. Ejemplos europeos*. Edición al cuidado de CANTO FRESNO, C. del Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1992. Pág. 84.

sariamente que dar respuesta tanto a las necesidades de conservación como a los problemas de carácter socioeconómico que se presentan en estas áreas.

En definitiva, se trata, de regular y promover desde la propia Administración Pública actividades socioeconómicas compatibles y, lo que es aún más decisivo, facilitando el desarrollo de iniciativas privadas que, respetando los objetivos de conservación, redunden en beneficio de la situación económica y el bienestar de la población residente en los Parques Naturales. Así, una vez definida la Red de Espacios Naturales Protegidos, la intervención pública, especialmente, a través de un proceso de planificación establecido, como pueden ser los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y demás instrumentos derivados, se configura como un factor de desarrollo integral de los territorios afectados, apoyando las iniciativas económicas compatibles con la conservación del entorno e intensificando el flujo de capitales privados para la promoción y gestión de equipamientos de uso público.

“El presente Plan de Ordenación de Recursos Naturales del Parque Natural Sierra de Aracena y Picos de Aroche, se ha elaborado teniendo en cuenta las nuevas circunstancias físicas y socioeconómicas que caracterizan al espacio. [...] Al mismo tiempo la aplicación de las nuevas tecnologías disponibles que permiten un conocimiento detallado del territorio ha contribuido a la generación de un documento más ajustado a dicha realidad territorial, tanto desde un punto de vista ambiental como socioeconómico.

La cifra de habitantes censados para el año 2001 en el conjunto de todos los municipios del Parque Natural es de 38.209 habitantes, los cuales se distribuyen en el total de los 28 municipios con distintas escalas demográficas, determinadas fundamentalmente por la distinta evolución que el sistema económico ha experimentado en poblaciones como Jabugo, Aracena o Cortegana, con respecto al resto.

Desde el punto de vista económico las poblaciones incluidas en este espacio poseen un acusado carácter rural, no sólo porque las actividades productivas predominantes sean las del sector primario o las derivadas de éstas, sino también por la escasa diversificación económica que poseen. Este territorio comparte las formas de aprovechamiento tradicionales de los recursos naturales, con un predominio de los usos ganaderos en torno a los cuales gira la mayor parte de la economía del Parque Natural.

## OBJETIVOS

1. Garantizar la continuidad en el tiempo del aprovechamiento tradicional de la tierra en la zona, la dehesa, como ejemplo de paisaje representativo de la región mediterránea y ecosistema de gran interés, fruto de una forma



singular y tradicional de manejo del medio natural, capaz de compatibilizar la conservación del mismo con su aprovechamiento. [...]

8. Garantizar la compatibilidad de los usos y aprovechamientos de los recursos naturales con la conservación de los mismos.

9. Facilitar la generación de condiciones socioeconómicas que eviten el desarraigo de las comunidades rurales y favorezcan su progreso promoviendo un uso económico y social del territorio compatible con la conservación de los recursos naturales”<sup>51</sup>.

En este sentido, el Programa de Ayudas Agroambientales, con la cofinanciación de la Unión Europea, representa una oportunidad para el ejercicio de actividades respetuosas con la naturaleza en el ámbito de los espacios protegidos, las cuales, a la vez, suponen una fuente de ingresos para la población de estos territorios. Como ejemplo, se pueden citar, en la provincia de Huelva, y en el marco del Parque Natural Sierra de Aracena y Picos de Aroche, el ejercicio de la apicultura ecológica o la producción de castañas, con el reconocimiento, asimismo, por parte del Comité Andaluz de Agricultura Ecológica. La mención de estos ejemplos puede servir como argumento para advertir que es posible el desarrollo de actividades económicamente rentables dentro de los límites de medios físicos que gozan de una especial protección. Por consiguiente, y por la existencia de otros muchos casos a lo largo de todo el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, es por lo que es recomendable el apoyo desde la Administración Pública regional a Programas como el Agroambiental que permiten el asentamiento de actividades de agricultura o ganadería ecológica en unos espacios que sin la población que vive y trabaja en ellos, se convertirían, en santuarios no habitables, que no sólo serían una pesada carga monetaria para todos los contribuyentes, sino que terminarían por degradarse o convertirse en selvas infranqueables, perdiendo el sentido de su existencia.

“Han desaparecido, casi por completo, los cultivos de cereal, buena parte de las hortalizas y los viñedos, olivares e higuerales van perdiendo terreno día a día, sólo subsisten, y no en todo el valle, los frutales más rentables –casos del cerezo y, en menor medida del castaño– y cultivos orientados al mercado como el tabaco, espárrago, fresa o pimiento. El sistema tradicional de autoconsumo se ha derrumbado por completo y en el comercial resulta, cada día, más difícil competir.

<sup>51</sup> Anexo I al Decreto 210/2003, de 15 de julio, por el que se aprueban el Plan de Ordenación de Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Sierra de Aracena y Picos de Aroche. Esta disposición se publicó en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía núm. 165, de 28 de agosto de 2003.



Fotografía 2. Dehesa de ganado bravo. Sierra de Aracena.

En este contexto se explica tanto la paulatina reducción de las tierras labradas, cabaña ganadera y número de explotaciones, más de diez mil en 1962 y unas siete mil en la actualidad, como que sólo un 20% de los titulares de explotación tengan en las actividades agrarias su principal fuente de ingresos”<sup>52</sup>.

Estos ejemplos extraídos de la bibliografía se pueden completar con otros vividos como experiencia propia, en diferentes zonas geográficas de nuestro país. Tanto en comarcas serranas y de los dos Andévalos de la provincia de Huelva, como en la comarca orensana de la que soy natural, salta a la vista el abandono de las tradicionales labores agrarias que daban vida al campo y mantenían el equilibrio de la naturaleza con el hombre, de la conservación con el desarrollo.

También es necesario tener en cuenta que los problemas ambientales se hacen presentes como parte indivisible de otros conflictos que van más allá de las competencias de la Administración Pública, y que están suscitando un enorme interés y preocupación inusitados por parte de los ciudadanos hacia los temas del Medio Ambiente. Esta toma de conciencia sobre los perjuicios ocasionados al entorno

---

<sup>52</sup> TROITIÑO, M. A.: “La potencialidad de los recursos endógenos de la comarca abulense del Valle del Tiétar”. En *Desarrollo rural. Ejemplos europeos*. Edición al cuidado de CANTO FRESNO, C. del. Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1992. Pág. 118.



Fotografía 3. Castaños. Sierra de Aracena. Colección Particular.

presenta varios niveles, que van desde el plano de la comunidad científica internacional al de la toma de decisiones políticas y al de la opinión pública en general. Parece claro que en estos tres niveles se ha incrementado notoriamente el papel desempeñado por el Medio Ambiente, como reflejo de la necesidad urgente de abordar los principales impactos al mismo, pero a la vez, de dar respuestas que sobrepasen la mera coyuntura y afronten, a largo plazo, un control efectivo sobre la utilización y degradación de los recursos naturales<sup>53</sup>.

“Yo pienso que en la agricultura biológica, lo importante es que sus agricultores sean conscientes de que están allí, no únicamente para producir alimentos no contaminados, sino para mantener el entorno, empezando por la finca donde ellos están trabajando”<sup>54</sup>.

<sup>53</sup> Iniciativas como las del Reglamento C.E.E. 2.078/1992, del Consejo de 30 de junio, sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural, tienden a tomar en consideración los problemas que afectan al entorno en el que se desenvuelve la vida de los seres humanos, además de contribuir a otros objetivos interesantes desde el punto de vista de la Política Agraria y Económica de la Unión Europea, como la disminución de los excedentes de productos agrícolas. El Programa Agroambiental, como otras medidas dictadas para la mejora del Medio Ambiente y su integración con el desarrollo socioeconómico, deben tener una visión de largo plazo, ya que lo que se pretende, en definitiva, es un cambio en la mentalidad de los agricultores, en este caso, y no debe convertirse en un gasto inútil de dinero público por la falta de previsión y constancia.

<sup>54</sup> AUBERT, C.: “Agricultura biológica y conservación de la cultura y paisaje rurales”. En *Agricultura biológica en los países mediterráneos*. Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1995. Pág. 67.

“Lo que no se pretende, ni desea, es que todo el mundo se ‘apunte al carro’ de la agricultura biológica para luego dejarlo, simplemente porque se le da la ayuda. Entonces perdería todo su sentido”<sup>55</sup>.

Tal vez, sea en el plano de la opinión pública donde con mayor intensidad quede reflejada esta nueva concepción de la preocupación por el Medio Ambiente. El primer hecho característico ha sido la enorme resonancia que, tanto a nivel internacional como nacional y local, han tenido cuestiones tales como el deterioro de la capa de ozono<sup>56</sup> o el efecto invernadero<sup>57</sup>, que se han sumado a otras preocupaciones públicas más tradicionales como la deforestación o la erosión, así como las zonas altamente contaminadas.

Este mayor calado de los temas medioambientales en la opinión pública, se advierte con claridad a través del seguimiento de los medios de comunicación, donde con frecuencia creciente, aparecen como noticias de primera plana, siendo su presencia, prácticamente diaria. Otro aspecto que denota el mayor valor que la opinión general tiene del Medio Ambiente, es el hecho de que se haya convertido en eje de determinadas estrategias comerciales de empresas de sectores muy diversos como entidades financieras, envases, alimentación, automóviles, combustibles, detergentes<sup>58</sup>. En definitiva, todo ello viene a confirmar que los productos con marca de ecológico, cuentan con un enorme potencial de mercado, por lo que la asociación entre

---

<sup>55</sup> RODRÍGUEZ, A.: “Normativa y apoyos a la agricultura biológica en la Unión Europea”. En *Agricultura biológica en los países mediterráneos*. Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1995. Pág. 57.

<sup>56</sup> El ozono es un gas de color azul, de olor fuerte y penetrante, peligroso para la respiración y más oxidante que el oxígeno. Gracias a su poder de absorción, el ozono de la estratosfera impide que los rayos ultravioletas de cortas longitudes de onda alcancen el suelo. Si no fuera así sería imposible toda clase de vida en la Tierra. El ozono es, además, un poderoso bactericida que asegura la salubridad del aire. Desde 1979 se constata un descenso preocupante del contenido en ozono de la estratosfera sobre la Antártida, durante el invierno polar. Esta evolución se achaca sobre todo a la destrucción del ozono por el cloro emanado por la disociación de hidrocarburos halogenados (clorofluorocarburos, o C.F.C.) producidos por el hombre y liberados en la atmósfera en cantidades crecientes. El Protocolo de Montreal, firmado en 1987 por más de treinta países industrializados, entre ellos España, pretende evitar que se siga destruyendo la capa de ozono.

<sup>57</sup> Se conoce con esta denominación al fenómeno por el cual determinados gases, que son componentes de la atmósfera terrestre, retienen parte de la energía que el suelo emite por haber sido calentado por los rayos solares. Afecta a todos los cuerpos planetarios dotados de atmósfera. De acuerdo con el actual consenso científico, el efecto invernadero se está viendo acentuado en la Tierra debido a la emisión de ciertos gases, como el dióxido de carbono y el metano, por la actividad económica humana. Este fenómeno evita que la energía solar recibida constantemente vuelva inmediatamente al espacio, produciendo un efecto similar al observado en los invernaderos.

<sup>58</sup> “Muchos de los defensores de la liberalización del comercio mundial están convencidos de que la reducción de los obstáculos comerciales es favorable al medio ambiente, ya que permitiría al mundo utilizar sus recursos con mayor eficacia y en forma más sostenible, siempre que se ponga el precio debido a las acciones que repercuten en el medio ambiente y en los recursos naturales. Además, al elevar los ingresos, la reducción de los obstáculos comerciales permite a los países gastar más en conservación del medio ambiente”. FA.O.: *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN. Roma. 1995. Pág. 278.

un producto y sus pretendidas bondades para con la naturaleza suele garantizar un éxito de ventas superior. De aquí los buenos augurios para el futuro comercial de los artículos producidos por la agricultura y ganadería ecológicas.

“El avance de la preocupación por la salud y los aspectos medioambientales en los mercados consumidores, en particular en cuanto a residuos tóxicos y a la preservación de los recursos naturales, está induciendo en el conjunto de la agricultura andaluza una preocupación nueva por introducir prácticas de cultivo más respetuosas con el medio ambiente. La agricultura ecológica tiene un creciente nicho de mercado en Europa en el que Andalucía está bien situada y en el que puede desarrollar un interesante potencial, en particular, en la producción de carnes ecológicas y de productos típicos mediterráneos (aceite de oliva, hortalizas, frutas)”<sup>59</sup>.

En definitiva, la suma de todas las circunstancias que venimos comentando ha influido decisivamente para que el dilema entre conservación y desarrollo, en la Comunidad Autónoma de Andalucía, se decida por una vía intermedia, en la que reconociendo la necesidad de continuar con el progreso de la sociedad andaluza, se integre como elemento indispensable del desarrollo la defensa de los valores naturales de la región, que pueden constituirse en una fuente alternativa de ingresos, además de su imprescindible colaboración a actividades tan determinantes en el nivel de vida de la población como la agricultura y la ganadería, entre otras.

## 2. ASPECTOS MEDIOAMBIENTALES

Como hemos visto, las diferentes formas y fases del crecimiento económico y de la organización territorial tienen, a menudo, su reflejo en problemas creados al entorno. En todo caso, definir un problema como ambiental, para ser incluido en la agenda de los poderes políticos, no es, sin embargo, una tarea inmediata, que pueda ser objetivada desde un planteamiento meramente técnico.

“Para que los problemas medioambientales se conviertan en problemas de interés social no es suficiente con que existan condiciones objetivas de deterioro del medio ambiente, sino que se necesita además que surjan actores intermedios capaces de construirlos socialmente, es decir, hacerlos asequi-

---

<sup>59</sup> CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Plan de Modernización de la Agricultura Andaluza. 2000-2006*. Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Jaén. 2000. Pág. 31.

bles a la comprensión de la opinión pública a través de una definición clara e inteligible de sus efectos y consecuencias”<sup>60</sup>.

Como cualquier otra relación social, la interpretación de una situación como problema y, más aún, la explicación de sus causas y de los mecanismos de intervención necesarios está sujeta a una gran variabilidad; que no es más que un reflejo de las diferentes posiciones en el entramado social, cultural, productivo y territorial.

“En algunos casos puede resultar verdaderamente difícil la especificación en términos operacionales de los objetivos de los programas. Cuando éstos se desarrollan porque se percibe la necesidad de intervenir en relación con un determinado problema pero no está muy claro qué es lo que se puede hacer ni cómo se puede hacer, generalmente se procede sobre la base de un acuerdo muy general de actuar en una determinada dirección y se va corrigiendo el curso de acción en función de las cuestiones y de los problemas que van surgiendo. [...] Cuando se trata de programas muy politizados, en los que convergen diversos intereses, la negociación sobre objetivos muy concretos puede desembocar en una situación de conflicto. Para llegar a un cierto nivel de consenso, cuando las posturas son muy rígidas y enfrentadas, lo mejor que puede hacerse es, precisamente, dejar la cuestión de los objetivos abierta”<sup>61</sup>.

“A menudo, refiriéndose al mundo de la Administración Pública, se nos advierte sobre la falta de definición de los deseos de los que tienen capacidad de decidir. En este sentido, se afirmaría, no hay la suficiente claridad en la determinación de objetivos que permita introducir mecanismos de medida y control de eficacia y eficiencia que, en cambio, parecen operativos en el mundo de lo privado”<sup>62</sup>.

En cambio, en la actualidad hay una unanimidad casi absoluta en relación a un cierto número de asuntos que se presentan como problemas ambientales y cuyo diagnóstico no ofrece demasiadas variantes desde los diferentes puntos de vista. Fundamentalmente, son aquellos que se perciben como rupturas netas del equi-

---

<sup>60</sup> GARRIDO FERNÁNDEZ, F. E.: *Op. Cit.* Pág. 46.

<sup>61</sup> BALLART, X.: *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso.* Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid. 1992. Págs. 147 y 148.

<sup>62</sup> SUBIRATS, J.: *Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la Administración.* Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid. 1994. Pág. 47.



librio ecológico, que mínimamente debe guardar cualquier territorio y que, además, están en expansión continuada.

“Las formas de producción agrícola más eficiente, particularmente en los países industrializados del hemisferio norte, han originado problemas serios a las comunidades urbanas y rurales. Esto es, la intensificación de la producción agrícola auspiciada por los avances tecnológicos, su dependencia de la utilización extensa de productos agroquímicos, y la ampliación de la producción a medios frágiles, previamente no cultivados por su escasa rentabilidad económica, han dado lugar a la contaminación de los ambientes agrícolas y urbanos en general, el agotamiento de los recursos hídricos, la erosión del suelo, el empobrecimiento de la diversidad biológica, la contaminación de alimentos con residuos de pesticidas y la despoblación de las comunidades rurales. Nunca la desertificación de los suelos agrícolas y la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas han sido tan elevadas como lo son ahora. De hecho, la sobre-explotación y erosión de los recursos edáficos han originado ya la desertificación de una gran parte de la Cuenca Mediterránea”<sup>63</sup>.

El Medio Ambiente es un sistema constituido por elementos y procesos que, de acuerdo con la Directiva 85/337, de la Comunidad Económica Europea, sobre Evaluación de Impacto Ambiental<sup>64</sup>, son, por este orden: el hombre, la fauna y la flora; el clima, el aire, el suelo, el agua y el paisaje; las interacciones entre los anteriores; y los bienes materiales y el patrimonio cultural. El Reglamento<sup>65</sup> español sobre la mencionada materia los relaciona de distinta manera: la población humana, la fauna, la flora y la vegetación; la gea, el suelo, el agua, el aire, clima y el paisaje; la estructura y función de los ecosistemas; y el patrimonio histórico, las relaciones sociales y las condiciones de sosiego público.

<sup>63</sup> JIMÉNEZ DÍAZ, R. M.: “Concepto de sostenibilidad en agricultura”. En *Agricultura sostenible*. Edición coordinada por JIMÉNEZ DÍAZ, R. M. y LAMO DE ESPINOSA, J. AGROFUTURO LIFE y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1997. Pág. 6.

<sup>64</sup> Publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas núm. 175, de la serie L, de 5 de julio de 1985.

<sup>65</sup> “La Evaluación de Impacto Ambiental, lejos de ser un freno al desarrollo y al progreso, supone y garantiza una visión más completa e integrada de las actuaciones del medio en que vivimos, una mayor creatividad e ingenio, mayor responsabilidad social en los proyectos, la motivación para investigar en nuevas soluciones tecnológicas y, en definitiva, una mayor reflexión de los procesos de planificación y de toma de decisiones”.

El Reglamento de Impacto Ambiental fue aprobado por Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, y publicado en el Boletín Oficial del Estado núm. 239, de 5 de octubre de 1988. El Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental (publicado en el BOE núm. 155, de 30 de junio), fue modificado por el Real Decreto-Ley 9/2000, de 6 de octubre (BOE núm. 241, de 7 de octubre), y por la Ley 6/2001, de 8 de mayo, para adaptarse a las variaciones que sufrió la Directiva 85/337/C.E.E., de 27 de junio de 1985 (BOE núm. 111, de 9 de mayo de 2001).

De las relaciones que hacen las instituciones públicas destaca el enfoque antropocéntrico en la concepción del Medio Ambiente. El hombre es el primer factor ambiental citado, mientras la cuestión ambiental se refiere a insatisfacciones y problemas en clave humana, cuya causa reside en el comportamiento de los agentes socioeconómicos y las actividades que desarrollan para con su entorno, y en la consideración convencional de las relaciones actividad-medio de forma unidireccional y demasiado simple, dada la complejidad de tales relaciones. También destaca la coincidencia evidente de los factores naturales del complejo agrario y los que configuran el medio rural.

“La conservación de la biodiversidad, del paisaje y de un importante patrimonio construido, el mantenimiento de culturas ligadas a formas adaptadas de explotación tradicional de los recursos naturales, el efecto ‘sumidero’ del campo respecto a los contaminantes o su contribución al equilibrio territorial, en cuanto fija población en zonas con acusada tendencia a la desertización.

Se trata de nuevas funciones que la agricultura, y el espacio rural, cumple para la sociedad y que ésta debe retribuir como retribuye las aportaciones en el campo de la sanidad, la seguridad o la docencia. Una insuficiente valoración de tales funciones lleva a asociarlas, en un ejercicio de suplantación de justicia por caridad, al concepto de subvención, término que no puede desvincularse de una cierta humillación en quien las recibe y prepotencia, cuando no desprecio en quien las otorga.

La tragedia actual del medio rural está en que mientras la situación de excedentes agrarios en el mundo desarrollado y la internacionalización de la agricultura quiebran la capacidad de esta actividad para soportar una sociedad rural estable y floreciente, todavía no han entrado en juego los mecanismos capaces de transferir rentas de los centros de producción, las ciudades, al agro como pago de los servicios citados, porque aún no se ha desarrollado la conciencia social de la importancia de tales servicios”<sup>66</sup>.

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

---

<sup>66</sup> COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS AGRÓNOMOS DE CENTRO Y CANARIAS: *Manual de Prácticas y Actuaciones Agroambientales*. Editorial Agrícola Española, S. A. y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1996. Pág. 7.



“La conservación de la naturaleza, dentro de las preocupaciones perentorias de la humanidad, requiere un serio conocimiento de los procesos que originan y mantienen la biodiversidad y de los mecanismos de regulación de la diversidad biológica, e interesa conocer tanto los naturales como los derivados de la intervención humana.

La intensa explotación de un ecosistema origina que sólo las especies de alta tasa de renovación –con una producción relativamente alta para la biomasa que mantienen– logren persistir, de manera que el número total de especies presentes disminuye. Por el contrario, en ausencia de explotación, habrían de ser las relaciones mantenidas entre las especies las que posibilitarían allí un número determinado, tal vez relativamente alto de ellas. [...] Por su parte, la organización del espacio permite explicar también el número de especies que puedan poblar un lugar. La heterogeneidad ambiental se ha asociado a valores altos de diversidad.

La península Ibérica constituye un territorio donde convergen condiciones climáticas, geológicas, biogeográficas e históricas que hacen que la heterogeneidad ambiental sea muy grande y pueda dar cabida a una notable riqueza de especies, comunidades biológicas y ecosistemas. [...] A escala local la heterogeneidad del paisaje es consecuencia de una muy antigua y eficaz diversificación de los usos agrarios que ha ayudado al mantenimiento de una alta riqueza de especies. El papel del hombre, constituye, pues, un factor de considerable influencia en el mantenimiento de la diversidad. La idea es aplicable a los usos tradicionales y a los desarrollados por culturas indígenas en diferentes territorios salvajes”<sup>67</sup>.

La transformación agraria del medio natural no se limita a especies y variedades vegetales y animales, sino que muchos ecosistemas, paisajes y culturas son el resultado de la domesticación de los medios de vida antiguos. Esta aclimatación se ha producido de manera paulatina con el transcurso de los siglos y de los milenios y afecta a gran parte del territorio español y andaluz. En unos casos los efectos han sido no deseados como el retroceso forestal y otros procesos negativos de los que resultan paradigmáticos los relacionados con la erosión o con la contaminación hídrica. Pero en otras ocasiones se han creado agrosistemas y paisajes de gran valor ecológico como las dehesas, las laderas aterrazadas o el dosel de huertas<sup>68</sup>

<sup>67</sup> DÍAZ PINEDA, F: *Op. Cit.* Págs. 42, 43 y 44.

<sup>68</sup> Las rotaciones de cultivos, que consiste en la plantación sucesiva y alternante de diferentes cultivos dentro de una misma finca repartida en parcelas, durante un número determinado de años, es una práctica que colabora a conservar la diversidad biológica simplificada en cada cultivo, y que ha constituido la base tradicional de la agricultura andaluza durante siglos. Además, ha sido practicada en las primorosas huertas de los pueblos andaluces y está siendo recuperada por los huertos ecológicos, como los de Prado del Rey de Cádiz. De hecho, los estereotipos asociados a los agricultores ecológicos andaluces tienen su origen en la imagen que proyectaban



Fotografía 4. Huertos tradicionales cerca de la población. Hinojos.

primorosamente cultivadas que tradicionalmente enmarca a los pueblos y que no debieran perderse.

“En Andalucía, las huertas han completado tradicionalmente a los cultivos mediterráneos de secano: olivar, viñedo y cereales”<sup>69</sup>.

---

los primeros productores de huertos alejados del mundanal ruido urbano. Sin embargo, estas pequeñas explotaciones tienen la ventaja de la salida comercial de sus producciones, ya que a niveles locales logran colocar la mayoría de sus excedentes, frente a las fincas de mayor extensión que siguen teniendo problemas de comercialización.

“En una investigación llevada a cabo por el Instituto de Sociología y Estudios Campesinos (I.S.E.C.) de la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos y Montes (E.T.S.I.A.M.) de Córdoba, en las comarcas de Antequera (Málaga), Estepa (Sevilla), Campiña Baja (Córdoba) y Sierra de Segura (Jaén), se ha comprobado una buena cantidad de eficaces manejos tradicionales en las manos de agricultores de avanzada edad. Muchos de ellos coinciden en señalar el bajo nivel de plagas insectiles y enfermedades en sus huertos, recurriendo, cuando aparecen esporádicamente, a métodos que hunden sus raíces en la memoria de los más viejos del lugar, como el uso de gallinas para el control de las orugas, la plantación de albahaca para repeler los insectos de pimientos y cebollas, etc. [...]”

En estos momentos, las 790 has. dedicadas al cultivo de hortalizas en Andalucía suponen con diferencia la mayor superficie de todo el país. Aunque sólo 87 agricultores explotan las hortalizas como cultivo principal, varios centenares más mantienen pequeños huertos como actividad secundaria. Las especies concretas cultivadas varían de año en año”.

CAMPO TEJEDOR, A. del. *Op. Cit.* Págs. 103 y 141.

<sup>69</sup> CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Plan de Modernización de la Agricultura Andaluza. 2000-2006*. Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Jaén. 2000. Pág. 66.

“La preponderancia de los cultivos de huerta se explica por la existencia de un mercado local que demanda productos frescos. Estas hortalizas, insuficientes para abastecer la demanda local, compiten con las del exterior, por carecer de costes de transportes”<sup>70</sup>.

Es indudable que la agricultura produce una serie de efectos sobre el Medio Ambiente y que éste también influye sobre aquélla. Además el desarrollo industrial y urbano ejerce una presión sobre lo agrario<sup>71</sup> a través de varios factores:

- El aumento de concentración de dióxido de carbono en la atmósfera, que provoca el llamado efecto invernadero e incluso, cambios climáticos de imposible reversión, lo que altera la productividad de los campos y de los bosques, así como las reservas de agua.

“En menos de cien años hemos alterado la composición química de la atmósfera cien veces más deprisa que en los últimos cinco mil. El modelo productivista se ha extendido a escala planetaria con extraordinaria rapidez, especialmente desde los años 60, y algunos científicos vienen manifestando desde entonces su preocupación por que la velocidad de tal cambio haya superado la capacidad de adaptación de la naturaleza”<sup>72</sup>.

- La contaminación atmosférica origina la lluvia ácida, especialmente en los países más industrializados, lo que provoca altas concentraciones de dióxido de azufre y óxidos de nitrógeno, contaminando los cultivos.
- La contaminación de las aguas superficiales y subterráneas por los vertidos industriales y urbanos, especialmente con metales pesados y otros productos tóxicos, que afecta al rendimiento y calidad de los cultivos de regadío, fundamentalmente.
- La disminución del ozono en la estratosfera, con el incremento de los niveles de óxido nítrico y de los derivados clorofluorocarbonados, que supone un posible riesgo para las cosechas.

<sup>70</sup> MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, Juan A.: *La nueva agricultura onubense. Protagonismo agrario del municipio de Moguer*. Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Sevilla. Sevilla. 1996. Págs. 18 y 19.

<sup>71</sup> “El mundo se halla inmerso en un proceso de cambios que afectan a todas las esferas de la actividad humana: [...] la agricultura está plenamente integrada en esa dinámica de cambios; se ve sometida a nuevas presiones y demandas procedentes del resto de los sectores económicos y de la sociedad, determinantes principales de su evolución”. CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Op. Cit.* Pág. 11.

<sup>72</sup> CAMPO TEJEDOR, A. del: *Op. Cit.* Pág. 23.

Como decíamos más arriba, la agricultura también tiene efectos en el entorno, algunos de los cuales pueden ser perjudiciales para el Medio Ambiente, en aspectos tales como:

- La deforestación.
- La erosión del suelo, por el laboreo, riego o sobrepastoreo.
- La desertificación en ecosistemas frágiles, causada por la disminución, sin posibilidad de reversión, de la cubierta vegetal como consecuencia del sobrepastoreo o de la explotación agrícola inadecuada.
- El agotamiento de la vida silvestre y de los recursos genéticos.
- Los efectos adversos del riego, como la salinización, sobreexplotación de acuíferos, cambios de fertilidad, elevación de la capa freática, etcétera.
- El efecto de los productos agroquímicos, como fertilizantes, herbicidas y plaguicidas.

### **2.1. El cambio experimentado en la agricultura como una de las causas de la degradación medioambiental.**

Es muy complicado buscar una lógica de funcionamiento en los mecanismos que han llevado a la situación actual, y que han provocado el agravamiento medioambiental en las últimas décadas del pasado siglo. Se han buscado explicaciones más sencillas, del tipo de “todos somos culpables”, que tienen su parte de razón, porque el ciudadano normal también ha colaborado en la degradación sufrida por su entorno, con ciertas actitudes irresponsables, que le llevan a participar del problema. En este sentido, es muy importante la mentalización de todos para adoptar comportamientos sensibilizados con el Medio Ambiente, de forma que, en la medida de las posibilidades de cada uno, todos ayuden a regenerar el medio natural. También, se han aportado otras sugerencias más complejas, basadas ya no sólo, en los diferentes sistemas productivos<sup>73</sup>, sino incluso, en las diferencias ideológicas, que provocarían un mayor deterioro en los países capitalistas.

---

<sup>73</sup> El *Informe Brundtland*, elaborado por la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo en 1987, menciona que el crecimiento económico es una necesidad en los países que no han alcanzado los niveles de vida de la sociedad industrializada, al ser la pobreza uno de los motivos fundamentales de la degradación del entorno por una utilización inadecuada de los recursos naturales. También se pone de manifiesto que en las naciones occidentales la expansión ilimitada de la producción y el abuso del consumo son causas esenciales del deterioro medioambiental, instando a un cambio de rumbo en los sistemas capitalistas.

En el mismo sentido, Alberto del CAMPO TEJEDOR, en su obra *Agricultores y Ganaderos Ecológicos en Andalucía*, detecta que la identificación del oponente en el movimiento social de los jornaleros ecológicos, frente al que se afirmará el propio movimiento, es la lógica de mercado capitalista, por lo que en sus discursos remarcan continuamente su distanciamiento con las formas de producción convencionales, que consideran mayoritariamente alienantes e indignas.

“Durante mucho tiempo, las estrategias del desarrollo se concebían concentradas en grandes ciudades y centros de decisión política. Sin embargo, los desequilibrios territoriales, la crisis del sistema urbano y el éxodo rural han sido las principales señales de alarma para considerar el modelo de desarrollo imperante como inadecuado. [...]

El crecimiento económico debe partir de las estructuras y organizaciones locales y debe ser autosostenido por sus fuerzas internas, de lo contrario puede caerse en dependencias externas y episodios de expolio. La sustentabilidad ambiental garantiza la continuidad temporal en el proceso de desarrollo, al explotar ‘racionalmente’ los recursos locales, que son fundamentos de las generaciones y los escenarios futuros”<sup>74</sup>.

“Entre las diversas reacciones desarrolladas a partir de la década de los 60 frente al degradante modelo de vida impuesto por las sociedades urbano-industriales del llamado mundo occidental, gozó durante algún tiempo de enorme popularidad el fenómeno del retorno a la tierra –de lo que algunos llamaron ‘renacimiento rural’– bajo formas comunitarias. [...] Características que sintetizan el rechazo de los aspectos más desagradables del modelo de sociedad predominante.

- frente al individualismo y a la sensación de aislamiento urbano, la vida comunitaria, el predominio de las relaciones directas y cooperativas;
- frente a la contaminación, al agobio de los horarios, de las horas perdidas en desplazarse, [...] el contacto directo con el medio natural, los ritmos de vida naturales;
- frente a la omnipresencia de los aparatos del Estado, frente a la heterogestión, la toma de decisiones comunitaria, la autogestión, el federalismo, [...]

Entre estas consecuencias positivas se podrían destacar el impacto sobre la población rural y urbana de las posibilidades de la agricultura biológica y de la aplicación de tecnologías alternativas blandas”<sup>75</sup>.

En todo caso, son explicaciones parciales y que se han demostrado insuficientes, pues el problema está muy generalizado, afectando, como se ha visto en epígrafes precedentes, tanto a las sociedades capitalistas como a las de economía centralizada. Quizás, sería útil tener en cuenta las afirmaciones de Lewis MUMFORD, en su

<sup>74</sup> FEDERACIÓN ONUBENSE DE EMPRESARIOS y RED ANDALUZA DE SERVICIOS AVANZADOS A LAS EMPRESAS: *La apuesta por el desarrollo local*. Edición coordinada por MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, J. A. Caja Rural de Huelva y Federación Onubense de Empresarios. Huelva. 1998. Págs. 13 y 14.

<sup>75</sup> GARCÍA CANO, J. L., y VOZMEDIANO, J.: *Op. Cit.* Págs. 3, 4 y 5.

obra *Técnica y civilización*<sup>76</sup>, sobre los efectos nocivos que “la máquina” generaba en el Medio Ambiente desde los albores del siglo XIX, y su empeoramiento con el desarrollo tecnológico.

“A partir del siglo XIX se produce una profunda transformación de la agricultura en los países desarrollados, incorporando a esta actividad las pautas propias de la industrialización y de la creciente globalización de las relaciones económicas: la agricultura tradicional subsiste sólo de forma marginal, y se diluyen progresivamente los elementos de equilibrio entre el agricultor y la naturaleza.

El tremendo y creciente impacto negativo de la agricultura sobre el medio ambiente se ha derivado, en primer lugar, del vertiginoso aumento de la presión demográfica; pero, sobre todo, de las técnicas aplicadas para aumentar la productividad por hectárea cultivada y del modelo alimenticio actual, basado en un creciente consumo de carne”<sup>77</sup>.

Además, el sistema tecnológico en su conjunto, en la medida en que aumenta y se hace más sofisticado, se interpone entre el ser humano y la naturaleza, provocando el gradual desconocimiento, en cada generación que pasa, de los procesos y equilibrios del medio natural, al dejar de estar en contacto y dependencia con él. Es este desconocimiento, esta alienación respecto al medio, y no una actitud intencionada, la que le lleva a ser menos respetuoso con el entorno natural.

“El agricultor aplica, hoy día, técnicas que le vienen dadas por la industria química, y de las que no conoce más que una parte de sus consecuencias, y produce de acuerdo con las demandas que le llegan de mercados cada vez más lejanos y globales.

Los efectos ambientales de este creciente distanciamiento entre la agricultura y su soporte natural son muy graves. Se miden en términos de deforestación, de pérdida de calidad de los suelos, de contaminación y escasez de agua, de desaparición de especies y ecosistemas, etc.”<sup>78</sup>.

Ante esta perspectiva, las posibilidades de solucionar los problemas del Medio Ambiente de una forma definitiva son ciertamente remotas, pues casi exigirían la sustitución del complejo tecnológico y de los sistemas económicos hegemónicos

---

<sup>76</sup> MUMFORD, L.: *Técnica y Civilización*. Alianza Editorial. Madrid. 1997.

<sup>77</sup> NARBONA, C.: *Agricultura y medio ambiente*. Galaxia Gutenberg. Círculo de Lectores. Barcelona. 1999. Pág. 29.

<sup>78</sup> *Ibidem*. Pág. 31.

de la actualidad por un mundo ecológico de relaciones con la naturaleza basadas en el conocimiento y respeto, para lo que sería necesario un sistema tecnológico alternativo que no interfiriese en el equilibrio ecológico.

Habría que volver a practicar la agricultura tradicional, que respetaba el equilibrio de los ecosistemas, a pesar de que la transición desde el hombre recolector y cazador al agricultor y ganadero supuso el inicio de la transformación sistemática de los mismos, mediante la sustitución temporal o definitiva de la flora y la fauna salvajes por especies cultivadas y domesticadas. Pero como los hombres primitivos no pretendían destruir su entorno, establecieron un pacto implícito de colaboración con la naturaleza; inventaron mecanismos para garantizar la supervivencia de los ecosistemas naturales, basados, inicialmente, en el desplazamiento periódico hacia tierras vírgenes, donde se surtían de plantas medicinales, materiales de construcción, herramientas para construir armas, colorantes, etcétera; además de cumplir una función religiosa, al permitir el equilibrio de las relaciones entre el hombre y las divinidades.

“La agricultura ‘tradicional’ –la existente con carácter generalizado hasta el inicio de las prácticas coloniales en el siglo XVI– ha mantenido, en gran medida, el ‘pacto’ establecido por el hombre primitivo. Cuando el desplazamiento sistemático hacia nuevas tierras vírgenes dio paso a los asentamientos permanentes, el ‘pacto’ se mantuvo mediante un ajuste constante entre necesidades de la población y utilización del entorno –reduciendo el consumo en determinadas épocas del año–, permitiendo su reposición periódica. Este respeto hacia los ciclos naturales se abandonó en la agricultura impuesta por los europeos en sus colonias americanas, asiáticas y africanas, en la que se comenzó a practicar el monocultivo, con criterios de ‘extracción minera’, orientado al máximo beneficio inmediato de los colonizadores, sin ningún objetivo de sostenibilidad a largo plazo, y por lo tanto, sin restauración alguna del entorno afectado”<sup>79</sup>.

Al ser tales ideas inimaginables en el momento presente, es necesario buscar otras alternativas más factibles para mejorar la situación actual. Entre ellas, puede tener un efecto muy positivo una adecuada educación ambiental, así como controlar y sancionar las actividades que alteren el Medio Ambiente. Esta tiene que ser una tarea que asuman las Administraciones Públicas, para lo cual, con la necesaria colaboración de los ciudadanos, deben poner todo el empeño y la voluntad política necesarios, con objeto de regular las actividades humanas que puedan comportar riesgos para el entorno.

<sup>79</sup> *Ibid.* Págs. 28 y 29.



“La evaluación de impacto ambiental es un instrumento al servicio de la gestión medioambiental de la empresa, que establece el procedimiento jurídico-administrativo para la aprobación, modificación o rechazo de un proyecto o actividad por parte de la administración.

Con más frecuencia de lo deseado, la EIA sólo se convierte en nuestro país, en un mero trámite para la consecución de los permisos pertinentes, en lugar de ser una útil herramienta cuya misión sea identificar, prevenir y valorar los efectos indeseables y perjudiciales que la ejecución de una actuación o proyecto pudiera ocasionar en el Medio Ambiente.

Es, por consiguiente, una labor ardua de todos (Administración y Poderes Públicos, promotores, responsables de proyectos...), concienciarnos de que el Medio Ambiente es un bien común y que como tal hay que preservarlo de cualquier acción que pueda deteriorarlo de manera irreversible”<sup>80</sup>.

En todo caso, la preservación de los recursos naturales y la necesaria eliminación de la contaminación ya existente, supondrán, en última instancia, el aumento de los costes de producción, ya que deben internalizarse los costes medioambientales. Este hecho contiene dos lecturas de diferente signo. La primera que exponemos es la positiva, puesto que, si los costes de producción suben, en la lógica mercantilista, el producto final también resultará encarecido en su precio, por lo que la demanda de los mismos puede decrecer, con lo que disminuiría el consumo, que es uno de los aspectos más negativos sobre el Medio Ambiente; ya que la manera irracional actual de consumir conduce a la producción de muchos materiales de desecho, que no son fácilmente reciclables, contribuyendo al deterioro medioambiental.

“Al transcurrir el tiempo y avanzar la oferta agroalimentaria más que el consumo y la demanda, los precios agrarios de muchos productos empeoran en relación al resto. [...] El aumento de producción anima a la búsqueda de una mejor o más eficiente utilización de la técnica, lo que incita al aumento de compra de medios de producción (abonos, semillas, plaguicidas, etc.).

Entramos entonces en un círculo vicioso que el símil de la noria implacable pretende ilustrar: a más innovación tecnológica, más necesidad de creación y adopción de nuevas tecnologías y técnicas, para así rentabilizar la utilización de medios de producción casi siempre fabricados fuera del entorno de la propia actividad agraria.

---

<sup>80</sup> FORCADA DELGADO, E.: *El impacto ambiental en la agricultura: metodologías y procedimientos*. Analistas económicos de Andalucía. Málaga. 2000. Pág. 31.

El mantenimiento del afán productivo, aparte de los excedentes (con las consecuentes bajadas de precios), ocasiona también, un cúmulo de efectos indeseados. Uso excesivo de recursos naturales. Contaminación del suelo, del agua y de la atmósfera. Contaminación alimentaria a consecuencia de la utilización de formas de producción ganadera intensiva confinada en establos, jaulas y otros artilugios. Riesgos de peligros hoy desconocidos para la salud de los trabajadores agrícolas, operarios de las industrias agrícolas y agroquímicas, así como para los propios consumidores y distribuidores comerciales. Tendencia excesiva de la producción agraria hacia la especialización y estandarización, centrándose en nuevas variedades vegetales y razas ganaderas, con el consiguiente desplazamiento de muchas especies, variedades y razas imbricadas en la cultura y las tradiciones. Reducción de la capacidad de disfrute estético”<sup>81</sup>.

Pero existe una lectura negativa, ya que si la demanda disminuye, todo el sistema productivo se resiente, teniendo lugar hechos como el cierre de industrias, con efectos indeseables, entre los que es destacable el aumento del paro. Ante una coyuntura económica, que se considera, actualmente, negativa, se amortigua la conciencia ecológica<sup>82</sup>, y puede producirse un estancamiento en la legislación protectora del Medio Ambiente, y en la aplicación de la que ya está en vigor, cuando se producen graves alteraciones del mismo. Hay que tener en cuenta que los rectores de la Administración Pública están muy influenciados, en su modo de actuar, por las peticiones de la ciudadanía, que será la que con su voto decida la continuidad o no de los mismos. Por lo tanto, no debe decaer la concienciación ecológica y la demanda de un Medio Ambiente cada vez más limpio y menos degradado<sup>83</sup>.

“En períodos de crisis económica, la sensibilidad y preocupación medioambiental se reduce de manera considerable entre los ciudadanos, ya que, ante situaciones económicas adversas, los grupos sociales más desfavorecidos retiran su apoyo a las medidas y políticas de protección ambiental, concediendo prioridad al bienestar económico por encima de la calidad ambien-

<sup>81</sup> CADENAS MARÍN, Alfredo: *Op. Cit.* Págs. 14, 15 y 16.

<sup>82</sup> Cristina NARBONA en *Agricultura y medio ambiente*, explica cómo en los países en vías de desarrollo se hace más difícil el cumplimiento de medidas encaminadas a regular los recursos naturales, y sin embargo, en los países desarrollados la búsqueda y adopción de estipulaciones medioambientales se hace más sencillo. Primero, por la mayor dosis de conciencia sobre este tipo de problemas, y segundo, porque las necesidades básicas están cubiertas sobradamente, aunque se pongan en marcha medidas restrictivas de la producción y el consumo.

<sup>83</sup> “No cabe confiar sólo en los recursos públicos o en las ayudas europeas para la necesaria reconversión ambiental de la agricultura ni, en particular, para frenar el avance de la desertificación; la información y la creciente concienciación de los propios agricultores, será un elemento determinante para el futuro”.

NARBONA, C.: *Op. Cit.* Pág. 125.

tal. [...] En situaciones de crisis económica generalizada, se da prioridad, tanto por parte de la población como de sus gobiernos a actuaciones económicas que ayuden a salir de ese período crítico, antes que destinar recursos a la protección del medio ambiente, pasando este tema a formar parte de un segundo nivel de preocupaciones en la ciudadanía”<sup>84</sup>.

Por otro lado, la gestión y protección del Medio Ambiente requiere cada vez, en mayor medida, disponer de un conocimiento exhaustivo del comportamiento y la dinámica del medio físico natural y una evaluación exacta de los recursos disponibles. Como ya hemos comentado, el deterioro constante y en mayores escalas del entorno hace necesario la adopción de técnicas de restitución y saneamiento cada vez más sofisticadas, acordes con la gravedad de los fenómenos que se producen<sup>85</sup>. En esta lucha contra los perjuicios que sufre la naturaleza es, cada día, más importante que las políticas de protección no se aislen de otras de carácter sectorial, como pueden ser la energética, la de obras públicas o la agrícola, que tienen una evidente repercusión en la gestión del medio natural de los recursos. Así, son de aplaudir iniciativas, como la Directiva sobre Impacto Ambiental de la Comunidad Económica Europea de 1985<sup>86</sup>.

“En esta Directiva Europea, se adapta la legislación ambiental de los países miembros a lo recogido en sus catorce artículos y tres anexos y va dirigida a la evaluación de aquellos proyectos públicos y privados cuyas actuaciones puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente.

El primer anexo recoge una relación de los proyectos que deberán ser sometidos en todo caso a la evaluación de impacto ambiental, mientras que el segundo anexo comprende una lista de proyectos para los que se recomienda la evaluación de impacto ambiental cuando los Estados miembros consideren que sus características lo exigen”<sup>87</sup>.

<sup>84</sup> GARRIDO FERNÁNDEZ, F. E.: *La cuestión ambiental en la Agricultura: actores sociales y política agroambiental en España*. Analistas económicos de Andalucía. Málaga. 2000. Pág. 33.

<sup>85</sup> En ocasiones, ante circunstancias imprevistas, los agricultores y ganaderos tienen la necesidad de emplear medidas de choque de alta sofisticación para combatir las adversidades ecológicas que se presentan, que permitan una adecuación progresiva a las exigencias medioambientales. En este sentido se puede consultar CAMPO TEJEDOR, A. del: *Agricultores y Ganaderos Ecológicos en Andalucía*. Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Sevilla. 2000.

<sup>86</sup> Directiva 85/337/C.E.E., del Consejo de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el Medio Ambiente, modificada por la Directiva 97/11/C.E.E., del Consejo de 3 de marzo de 1997. La primera Directiva fue adaptada en España por el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio. Posteriormente, esta norma fue desarrollada por el Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, que aprueba el Reglamento. Sobre estas cuestiones se puede consultar VILLAR MIR, C. y CARBONELL SEBARROJA, J.: *La agricultura europea y la Política Agraria Comunitaria*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1996.

<sup>87</sup> FORCADA DELGADO, E.: *Op. Cit.* Pág. 39.

De manera general, podemos decir que uno de los objetivos que tiene es establecer una coordinación entre los países comunitarios en materia de regulación y normativa medioambiental. Para ello, es esencial el correcto funcionamiento de los sistemas de información ambiental, mediante los cuales se puedan comparar los indicadores de calidad ambiental en toda Europa.

Dentro de las medidas que se pusieron en marcha para reconducir los perjuicios que las actividades agrarias estaban causando al Medio Ambiente hay que mencionar otra iniciativa que, sin duda, contribuyó a fomentar el esclarecimiento de una gestión medioambiental adecuada como la regulación, mediante el Reglamento C.E.E. 880/1992<sup>88</sup>, de un sistema comunitario de concesión de la etiqueta ecológica, con la intención de normalizar y dar rigor a un mercado que, en los últimos años, estaba provocando situaciones de publicidad engañosa o, al menos, que conducía a error.

En cuanto al ámbito forestal hay que destacar la aprobación del Reglamento C.E.E. 2.158/1992, sobre protección de los bosques comunitarios contra los incendios<sup>89</sup>. Se trata de un programa quinquenal, dotado con 70 millones de ecus. Las ayudas comunitarias, especialmente en países de alto riesgo como España, cubren actuaciones de muy diverso tipo: creación de infraestructuras, diseño de sistemas de vigilancia, formación de personal especializado o campañas de sensibilización, entre otras, de máximo interés. Además, se elaboró el Reglamento C.E.E. 2.157/1992, para la protección de los bosques de la Unión Europea frente a la contaminación atmosférica<sup>90</sup>.

En esta relación de iniciativas favorables a la conservación y protección del Medio Ambiente hay que mencionar, también, dentro de lo que son, propiamente dichas, las políticas agrarias, el Reglamento 2.078/1992, sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural<sup>91</sup>; y que integra el objeto principal de nuestro estudio. Este paquete de medidas agroambientales dentro de la nueva Política

---

<sup>88</sup> El Reglamento C.E.E. 880/1992, del Consejo de 23 de marzo, relativo a un sistema comunitario de concesión de etiqueta ecológica, fue publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 11 de abril de 1992, núm. 99, de la serie L.

<sup>89</sup> El Reglamento C.E.E. 2.158/1992, del Consejo de 23 de julio, relativo a la protección de los bosques comunitarios contra los incendios, fue publicado en el D.O.C.E. de 31 de julio de 1992, núm. 217, de la serie L.

<sup>90</sup> El Reglamento C.E.E. 2.157/1992, del Consejo de 23 de julio, por el que se modifica el Reglamento C.E.E. 3.528/1986, del Consejo de 17 de noviembre, relativo a la protección de los bosques en la Comunidad contra la contaminación atmosférica, fue publicado en el D.O.C.E. de 31 de julio de 1992, núm. 217, de la serie L.

<sup>91</sup> D.O.C.E. de 30 de julio de 1992, núm. 215, de la serie L.

Agrícola Común, que tiene una especial trascendencia para la mejora medioambiental, constituye, además, una seria apuesta de las autoridades comunitarias para mejorar la renta de aquellos agricultores y ganaderos que colaboren en la protección y conservación del medio físico.

En estrecha concordancia con las medidas agroambientales hay que citar el Reglamento 2.080/1992, por el que se establece un régimen comunitario de ayudas a las medidas forestales en la agricultura<sup>92</sup>. Hay que destacar la especial importancia de las ayudas económicas<sup>93</sup> que se han concedido, dentro de este Programa, para la mejora y renovación de las masas de alcornoques, que son calificadas, por ejemplo, por la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, como fundamentales para la regeneración del valor medioambiental del arbolado de la Comunidad Autónoma de Andalucía<sup>94</sup>.

“Tanto el sector del alcornoque como su principal derivado comercial, el corcho, suponen en Andalucía importantes recursos naturales a potenciar. Así, el cuidado de esta selva mediterránea se plantea como uno de los aspectos prioritarios en las políticas forestales andaluzas.

Los alcornoques ocupan en Andalucía una superficie aproximada de 240.000 hectáreas. Esta cifra coloca a Andalucía como la primera comunidad autónoma española en cuanto a superficie de alcornoque. En cuanto a las producciones de corcho, su importancia es aún mayor, pues a diferencia con otras zonas existen en Andalucía un gran porcentaje de bosques no adheridos, con gran valor vegetativo y abundante regeneración natural. Esto nos convierte de cara a un futuro no muy lejano en la mayor reserva de los bosques de alcornoques en el mundo. Por otro lado el monte alcornoque hoy por hoy puede considerarse, sin duda alguna, una de las principales masas forestales españolas en cuanto a diversidad de productos generados”<sup>95</sup>.

---

<sup>92</sup> D.O.C.E. de 30 de julio de 1992, núm. 215, de la serie L.

<sup>93</sup> Para tener conciencia de la fundamental importancia que la implementación de este Programa ha tenido en el auge de la forestación en la Comunidad Autónoma de Andalucía y, particularmente, en la provincia de Huelva, se puede consultar el trabajo de PRIETO RODRÍGUEZ, S.: *El Programa de Forestación de Tierras Agrarias en la provincia de Huelva*. Universidad de Huelva. Huelva. 2001. (Tesis de licenciatura inédita.)

<sup>94</sup> Sobre la importancia de las masas de alcornoques, y su particular presencia en la Comunidad Autónoma de Andalucía se pueden consultar, entre otros: MONTOYA OLIVER, J. M.: “Mortandad de quercíneas: la perspectiva selvícola y los antecedentes climáticos”. En el número 6 de la revista *Ecología*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1992. MUÑOZ LÓPEZ, M. C.: *Microflora y patología del alcornoque*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1996.

<sup>95</sup> RODRÍGUEZ LÓPEZ, J. L. y ÁLVAREZ DE LA PUENTE, J. M.: “El sector del alcornoque y el corcho”. En el número 30 de la revista *Medio Ambiente*. Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía. Sevilla. 1999. Pág. 1.

Cabe señalar, asimismo, dentro de las iniciativas comunitarias para la defensa del entorno, la aprobación a comienzos de 1992 de dos Resoluciones relativas a las aguas subterráneas, con una propuesta a la Comisión de elaborar un plan de actuación para la ordenación y protección de este recurso; y, en segundo lugar, la Resolución relativa al futuro de la zona costera europea, donde se señala la necesidad de establecer una estrategia de conservación<sup>96</sup> y utilización continuada, mediante la integración de la planificación económica, la ordenación del territorio y la protección del Medio Ambiente.

“(1) Las zonas costeras revisten gran importancia en Europa desde un punto de vista económico, ambiental, social y cultural.

(2) El último informe de la Agencia Europea del Medio Ambiente apunta a un deterioro continuo de las condiciones en las zonas costeras de Europa.

(3) Es fundamental aplicar una gestión de las zonas costeras que sea sostenible desde el punto de vista ambiental, equitativa desde el punto de vista económico, responsable desde el punto de vista social y sensible desde el punto de vista cultural, con el fin de mantener la integridad de este recurso importante.

(4) Las Comunicaciones COM(97) 744 y COM(2000) [...] de la Comisión indican que la gestión integrada de las zonas costeras requiere una actuación a escala regional y local, que cuente con la orientación y el respaldo de un marco adecuado a escala nacional.

(5) Es necesario garantizar una actuación coherente a escala europea, incluida la acción cooperativa, especialmente a nivel de mares regionales, para resolver los problemas transfronterizos de las zonas costeras”<sup>97</sup>.

<sup>96</sup> “El ‘V Programa Comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible’, aprobado en 1992, define como tema prioritario la gestión y la conservación de las zonas costeras, [...] La Resolución del Consejo de 6 de mayo de 1994 propone la elaboración de una estrategia comunitaria de gestión integrada del conjunto del litoral comunitario que, teniendo en cuenta los problemas y potencialidades específicos de las distintas zonas, facilite un marco para la conservación y el aprovechamiento duradero del mismo. Con esa propuesta se anuncia en 1995, mediante Comunicación de la Comisión, la realización de un Programa de demostración de la Comisión Europea sobre ordenación integrada de las zonas costeras, cuyo objetivo era que sus experiencias desembocaran en la elevación de propuestas de aplicación para fomentar el desarrollo sostenible de las zonas costeras europeas. Dicho Programa consistió en una serie de proyectos de demostración y actividades de investigación e información de la Comisión y la Agencia Europea de Medio Ambiente que concluyeron con la elaboración de seis estudios temáticos y dos documentos: ‘Hacia una estrategia europea para la gestión integrada de las zonas costeras: principios generales y opciones políticas’ y ‘Lecciones del programa de demostración de la Comisión Europea sobre ordenación integrada de las zonas costeras’”.

CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Plan de Medio Ambiente de Andalucía 1997-2002*. Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía. Sevilla. 1999. Pág. 15.

<sup>97</sup> Propuesta 2000/0227 (COD) de Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa, presentada a la Comisión. Bruselas, 8 de septiembre de 2000. En el mismo sentido puede verse el Dictamen 2001/C 148/07, de 14 de febrero de 2001, del Comité de las Regiones sobre la “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la gestión

Asimismo, en cuanto a la competencia estatal, la Administración Pública española ha desarrollado y adaptado la legislación comunitaria a las características propias del medio físico nacional. De este modo, un considerable volumen de las disposiciones publicadas se refiere a la puesta en marcha de medidas emanadas de directivas europeas, especialmente en lo que afecta a la regulación normativa sobre sustancias contaminantes y control sobre procesos industriales de alto impacto. En materia de políticas agrarias, destaca, principalmente, la aprobación de los regímenes de ayudas dentro del programa de mejora de las estructuras agrarias que, en la línea de las políticas comunitarias, incorporan objetivos y condicionantes de tipo medioambiental como ahorro energético, protección del suelo y de la vegetación, y otros. Por lo que respecta a la Política Forestal, debe ponerse de manifiesto la implementación del II Plan de Acciones prioritarias contra los incendios forestales; así como la preparación del Plan Forestal Nacional<sup>98</sup>.

En el mismo aspecto debe resaltarse, por su importancia de cara al impacto ambiental y dentro del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma andaluza, la aprobación de la Ley Forestal de Andalucía<sup>99</sup>, un instrumento que supone una nueva etapa en la historia de la Política Forestal de la región. Dentro de esta norma se tienen en cuenta las disposiciones del Plan Forestal Andaluz, entre las que se encuentra la presentación de resultados parciales y finales ante el Parlamento andaluz para su debate y discusión.

También es necesario hacer mención de las nuevas formulaciones de la Política Agrícola Común que presentan una serie de novedades de cierto impacto para la Comunidad Autónoma. El nuevo Marco Comunitario (1994-1999) tiene notables repercusiones ambientales sobre la agricultura andaluza<sup>100</sup>, aunque las con-

---

integrada de las zonas costeras europeas: una estrategia para Europa”, y la “Propuesta de Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa”.

<sup>98</sup> “El Plan Forestal, aplicación en el tiempo y en el espacio de la Estrategia Forestal Española, pretende estructurar las acciones necesarias para el desarrollo de una política forestal española basada en los principios de desarrollo sostenible, multifuncionalidad de los montes, contribución a la cohesión territorial y ecológica y la participación pública y social en la formulación de políticas, estrategias y programas, proponiendo la corresponsabilidad de la sociedad en la conservación y la gestión de los montes”.

Fue aprobado por Consejo de Ministros en julio de 2002. En la década de los noventa la actuación en el ámbito forestal del Estado español no estaba apoyada en un documento único que reflejara a largo plazo la estrategia a desarrollar en la Política Forestal, aunque se abordaron cuestiones puntuales como la restauración hidrológica forestal, y se seguía una Política Forestal basada en la normativa vigente en la materia.

<sup>99</sup> La Ley 2/1992, Forestal de Andalucía, de 15 de junio (BOJA núm. 57, de 23 de junio), fue posteriormente desarrollada por el Reglamento Forestal de Andalucía, aprobado mediante Decreto 208/1997, de 9 de septiembre (BOJA núm. 117, de 7 de octubre).

<sup>100</sup> “La agricultura, sobre todo a partir del proceso de intensificación de las décadas de los sesenta y setenta, ha causado también efectos negativos, ligados sobre todo a la contaminación ‘difusa’ de aguas subterráneas por fertilizantes nitrogenados y purines. Estos efectos han alcanzado cotas elevadas en algunas regiones europeas de agricultura muy intensiva o con concentraciones elevadas de granjas porcinas industriales o explotaciones lecheras, creando una cierta alarma que ha dado pie a debates importantes y a una serie de regulaciones



secuencias son desiguales, dependiendo de las distintas áreas geográficas y tipos de agricultura.

“En 1992, en el Tratado de Maastrich de la Unión Europea, se introdujo como principal objetivo de la Comunidad promover un crecimiento sostenible que respetara el ambiente. Evidentemente, el éxito de las más importantes iniciativas comunitarias, como son el mercado interior y la unión económica y monetaria, va a depender directamente del carácter sostenible de las políticas energética, industrial, agraria, de transporte y de desarrollo regional; pero todo en conjunto está supeditado, a su vez, a la capacidad de carga del medio receptor”<sup>101</sup>.

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

Asimismo, los Estados siguen interesados en una política agrícola centrada en la producción (los gastos son comunes) más que en llevar a cabo medidas ‘medioambientales’ cuyos gastos corren, en parte, a cargo suyo”<sup>102</sup>.

Por otro lado, desde principios de los años noventa la Administración Pública andaluza se plantea seriamente la elaboración de un documento que fije las ideas de base para el tratamiento de los temas medioambientales en la Comunidad Autónoma. A lo largo de 1994 se continuó el proceso de preparación de lo que sería el futuro Plan de Medio Ambiente de Andalucía. A finales de año, la Consejería de Medio Ambiente, con un documento de avance, suficientemente definido, abría

---

comunitarias. En Andalucía, los problemas medioambientales ligados a la agricultura son mucho menores y están muy localizados en algunas zonas, como corresponde a una región que se sitúa en el último lugar en España en cuanto al consumo de insumos por unidad de producción y muy por debajo de los niveles alcanzados por otros países comunitarios. Esto no quita que algunos problemas de la agricultura más intensiva, fundamentalmente de la de costa, como las ligadas al paisaje, revistan una mayor importancia relativa, que obliga tanto al sector productor como a las administraciones implicadas a hacer esfuerzos adicionales para su resolución”.

CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Plan de Modernización de la Agricultura Andaluza. 2000-2006*. Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Jaén. 2000. Págs. 134 y 135.

<sup>101</sup> VILLAR MIR, C. y CARBONELL SEBARROJA, J.: *La agricultura europea y la Política Agraria Comunitaria*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1996. Pág. 92.

<sup>102</sup> MORMONT, M.: “Política Agrícola Común y Medio Ambiente”. En *Agriculturas y políticas agrarias en el sur de Europa*. Edición al cuidado de ARNALTE, Eladio; GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J. M.; ROMERO, Joan y SORNI, José. Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1993. Pág. 247.

la discusión y el debate públicos. En 1995 y 1996 se sucedieron los siguientes trámites administrativos requeridos para que este instrumento de planificación alcanzara su plena vigencia, a través de su discusión en el seno de un panel de expertos, y su remisión al Consejo Andaluz de Medio Ambiente, procediéndose a elaborar los documentos definitivos del Plan que pasaría su proceso final de aprobación, para comenzar a regir a partir de 1997<sup>103</sup>.

“La toma de conciencia, cada vez más generalizada, sobre la necesidad de conciliar un uso adecuado del patrimonio natural con las acciones tendientes a la mejora continua de las condiciones de vida de los ciudadanos, está constituyendo un objetivo de primer orden de la mayoría de los gobiernos e instituciones. La conservación de la naturaleza y los problemas del Medio Ambiente se han incorporado así a cualquier acción que intente incrementar o mejorar las condiciones de bienestar de la población de un determinado territorio.

La débil implantación industrial en Andalucía no debe hacernos pensar que los problemas medioambientales son escasos; éstos no son consecuencia exclusiva de los procesos de industrialización y desarrollo económico; por el contrario, existen situaciones de marginación y subdesarrollo que pueden desembocar en modelos socioeconómicos incompatibles con un desarrollo sostenible. Por otro lado, es interesante destacar el potencial que, desde el punto de vista del fomento de la actividad económica, presenta la cuestión medioambiental en Andalucía”<sup>104</sup>.

En esta década, también se hace necesario reseñar el nacimiento de la Consejería de Medio Ambiente<sup>105</sup>, que viene a sustituir a la Agencia de Medio Ambiente<sup>106</sup>, en las competencias sobre esta materia en la Comunidad Autónoma de Andalucía. La nueva Consejería tiene la intención de hacer un trabajo que aborde de una manera integral todas las materias de su competencia, solicitando la cooperación del resto de centros directivos de la Junta de Andalucía, así como la colaboración

<sup>103</sup> El *Plan de Medio Ambiente de Andalucía 1997-2002*, se aprobó por Resolución de 23 de junio de 1999 del Parlamento de Andalucía.

<sup>104</sup> CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Plan de Medio Ambiente de Andalucía 1997-2002*. Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía. Sevilla. 1999. Pág. 25.

<sup>105</sup> La Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía se crea por Decreto del Presidente de reestructuración de Consejerías, de 2 de agosto de 1994, Decreto 148/1994 (BOJA núm. 121, de 3 de agosto). El primer Decreto que reguló la estructura orgánica de la nueva Consejería en el organigrama de la Junta de Andalucía fue el Decreto 156/1994, de 10 de agosto, (BOJA núm. 139, de 6 de septiembre).

<sup>106</sup> La Ley 6/1984, de 12 de junio, del Gobierno andaluz, crea la Agencia de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía como organismo autónomo de carácter administrativo, adscrito a la Consejería de Presidencia. Esta Ley fue publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía núm. 60, de 19 de junio de 1984 y en el Boletín Oficial del Estado núm. 155, de 29 de junio del mismo año.

imprescindible del conjunto de la población andaluza para lograr los objetivos de protección de la naturaleza y restauración del entorno de un modo eficaz.

“Nace con la voluntad política de establecer un marco global de actuaciones para la Administración Autonómica, que se plasmará en el Plan de Medio Ambiente, que posibilite una mejor asignación de recursos, un efecto sinérgico de las actuaciones que contemple y unos incentivos para el conjunto de la sociedad andaluza, sin cuya corresponsabilidad quedaría mediatizada cualquier iniciativa pública para la prevención y mejora del Medio Ambiente”<sup>107</sup>.

Lógicamente, el punto de partida del Plan es la constatación de los problemas medioambientales de la región. Problemas que se derivan tanto de la implantación urbano-industrial en la región, que es débil en términos económicos, pero con importantes consecuencias sobre el entorno, como de las situaciones de marginación y subdesarrollo que pueden resultar igualmente incompatibles con un desarrollo sostenible.

Por otro lado, el Plan parte de valorar la cuestión ambiental desde un punto de vista del fomento económico, siendo consciente de que el campo de lo ecológico se empieza a constituir como un sector de actividad dinámico y generador de rentas y empleo.

“Podemos concluir que los beneficios económicos finales de los agricultores ecológicos andaluces se mueven en índices equivalentes e incluso, en algunos casos, superiores a las producciones convencionales.

Un modelo agrónomo como el ecológico, que reduce estos costes externos y permite una rentabilidad económica y social para nuestros agricultores, puede ser una eficaz alternativa para el campo andaluz. [...] Son numerosos los agricultores que hacen hincapié en que la mejor manera de mantener el principio de equidad social está en reinvertir los excedentes para crear empleo sin poner en peligro estos puestos de trabajo por un deficiente manejo de los recursos, manteniendo el agrosistema apto para la explotación por futuras generaciones”<sup>108</sup>.

<sup>107</sup> El Informe sobre Medio Ambiente de Andalucía, en 1994, fue elaborado por iniciativa de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía y realizado por la Dirección General de Planificación y Participación, bajo la supervisión de su Director General Rafael SILVA LÓPEZ, siendo publicado en 1995.

<sup>108</sup> CAMPO TEJEDOR, A. del: *Op. Cit.* Págs. 38 y 39.

En esta misma obra se pueden encontrar referencias a la mejora de la precariedad laboral en los sectores relacionados con la nueva cultura ecológica, así como a la consolidación y aumento de rentas de los ciudadanos, de una mejor calidad de vida, como consecuencia de las nuevas actividades ambientales. Y es que “muchos

La posibilidad de establecer un régimen de aprovechamiento racional de determinados recursos naturales con gran capacidad de impulsar procesos de desarrollo endógeno o local es un buen ejemplo de ese papel de las políticas ambientales. Una consideración similar podría hacerse respecto al esfuerzo inversor que se puede generar desde unas actuaciones beneficiosas para el Medio Ambiente como son las de corrección de déficits ambientales a través de la mejora de equipamientos e infraestructuras. Esto está suponiendo un estímulo más para la emergencia de nuevos sectores industriales relacionados con el Medio Ambiente, que ya han sido considerados prioritarios en el marco del Programa Industrial de Andalucía<sup>109</sup>.

Dentro de las iniciativas relacionadas con el intento de mejorar el trato hacia lo medioambiental, con gran proximidad al desarrollo de las actividades agrarias, es interesante destacar la Carta del paisaje mediterráneo<sup>110</sup>, firmada bajo los auspicios del Consejo de Europa, por las regiones de Andalucía, Languedoc-Roussillon y Véneto, el día 2 de julio de 1993, en Siena. Posteriormente, fue refrendada por la XXI Asamblea General de la Conferencia de las Regiones Periféricas y Marítimas, durante su celebración los días 14 y 15 de octubre de 1993 en Saint-Malo. En el preámbulo de la misma las partes firmantes hacen la siguiente declaración:

---

agricultores (ecológicos), como los propietarios de grandes extensiones de olivar o frutales, son una fuente de trabajo para muchas familias, a las que contratan, bien en época de recolección, bien durante todo el año”.

*Ibidem*. Pág. 57.

<sup>109</sup> “El Gobierno Andaluz y los agentes sociales y económicos, en el convencimiento de que la política industrial es un elemento esencial para garantizar un crecimiento económico equilibrado y sostenido, y de que un sector industrial fuerte y competitivo es para Andalucía la mejor garantía de desarrollo y generación de empleo, estiman necesario una apuesta decidida por la industria andaluza, que permita potenciar, modernizar y diversificar el sector”.

Con esta declaración la Comunidad Autónoma de Andalucía pone en marcha el primer Programa Industrial de Andalucía, al que el Gobierno Andaluz destina, para su realización y durante el período 1993-96, la cantidad mínima de 70.000 millones de pesetas en actuaciones directas en el sector industrial, con crecimientos anuales del 9% aproximadamente durante el periodo de vigencia. Esta dotación va dirigida a actuaciones tales como acciones destinadas a la modernización tecnológica, la ordenación y promoción industrial, el fomento a la minería, la promoción del tejido industrial, la potenciación de los espacios de innovación y desarrollo tecnológicos, la mejora de la competitividad, fórmulas de cooperación empresarial, etc.

<sup>110</sup> “Los factores ambientales constituyen un marco de referencia singular para el desarrollo del mundo rural. Algunos factores importantes, más que reconocibles como limitantes, como se hace con frecuencia, pueden entenderse en el Mediterráneo como elementos inspiradores de un inteligente desarrollo histórico de las actividades agrarias, que han constituido respuestas adaptativas a aquel marco. La configuración resultante del paisaje; la conservación de procesos ecológicos clave (ciclo ecológico, formación de humus, etcétera); la búsqueda de un rendimiento óptimo, pocas veces maximizado; la utilización de la diversidad biológica y el valor que cada vez más insistentemente se reconoce a todo ello justifican el tener presentes las actividades tradicionales y no olvidar las indígenas en lo que tienen de utilidad en la aplicación de las técnicas más modernas”.

DÍAZ PINEDA, F: “Diversidad biológica y conservación de la biodiversidad”. En *Diversidad biológica y cultura rural en la gestión ambiental del desarrollo*. Edición coordinada por DÍAZ PINEDA, F; MIGUEL, J. M. de y CASADO, M. A. MultiMedia Ambiental, S. L. y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1998. Pág. 44.

“Las regiones de Andalucía, Languedoc-Roussillon y Véneto, actuando en el marco de objetivos del Consejo de Europa y compartiendo su finalidad de realizar una más estrecha unión de los países europeos.

Deseosas de ofrecer a sus poblaciones una calidad de vida que responda a sus aspiraciones, mejorando para ello la ordenación del territorio y favoreciendo su gestión, en particular para las generaciones futuras.

Consideran que el paisaje representa precisamente uno de los aspectos esenciales de dicha calidad de vida y que, por esa razón, constituye un valor social para todos.

Reconociendo que el paisaje ha llegado a ser, a lo largo de la historia, uno de los valores fundamentales de la cultura de los pueblos de Europa y es uno de los elementos de la identidad cultural europea.

Consideran que el paisaje constituye, por tanto, un recurso y un patrimonio común a todos los individuos y a todas las sociedades.

Valorados los diferentes instrumentos internacionales de conservación de la naturaleza, de protección del patrimonio histórico y de ordenación del territorio.

Preocupadas por los perjuicios que la sociedad moderna conlleva en relación a los paisajes, particularmente, en la región mediterránea.

A. Han adoptado la presente carta que representa la política que pretenden seguir en materia de protección del paisaje y que proponen a otras regiones mediterráneas”.

A partir de aquí, la carta contiene varios apartados. En primer lugar, uno dedicado a las definiciones y campos de aplicación, el segundo describe la situación actual del paisaje mediterráneo, en el tercero se esbozan los objetivos para una política de conservación y gestión del paisaje en estas regiones. Finalmente, el cuarto relata cuáles serán las actuaciones a llevar a cabo para conseguir las metas propuestas<sup>111</sup>.

## 2.2. Casos paradigmáticos en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía se dan circunstancias que provocan la existencia de comarcas con una alta incidencia de contaminación del medio físico

<sup>111</sup> La Carta del paisaje mediterráneo define el paisaje como “la manifestación formal de la relación sensible de los individuos y las sociedades en el espacio y en el tiempo con un territorio más o menos modelado por los factores sociales, económicos y culturales. El paisaje es así el resultado de la combinación de los aspectos naturales, históricos, funcionales y culturales”. La Carta fue formalmente adoptada por el Consejo de Europa mediante la Resolución 256 (1994) de la Conferencia de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa, con ocasión de la III Conferencia de Regiones Mediterráneas celebrada en Taormina.

derivada de las actividades agrarias. Fundamentalmente, se trata de las producciones forzadas que con la ayuda de las recientes innovaciones tecnológicas se han extendido, principalmente en las zonas litorales andaluzas. Aparte de estos casos, el Medio Ambiente de la Comunidad ha sufrido las agresiones más características de la agricultura que tradicionalmente se viene practicando en su solar, de las que, como ejemplo, citamos la contaminación por alpechín.

La contaminación hídrica es probablemente la ruptura de equilibrio ambiental más inmediatamente sentida y observable por la población, como ya se ha expresado más arriba. El nivel de contaminación de muchos cauces de la propia Comunidad Autónoma de Andalucía alcanza cotas similares, cuando no superiores, a las de países y regiones con una mayor tasa de industrialización y urbanización.

“Deterioro de la calidad de las capas freáticas, debido a la contaminación de los ríos por un abuso de pesticidas y fertilizantes nitrogenados, de otros productos químicos, desechos orgánicos y purines así como por la eutrofización. Ciertas regiones tienden a especializarse aumentando la cantidad de efluentes residuales, lo que en combinación con las características del suelo puede incrementar el carácter contaminante del sistema de producción (como es el caso del desplazamiento progresivo de la ganadería danesa hacia las regiones de suelos arenosos)”<sup>112</sup>.

Así, la región ha sufrido durante siglos, los efectos de una industria agroalimentaria tradicional con una alta carga de contaminación temporal, almazaras sobre todo, reforzada por la localización difusa de este tipo de establecimientos en el sistema de asentamientos. A esta contaminación urbana e industrial se ha unido otra, de carácter permanente, sobre puntos muy localizados, las grandes concentraciones urbanas y los enclaves industriales del modelo de desarrollo de los años sesenta y setenta. La consecuencia de todo ello es un bajo nivel de calidad de las aguas continentales y marítimas, y la existencia de tramos de cauces, acuíferos y aguas litorales donde la situación es crítica de forma casi permanente<sup>113</sup>.

---

<sup>112</sup> MORMONT, M.: *Op. Cit.* Págs. 227 y 228.

<sup>113</sup> Ejemplos de cauces en estado de contaminación constante han sido, lamentablemente, bastante usuales en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Ríos tan emblemáticos de esta región, como el Guadalquivir, han estado muy deteriorados ambientalmente hablando en varios de sus tramos, con excesiva frecuencia. “Los medios de comunicación andaluces difunden la noticia de un nuevo desastre ecológico: docenas de litros de sulfato de cobre, un herbicida utilizado en olivares convencionales, han ido a parar a la red de abastecimiento de agua de Baeza, causando la contaminación de la misma”.

CAMPO TEJEDOR, A. del. *Op. Cit.* Pág. 24.

La sobreexplotación de los acuíferos y su posterior salinización por intrusiones de agua de mar, el esquilmo de las arenas de playa, la contaminación de agua y atmósfera por la intensidad de productos químicos incorporados al ciclo de producción rápida, la cada vez más amplia gama de subproductos y residuos orgánicos e inorgánicos que no reciben un tratamiento adecuado y son difícilmente asimilados por el medio, la degradación de las condiciones higiénico-sanitarias de las poblaciones que habitan ciertas comarcas muy degradadas ambientalmente, todo ello contribuye a la baja calidad de vida en general.

“La integración europea y la política agrícola han conducido a una reducción drástica del empleo agrario, a riesgo de provocar abandonos masivos de tierras así como un despoblamiento rural importante, especialmente en las regiones más aisladas. El problema medioambiental de estas regiones no es tanto una cuestión de contaminaciones ligadas a una agricultura intensiva, como el mantenimiento de una utilización del territorio que garantice:

- un marco vital aceptable para las poblaciones,
- una protección del paisaje,
- una protección contra ciertos riesgos específicos (incendios forestales)
- una gestión del desarrollo rural que tenga en cuenta el medio ambiente para evitar que los grandes proyectos de desarrollo (turismo, embalses, infraestructuras, etc.) destruyan el entorno.

La cuestión consiste, sobre todo, en saber si existe una ordenación del territorio a escala europea, ordenación que tendría en cuenta la realización de funciones productivas suficientes para que estas regiones dispongan de una vía económica que asegure la ocupación del espacio”<sup>114</sup>.

Una generalización de conflictos no cerrados, que viene a poner de manifiesto el difícil entendimiento entre crecimiento económico y Medio Ambiente, máxime en zonas donde tanto un factor como el otro se encuentran en situaciones límite.

“El cálculo de costes y beneficios económicos no refleja toda la problemática ecológica de la agricultura. Los sistemas agrarios convencionales conllevan costes para la sociedad que son más difíciles de cuantificar monetariamente pero que repercuten sin duda en las arcas del presupuesto comunitario, estatal y autonómico. La reparación de los desastres ambientales, las costosas depuradoras que logran suministrar agua limpia de nitratos, el control de los residuos de plaguicidas en nuestros alimentos, la

<sup>114</sup> MORMONT, M.: *Op. Cit.* Págs. 230 y 231.



conservación y mejora de paisajes especialmente dañados, son sólo algunos de los costes sociales”<sup>115</sup>.

Las nuevas técnicas de no laboreo o dejar los residuos de la cosecha anterior sobre el terreno pueden favorecer el aprovechamiento del agua, que como vemos es un bien escaso, sobre todo en la Comunidad Autónoma andaluza, y que en muchos casos, su disponibilidad es todavía menor, por la abundante contaminación existente.

- “5. Las labores rompen a veces la continuidad de diversos tipos de canalizaciones que constituyen rutas preferenciales para el agua, como grietas, bioporos o macroporos en general. En este sentido son perjudiciales porque impiden o retrasan considerablemente la recarga hídrica del perfil del suelo.
6. Los sistemas de manejo que llevan aparejado el abandono de residuos sobre la superficie mejoran considerablemente el balance de agua en el suelo. Ésta es la razón del éxito a corto plazo de los sistemas de no laboreo o de laboreo de conservación en general.
7. El laboreo de conservación, a la larga, mejora las propiedades del suelo. Aumenta la actividad biológica y, en general, el contenido de materia orgánica. Su estructura también tiende a mejorar con el tiempo”<sup>116</sup>.

La erosión de los suelos<sup>117</sup> es, sin duda, otro de los problemas medioambientales centrales en cualquier parte del mundo, pero que se hace especialmente preocupante, en la Península Ibérica, por la constante pérdida de tierras, que se produce como consecuencia de las características orográficas y topográficas de sus superficies, a lo que colabora el régimen climatológico y la disposición tanto de los cultivos, como el aprovechamiento para la agricultura de tierras marginales, debido al escaso desarrollo socioeconómico de las zonas, donde, principalmente, se ubican.

“La importancia de la erosión en España es apreciable, debido principalmente al largo período estival, cálido y seco, que dificulta la presencia de

<sup>115</sup> CAMPO TEJEDOR, A. del: *Op. Cit.* Pág. 38.

<sup>116</sup> BERENGENA HERRERA, J.: “Efectos del laboreo sobre el contenido de agua en el suelo”. En *Agricultura de Conservación: Fundamentos Agronómicos, Medioambientales y Económicos*. Edición realizada por GARCÍA TORRES, L. y GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, P. Asociación Española de Laboreo de Conservación/Suelos Vivos. Córdoba. 1997. Pág. 71.

<sup>117</sup> Según Juan Vicente GIRÁLDEZ CERVERA, en su trabajo “La erosión del suelo”, publicado en la obra *Agricultura sostenible*, citada en la nota siguiente, “la erosión del suelo es un fenómeno complejo de degradación por el que los horizontes más superficiales del suelo son destrozados desplazándose sus fragmentos hacia cotas inferiores. Supone pues una doble acción de rotura de los agregados de partículas sólidas, y su exportación.

Es una especie de meteorización excesiva que no conduce a la formación del suelo sino a su destrucción. Por tanto los propios agentes meteorizantes, el agua, el viento, y los seres vivos, actúan como erosivos”.

una cubierta vegetal permanente sobre la superficie del suelo, y a la ocurrencia de lluvias torrenciales al término del verano con gran potencial erosivo. Sobre este panorama, agravado por algunos excesos en la práctica agrícola, se superponen los efectos de las fluctuaciones climáticas con rachas de años secos que minan la vegetación arbustiva y arbórea más resistente, y en los que las lluvias torrenciales repentinas son mucho más frecuentes”<sup>118</sup>.

También constituye un grave problema ambiental la contaminación de los suelos. Éstos son, con frecuencia, recipientes de algunos materiales, que no siempre están asociados a la producción agrícola, sino que las actividades industriales, principalmente, son las causantes de esta contaminación. En todo caso, se produce una degradación del Medio Ambiente, y en numerosas ocasiones, un perjuicio en los rendimientos de los cultivos que se siembran en estos suelos. Por lo tanto, aquí se observa una mutua interacción entre los aspectos ambientales y los agrarios. Los problemas planteados por la contaminación de los suelos españoles y andaluces no han sido graves hasta el último cuarto del siglo pasado, ya que ni la actividad industrial era muy intensa, ni las prácticas agrarias recibían aportes contaminantes externos de importancia.

“Las fuentes de contaminantes en el suelo son numerosas [...]

1. El aporte de elementos pesados. Estos elementos pesados pueden provenir de la actividad industrial, mediante depósitos sobre el suelo de materiales contaminantes [incluso la práctica agrícola [...]
2. El aporte de iones sulfato y amonio (Perzynski *et al.*, 1994). La llamada lluvia ácida [...]
3. El aporte excesivo de iones nitrato y fosfato procedente de los fertilizantes. La fertilización química con altas intensidades y sobre todo el aporte de los purines al suelo en forma de riego directo puede aportar diversas formas de nitrógeno [...]
4. La contaminación microbiana causada por las aguas de riego afectadas por los usos urbanos e industrial”<sup>119</sup>.

<sup>118</sup> GIRÁLDEZ CERVERA, J. V.: “La erosión del suelo”. En *Agricultura sostenible*. Edición coordinada por JIMÉNEZ DÍAZ, R. M. y LAMO DE ESPINOSA, J. AGROFUTURO LIFE y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1997. Pág. 103.

<sup>119</sup> GÓMEZ-MIGUEL, V.; TORCAL SAINZ, L. y ROQUERO DE LABURU, C.: “Los suelos mediterráneos”. En *Agricultura sostenible*. Edición coordinada por JIMÉNEZ DÍAZ, R. M. y LAMO DE ESPINOSA, J. AGROFUTURO LIFE y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1997. Págs. 89 y 91.



Fotografía 5. Desierto de Tabernas. Almería.

La erosión, en cualquier caso, no es un problema único, que pueda ser valorado de forma uniforme. Los procesos erosivos se asocian al menos a cuatro situaciones históricas y económicas diferentes que tienen, a su vez, diversas consecuencias desde el punto de vista económico y territorial:

- 1ª. El problema erosivo, en el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía, es el referido, por antonomasia, a la desertización del sureste. En estas áreas el proceso ha llegado a su fase terminal en determinadas zonas, que forman parte sustancial de la variedad física y ambiental de Andalucía, y amenaza con expandirse hacia entornos próximos de similares características de aridez climática, condiciones edáficas y usos del suelo. La recuperación del substrato edáfico, primero como sustentador de los procesos biológicos elementales y, después, como factor productivo, en el sureste árido es uno de los grandes retos ambientales de la Comunidad.

“La presencia conjunta de los factores adversos en diversas zonas de España nos ofrecen datos alarmantes del fenómeno erosión-desertificación. Por ejemplo, resulta dramático señalar que Andalucía, Murcia, la Comunidad Valenciana y el Pirineo Oriental acaparan el 70% de la erosión en nuestro país. [...]”

Podemos apreciar que prácticamente la mitad de la región de Murcia se encuentra en situación de erosión grave, lo que supone una amenaza real de desertización. Igualmente importantes son los casos de Andalucía, Madrid y Castilla-La Mancha, donde la gravedad en la degradación del suelo supera el 30% del territorio”<sup>120</sup>.

- 2<sup>a</sup>. La erosión, en las zonas de montaña<sup>121</sup>, como problema estrechamente ligado con la conservación del equilibrio hidrológico-forestal, especialmente importante en una región como Andalucía con unos recursos hídricos limitados. Los problemas erosivos se agravan, además, cuando afectan a cuencas alimentadoras de embalses, ya que éstas sufren un progresivo aterramiento, con merma de su capacidad de almacenamiento.
- 3<sup>a</sup>. La erosión en áreas de agricultura marginal es un proceso de naturaleza diferente al anterior, aún cuando pueda existir una cierta coincidencia geográfica en su aparición como problema. La transgresión, más allá de los límites marcados por criterios técnico-agronómicos y ambientales, de la frontera agrícola-forestal ha motivado la presencia de terrenos labrados sobre fuertes pendientes o en suelos de clara vocación forestal, terrenos que son, hoy día, áreas de erosión muy activa.

“Las labores pueden acelerar el proceso de erosión del suelo y como consecuencia facilitar su pérdida. Este riesgo ha ido aumentando a medida que la tecnología del laboreo ha avanzado y ha empleado maquinaria más potente. La agricultura tradicional introducía cambios relativamente leves que permitían a los ecosistemas adaptarse a la nueva situación. En los últimos cincuenta años las prácticas agrícolas y en particular el laboreo ha producido cambios importantes, ha hecho posible la utilización de suelos agrícolas considerados anteriormente como marginales, lo que ha generado situaciones completamente nuevas en los ecosistemas y una de sus consecuencias ha sido que la erosión ha aumentado hasta niveles considerables”<sup>122</sup>.

<sup>120</sup> AGUADO FRANCO, J. C. y COLLADO CUETO, L. A.: “El desierto avanza: la importancia de la acción humana en los fenómenos de erosión”. En *El campo y el medioambiente, un futuro en armonía*. Edición coordinada por CADENAS MARÍN, Alfredo. SOPEC Editorial, S. A. Madrid. 1997. Pág. 68.

<sup>121</sup> “La labranza del suelo en áreas de fuerte pendiente, acelera la erosión, disminuye su fertilidad, aumenta los costes de producción y destruye el paisaje”.

CROVETTO LAMARCA, C.: *Agricultura de conservación. El grano para el hombre, la paja para el suelo*. Eumedia, S. A. Madrid. 1999. Pág. 58.

<sup>122</sup> MARTÍNEZ RAYA, A. y FRANCIA MARTÍNEZ, J. R.: “Efecto de los sistemas de laboreo en la erosión y escorrentía”. En *Agricultura de Conservación: Fundamentos Agronómicos, Medioambientales y Económicos*. Edición al cuidado de GARCÍA TORRES, L. y GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, P. Asociación Española Laboreo de Conservación y Suelos Vivos. Madrid. 1997. Pág. 175.

- 4<sup>a</sup>. En concreto, en la región andaluza, son muy significativas las pérdidas de suelo en las fértiles campiñas interiores del Guadalquivir, aunque son fenómenos menos visibles y espectaculares que los anteriores, pero de consecuencias ambientales y económicas no inferiores. La erosión de estos suelos de la máxima calidad agrológica, motivada por prácticas agrícolas poco respetuosas con el Medio Ambiente, queda oculta por la rápida reposición de la capa edáfica a partir de la roca madre. Pero en el ciclo productivo actual, esta reposición sólo es posible con una creciente entrada de productos químicos fertilizantes, que, al ser arrastrados posteriormente, contribuyen, cada vez más, a la existencia de una contaminación, específica de origen agrario, de las aguas, estableciéndose un ciclo continuo de indudables consecuencias ambientales, que sólo podrá ser superado incidiendo en la mejora y adaptación de las prácticas agrícolas a los condicionantes físicos del medio; en definitiva, mediante la introducción de prácticas agrícolas respetuosas con el Medio Ambiente, como las que se incentivan con el Programa Agroambiental de la Unión Europea.

“La importancia de la erosión y la dificultad existente para recuperar el suelo perdido quedan reflejados en las cifras. [...] Los mapas de estados erosivos de nuestro país arrojan unas pérdidas medias por erosión hídrica del suelo de 25 Tm/Ha (con casos extremos de varios cientos de toneladas), mientras que las tasas anuales de formación de suelo oscilan entre las 2 y las 12 Tm/Ha anuales.

La cuenca (hidrológica) con mayores problemas es la del Guadalquivir, tanto en cifras absolutas (255 millones de toneladas anuales) como en volumen por hectárea (44 toneladas por hectárea y año)”<sup>123</sup>.

Por otro lado, en la Comunidad Autónoma de Andalucía existen determinadas áreas que presentan una especial conflictividad medioambiental, en relación con las actividades agrarias. Y ello es causado, bien por la concurrencia y magnitud de impactos negativos, bien por su carácter excepcional, requiriendo una atención pública especial, una vigilancia territorial y administrativa muy intensa y la concentración de cuantiosas inversiones<sup>124</sup> públicas.

<sup>123</sup> AGUADO FRANCO, J. C. y COLLADO CUETO, L. A.: *Op. Cit.* Págs. 68 y 69.

<sup>124</sup> Un caso que requirió la inversión de cuantiosas sumas de dinero y esfuerzo, por su gran repercusión medioambiental fue el desastre de la rotura de la balsa de decantación en la mina propiedad de Boliden Apirsa, S. L., en el término municipal de Aznalcóllar, en la provincia de Sevilla, ocurrido el 25 de abril de 1998. El suceso, además de las implicaciones para las actividades agropecuarias de la zona afectada, puso en serio peligro ambiental el Parque Nacional de Doñana y todo su entorno. El Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, en su reunión correspondiente al 2 de junio de 1998, acordó la iniciación de los trámites previos para la aprobación del anteproyecto de ley de concesión de un crédito extraordinario, por importe de hasta 8.000 millones de pesetas, con objeto de financiar las actuaciones derivadas de la rotura de la balsa de decantación de residuos de la mina. Además, se pusieron en marcha diversas iniciativas legislativas con el fin de articular

Como ejemplo, Doñana y su entorno es un área que responde claramente a la anterior casuística. Es evidente, que este espacio natural es el más representativo por su singularidad y extensión dentro de la región. Pero también, dada su naturaleza, es extremadamente frágil, tributario de condiciones ambientales externas y siempre dependientes de un difícil equilibrio hídrico que es punto de partida de su potencial ecológico. A este respecto, Doñana se localiza sobre una de las zonas más dinámicas, desde la perspectiva económica, de la región: el noroeste de la provincia de Cádiz, el Bajo Guadalquivir y, principalmente, la costa oriental de Huelva, envuelven al espacio natural con usos y actividades económicas nuevas, superpuestas a los aprovechamientos tradicionales, de gran capacidad de transformación del medio físico circundante: regadíos, agricultura intensiva y bajo plástico, turismo litoral, acuicultura, etcétera.

“El desarrollo local del área de Doñana no es un proceso cerrado en sí mismo, sino que, por el contrario, desde las posibilidades internas trata de insertarse en el mercado global y para ello cuenta con fortalezas y oportunidades que, bien aprovechadas, fundamentan el desarrollo.

1. Amplios espacios anfibios y forestales de alto valor natural y paisajístico, con ecosistemas muy relevantes para el turismo rural y ecológico.
2. Condiciones naturales óptimas para el turismo de playa: temperatura, luminosidad, arenas blancas.
3. Importancia y proyección del sector de la construcción.
4. Posibilidades de los recursos humanos en las actividades forestales.
5. Recursos energéticos –gas natural–”<sup>125</sup>.

En estas condiciones, las cuestiones relativas a la conservación y el desarrollo, se han planteado, en este ámbito, con especial fuerza, en los últimos años. La relación entre Doñana y su entorno ha pasado por muy diferentes fases, como espacio a colonizar, como espacio de lujo al que se le puede sacar una rentabilidad social y política, como causa de compensación económica y territorial para los habitantes del entorno. En cualquiera de las anteriores concepciones es común una interpretación de fondo: la existencia de valores naturales excepcionales en este espacio físico se entendía como una rémora o lacra para el desarrollo económico de su comarca, como ya se ha visto; por lo tanto, el esquema de actuación ha sido el clásico ante este tipo de territorios, o bien debe colonizarse, o bien la población

---

un plan de actuaciones para retirar los lodos vertidos, garantizar la salud de las personas, proteger los bienes afectados por el desastre y regenerar la zona.

<sup>125</sup> FEDERACIÓN ONUBENSE DE EMPRESARIOS y RED ANDALUZA DE SERVICIOS AVANZADOS A LAS EMPRESAS: *La apuesta por el desarrollo local*. Edición coordinada por MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, J. A. Caja Rural de Huelva y Federación Onubense de Empresarios. Huelva. 1998. Pág. 64.

del entorno debe ser indemnizada<sup>126</sup>. Detrás de estos planteamientos se esconde, obviamente, una manera de enfocar los problemas, demasiado simplista, del desarrollo económico y la conservación de la naturaleza como términos excluyentes y contrapuestos.

“El conocimiento científico y técnico acumulado por la humanidad es actualmente muy extenso respecto a la organización y funcionamiento de la biosfera y a su capacidad para sostener el desarrollo económico. Hoy constituye un reto aplicar sensatamente este conocimiento.

La Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) contempla el área de formación dentro de su programa de colaboración con Iberoamérica en materia de medio ambiente. Constituyen objetivos abordables el desarrollo rural, con las nuevas perspectivas que puede ofrecer el mercado para artículos de calidad, habitualmente producidos por sistemas tradicionales; el manejo de los espacios naturales protegidos y la extrapolabilidad de la idea de protección a otras áreas, con especial atención a la viabilidad de las políticas ambientales. [...] La base de la eficiencia, desarrollo y seguimiento de estos programas radica en la formación científica, técnica y humanística de grupos competentes de profesionales y también en la educación ambien-

<sup>126</sup> “El ámbito de Doñana comprende los municipios de Almonte e Hinojos, con 117.902 Has. y 20.752 habitantes, [...] con ecosistemas interesantísimos donde prima la biodiversidad. Esta última circunstancia ha condicionado y determina actualmente las perspectivas de desarrollo y futuro, que pasan por las estrategias a seguir en el Parque Nacional de Doñana y en el Parque Natural de Doñana. Sin embargo, desde mediados de los setenta existe un conflicto latente entre ‘conservadurismo y desarrollismo’, ya que en el área confluyen importantes paradigmas del desarrollo local: turismo de playa, rural y ecológico, un potente sector de la construcción, agricultura tradicional con vinos y aceites, y nueva agricultura con hortalizas y frutales”.

*Ibid.* Pág. 63.

Además, hay que citar la reciente declaración de los tradicionales pinares de la zona como ecológicos a instancias del Ayuntamiento de Almonte. En el artículo 2 del Decreto 2.412/1969, de 16 de octubre, de creación del Parque Nacional de Doñana se puede leer: “el Gobierno a través de los Servicios competentes, adoptará las medidas y disposiciones precisas para procurar que los terrenos integrados en el Parque Nacional de Doñana se conserven en un estado igual o similar al que tuvieron en la actualidad, con el fin de que las generaciones presentes y futuras puedan utilizarlos como fuente natural de enseñanza y como testimonio de admiración y respeto del hombre hacia la Naturaleza”.

También en el primer Parque Nacional declarado en el mundo, Yellowstone, se plantearon cuestiones en torno a la controversia entre conservación y explotación de sus recursos. En 1872, dos meses después de la creación del Parque, el Secretario de Interior de los Estados Unidos, en cuyo departamento se había incardinado la gestión de los asuntos relativos al mismo, nombró al primer Superintendente (por cierto, un cargo no retribuido, por entonces), Nathaniel P. Langford, uno de los líderes de la expedición Langford-Washburn-Doane, que impulsó ante el Congreso la declaración de la reserva. Langford era de la opinión de que el Gobierno tenía la obligación de proveer gratuitamente los medios para que el público en general pudiera disfrutar del magnífico escenario natural, sin tener que recurrir a la inversión privada, que lógicamente exigiría, a cambio, contraprestaciones por medio de la explotación directa de dichas inversiones. Sin embargo, el propio Gobierno no estaba dispuesto a que Yellowstone supusiera un coste para las arcas públicas. Además, por otro lado estaba la presión de los empresarios que veían una gran oportunidad de negocio en la explotación del Parque, tanto en el sector turístico, como, sobre todo en aquel momento, en el sanitario. Incluso algunos estaban ya asentados, que se habían adelantado a la declaración del Acta Orgánica de marzo de 1872, creándolo oficialmente. CULPIN, M. S.: *“For the Benefit and Enjoyment of the People”: A History of the Concession Development in Yellowstone National Park 1872-1966*. National Park Service, Yellowstone Center for Resources. Yellowstone National Park. 2003.



tal de la sociedad receptora, muy diversa en sus condicionantes culturales y socioeconómicos.

De la propia filosofía de la AECI y del apoyo conceptual que supusieron para ella las recomendaciones de la Conferencia de Río de Janeiro de 1992 surgió la iniciativa de realizar en 1993 y 1994 un curso-seminario basado en la dualidad gestión ambiental del desarrollo-conservación de la biodiversidad”<sup>127</sup>.

Las últimas iniciativas de planificación rompen, por primera vez, al menos, como planteamiento, la tradicional dicotomía. Se entiende que el desarrollo económico y social de la comarca de Doñana es inseparable de la existencia del espacio natural, el cual no debe entenderse como un elemento externo o ajeno al modelo de desarrollo, sino que debe ser integrado en el mismo, e incluso, al entender de algunos actores, que intervienen en ese territorio, el eje central. La integración de Doñana en su entorno comarcal dentro de un modelo común económico y territorial es el objetivo que se plantea.

“En la actualidad la conservación de la naturaleza equivale al uso sensato de sus recursos. [...] La diversidad biológica representa un buen indicador de la gestión de los recursos naturales del planeta. Los ecólogos consideran que la diversidad es el resultado de un proceso histórico donde han ocurrido sucesivos condicionantes naturales y culturales, y también un excelente indicador de los cambios que el desarrollo provoca en la biosfera.

Muchas facetas del conocimiento de la biodiversidad, así como su conservación y aprovechamiento, han estado históricamente ligadas al medio rural. La dependencia entre estos aspectos ha sido desigual en distintas épocas, pero ha estado siempre unida al hecho de que los usos tradicionales de las diferentes civilizaciones han considerado a los recursos naturales de una manera racional y equilibrada. Hoy ese uso es desproporcionado en su capacidad de explotación y destrucción, suponiendo el esquilamiento y la grave transformación de una buena parte del planeta. [...] Sólo en las últimas décadas han llegado a plantearse verdaderas estrategias al respecto, incluyéndose compromisos internacionales para diseñar caminos que encuentren respuestas a estos desequilibrios ambientales provocados por la humanidad”<sup>128</sup>.

<sup>127</sup> AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL y CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Diversidad biológica y cultura rural en la gestión ambiental del desarrollo*. Edición coordinada por DÍAZ PINEDA, F.; MIGUEL, J. M. de y CASADO, M. A. MultiMedia Ambiental, S. L. y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1998. Pág. 7.

<sup>128</sup> *Ibid.* Págs. 8 y 9.



No obstante, esta pretendida integración va a encontrar serias dificultades, como la persistencia de intereses contrapuestos, los problemas de seguimiento y control de la planificación comarcal y, quizás aún más importante, el esfuerzo cultural y pedagógico para la transformación de mentalidades muy afianzadas en mantener concepciones interesadas sobre el contenido último del crecimiento económico, el desarrollo social y la conservación de la naturaleza.

“El conocimiento y la valoración de los recursos internos son los principales fundamentos del desarrollo local. Éste debe plantearse como un proceso que aproveche las sinergias y movilice un potencial endógeno compuesto por los recursos humanos, las infraestructuras, la organización social, las posibilidades financieras, el patrimonio natural y cultural y la capacidad de procesar y utilizar la información”<sup>129</sup>.

“La reflexión económica, sobre las cuestiones ambientales, se puede realizar de dos formas: una, valorando las externalidades ambientales, mediante imputaciones razonables, para someterlas al enfoque coste-beneficio propio de la economía ordinaria. Otra, aplicando sobre ella el aparato conceptual de las ciencias de la naturaleza, que razonan desde la perspectiva de los propios recursos: analizando los *residuos*, las pérdidas en los procesos y reflexionando sobre la estabilidad de éstos. Ambos caminos deben complementarse”<sup>130</sup>.

De cualquier manera, puntualmente, el conflicto que ha suscitado la mayor polémica en la zona, ha ocurrido con motivo de la presentación del proyecto de creación de un nuevo núcleo turístico (Costa Doñana), que vino a reavivar el debate sobre el modelo de desarrollo turístico del entorno del Parque Nacional y, concretamente, sobre la incidencia de este nuevo desarrollo en los recursos hídricos subterráneos. El excesivo dimensionamiento del Plan de regadío Almonte-Marismas, sostenido por la extracción de agua del acuífero nº 27, que suministra a toda la comarca, obligó a replantear la transformación de la zona regable y a controlar los caudales consumidos, iniciándose, desde ese momento, la discusión sobre la capacidad y grado de recarga del acuífero de la marisma. De la misma manera, la implantación de un crecimiento turístico caracterizado por la falta de ordenación y por la imprevisión de las infraestructuras básicas de saneamiento, hicieron que se consolidara un modelo poco cualificado y con un evidente impacto negativo sobre el medio físico.

---

<sup>129</sup> FEDERACIÓN ONUBENSE DE EMPRESARIOS y RED ANDALUZA DE SERVICIOS AVANZADOS A LAS EMPRESAS: *Op. Cit.* Pág. 16.

<sup>130</sup> LÓPEZ GÁLVEZ, J.; MOLINA MORALES, A.; JAÉN GARCÍA, M. y SALAZAR MATO, J. E.: *Análisis Económico y Ambiental en Agronomía*. Analistas Económicos de Andalucía. Málaga. 2000. Pág. 22.



Fotografía 6. Invernaderos. Campo de Dalías.

Otro caso, que recogemos en esta investigación, es el de la Comarca del Campo de Dalías, en el otro extremo geográfico de Andalucía, dentro de la provincia de Almería, aunque partiendo de consideraciones completamente diferentes a las del caso anterior. El poniente almeriense es más bien un área de conflicto ambiental permanente durante los últimos decenios, que han correspondido a la radical transformación del espacio, para acoger una agricultura con sistemas de producción extremadamente intensivos, como los invernaderos, cultivos bajo plástico y con unas orientaciones comerciales, principalmente, exportadoras. Ello ha dado lugar a un evidente crecimiento de las rentas agrarias en la comarca, y de la actividad económica, hasta situarse en el nivel superior de toda la región. “Las zonas marginales, como eran la mayoría de las del sureste español, hoy ocupadas por invernaderos, han conseguido un gran desarrollo económico. Esta situación ha generado la proliferación de nuevas superficies de riego que están poniendo en peligro la continuidad del sistema”<sup>131</sup>. Sin embargo, este proceso de cambio acelerado ha originado, a su vez, unos costes sociales y medioambientales de enorme magnitud, de tal manera que están invalidando en la práctica los resultados económicos del modelo espontáneo de crecimiento de las últimas décadas.

<sup>131</sup> *Ibidem*. Pág. 72.

“Un uso tan intensivo y depredador del suelo como el que ha impuesto la agricultura de invernadero, en el sureste español, reclama una política de ordenación del territorio y un cuidado del paisaje mucho más estrictos que los actuales. Y no sólo para compatibilizar con la estética y habitabilidad más elemental, sino por problemas de índole técnica en relación con la salubridad y productividad del propio sistema de cultivo”<sup>132</sup>.

La escasez de agua y su salinización por intrusiones marinas, junto con la contaminación de los acuíferos y de la atmósfera por el uso excesivo de productos químicos, como fertilizantes, herbicidas, fitosanitarios, para acelerar el proceso de producción agrícola; la amplia gama de residuos orgánicos e inorgánicos, que no reciben los tratamientos de reciclaje adecuados, afectan, especialmente, a esta comarca almeriense.

“La expansión de la superficie de invernadero, a pesar de su mayor rendimiento en el uso del agua, está aumentando la demanda hídrica absoluta de este tipo de agricultura. Además, con el desarrollo económico de la zona, aumenta necesariamente la demanda de agua de abastecimiento para usos urbano, turístico e industrial. Todo ello está ocasionando problemas acusados de descenso del nivel de los pozos con problemas, en algunos casos, de intrusión marina como los detectados, a principios de los 80 en el Campo de Dalías, por el Instituto Geológico y Minero de España (IGME), hoy Instituto Tecnológico y Geominero (ITGE), apareciendo una legislación abundante desde entonces que ha pretendido regular la gestión del agua”<sup>133</sup>.

Además, a los citados excesos se une, con un resultado posiblemente dramático para la salud humana, la utilización de plaguicidas de manera masiva e incluso, en algunas ocasiones, de productos altamente tóxicos que, o bien en su almacenamiento, o en su uso, han planteado problemas sanitarios para la población, motivo por el cual se han impuesto varias sanciones a empresas de la comarca. En cuanto al problema del agua, debemos resaltar el hecho de que, por primera vez en Andalucía, se ha constituido un jurado de aguas para gestionar el uso de los recursos provenientes del pantano de Beninar en el Campo de Dalías<sup>134</sup>. Aparte de este hecho, que se puede calificar de avance dentro de la difícil situación por la que atraviesa la comarca, se puede señalar otra circunstancia significativa, que sin duda, va a colaborar

<sup>132</sup> *Ibidem*. Pág. 76.

<sup>133</sup> *Ibidem*. Pág. 72.

<sup>134</sup> Para profundizar en el estudio del aprovechamiento y la utilización de los recursos comunes en distintos lugares del mundo, se puede consultar la obra de OSTROM, Elinor: *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Actions. Political Economy of Institutions and Decisions*. Cambridge University Press. 1994. 1990 First Publication.



Fotografía 7. Invernaderos de El Ejido.

a resolver alguno de los problemas a los que se enfrenta la situación agrícola en el poniente almeriense y que, posteriormente, puede extenderse a otras zonas donde se presenten problemáticas similares. Nos estamos refiriendo al conocido caso del enarenado almeriense, un tipo de cultivo que evita que las raíces profundicen en el suelo, impidiendo la captación de las aguas salinas.

“La tierra no tiene la función clásica de acumuladora de agua y elementos nutritivos, para lo que es necesario que las raíces puedan penetrar y por consiguiente que tenga una buena aireación. Su función es fundamentalmente física, dificultando los movimientos de las aguas verticales. Al evitar los movimientos de aguas ascendentes se impiden que suban aguas del subsuelo cargadas de sales, lo que permite cultivar sobre terrenos salobres. Este último aspecto es particularmente importante en las zonas costeras, que es precisamente donde el sistema se ha desarrollado en un principio”<sup>135</sup>.

El caso de Dalías es, además, significativo a escala regional, por cuanto no constituye algo aislado o excepcional, sino que en él podemos tener el modelo, que,

<sup>135</sup> CÁNOVAS FERNÁNDEZ, A. F.; HILGERS, M.; JIMÉNEZ MEJÍAS, F.; MENDIZÁBAL VILLALBA, M. y SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, F: *Tratado de Agricultura Ecológica*. Instituto de Estudios Almerienses. Almería. 1993. Pág. 60.

potencialmente, puede reproducirse sobre una buena parte del territorio andaluz. Circunstancias similares se están experimentando en la mayor parte del litoral. Baste citar como ejemplo, los casos de la costa onubense, con términos municipales, como Lepe, Cartaya, Moguer, Palos de la Frontera o Almonte, donde la prosperidad de este tipo de agricultura sólo se ve lastrada por las negativas consecuencias medioambientales.

“La agricultura que tratamos, ha introducido nuevas técnicas agrícolas: fertirrigación y plásticos, que han tenido como consecuencia la producción ‘forzada’ y el cambio de los paisajes agrarios. Los nuevos paisajes agrarios se caracterizan por pertenecer a una agricultura intensiva y de regadío, frente a los tradicionales, que pertenecen a una agricultura extensiva y de secano. Al mismo tiempo, los nuevos paisajes agrarios lo conforman los acolchados de suelos, los pequeños invernaderos (túneles), y los plásticos que recubren los desniveles del terreno allí donde existe el peligro de erosión de los suelos.

### 3. Consecuencias (negativas) de La Nueva Agricultura.

Deforestación incontrolada en las zonas litorales, tradicionalmente calificadas de suelos marginales y poco codiciados. Ello podría llevar, tanto a corto como a largo plazo, a peligros ecológicos y, por supuesto, a la destrucción y erosión de los suelos”<sup>136</sup>.

En condiciones parecidas se puede citar, en otras zonas de Andalucía, el Valle del Guadalquivir, donde se expande, a gran ritmo, esta misma actividad productiva, con una agricultura intensiva y modernizada.

“Las buenas características físicas del Valle del Guadalquivir, las favorables condiciones climáticas, la presencia de riego y una estructura de las explotaciones agrícolas con un importante peso de las de mediana o gran dimensión y eficiente gestión empresarial, han hecho de esta unidad territorial una de las zonas agrícolas más ricas y más productivas de España y con mayor potencial, en la que el sector agrario constituye un fuerte pilar de la actividad económica. La dedicación de la gran mayoría de las explotaciones es agrícola, con una elevada participación de cultivos en regadío. Las principales orientaciones productivas son el regadío extensivo o semi-intensivo y la fruticultura. A estos cultivos hay que agregar el arroz, cultivado en el último tramo del Valle del Guadalquivir sobre las antiguas marismas, que constituye él sólo un sistema específico y muy especializado.

<sup>136</sup> MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, Juan A.: *La nueva agricultura onubense. Protagonismo agrario del municipio de Moguer*. Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Sevilla. Sevilla. 1996. Págs. 152, 153 y 154.



Fotografía 8. Campos de arroz. Aznalcázar.

La presencia de regadío aparece inequívocamente ligada al grado de dinamismo económico y desarrollo que determina la inclusión de los sistemas agrarios en uno u otro de los grupos, [...] alcanzando niveles muy altos en el Valle del Guadalquivir. [...] Presenta, sin embargo, algunos problemas medioambientales. Los principales son la eliminación de los plásticos utilizados para el cultivo del algodón, el deterioro de la calidad del agua, así como su elevado consumo en los regadíos del valle<sup>137</sup>.

Lógicamente, las oportunidades de renta y empleo, que se asocian a estos modelos agrarios no deben ser desaprovechadas, pero, asimismo, es necesario ordenar y dimensionar adecuadamente esta expansión para evitar los impactos ambientales, que, en definitiva, no hacen más que señalar límites objetivos a un cierto tipo de entendimiento del crecimiento de las economías desarrolladas. Para ello el Programa de Medidas Agroambientales de la Unión Europea provee unos recursos que bien utilizados, pueden servir para reorientar las producciones agrícolas de estas comarcas, de manera que se impidan las nefastas consecuencias medioambientales.

---

<sup>137</sup> CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Plan de Modernización de la Agricultura Andaluza. 2000-2006*. Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Jaén. 2000. Págs. 57, 60 y 61.



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

Buena parte de la agricultura que hoy consideramos marginal, fue sostenible mientras los retornos que producían eran del mismo orden que los promedios regionales, pero dejó de serlo cuando el nivel de vida general comenzó a subir, por más que en la mayoría de los casos, la productividad biológica se mantenía. En ocasiones, existen también razones culturales o políticas que determinan caídas de precios para ciertos productos y comprometen la sostenibilidad de los sistemas agrarios que se basan en ellos. Basta citar el caso del olivar con la depreciación del aceite de oliva en las pasadas décadas, o del viñedo ante la Política Agraria Comunitaria de la Unión Europea”<sup>138</sup>.

### 2.3. Planificación integral e investigación: dos pilares del desarrollo sostenible.

Para que pueda lograrse la reorientación de las producciones en las comarcas con crisis ambiental, acorde con el mantenimiento del medio en condiciones sostenibles, es preciso que se den dos condicionantes previos. En primer lugar, el nuevo modelo de desarrollo debe venir corregido y definido por una potente planificación pública de carácter integral, donde se tomen en consideración las consecuencias de planteamientos parciales, y se aprovechen los instrumentos, que la pertenencia de España a una comunidad de países, como la Unión Europea pueda ofrecer; de la misma manera que en determinados momentos se pueden perjudicar intereses nacionales, ésta es una oportunidad para aprovechar las ventajas de una acción comunitaria<sup>139</sup>. Es decir, es necesario superar visiones exclusivamente

<sup>138</sup> PUIGDEFÁBREGAS, Juan: “Variabilidad climática y sus consecuencias sobre la sostenibilidad de los sistemas agrarios”. En *Agricultura sostenible*. Edición coordinada por JIMÉNEZ DÍAZ, R. M. y LAMO DE ESPINOSA, J. AGROFUTURO LIFE y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1997. Págs. 48 y 49.

<sup>139</sup> Un ejemplo lo constituyen las ayudas de la Unión Europea al olivar andaluz, lo que permite la continuidad de muchas de las explotaciones que radican en la Comunidad Autónoma. “El sistema productivo del olivar se encuentra asentado en la subbética, en las hoyas y vegas del surco intrabético y en las sierras de Segura, Cazorla y las Villas, zonas con una altitud media, topografía ondulada, algunas veces con fuertes pendientes que complican en ocasiones la práctica de la agricultura. [...] La edad de los agricultores suele ser bastante avanzada. Una característica común de la amplia zona de olivar es el paro estructural que la caracteriza, suponiendo en algunas áreas alrededor de la mitad de su población activa. Esta zona recibe por parte de la UE importantes

sectoriales sobre los procesos de desarrollo, de manera que pueda aplicarse y desplegarse sobre todas las escalas territoriales significativas, regionales, comarcales y locales, la planificación integral<sup>140</sup>. En segundo lugar, que las estrategias de desarrollo, en todos estos ámbitos, incorporen el Medio Ambiente como punto de partida del análisis y como objetivo concreto del avance de la sociedad.

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

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

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

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

- Mejora de la calidad de vida en el espacio rural.
- Regeneración y dinamización del tejido socioeconómico del medio rural.
- Mantenimiento de la población en el medio.
- Protección medioambiental.
- Creación de empleo estable mediante la especialización y diversificación de la actividad económica”<sup>141</sup>.

---

ayudas económicas a través de la subvención a la producción olivarera. Esas ayudas han desempeñado un importante papel en la mejora productiva de la zona; han inducido un importante cambio de mentalidad entre los agricultores, contribuyendo a introducir el concepto de calidad a lo largo de toda la cadena de producción y transformación; las ayudas han desencadenado un interesante proceso entre las almazaras productoras por entrar en el segmento de venta de aceite de oliva virgen, y han dinamizado toda la economía de este territorio”.

CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Op. Cit.* Págs. 62 y 63.

<sup>140</sup> “El mantenimiento de la actividad y del empleo en el medio rural exige una acción fundamental de modernización de la agricultura que debe estructurarse a través de la planificación. Asimismo, impulsar acciones de diversificación económica en un nuevo concepto de ruralidad que debe permitir salvaguardar, valorar y remunerar el papel multifuncional de la agricultura y del desarrollo rural y, en particular, su aportación a la cohesión, la diversidad, el medioambiente, la seguridad alimentaria, y la creación de valor”.

*Ibid.* Pág. 162.

<sup>141</sup> CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Guía de Desarrollo Rural*. Edición coordinada por COBACHO VARGAS, M. A.; GUZMÁN GUERRERO, M. y MARTÍNEZ NAVARRO, E. Empresa Pública para el Desarrollo Agrario y Pesquero de Andalucía, S. A. y Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Córdoba. 2000. Pág. 2 (Introducción).



En caso contrario, desatender o infravalorar los asuntos medioambientales, no conseguirá otra cosa que reproducir los costes sociales de otras etapas recientes de expansión que se han vivido, y que siguen siendo perceptibles, tanto en España como en Andalucía, y que los modelos negativos que hemos expuesto más arriba sigan proliferando en otros puntos de nuestra geografía. Se desaprovecharía la oportunidad de convertir el mero crecimiento económico en un auténtico desarrollo integral, añadido a no obtener beneficio de las ayudas y subvenciones que la Unión Europea dispone para los agricultores que opten por una agricultura y ganadería respetuosa con el Medio Ambiente. Además, el desarrollo integral debe hacer frente a un triple desafío, a saber:

- Mantener y potenciar las ventajas que ofrecen los recursos naturales, vinculados a sectores claves para su desarrollo económico, agricultura y turismo, principalmente, pero también, minería, acuicultura, o energías no convencionales<sup>142</sup>.
- Mejorar los procesos tecnológicos y fomentar la innovación en los sectores económicos directamente relacionados con la explotación de los recursos naturales, así como resolver los problemas estructurales ligados a las formas de apropiación social, y sistemas de producción que impiden poner en valor, plenamente, estas potencialidades.

“La revolución tecnológica, las técnicas de información y la concepción neoliberal de las relaciones sociales y productivas han vaciado de contenidos la planificación estatal e incluso regional. (Se entiende una planificación rígida que no tenga en cuenta las particularidades de cada espacio a escala local, lo que es posible en virtud de las nuevas tecnologías y de los actuales sistemas de información). El modelo de desarrollo que emerge apuesta por sociedades flexibles y economías adaptables a las nuevas circunstancias de la producción, donde el territorio constituye un factor mensurable en el, cada vez, más pequeño mundo, la aldea global. Las nuevas tecnologías de Sistemas de Información Geográfica asignan a cada espacio un contenido para valorar y, así, la información se convierte en clave para

---

<sup>142</sup> “El incremento de la sensibilidad medioambiental aconseja fomentar métodos de producción de bajo impacto, diversificando las funciones de la agricultura hacia actividades forestales, fomentando nuevas producciones agrícolas para usos no alimentarios, usando más racionalmente los medios de producción, disminuyendo el uso de pesticidas, etc.

Paralelamente, la conservación y gestión del paisaje y el aprovechamiento de los medios de producción tradicionales constituyen nuevas demandas a las zonas rurales por parte de una sociedad que aprecia las características naturales que estas zonas ofrecen”.

*Ibid.* Pág. 1 (Introducción).

El desarrollo de las energías no convencionales está teniendo un continuo impulso desde las Administraciones Públicas. Se pueden citar las continuas autorizaciones de parques de energía eólica en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, en muchos puntos de la Comunidad Autónoma.

el desarrollo. [...] En este ámbito, el desarrollo local debe adecuarse a unas estructuras productivas en retroceso que tienen en el medio natural importantes fuentes de recursos para impulsar la explotación forestal y ganadera, la agricultura ecológica, la minería, actividades artesanales y turísticas, etc., en definitiva, un notable potencial que sólo puede ser movilizado por agentes locales preocupados por mantener el tejido económico-social de su medio rural”<sup>143</sup>.

- Quebrar, definitivamente, el modelo de formación social periférico y asistencial, poniendo en juego la capacidad endógena de desarrollo regional, en términos compatibles con el mantenimiento de los equilibrios con el Medio Ambiente.

“La ampliación del espacio económico dejó muy pronto a áreas y regiones fuera del juego de la competitividad. La solidaridad europea creó **organismos e instrumentos de desarrollo, impuestos desde arriba**.

La provincia de Huelva, como espacio periférico y deprimido se puede beneficiar de notables medidas de acompañamiento de la Unión Europea, especialmente de las destinadas a combatir el paro. [...] Desde el gobierno central el **Centro de Desarrollo Tecnológico e Industrial** facilita créditos privilegiados para la pequeña y mediana empresa. [...] Sin embargo, a pesar de la diversidad de programas, el desarrollo local no está garantizado por ellos. **Los programas son medidas de acompañamiento y no pueden sustituir las iniciativas empresariales o sociales** (de carácter endógeno). Los Marcos de apoyo no deben convertirse en la única vía de dinamización productiva, si no se quiere perpetuar un desarrollo asistido, cuyos horizontes terminan con el período de subvención. [...] Todas las personas y organismos que se radican en un municipio pueden ser agentes del desarrollo local”<sup>144</sup>.

A la hora de integrar las cuestiones relativas al Medio Ambiente en los procesos de intervención sectorial es conveniente tener en cuenta varias recomendaciones. Por lo que respecta a las causas que más directamente influyen en la puesta en riesgo de especies animales y vegetales, como ejemplo de los muchos que sería posible mencionar, se pueden enumerar las siguientes:

<sup>143</sup> FEDERACIÓN ONUBENSE DE EMPRESARIOS y RED ANDALUZA DE SERVICIOS AVANZADOS A LAS EMPRESAS: *Op. Cit.* Págs. 15 y 52.

<sup>144</sup> *Ibid.* Págs. 17 y 19.

- 1<sup>a</sup>. La eliminación o transformación de los hábitats de las especies, que puede venir originada por diferentes actuaciones sobre el medio físico como la deforestación, la desecación de zonas húmedas, la urbanización, el aprovechamiento agrícola de tierras marginales, sólo aptas para monte o las distintas formas de contaminación.
- 2<sup>a</sup>. La sobreexplotación, por razones económicas o simplemente ociosas, que suele agravarse por la escasez de individuos, por ejemplo en el caso de especies con características valiosas, coleccionismo, la práctica abusiva de la caza o de la pesca, o la recolección de ciertas especies vegetales que son endémicas de ciertas regiones o cuya existencia es especialmente poco abundante.
- 3<sup>a</sup>. La introducción incontrolada de especies exóticas que, o bien pueden llegar a convertirse en plagas, o bien pueden provocar alteraciones en las relaciones internas de los ecosistemas, desplazando, en algunos casos, a especies autóctonas.
- 4<sup>a</sup>. La selección artificial de variedades de determinadas especies, que conlleva la paulatina desaparición de otras, por el empleo poco consciente de las modernas técnicas, que proporciona la biogenética. En el terreno agrícola se tiende a utilizar este método para la obtención de nuevas especies con el propósito de acortar su ciclo de producción, hacerlas resistentes a ciertas plagas o aumentar la productividad de las plantas.

Como otra de las políticas de intervención cuyos programas parten de criterios territoriales y no se circunscriben a una gestión de carácter sectorial, deben destacarse los instrumentos derivados de la Ley de Agricultura de Montaña de junio de 1982<sup>145</sup>, o sea los Programas de Ordenación y Promoción de las mismas<sup>146</sup>. La

<sup>145</sup> La Ley de Agricultura de Montaña de 30 junio de 1982, fue publicada en el BOE núm. 164, de 10 de julio de 1982.

<sup>146</sup> El Reglamento C.E.E. 1.257/1999, del Consejo de 17 de mayo, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (F.E.O.G.A.), y por el que se modifican y derogan determinados Reglamentos, incluye entre sus objetivos la consideración especial de las zonas desfavorecidas y con restricciones ambientales, como es el caso de las comarcas montañosas. La *Guía de Desarrollo Rural* de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, en su apartado dedicado al sector agrario andaluz, dice que "los agricultores de las zonas desfavorecidas podrán recibir indemnizaciones compensatorias por hectárea de tierra agraria, siempre que se comprometan a proseguir su actividad agrícola en la zona al menos 5 años desde que se reciba la primera indemnización. La ayuda a las zonas desfavorecidas y a las zonas con limitaciones medioambientales específicas contribuirá a la consecución de los objetivos siguientes:

- Compensación a las zonas con desventajas naturales.
- Asegurar un uso continuado de las tierras agrarias.
- Conservar el campo.
- Mantener y fomentar sistemas agrarios sostenibles con especial consideración a las exigencias medioambientales.
- Compensación para las zonas con limitaciones medioambientales específicas.
- Garantizar la salvaguardia del medio ambiente y seguridad de la explotación en zonas con limitaciones medioambientales específicas.

incidencia potencial de tales instrumentos se refiere, globalmente, a la posibilidad de elaborar programas de desarrollo integral, en unos ámbitos territoriales caracterizados por los procesos de recesión de las actividades económicas tradicionales y, consiguientemente, afectados por la regresión demográfica y la desarticulación territorial interna y externa. Esta Ley, establecía como paso previo para su aplicación, la elaboración de una predelimitación de las zonas de agricultura de montaña de la región atendiendo a criterios orográficos y topográficos. Sobre estos criterios se han realizado diversas delimitaciones en la Comunidad Autónoma de Andalucía, desprendiéndose de las mismas, la importancia cuantitativa de estas zonas en la región. Uno de los objetivos primordiales de la Ley de Agricultura de Montaña era la elaboración de Programas de Ordenación y Promoción en ámbitos comarcales. Ya en el año 1985, el Instituto Andaluz para la Reforma Agraria<sup>147</sup> procedió a realizar los llamados Estudios de Información de Base, que constituían un paso previo para los Programas de Ordenación. Éstos, como planes de desarrollo integral de las comarcas a los que afectaban, tenían entre sus objetivos la compatibilización de la protección del Medio Ambiente natural con la promoción económica de los recursos endógenos, articulándose en base a las siguientes líneas de actuación:

- Ordenación y Protección.
  - Conservación del medio físico y los espacios naturales protegidos.
  - Ordenación de usos del suelo en función de un aprovechamiento optimizado, que garantice la conservación de los recursos naturales.
  - Protección de las actividades agrícolas, ganaderas y forestales.
  - Conservación de suelos.
  - Conservación y utilización adecuada de los pastizales.
  - Protección y mejora de las áreas arboladas, fomentando la implantación de especies autóctonas.
- Promoción.
  - Indicación de las obras de interés general para la mejora de la zona.
  - Introducción de mejoras técnicas en la agricultura.

---

El importe de las indemnizaciones dependerá de la situación, de la gravedad de las dificultades naturales, de los problemas medioambientales y del tipo de producción”.

<sup>147</sup> Fue creado por la Ley 8/1984, de 3 de julio, de Reforma Agraria, publicada en el BOJA núm. 65, de 6 de julio. En la exposición de motivos de la citada norma se puede leer:

“La presente Ley se inserta dentro del cumplimiento de uno de los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma Andaluza, tal como los define el artículo 12 del Estatuto de Autonomía.

La reforma agraria expresamente mencionado en el número undécimo del apartado 3 de dicho artículo se entiende como una respuesta global a la transformación, modernización y desarrollo de los estructuras agrarias e instrumento de una política de crecimiento, pleno empleo y corrección de los desequilibrios territoriales. Supone un proceso complejo, reto históricamente secular para los andaluces, proceso que se entiende iniciar con esta Ley de Reforma Agraria”.

- Fomento y selección de la ganadería.
  - Fomento de la regulación de la denominación de origen de productos significativos de la zona.
  - Fomento de regadíos.
  - Fomento de cooperativas y asociaciones de productores.
  - Fomento de la diversificación de las actividades agrarias (industrias de transformación, usos turísticos y recreativos).
  - Protección del patrimonio histórico-artístico, de la vivienda y la arquitectura rural.
- Otras líneas de actuación.
    - Fomento de la formación profesional y de capacitación y extensión agraria.
    - Coordinación de las actuaciones sectoriales de los organismos públicos en la zona.
    - Coordinación de las actuaciones de interés general que afecten al ámbito de la comarca.

“Desde una perspectiva sociológica la innovación es una actividad colectiva, resultado de la acción de un conjunto de actores heterogéneos. Por esa razón, los verdaderos medios innovadores muestran una organización interna de tipo reticular, resultado de la interacción frecuente y flexible entre los múltiples agentes implicados –en especial las empresas– a la que se identifica habitualmente como red de innovación. [...] Suponen, pues, la existencia de un espacio complejo y articulado, en el que existe una elevada densidad de vínculos, tanto entre la mayor parte de las empresas implantadas, como entre éstas y su entorno social e institucional, que son tanto materiales como inmateriales, destacando por encima de todos los que se relacionan con la información. [...] Como resultado de tales interrelaciones de carácter estable –aunque cambiantes en el tiempo– se genera un valor añadido que beneficia a todos los participantes y que no puede aparecer allí donde las empresas trabajan aisladas y poco conectadas a su entorno local”<sup>148</sup>.

De esta manera, el instrumento derivado de la Ley de Agricultura de Montaña se configura como una importante alternativa de cara a la actuación integrada en unos ámbitos territoriales que abarcan una muy extensa parte del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, con una mayor incidencia en la mitad oriental de la región, que es, la que, a su vez, presenta los mayores déficits socioes-

<sup>148</sup> CARAVACA, I.; GONZÁLEZ, G.; MÉNDEZ, R. y SILVA, R.: *Innovación y Territorio. Análisis comparado de Sistemas Productivos Locales en Andalucía*. Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía. Sevilla. 2002. Pág. 46.

tructurales, y las mayores tasas de despoblamiento<sup>149</sup>, derivadas del abandono de las actividades del sector primario.

“La preocupación por los procesos de desarrollo local surge como reacción, y en contraposición, a los planes de desarrollo globales, de planificación y ejecución centralizada. Éstas indujeron profundas transformaciones en el sistema socioeconómico global, alteraciones en la dinámica sectorial, cambios demográficos, y, en general, fuertes crecimientos del PIB y del nivel medio de renta, [...] (pero) hicieron bien poco por la resolución de los problemas locales, tanto de creación de rentas y empleos como de aprovechamiento integral y equilibrado de los recursos naturales, siendo además origen del aumento del desequilibrio existente entre las zonas urbanas, o aquellas de agricultura industrial con fuerte concentración de servicios, de una parte, y las áreas rurales menos pobladas y más desfavorecidas de otra. Estas últimas sufrieron un irreversible proceso de despoblamiento y de desertización acompañado de marginalización socioeconómica y degradación cultural. La diferencia entre zonas prósperas y desfavorecidas, y su dinámica, fue, precisamente, el primer factor de inducción a una preocupación por los procesos de desarrollo local”<sup>150</sup>.

Al ser áreas regresivas<sup>151</sup>, desde el punto de vista de las formas de economía agraria tradicional y, precisamente, por haber quedado como zonas de baja densidad poblacional y de escasa ocupación del territorio, concurren en estos ámbitos una serie de características que los hacen propicios para que los usos del suelo aparezcan dominados superficialmente por los espacios forestales, que en muchos casos coinciden con buena parte de los espacios naturales protegidos o catalogados de la Comunidad Autónoma.

<sup>149</sup> MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN: *Desarrollo rural. Ejemplos europeos*. Edición preparada por CANTO FRESNO, C del. Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario. Madrid. 1992.

<sup>150</sup> *Ibid.* Pág. 67.

<sup>151</sup> El modelo de desarrollo sostenible, que, al menos, en su formulación teórica, parece conciliar los intereses expuestos en los instrumentos de planificación más amplia, a nivel de la Unión Europea, con los que se manifiestan desde las comarcas verdaderamente afectadas, en un ámbito más concreto de actuación, puede tener un sector que le sirva de apoyo en las nuevas actividades relacionadas con la conservación del Medio Ambiente y la explotación racional de los recursos naturales. Para ello, sería necesario la conformación de medios innovadores en esas comarcas, y según Inmaculada CARAVACA, Gema GONZÁLEZ, Ricardo MÉNDEZ y Rocío SILVA para el funcionamiento de redes innovadoras, la cooperación se constituye en uno de sus motores principales, resultando un claro elemento de diferenciación respecto a otro tipo de espacios donde la presencia de empresas innovadoras no se traduce en la creación de un verdadero medio innovador. Hablar de cooperación significa primar la negociación y el acuerdo entre los miembros de la red. Al mismo tiempo, la posibilidad de compartir riesgos y costes coadyuva a eliminar alguno de los frenos habituales para emprender un esfuerzo innovador en la pequeña empresa, como son la falta de capital o la incertidumbre.

La propia Unión Europea dedicó uno de sus Consejos semestrales a las Zonas de Montaña<sup>152</sup>, en el cual, se entresacaron diez principios como normas de comportamiento para estas áreas. Los diez Principios del Comité de Ministerios del Consejo de Europa sobre las Zonas de Montaña son:

1. Las regiones de montaña en Europa constituyen un patrimonio natural común, cuyo valor debe ser reconocido por todos. Cada uno tiene el deber de velar por su conservación.
2. Los medios montañosos constituyen ecosistemas frágiles y figuran entre los sistemas biológicos más amenazados de Europa.
3. Las regiones de montaña deben guardar su función de medio de vida<sup>153</sup>.
4. Los **biotopos** montañosos y sus ecosistemas deben beneficiarse de una protección general de principio.

---

<sup>152</sup> En el marco del Consejo de Ministros de Medio Ambiente de la Unión Europea, celebrado los días 17 y 18 de octubre de 2002 en Bruselas, se celebró la conferencia sobre "Las políticas comunitarias y la montaña" como principal acto de la Unión Europea en el Año Internacional de la Montaña, y como antesala al Consejo Europeo de Bruselas, reunido en dicha ciudad los días 24 y 25 del mismo mes.

<sup>153</sup> La Comisión Europea, a través de la Dirección General de Desarrollo Regional adjudicó, en agosto de 2002, la realización de un estudio sobre "las zonas de montaña en Europa: análisis de las zonas de montaña en los Estados miembros de la Unión Europea, los que han solicitado la adhesión y otros países europeos", mediante el contrato nº 2002.CE.16.0.AT.136 a un consorcio internacional liderado por el Centro Nórdico para el Desarrollo Espacial de Suecia. El informe final se presentó en enero de 2004. Entre sus principales conclusiones destacan que las zonas montañosas abarcan una extensión del 39,9% de la superficie total de la Unión Europea, y que el 17,8% de la población vive en ellas. Además, las nuevas adhesiones no alteran significativamente estas proporciones. Estas áreas son de vital importancia para la población del continente, por sus reservas de agua y energía hidroeléctrica, como centros de diversidad tanto biológica como cultural, por ofrecer oportunidades para el ocio y el turismo, basadas en sus atributos naturales y herencia cultural, y finalmente, son especialmente sensibles al cambio medioambiental como manifiesta el deshielo de sus glaciares. El nivel de empleo en las zonas de montaña suele ser más elevado en el sector primario que en el resto de los sectores productivos, en la mayoría de los países de la Unión Europea, aunque se percibe el desarrollo de actividades, tanto del sector secundario como sobre todo relacionadas con los servicios. Las estrategias que se identifican en el estudio para el desarrollo futuro de estas áreas son de tres tipos: reactivas; prestan mayor atención a medidas de carácter medioambiental y al papel de las montañas como respuesta a las demandas urbanas de un entorno natural con posibilidades para actividades de ocio al aire libre. Las dos últimas serían las estrategias más viables, ya que las políticas de montaña necesitan ser multisectoriales, poniendo mayor énfasis en sectores distintos al de la agricultura. "En el contexto de la globalización, las áreas de montaña encaran tres desafíos contradictorios: convertirse en 'museos abiertos' o áreas para el ocio y la protección de la naturaleza en las sociedades industrializadas; ser miradas como regiones económicamente explotadas, o incluso sobreexplotadas; y el abandono". Se establece que es necesario promover redes entre todos los actores a diferentes niveles, tanto dentro como entre los distintos países. Con respecto a la agricultura, deben tenerse en cuenta las especificidades de estas comarcas, hacer hincapié en la silvicultura, aplicar una gestión multifuncional, implicando en la pluriactividad a los activos agrícolas. Aprovechando las posibilidades de las nuevas tecnologías de la comunicación, para una equilibrada ocupación del territorio es necesario que la actividad agraria se mantenga en estas zonas, como gestora de los recursos naturales y creadora de paisajes. Por último, se hace alusión a la necesidad de redes de investigación y centros de formación en las tradicionales actividades de las zonas rurales de montaña, que encuentren el equilibrio entre desarrollo y conservación.



5. Toda región de montaña debe ser objeto de una verdadera política de planificación, de ordenación y promoción de las poblaciones de montaña.
6. El desarrollo del turismo, los transportes y la industria deben estar basados en una gestión racional de los recursos naturales.
7. Los paisajes y los medios naturales, seminaturales y culturales deben ser preservados.
8. La vida rural montañosa es indispensable para la conservación del medio de vida de montaña. Se tomarán medidas eficaces dirigidas a preservar su originalidad.

“Las zonas de montaña en Europa son parte de su patrimonio cultural y natural, pero hoy se enfrentan con dificultades, como la lejanía y la falta de oportunidades económicas. Esta conferencia se propone explicar cómo la Unión Europea, al trabajar en colaboración con representantes de las zonas de montaña, puede contribuir a crear las condiciones de un desarrollo sostenible”<sup>154</sup>.

9. La salvaguarda del patrimonio natural de las montañas y de sus ecosistemas necesita una cooperación científica a todos los niveles.
10. La información y la educación del público así como la formación de especialistas deben ser objeto de programas específicos.

Así, de forma paralela al incremento del interés y la importancia dada al Medio Ambiente desde todas las esferas, en la década de los noventa se continuó en una línea ascendente por lo que respecta al desarrollo de los planes y las actuaciones de la Administración Pública en esta materia. Un dato que revela la relevancia que toman las actuaciones sobre cualquier ámbito de la gestión pública es el montante de créditos que se destinan a la competencia de que se trate. Por ejemplo, en la Comunidad Autónoma de Andalucía, si analizamos el gasto presupuestario en Medio Ambiente, observamos, como ya en el año 1989, se destinan a estas competencias unas cantidades, que crecen en una proporción superior a los presupuestos generales de la Junta de Andalucía. En concreto, el crédito para gastos de la Agencia de Medio Ambiente pasó de los 2.800 millones de pesetas de 1985 a los 7.700 en 1989, acercándose a los 10.000 al año siguiente, lo que

---

<sup>154</sup> Romano Prodi, Presidente de la Comisión Europea, pronunció estas palabras en la inauguración, el 17 de octubre de 2002, de la conferencia sobre “Las políticas comunitarias y la montaña”, como principal acto de la Unión Europea en el Año Internacional de la Montaña. Por su parte el Comisario de Agricultura Franz Fischler afirmó: “Las propuestas de la Comisión en la revisión intermedia de la Política Agraria Comunitaria reforzarán las medidas existentes favorables a las zonas de montaña, al aumentar el apoyo al desarrollo rural y a las zonas desfavorecidas, entre ellas las de montaña. Las nuevas medidas en el ámbito de la alimentación de calidad y el agroambiente tendrán una repercusión positiva tanto para la agricultura como para los agricultores de las zonas de montaña”.

suponía un 0,83% de incremento total, frente al 0,04%, que supuso el aumento a nivel estatal<sup>155</sup>. Ya en el año 1994, fecha en que la nueva Consejería de Medio Ambiente asume las competencias de la Agencia, el presupuesto ambiental supera los 18.200 millones de pesetas. Por último, las inversiones ambientales en el año 2000 llegan a rebasar los 37.000 millones, siendo la participación media de los presupuestos destinados a protección medioambiental sobre el total de créditos de la Comunidad Autónoma de Andalucía en el período 1997-2000 del 3,05%, más de tres veces por encima del final de la década anterior.

Sin embargo, además del crecimiento presupuestario, el aspecto más significativo es el análisis de los programas de intervención llevados a cabo desde la administración ambiental. Se ha registrado una amplia actividad en este sentido, tanto en el nivel autonómico, como en el nacional, y también, en el europeo. La Unión Europea, además de poner en marcha programas específicos de Medio Ambiente, ha desarrollado iniciativas para enfrentar temas puntuales, que han suscitado un alto interés de la población, como pueden ser las limitaciones al uso de los clorofluorocarbonatos, informes concretos sobre diferentes accidentes con graves consecuencias medioambientales<sup>156</sup>, la prohibición de importar marfil africano o

---

<sup>155</sup> A nivel estatal también se observa un incremento singular en los gastos de Medio Ambiente en algunos años de la década de los noventa. Así, con el aumento experimentado en el año 1993 se triplicaban sobradamente los gastos de 1985 en esta materia, aunque en términos relativos hubo una severa corrección en el año 1994, con un decremento del 24%. No obstante, en los años siguientes se recuperó la senda alcista en el presupuesto destinado a protección ambiental, cerrando la década con unos porcentajes sobre el gasto total que se van aproximando a la media para el conjunto de la Unión Europea. En todo caso, el crecimiento en el presupuesto autonómico ha sido muy superior al que se ha producido en el Estado. DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN DE LA CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE: *El Empleo y la Inversión en las Actividades Medioambientales de Andalucía*. Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía. Sevilla. 2001.

<sup>156</sup> Un ejemplo europeo de espacio natural especialmente sensible a las consecuencias medioambientales negativas, por la alteración en los usos tradicionales, es el mar Báltico debido a sus condiciones hidrográficas y ecológicas. Influencias como la eutrofización, la contaminación, los cambios climáticos, la explotación de los recursos naturales, etcétera. Vulneraciones que se ven agravadas por su gran cuenca hidrográfica, que acoge a más de 80 millones de personas. Los conflictos de uso se deben a factores tales como las energías alternativas, la acuicultura, el turismo, la salud pública, el tráfico, los puertos y las industrias marítimas, la protección de paisajes y del patrimonio cultural, la pesca costera, el acceso público a costas y playas, el crecimiento de los núcleos urbanos, la explotación de materias primas, la contaminación, la destrucción de hábitats y la pérdida de la biodiversidad, las catástrofes naturales y el cambio climático, la erosión costera y la gestión de aguas. De cara al futuro, esto significará no sólo una merma del estado natural de las zonas costeras, sino que también podrían perder sus funciones socioeconómicas y ecológicas.

En cuanto a desastres concretos, cabe decir que las medidas comunitarias y españolas de seguridad para el tráfico marítimo de barcos petroleros se han visto reforzadas a raíz del accidente del buque "Prestige", ocurrida en noviembre de 2002, frente a las costas de Galicia. Entre ellas son de destacar las medidas acordadas por el Consejo de Ministros de Transportes, Telecomunicaciones y Energía de la Unión Europea, celebrado en Bruselas los días 5 y 6 de diciembre de 2002, acordando que, de forma inmediata, los petróleos pesados no deberán transportarse más que en buques de doble casco, lo que ha sido reglamentado en España mediante el Real Decreto-Ley 9/2002, de 13 de diciembre. Posteriormente, en la reunión del Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, celebrado en Nairobi, a comienzos de febrero de 2003, España ha liderado una iniciativa de la Unión Europea para reforzar la seguridad marítima y evitar catástrofes medioambientales como la citada. Como primer paso, la propuesta ha apoyado el establecimiento de un vínculo estrecho de cooperación entre el Consejo y la Organización Marítima Internacional (O.M.I.). También se ha instado a la O.M.I. para que revise la normativa relativa al transporte de hidrocarburos con objeto de evitar este tipo de accidentes que hacen tanto daño a los recursos naturales.

la firma del Protocolo de Montreal concerniente a la progresiva destrucción de la capa de Ozono. Esto último, con una muy importante consecuencia de carácter agrícola, puesto que la suscripción del citado acuerdo internacional conlleva la supresión obligatoria de la utilización del bromuro de metilo, cuyas emanaciones causan graves deterioros a la capa de Ozono. Pues bien, este producto químico es el elemento básico que se emplea en la desinfección de los campos agrícolas, antes de iniciar una nueva plantación. Se requiere, por consiguiente, un importante esfuerzo de investigación y de innovación tecnológica para su sustitución, con garantías, antes de la fecha fijada como límite para su uso, que se ha reducido en cinco años, desde 2010, fecha inicialmente prevista, a la definitivamente establecida en 2005.

“El bromuro de metilo es un conocido fumigante agrícola, con propiedades de biocida total, ampliamente utilizado como desinfectante previo de suelos, por su elevada actividad en el control de plagas y enfermedades, por lo que los agricultores veían difícil su sustitución.

El bromuro de metilo es también una de las sustancias que agotan la capa de ozono, y la Unión Europea, en virtud de su condición de parte del Convenio de Viena y del Protocolo de Montreal, en su Reglamento C.E. 2.037/2000, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de junio, ha fijado la prohibición y uso del bromuro de metilo en todo el territorio de la Unión Europea a partir del 31 de diciembre de 2004, fecha a partir de la cual no podrá utilizarse, salvo para usos críticos autorizados y para usos de cuarentena y preembarque”<sup>157</sup>.

Asimismo, se han abordado con especial intensidad los aspectos relativos a la contaminación de origen industrial y a la investigación y desarrollo de aplicaciones tecnológicas en Medio Ambiente. A nivel institucional destaca el paso dado, con la creación en 1989 de la Agencia Europea del Medio Ambiente<sup>158</sup>, así como de la Red Europea de Control e Información sobre Medio Ambiente.

---

<sup>157</sup> Conclusiones de la “Conferencia Internacional sobre alternativas al Bromuro de Metilo”, celebrada en Sevilla, del 5 al 8 de marzo de 2002.

<sup>158</sup> El Reglamento C.E.E. 1.210/1990, de 7 de mayo, por el que se formaliza la creación de la A.E.M.A., fue adoptado por la Unión Europea en 1990. Entró en vigor a finales de 1993, inmediatamente después de que se decidiera establecer su sede en Copenhague, aunque hasta 1994 no se empezó a trabajar a pleno rendimiento. El Reglamento establecía también la creación de la Red europea de información y observación del medio ambiente (Eionet). El mencionado Reglamento fue publicado en el D.O.C.E. núm. 120, de la serie L, de 11 de mayo de 1990.

El mandato de la Agencia incluye: Facilitar a la Unión Europea y a los Estados miembros la toma de decisiones informadas sobre la mejora del medio ambiente, integrando las consideraciones medioambientales en las políticas económicas, en aras de la sostenibilidad y coordinar la Red europea de información y observación del medio ambiente (Eionet).

Por lo que respecta al ámbito estatal se han registrado desarrollos legales de gran interés para este tema, comenzando por la aprobación de la Ley para la Conservación de los Espacios Naturales, la Flora y la Fauna Silvestre<sup>159</sup>, que viene a establecer un marco global en el que se han de articular las actuaciones de las Comunidades Autónomas. Otros aspectos de interés son los que se refieren a la aprobación del Plan Nacional de Residuos Industriales y el desarrollo de aspectos relativos a la contaminación por residuos tóxicos y peligrosos. Asimismo, se ha llevado a cabo la aplicación de directivas comunitarias como la referida a productos fitosanitarios, tan utilizados en nuestros campos. Por lo que respecta a la protección de la franja litoral, destacó en 1989, la promulgación del Reglamento de la Ley de Costas<sup>160</sup>, como instrumento jurídico básico para la articulación efectiva de una adecuada protección de estos espacios, tan sensibles al deterioro medioambiental. Por supuesto, un hito de enorme trascendencia, para las expectativas de futuro del mercado agroalimentario fue la regulación de la denominación agricultura ecológica, sobre la que se profundizará más adelante.

“La producción ecológica se encuentra regulada legalmente en España desde 1989, año en el que se aprobó el Reglamento de Denominación Genérica ‘Agricultura Ecológica’ y su Consejo Regulador. Éste se aplicó hasta la entrada en vigor, el 1 de enero de 1993, del Real Decreto 1852/1993, que trasladó a la legislación española el Reglamento C.E.E. 2.092/1991, del Consejo sobre la producción ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios. A partir de esa fecha prevalecieron los preceptos de la norma comunitaria”<sup>161</sup>.

---

<sup>159</sup> Ley 4/1989, de 7 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales, de la Flora y Fauna Silvestre, vio la luz en el BOE núm. 74, de 28 de marzo.

<sup>160</sup> “España tiene una gran longitud de costa, aproximadamente 7.880 kilómetros, de los que el 24% corresponden a playas, con un patrimonio público de unas 13.560 hectáreas, valioso por las grandes posibilidades que ofrece, pero escaso ante las crecientes demandas que soporta, y muy sensible y de difícil recuperación en su equilibrio físico. A esta situación se ha llegado, en general, en actuaciones inconexas, sin la necesaria coordinación entre la legislación del dominio público marítimo y la del suelo, sin tener en cuenta la interacción tierra-mar, ni la necesidad de establecer medidas que garanticen la conservación de estos espacios singularmente sensibles al deterioro, ni los costes externos a la propia acción ni la rentabilidad o valor social del medio. [...] Entre los casos más lamentables de degradación física puede citarse la destrucción de los más importantes núcleos generadores de vida en el medio marino, las marismas. Muchos de estos espacios vitales para la producción orgánica y biológica han sido destruidos bajo pretendidos motivos sanitarios, económicos o agrícolas, incluso con subvenciones económicas y exenciones tributarias, habiendo sido dedicados realmente a una edificación especulativa. Este doble fenómeno de destrucción y privatización del litoral, [...] exige de modo apremiante una solución clara e inequívoca, [...] y que tenga como objetivos la defensa de su equilibrio y su progreso físico, la protección y conservación de sus valores y virtualidades naturales y culturales, el aprovechamiento racional de sus recursos, la garantía de su uso y disfrute abierto a todos”.

Exposición de motivos de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

<sup>161</sup> CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Plan Andaluz de la Agricultura Ecológica*. Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Sevilla. 2002. Pág. 18.

Como vemos, el ejercicio de las competencias medioambientales de la Comunidad Autónoma de Andalucía se ha ido consolidando con el paso de los años, experimentando un gran crecimiento, tanto a nivel presupuestario como en cuanto a la importancia de las decisiones y medidas adoptadas. Uno de los elementos que cabe ser destacado, dentro de las abundantes regulaciones legales, que se han llevado a cabo durante este tiempo, ha sido la promulgación de la Ley del Inventario de Espacios Naturales Protegidos<sup>162</sup>, complementaria de la ley estatal, con la que la Comunidad Autónoma se dotó de un instrumento de protección y planificación regional de primera magnitud, que afecta al 17% de la superficie andaluza, con lo que Andalucía se colocaba a la cabeza, en cuanto a territorio protegido, en todo el país. La efectiva incidencia de la Ley comenzó a manifestarse, rápidamente, mediante su desarrollo, al elaborarse los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, junto con los Planes Rectores de Uso y Gestión, y los Planes de Desarrollo Integral en cada uno de los Parques Naturales. El punto de partida es vincular los objetivos de protección y conservación del medio natural, con los criterios de promoción del desarrollo socioeconómico de la población de la comarca, con el objeto de consolidar en la región un modelo de ecodesarrollo, que contribuya a reparar los desequilibrios del actual modelo económico.

“En la década de los 70 nace también el concepto de *Ecodesarrollo*, antecedente inmediato del que será el enfoque predominante en nuestros días, el Desarrollo Sostenible.

*El Ecodesarrollo se ha definido como el desarrollo socialmente deseable, económicamente viable y ecológicamente prudente.*

Se introduce así un elemento claramente innovador en este enfoque respecto a los anteriores: la preocupación por el medio ambiente. Durante la década de los 80 y 90, el objetivo fundamental del Desarrollo Económico pasa a ser la **Sostenibilidad**”<sup>163</sup>.

Otro hecho, que no puede dejar de mencionarse por su importancia ambiental, no sólo en el medio plazo, sino con una visión de un futuro más lejano, también, es la aprobación unánime por el Parlamento de Andalucía del Plan Forestal Andaluz, herramienta de planificación con previsión de futuro, ya que se extiende en su dimen-

<sup>162</sup> Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección, relaciona los espacios declarados como Parques Naturales en la Comunidad Autónoma de Andalucía, recogiendo gran parte de los paisajes serranos de la región. Se publicó en el BOJA núm. 60, de fecha 27 de julio de 1989.

<sup>163</sup> CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Guía de Desarrollo Rural*. Edición coordinada por COBACHO VARGAS, M. A.; GUZMÁN GUERRERO, M. y MARTÍNEZ NAVARRO, E. Empresa Pública para el Desarrollo Agrario y Pesquero de Andalucía, S. A. y Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Córdoba. 2000. Pág. 5 (Aspectos Generales y Metodología para la Planificación del Desarrollo Rural).

sión temporal desde 1990 hasta el año 2050. En el mismo se pretenden sentar las bases de una correcta utilización y gestión de los montes andaluces, que suponen un 53% del territorio regional. El evidente contenido medioambiental del Plan Forestal y la vinculación que establece entre usos productivos y protección del medio natural, quedan definidos por su desarrollo, a través de Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, asimilables a los establecidos en la Ley de Espacios Naturales. Un aspecto reseñable es la voluntad decidida de recuperar para el uso forestal, los espacios, que a lo largo de los años, sobre todo en aquellos en que las condiciones de vida de los andaluces han sido más duras, han estado dedicados a una agricultura marginal, de escaso rendimiento productivo, con un empleo excesivo de sustancias fertilizantes; y, debido a esto, con un impacto medioambiental altamente negativo.

“Las Altiplanicies y Sierras Béticas presentan una proporción alta de eriales, algo de matorral y una presencia mínima de frondosas residuales. El clima subdesértico continental con pocas y fuertes precipitaciones, provoca un elevado grado de erosión y un creciente proceso de desertificación. La producción agrícola se caracteriza por su baja productividad. Se fundamenta en los cereales, con escasos rendimientos por la baja pluviometría, y la ganadería ovina, localizada fundamentalmente en explotaciones de mayor dimensión, en las que se incluyen las tierras para pastos y las no utilizadas en la agricultura. En general, se trata de una agricultura (marginal) con escasas posibilidades de diversificación. [...] Otras zonas sufren fuertes procesos erosivos motivados, en parte, por las prácticas agrícolas y por las condiciones climáticas”<sup>164</sup>.

También, se manifiesta el deseo de forestar, aquellas superficies que se han dirigido a orientaciones agrícolas, con la única finalidad de obtener ayudas y subvenciones a superficie, pero que tampoco tienen la fertilidad necesaria para esta utilización.

“Los factores que condicionan e incluso determinan a veces la distribución del espacio vegetal son el clima, el suelo, el relieve y el hombre. Los podemos agrupar en factores de carácter físico y humano, siendo estos últimos los que están desencadenando hoy día los mayores desequilibrios en el medio boscoso por sus actuaciones violentas, continuadas e irreversibles en muchos casos. [...] A primera vista repoblar es un acto positivo que enlaza con uno de

---

<sup>164</sup> CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Plan de Modernización de la Agricultura Andaluza. 2000-2006*. Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Jaén. 2000. Pág. 64.

Este ejemplo puede ilustrar la práctica de una agricultura marginal en muchas partes de la Comunidad Autónoma de Andalucía, donde la calidad de los terrenos no es la más apropiada para obtener rendimientos significativos, pero se sigue ejerciendo por la falta de alternativas.

nuestros instintos más profundos, como es el instalar algo propio (personas, animales y plantas) sobre un territorio. Pero algo grave ha debido ocurrir para que una acción tan entrañable sea vista con recelo por tanta gente. La repoblación forestal ha consistido en plantar artificialmente un territorio devastado por el fuego o abandonado por la agricultura con una especie arbórea rigiéndose por criterios predominantemente económicos. Si la repoblación con una sola especie resulta biológicamente nefasta, cuando se subordina a criterios económicos en exclusiva también puede originar fuertes desequilibrios y aun desastres. Los bosques de pinos, jaleados por su rápido crecimiento, son pasto fácil de las llamas y las plantaciones de eucaliptus acidifican y empobrecen los suelos hasta límites preocupantes. Con harta frecuencia las labores de aterrazamiento para repoblaciones sobre laderas empinadas no sólo no han contenido la erosión sino que la han potenciado hasta alcanzar umbrales de catástrofe. [...] En el estadio actual de humanización del medio no es fácil disociar con nitidez hasta dónde alcanzan las fuerzas naturales y desde dónde entra en acción la influencia de las actividades humanas”<sup>165</sup>.

En todo caso, parece cada vez más evidente que la problemática medioambiental constituye, hoy en día, una de las preocupaciones más importantes de las sociedades actuales en general y de la andaluza, en particular.

“Esta reflexión ha de enmarcarse, necesariamente, en un contexto cambiante, caracterizado por una serie de elementos que hay que tener en cuenta. Entre ellos se encuentran las nuevas demandas sociales en materia de protección medioambiental, seguridad alimentaria, bienestar animal y paisaje. [...] La sociedad española y andaluza han cambiado profundamente en los últimos veinte años.

Una preocupación creciente por la **protección del medio ambiente**, que se ha extendido de una manera difícil de imaginar hace pocos años. Esa preocupación medioambiental se acompaña frecuentemente de una valoración superficial de la agricultura, poco ajustada a la realidad de Andalucía, y que, en general, no incorpora la consideración de sus efectos positivos sobre el medio (depuración de aguas y aire, mantenimiento y creación de paisajes...). En esa misma línea se sitúa la preocupación por el **bienestar animal**, crecientemente tenida en cuenta por los formuladores de la política comunitaria”<sup>166</sup>.

<sup>165</sup> FRANCO ALIAGA, T.: *Las actividades agrarias en España*. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Madrid. 1998. Págs. 131, 133, 134 y 135.

<sup>166</sup> CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Plan de Modernización de la Agricultura Andaluza. 2000-2006*. Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Jaén. 2000. Págs. 3, 18 y 19.



Por ello, es urgente terminar con la filosofía, marcadamente despilfarradora, que impregnó las actuaciones públicas y privadas de la economía en épocas anteriores, en las que se apostó por un crecimiento estrictamente productivista, para el cual carecieron de importancia las externalidades provocadas<sup>167</sup>.

Ello supone, primero, contemplar, el Medio Ambiente desde una óptica económica y no sólo física; es decir, como recursos que exigen una asignación óptima que evite costes futuros irreparables, y, en segundo lugar, reconsiderar los procesos políticos y económicos de toma de decisiones, más inclinados, hasta ahora, a considerar el Medio Ambiente exclusivamente en términos naturistas de protección de especies de flora y fauna.

Por lo tanto, es necesario que la nueva estructura de los fines de la actividad planificadora tome en consideración, el punto de partida de que el progreso se vea subordinado a un respeto al entorno físico en el que se desenvuelve, siendo éste nuevo concepto incluido en todos los estudios y análisis previos de la puesta en marcha de programas de mejora social y económica.

Un ejemplo de lo expuesto se puso de manifiesto con motivo de la elaboración y redacción del Plan Económico Regional 1991-1994 en Andalucía<sup>168</sup>, donde se aprovechó para enriquecer y replantear enfoques metodológicos a partir de las experiencias acumuladas de planificación en la Comunidad Autónoma, de las exigencias de nuevas normativas y tendencias de la economía mundial, así como de los nuevos encuadres sistémicos del análisis económico. La necesaria preservación del mundo y sus recursos exige un papel activo desde todos los ámbitos: medios de comunicación, departamentos científicos, Administración Pública y

---

<sup>167</sup> “Con características bastante similares, el entorno de Huelva capital y la bahía de Algeciras son otras dos áreas industriales significativas en Andalucía. Predomina en ellas la industria química de base, ligada a las refinerías de petróleo y muy capitalizada, como se pone en evidencia si se tiene en cuenta que representa en torno al 20% de la potencia instalada y del consumo eléctrico de la región. [...] Las expectativas que en los años sesenta despertaron estas dos áreas no se cumplieron y la industria en ellas instalada no sólo no ha contribuido a mejorar el nivel socioeconómico de las respectivas poblaciones, sino que ha generado importantes costes sociales debido al elevado grado de contaminación que produce”.

CARAVACA, I.; GONZÁLEZ, G.; MÉNDEZ, R. y SILVA, R.: *Op. Cit.* Pág. 63.

<sup>168</sup> El Plan Económico Regional 1991-1994 tenía como metas finales “la consecución de un crecimiento sostenible y equilibrado, la mejora de la calidad de vida y de la distribución de la riqueza, estableciendo una estrategia que tuviera como referente inmediato el escenario que se abriría con el nuevo Tratado de la Unión Europea”. Los antecedentes de este Plan fueron el Plan Económico para Andalucía 1984-1986, que orientó las actuaciones de la Administración andaluza derivadas del proceso de traspaso de competencias, y el Programa Andaluz de Desarrollo Económico 1987-1990. Por su parte, su sucesor, el Plan Económico Andalucía Horizonte 2000, se plantea como objetivos de progreso que el desarrollo genere una verdadera sociedad del bienestar de todos los ciudadanos, siendo solidario, equilibrado y sostenible, de forma que se mejore la calidad ambiental, la protección de los recursos naturales y la conservación del patrimonio histórico-cultural, y, entre otras cosas, deberá asegurar la modernización estructural de la agricultura andaluza, para convertirla en una actividad que incorpore gran valor añadido a la renta de los agricultores, y no simplemente mero suministrador de materias primas.

ciudadanos. El conocimiento de la realidad de nuestro entorno, la educación y concienciación general de la población son posibles a través de una correcta tarea de información y resulta imprescindible para realizar esta labor que a todos nos incumbe.

Por otra parte, en lo que al ámbito de la Unión Europea respecta, el IV Programa Comunitario sobre Medio Ambiente (1987-1992) recoge entre sus apartados uno dedicado a Información y Educación, reconociendo que el acceso a la información es un elemento de mayor protección del hombre o del Medio Ambiente: la amplia difusión de conocimiento sobre los problemas, las políticas y los programas medioambientales, pueden contribuir en gran medida a apoyar la evolución y la aceptación pública de las medidas necesarias en esta materia. En este sentido, reconoce la labor de los Estados que publican, de manera periódica, informes<sup>169</sup> sobre la situación del Medio Ambiente en su zona de influencia competencial y geográfica.

El V Programa de Acción de la Unión Europea en materia de Medio Ambiente y Desarrollo sostenible, vigente durante el período de ejecución del Programa de Medidas Agroambientales, introduce un importante giro respecto a la consideración ambiental en el desarrollo. Anteriormente, el entorno natural se veía como un condicionante al mismo, mientras que ahora se consideran como dos componentes que deben ir en una única dirección. Así se ponen de moda, en las nuevas políticas de los países desarrollados, los términos desarrollo sostenible; siendo el segundo un calificativo del primero y no algo contrapuesto. Se considera que los problemas ambientales no residen en su manifestación, es decir, en la contaminación, las degradaciones ecológicas o paisajísticas, la polución atmosférica, etc.; sino en el comportamiento de los agentes, incluyendo como tales, tanto a las entidades productivas, industrias, explotaciones agrícolas; como a los consumidores, cuyas pautas de conducta determinan, de alguna forma, la actuación de los agentes productores.

“El progresivo crecimiento de la conciencia agroecológica en nuestra región ha llevado a algunos colectivos a aunar esfuerzos canalizándolos a tra-

---

<sup>169</sup> En el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía, los Informes sobre Medio Ambiente se publican anualmente desde 1987. La Agencia de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía fue la encargada de su elaboración hasta el referido al año 1993, y a partir de 1994 los realizó la Consejería de Medio Ambiente. A nivel estatal, el Ministerio de Medio Ambiente elabora anualmente una Memoria sobre el estado del Medio Ambiente en España, donde se refleja la situación del mismo y su evolución, además de secciones especiales sobre legislación o actividades en la materia por parte de organismos internacionales, y de la Unión Europea. Por lo que respecta al ámbito comunitario, la Agencia Europea de Medio Ambiente tiene la función de vigilar la realización de estos informes en los Estados miembros, además de recopilar los datos necesarios para la publicación periódica de la información ambiental de manera agregada, mostrando los progresos y las tendencias del Medio Ambiente europeo.

vés de asociaciones de productores y consumidores. Existen más de medio millar de familias asociadas en varias organizaciones, [...] la mayoría de las cuales se agrupan bajo la *Federación Andaluza de Asociaciones y Cooperativas de Consumidores biológicos*. Constituyen un colectivo minoritario pero en aumento, donde la producción y venta local al por menor no es sólo una forma de transacción económica sino además un intercambio social y cultural acorde con un patrón ideológico centrado en el llamado *comercio justo o compra responsable*, el respeto al medio ambiente, un ideal anticonsumista, la confianza mutua entre productor/vendedor/consumidor e, incluso, los lazos de solidaridad, corresponsabilidad y amistad entre sus socios.

Actualmente algunas de estas asociaciones, caso de *La Ortiga* en Sevilla, ha pasado de ser un pequeño grupo de filántropos sin apenas infraestructura, a consolidarse con personal propio contratado, un nada desechable volumen de intercambio y una programación de actividades que incluye la edición de un boletín, la creación de un archivo de técnicas de cultivos y recetas de cocina tradicionales, cursos, talleres y exposiciones<sup>170</sup>.

El concepto es aplicable a la agricultura, de modo que se puede hablar de agricultura sostenible o no sostenible en función de ciertas condiciones. El calificativo, puede asociarse a la aceptabilidad o no del impacto de una actividad, de tal manera que las condiciones que determinan aquel calificativo permiten objetivar la valoración del impacto ambiental. Las funciones que cumple el Medio Ambiente para la actividad agrícola se pueden sintetizar, como ya hemos visto en tres: fuente de recursos naturales, receptor de efluentes y residuos y soporte de las actividades desarrolladas. Todo el territorio cumple o puede cumplir, en mayor o menor medida, estas funciones y debe ser enjuiciado desde esos tres puntos de vista. Y es en relación a esas funciones que se podrá calificar el impacto de una actividad como aceptable o no, y en consecuencia como sostenible o no. Las causas de impacto de la agricultura se pueden asociar a las funciones enunciadas, y de tal comparación surgirán criterios importantes para la gestión ambiental y, en particular para modificar la manera de llevarlas a cabo, adoptando, en muchos casos, otros métodos que sean compatibles con un uso sostenible de los territorios. En este sentido, las nuevas prácticas pueden no ser precisamente agrarias<sup>171</sup>, si el entorno en el que

<sup>170</sup> CAMPO TEJEDOR, A. del: *Agricultores y Ganaderos Ecológicos en Andalucía*. Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Sevilla. 2000. Págs. 110 y 111.

<sup>171</sup> “Estamos convencidos del trascendental papel que en el futuro desarrollarán los hombres del campo, no sólo como productores de alimentos, sino también como cuidadores del territorio, productores de energía renovable, o protectores de las riquezas y recursos naturales. La conservación y continuidad de los procesos biológicos, de la vida en sí misma, dependerá en gran medida del bienestar de los agricultores y ganaderos”.

BANCO CENTRAL HISPANO: *El campo y el medioambiente, un futuro en armonía*. Edición coordinada por CADENAS MARÍN, Alfredo. SOPEC Editorial, S. A. Madrid. 1997. Pág. 7.

se desenvuelven no es el más adecuado para acogerlas. Se trata de constituir una integración, que podemos calificar como ambiental, para que las actividades desarrolladas no se opongan a su entorno natural, sino que sean aspectos indisociables de una única realidad.

“La racionalidad ambiental no se queda en la simple reacción ante efectos negativos, sino que propicia aquellas iniciativas más afines con las características físico-naturales, culturales, sociales, estéticas y económicas del medio en el que se ubica; un desarrollo, en suma, desde dentro, endógeno. En este sentido, que puede denominarse amplio, tan rechazable es una actividad porque produzca un impacto ambiental negativo demasiado alto, como porque se plantee desvinculada de las aptitudes y actitudes, sociales y naturales, de su entorno.

Por otra parte la integración ambiental no debe ignorar la posibilidad de generar impactos positivos. En muchas zonas, la agricultura es la principal responsable del esplendor de paisajes, ecosistemas y culturas integradas en el entorno”<sup>172</sup>.

Otro de los fundamentos para lograr el desarrollo sostenible es potenciar la investigación en los distintos campos relacionados con el mismo. Dentro del sector agrícola, en España, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación integra en su estructura el Instituto de Investigaciones Agrarias, organismo encargado del desarrollo de programas de investigación y aplicación de técnicas y productos agrícolas y ganaderos, dentro de cuyos fines se enmarca la consecución de rebajar al máximo los efectos contaminantes de los mismos. El mencionado Instituto elabora el Plan Nacional de Investigación Agraria, entre cuyas directrices se incluyen:

- El desarrollo y racionalización de sistemas complejos de producción:
  - Explotaciones ganaderas y agrícolas.
  - Implantación y aprovechamiento de masas forestales.
  - Aprovechamiento de recursos infrautilizados.
  - Conservación y ampliación del patrimonio genético.

---

“El uso de alternativas energéticas se concibe desde una perspectiva de alternativa tecnológica basada en la mínima utilización de los recursos no renovables, con la mínima interferencia con los ecosistemas naturales, que tienda en lo posible hacia el autosostenimiento de las regiones naturales y elimine la explotación y dependencia de personas y comunidades. Entre algunas de estas fuentes alternativas encontramos: la **energía solar**, la **energía eólica**, la **energía geotérmica**, o la **energía hidráulica**”.

DIRECCIÓN GENERAL DE CONSUMO DE LA CONSEJERÍA DE GOBERNACIÓN: *El Medio Ambiente*. Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía. Sevilla. 2000. Págs. 17 y 18.

<sup>172</sup> COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS AGRÓNOMOS DE CENTRO Y CANARIAS: *Manual de Prácticas y Actuaciones Agroambientales*. Editorial Agrícola Española, S. A. y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1996. Pág. 51.

- Adecuación tecnológica de las empresas agrarias:
  - Agua de riego.
  - Energía.
  - Semillas y viveros.
  - Fertilizantes.
  - Productos fitosanitarios y herbicidas.
  - Mecanización.
  - Piensos.
  - Productos biológicos y farmacológicos.

“En el ámbito nacional, la investigación se canaliza a través del III Plan Nacional de I+D (1996-1999), en aplicación de la Ley 13/1986, de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica. Los programas de mayor interés para el sector agrario y alimentario están encuadrados en el área de Calidad de Vida y Recursos Naturales; el programa sectorial de I+D Agraria y Alimentaria es elaborado por el M.A.P.A. y gestionado por el Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria (I.N.I.A.). Se lleva a cabo por los centros propios del I.N.I.A. y por los dependientes de las Consejerías de Agricultura de las distintas Comunidades Autónomas”<sup>173</sup>.

- Conservación de los Recursos Naturales:
  - Optimización del aprovechamiento de los recursos.
  - Defensa del Medio Ambiente agrario.
  - Lucha contra la erosión y la desertización.

“La conservación de los suelos agrarios, es uno de los principales problemas al que tradicionalmente se le ha dado escasa importancia. En zonas cultivadas con mayor pendiente, como sucede por ejemplo, en muchos olivares de sierra, la pérdida de suelo por erosión alcanza niveles preocupantes. A resolver este problema se dirigen hoy muchos esfuerzos de I+D que han permitido poner a punto técnicas de cultivo (cubiertas vegetales, mínimo laboreo, etc.) que se están extendiendo en algunos casos como el

---

<sup>173</sup> CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Plan de Modernización de la Agricultura Andaluza. 2000-2006*. Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Jaén. 2000. Pág. 147.

En esta obra se puede consultar el estado de la investigación agraria y alimentaria, fundamentalmente en la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como los diferentes proyectos que se llevan a cabo, y los instrumentos y organismos encargados de su realización.

olivar, apoyados por una línea específica de ayudas (Programa Agroambiental del Olivar)”<sup>174</sup>.

Junto a estos programas propios se han llevado a cabo otros conveniados con el Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza como:

- Establecimiento y requerimiento de controles de calidad de aguas abastecedoras de las marismas del Parque Nacional de Doñana.
- Fuego prescrito; su utilización en la prevención de incendios forestales y efectos ecológicos.
- Prevención de incendios mediante pastoreo, medios mecánicos y fitocidas.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía también se desarrollan programas de investigación con el objetivo de priorizar y potenciar unas políticas de gestión medioambiental que sean protectoras del entorno y lo preserven de la acción degradante por parte de las actividades productivas del hombre. Así, aparece como fundamental el programa sobre la evaluación de los recursos físicos y naturales y la caracterización ecológica y ambiental del territorio andaluz. Esta línea de investigación será elemento básico para la gestión del Medio Ambiente al proporcionar bases de datos sobre las características tanto físicas como naturales, estudios de reconocimiento territorial, análisis de ordenación de espacios naturales, etcétera.

“Este nuevo organismo ha de diseñarse con una orientación inequívoca hacia objetivos de política sectorial y de interacción con los agentes socioeconómicos, de manera que impulse la investigación, la innovación tecnológica y la formación de los sectores agroalimentarios y pesqueros de Andalucía; facilite la transferencia y puesta en valor de logros científicos propios; eleve el nivel tecnológico de estos sectores mediante programas de formación y transferencia de tecnología, y proporcione a la agricultura, la ganadería y la acuicultura ecológicas el soporte científico y tecnológico necesario para su desarrollo sostenible”<sup>175</sup>.

Junto a éste hay que hacer mención del Sistema de Información Ambiental de Andalucía (SINAMBA), desarrollado por la Agencia de Medio Ambiente de la

<sup>174</sup> *Ibid.* Pág. 135.

<sup>175</sup> Exposición de motivos de la Ley 1/2003, de 10 de abril, de creación del Instituto Andaluz de Investigación y Formación Agraria, Pesquera, Alimentaria y de la Producción Ecológica, publicado en el BOJA núm. 83, de 5 de mayo. También interesa destacar aquí las letras g) y h) del artículo 2, Objetivos y funciones: “g) Fomentar la investigación, innovación, desarrollo y aplicación de sistemas de producción agrícolas, ganaderos, pesqueros y acuícolas que redunden en beneficio de las explotaciones, los consumidores o el medio ambiente. h) Proporcionar las bases científicas y tecnológicas para fomentar el desarrollo sostenible de la agricultura, ganadería y acuicultura ecológicas”.

Junta de Andalucía, que ha constituido uno de los principales programas de investigación e innovación tecnológica relacionados con el medio físico y natural de la región. Es un sistema que sirve de soporte básico para la gestión de los recursos naturales, cuya forma computerizada de almacenamiento y gestión de información ambiental se nutre de dos tipos de fuentes:

- Información directa sobre el terreno, elaborada a partir de la computación de la cartografía oficial disponible.
- Información elaborada a partir de la teledetección.

Esta última ofrece grandes posibilidades de cara al reconocimiento y evaluación de los recursos naturales, sirviendo, como objetivo final, a la ordenación y gestión territorial y medioambiental.

Asimismo, la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Montes inició en 1986 una serie de trabajos, incluidos en el Plan de Evaluación de Recursos Agrarios, como continuación y complemento de los que viene realizando el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, con miras a fundamentar la elaboración de planes de ordenación, reconversión y reestructuración de sectores productivos agrarios. Estos trabajos pueden agruparse en dos bloques:

1) Valoración agraria de comarcas.

Se efectuó con fines de ordenación y desarrollo agrario. Comprendió dos fases. Una primera dedicada a la caracterización del medio físico, detección y descripción del grado y tipo de limitaciones, que imponen el clima y suelos a los sistemas de explotación agraria. Comprende memoria y cartografía de clases agrológicas, de pendientes, de altitudes y de síntesis de estas dos últimas.

La segunda fase busca la determinación de desajustes entre uso actual y uso potencial del suelo. Propuestas para corregir dichos desajustes, establecimiento de orientaciones productivas y limitaciones socio-económicas para la aplicación de las mismas. Comprende una síntesis cartográfica de cultivos, clases agrológicas, pendientes, altitudes y combinación de ambas, distribución de la propiedad y zonas de posible actuación.

2) Inventarios agronómicos.

En la región andaluza, cobran especial significado, en cuanto que las condiciones ambientales se relacionan directamente con las principales actividades explotadoras de los recursos naturales como son las agrícolas, ganaderas y forestales, los programas netamente de investigación agraria. En este sentido, la Dirección General de Investigación y Extensión Agraria de

la Consejería de Agricultura y Pesca contaba ya, en el inicio del desarrollo autonómico, con una estructura de departamentos y programas de investigación con una evidente relevancia desde el punto de vista de la influencia de estas actividades en el posible deterioro medioambiental. Como apoyo en estas tareas investigadoras, existe una red de centros distribuidos por todo el solar andaluz, que sirven para la experimentación y desarrollo de las aplicaciones técnicas. A su vez, esta red se complementa con los núcleos del Centro Superior de Investigaciones Científicas en Andalucía. “El Consejo Superior de Investigaciones Científicas es un organismo de investigación pluridisciplinar de carácter básico. Cuenta en Andalucía con un conjunto de centros que desarrollan su actividad en el área de la agricultura y la agroindustria”<sup>176</sup>.

Los centros aludidos de la Comunidad Autónoma son los Centros de Investigación y Desarrollo Agrario (C.I.D.A.) y las Estaciones Experimentales (E.E.).

“El papel de Andalucía en la investigación agraria nacional se apoya en el **importante complejo investigador** agroalimentario existente en su territorio, configurado como un sistema mixto tripartito formado por los Centros de Investigación y Formación Agraria dependientes de la Consejería de Agricultura y Pesca, las unidades del Consejo Superior de Investigaciones Científicas y las Universidades.

- La investigación en los Centros de Investigación y Formación Agraria es esencialmente aplicada, orientada a dar soluciones técnico-económicas (a las explotaciones agrarias) a corto y medio plazo”<sup>177</sup>.

La enorme importancia de las actividades primarias en la Comunidad Autónoma de Andalucía, tanto desde el punto de vista económico como medioambiental, determina que entre las líneas más estratégicas de investigación y desarrollo se cuenten las relacionadas con la agricultura, la ganadería, la actividad forestal y la pesca<sup>178</sup>; que son llevadas a cabo por la Consejería de Agricultura y Pesca.

<sup>176</sup> CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Plan de Modernización de la Agricultura Andaluza. 2000-2006*. Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Jaén. 2000. Págs. 147 y 148.

<sup>177</sup> *Ibidem*. Pág. 147.

<sup>178</sup> Los doce Centros de Investigación y Formación Agraria (C.I.F.A.), repartidos por toda la Comunidad Autónoma andaluza, se organizan en diez unidades departamentales, que son las siguientes: Mejora y Agronomía; Producción Animal; Agricultura de Litoral; Suelos y Riegos; Forestal; Protección Vegetal; Olivicultura y Arboricultura; Horticultura; Algodón; y Economía y Sociología.



Los objetivos de los programas de investigación agraria se complementan con la labor realizada en los campos de formación<sup>179</sup> y extensión agraria dirigidos a favorecer el desarrollo de aplicaciones tecnológicas y la capacidad de introducción de innovaciones técnicas entre los agricultores y ganaderos.

El conjunto de programas llevados a cabo en el ámbito de la investigación agraria supone una inversión cercana a los 1.000 millones de pesetas anuales, en la década de los noventa, a los que hay que añadir otros cerca de 300 millones anuales, en concepto de subvenciones, con lo que el conjunto de actividades de Investigación y Desarrollo, durante ese período de tiempo, supera, ampliamente, la media de 1.000 millones de pesetas al año. Se diferencian los programas de Agencias de Extensión Agraria, Centros de Capacitación e Investigación, Red Experimental y Proyectos Regionales de Investigación, Formación y Cursos, Difusión de Tecnología y Subvenciones y Ayudas.

Las líneas de investigación desarrolladas por la Dirección General de Investigación y Extensión Agraria alcanzan cotas importantes, no sólo por el número de proyectos llevados a cabo, sino por los niveles de inversión que suponen. Los

---

<sup>179</sup> El Reglamento C.E.E. 1.257/1999, del Consejo de 17 de mayo, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (F.E.O.G.A.), y por el que se modifican y derogan determinados Reglamentos, "considerando que se requiere un esfuerzo particular para la formación e información de los agricultores en materia de métodos agropecuarios compatibles con el medio ambiente", recoge en su artículo 9 las ayudas a la formación al disponer: "La ayuda a la formación profesional contribuirá a aumentar la capacidad y competencia profesionales de los agricultores y demás personas que se dediquen a actividades agrarias y forestales y a su reconversión.

La formación tendrá como objetivo, en particular,

- preparar a los agricultores para la reorientación cualitativa de su producción, el empleo de métodos de producción que sean compatibles con la conservación y mejora del paisaje, la protección del Medio Ambiente, las normas de higiene y el bienestar de los animales y la obtención de las cualificaciones necesarias para dirigir una explotación económicamente viable, y
- preparar a los propietarios de bosques y a las demás personas que ejerzan actividades forestales a la aplicación de las prácticas de gestión forestal destinadas a mejorar las funciones económicas, ecológicas o sociales de los bosques".

Por su parte, el Texto Refundido del Real Decreto 204/1996, de 9 de febrero, sobre mejoras estructurales y modernización de las explotaciones agrarias; del Real Decreto 1153/1997, de 11 de julio, y del Real Decreto 2067/1999, de 30 de diciembre, que los modifica, y del Real Decreto 898/1998, de 22 de mayo, por el que se añade una disposición transitoria al Real Decreto 1153/1997, dedica una sección completa, la 6ª, a la cualificación profesional de los agricultores. Además, en la sección 2ª, agricultores jóvenes, el artículo 13 sobre la primera instalación, establece como uno de los requisitos para conceder las ayudas a la primera instalación de jóvenes agricultores "poseer en el momento de su instalación un nivel de capacitación profesional suficiente o comprometerse a adquirirla en el plazo de dos años, desde el momento de su instalación".

Una de las maneras en que se puede acreditar dicha capacitación es mediante la realización de los cursos de formación que se organizan a través del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación; o de alguna de las Consejerías del ramo, en las respectivas Comunidades Autónomas; tal como recoge la Orden de 26 de septiembre de 1996, de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, por la que se regula la aplicación del Real Decreto 204/1996, de 9 de febrero, de mejoras estructurales y mejora de las explotaciones agrarias en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Ya que en su artículo 3 dice que se entenderá acreditada la capacitación profesional suficiente para optar al cobro de las ayudas, en aquellos que sin haber ejercido la actividad agraria durante un año, hayan recibido cursos o seminarios de capacitación agraria con una duración de 30 horas lectivas.

proyectos se centran en aspectos concretos de cada tipo de cultivo por un lado, y por otro, en temas tales como recursos naturales, economía y sociología agrícolas, forestales o ganaderas. En el apartado de difusión de las innovaciones y aplicaciones tecnológicas, las actuaciones se realizan a partir de la Red Andaluza de Experimentación Agraria, con el objetivo fundamental de hacer efectiva la transferencia de tecnología a la vez que coordinar el conjunto de proyectos que se llevan a cabo en la región, sean estos públicos o privados.

“Algunas instituciones investigadoras tienen especiales dificultades para transferir al sector los resultados de su actividad. En particular, los agentes sociales y económicos señalan la necesidad de una mayor articulación del sector y de las empresas con la Universidad, a fin de optimizar las recaídas de la investigación sobre sus destinatarios, sin ignorar el papel importante que en esa institución desempeña la investigación fundamental, no siempre de inmediata aplicación práctica.

Los resultados de la investigación deben difundirse aún más entre el conjunto de agricultores, para contribuir a elevar su nivel tecnológico medio y la competitividad de las producciones andaluzas”<sup>180</sup>.

Integrada en la Red Andaluza de Experimentación Agraria, se ha establecido una red de fincas colaboradoras, distribuidas por toda Andalucía, en las que se llevan a cabo los ensayos y el seguimiento de los avances tecnológicos obtenidos. Tanto las explotaciones colaboradoras como los ensayos realizados superan el número de 300 de media anual, lo que da una idea aproximada de la importancia de esta red de fincas para el éxito de los programas de investigación.

---

<sup>180</sup> CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Plan de Modernización de la Agricultura Andaluza. 2000-2006*. Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Jaén. 2000. Pág. 151.

En este mismo Plan se señala como una de las estrategias de modernización de la agricultura andaluza: “Potenciar la investigación agraria, el desarrollo y la transferencia de tecnología al servicio de las necesidades del sector para hacer frente a los retos que se le presentan. Esta estrategia deberá dirigirse principalmente a:

- Fortalecer la investigación, impulsando un mayor esfuerzo presupuestario tanto público como, sobre todo privado.
- Modificar la estructura de la I+D agraria, con un nuevo modelo que permita:
  - a) Mejorar la articulación entre investigación y el sector privado en la definición de la I+D.
  - b) Incrementar la participación del sector privado en la corresponsabilidad de la investigación.
  - c) Lograr una mayor coordinación entre centros de investigación dependientes de distintas instituciones de la Comunidad Autónoma”.

“Objetivos de la I+D en la Consejería de Agricultura y Pesca:

- Mejorar la competitividad y la calidad de la agricultura andaluza potenciando asimismo la conservación de los recursos naturales.
- Fomentar el cambio tecnológico y la modernización del sector agroalimentario.
- Impulsar el desarrollo del sistema de gestión del medio rural.
- Facilitar la formación e incorporación de capital humano al sistema de I+D andaluz favoreciendo la creación de equipos de investigación multidisciplinares”<sup>181</sup>.

Las universidades también desempeñan un papel relevante en la investigación agraria. En Andalucía sobresale la labor investigadora, en temas del agro, de la Universidad de Córdoba. Concentran el 95% de los recursos humanos y materiales dedicados a la investigación, si bien no se atienden exactamente a las necesidades concretas que presenta el complejo agroalimentario.

En definitiva, a pesar de la amplia red de centros de investigación existente en la Comunidad Autónoma de Andalucía y de la base normativa que sirve de fundamento a las actividades formativas y de transferencia de tecnología, además de a los avances aplicables en la agricultura y la ganadería, se detectan ciertas debilidades que dificultan un eficiente aprovechamiento de los resultados obtenidos. En primer lugar, porque los estudios llevados a cabo no responden, en ocasiones, a las necesidades que presenta el sector y, añadido a esto, porque no se han dispuesto mecanismos para recabar sus inquietudes. En segundo lugar, porque los logros conseguidos, con demasiada frecuencia, no llegan a utilizarse, por su deficiente difusión o la dificultad en acceder a los mismos por parte de los potenciales beneficiarios. A esto se añade la falta de innovaciones y la excesiva profundización en campos tradicionales de investigación, no dedicando suficiente atención a cuestiones más novedosas, como pueden ser las derivadas de la implementación del Programa de Medidas Agroambientales.

---

<sup>181</sup> *Ibid.* Pág. 149.

Para lograr estos objetivos se llevan a cabo proyectos de I+D, se realiza transferencia de tecnología desarrollada para el sector, se conciertan actividades con centros públicos y entidades privadas, se forma personal investigador, se admite la participación de investigadores nacionales e internacionales, y se mantiene y mejora la infraestructura de investigación y experimentación. Los doce Centros de Investigación y Formación Agraria cuentan 3.717 Has. de superficie agrícola, 75 laboratorios de investigación y bibliotecas especializadas con más de 40.000 volúmenes. En cuanto a los recursos humanos hay un 8% de doctores y un 46% de titulados superiores y medios. Los recursos financieros proceden de fuentes propias y externas, entre las que destacan la Unión Europea, la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología o el Instituto Nacional de Investigación Agraria.

### 3. MARCO O ASPECTOS AGRARIOS

#### 3.1. Introducción.

Cada vez es más patente la tendencia a abordar y concebir los suelos como valor y recurso útil y frágil al mismo tiempo, que puede y debe intervenir en el establecimiento de los objetivos y en la formulación de las determinaciones propias de la planificación territorial. Ello se ve avalado por el desarrollo en diversos países europeos de legislaciones e instrumentos específicos de ordenación de los usos del suelo y de los distintos paisajes que conforman la superficie de cada país.

“B. En relación con la gestión de los recursos naturales y el paisaje  
Establecer criterios relativos al uso del suelo, la utilización de los recursos y la protección del patrimonio y el paisaje.

- Establecer criterios territoriales relativos a los usos del suelo y la utilización de los recursos naturales y culturales en las Unidades Territoriales
- Configurar un Sistema Regional de Protección de los recursos naturales y culturales de interés territorial
- Establecer criterios para la conservación y mejora del paisaje.
- Incorporar la consideración de los riesgos naturales en la ordenación territorial, urbanística y sectorial”<sup>182</sup>.

Los sistemas productivos agrarios, o sea los agrícolas, ganaderos y forestales, han sido comúnmente percibidos en una estrecha relación con la naturaleza. La imagen límpida de la naturaleza, donde no existen desperdicios, se ha proyectado sin

<sup>182</sup> Decreto 103/1999, de 4 de mayo, por el que se aprueban las Bases y Estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía núm. 96, de 19 de agosto de 1999.

“Estrategias relativas a la gestión de los recursos naturales y el paisaje

**UT Establecer criterios territoriales relativos a los usos del suelo y la utilización de los recursos naturales y culturales en las Unidades Territoriales**

UT-1 Compatibilizar en las Unidades litorales la dinámica de los desarrollos urbanos y económicos con un uso racional de los recursos y la conservación de los ecosistemas y paisajes.

UT-2 Favorecer en las Unidades interiores de regadío un modelo más eficiente de gestión del agua y compatibilizar los usos primarios con los desarrollos urbanos.

UT-3 Favorecer en las Unidades interiores de secano la diversificación de los usos del suelo y los aprovechamientos productivos.

UT-4 Mantener o recuperar en las Unidades forestales la vocación natural de los suelos, potenciando su uso diversificado, y llevar a cabo una gestión sostenible del monte mediterráneo.

UT-5 Adecuar en las Unidades de vocación forestal, los usos del suelo a su capacidad productiva y ecológica.

UT-6 Formular instrumentos específicos para la gestión de los recursos y el paisaje de las zonas áridas”.

reservas a los campos de cultivos, o a los complejos agro-silvo-pastorales en los que se daban unos altos niveles de integración y autonomía, y por tanto, donde tampoco era imaginable la generación de residuos.

La evolución, o mejor dicho la revolución de las técnicas aplicadas en el sector agrario no permiten ya sostener tal impresión, que vendría a diferenciar los sistemas agrarios tajantemente del resto de las actividades polucionantes. Aunque es un hecho relativamente reciente, hoy puede, incluso, considerarse que en una región como la andaluza, las actividades agrarias son las causantes de los principales procesos de degradación ambiental, o al menos, de las que se manifiestan con una mayor extensión geográfica.

“La forma de apropiación de la naturaleza provocada por el desarrollo de tecnologías cada vez más ‘eficientes’ económicamente ha supuesto un forzamiento creciente de la misma, atentando contra su renovabilidad. Aunque son las actividades industriales las que mayor deterioro ambiental están causando, la agricultura industrializada también ha incorporado elementos tecnológicos de efectos secundarios graves. [...] La humanidad requiere tierra para producir los alimentos que necesita; su degradación, principalmente por erosión pero también por otros procesos que afectan a la fertilidad del suelo, es una de las mayores amenazas para la sostenibilidad de la agricultura. Así, las previsiones son preocupantes, se calcula que la superficie cultivable pasará de 1.500 millones de hectáreas en 1975 a 1.000 millones en el año 2025”<sup>183</sup>.

Estas actividades tienen sus consecuencias sobre los paisajes, dejando una huella indeleble que altera las tradicionales vistas de los mismos.

“A partir de la primera mitad del siglo XX, la intensificación agrícola y forestal han tenido como consecuencia la pérdida de heterogeneidad paisajística, con la consiguiente disminución en la diversidad de especies y hábitats, la eliminación de gran parte del patrimonio cultural y paisajístico,

---

<sup>183</sup> ANALISTAS ECONÓMICOS DE ANDALUCÍA: *Informe Anual del Sector Agrario en Andalucía, 2003*. Analistas Económicos de Andalucía. Málaga. 2004. Pág. 510.

“El afán de superar barreras productivas desconociendo los procesos ecológicos que tienen lugar (interrelaciones funcionales existentes entre los organismos vivos, y entre éstos y el medio abiótico circundante), a través de tecnologías de las que a su vez tampoco se conocen sus efectos colaterales, conduce ineludiblemente a la aparición de externalidades negativas sobre la vida en la Tierra. Estas externalidades, a su vez, no sólo se presentan como nuevas limitantes a la producción, sino que, en último término afectan a la vida del ser humano. El análisis de estas externalidades desde distintos enfoques (ecológico, económico, social...) se presenta como una tarea cada vez más necesaria, de manera que los resultados que se obtengan permitan la aplicación de políticas correctivas”.

*Ibidem*. Págs. 526 y 527.

la pérdida de la tradición campesina, así como la escasez de elementos culturales tradicionales en el paisaje”<sup>184</sup>.

La concepción del paisaje es indisoluble de la interrelación del hombre con su entorno, que se pone de manifiesto por el desarrollo de respuestas adaptativas al medio a través de una multiplicidad de formas de intervención sobre éste y que, al mismo tiempo, ha desencadenado una diversidad de actitudes y preferencias hacia los distintos modelos paisajísticos. En líneas generales, y como resultado de lo anterior, el paisaje constituye una expresión de un todo que aglutina diferentes componentes de carácter general:

- Naturales, referidos a la persistencia de elementos y valores naturalísticos en los espacios en los que el hombre ha llegado a intervenir.
- Constructivos, es decir, en los que se refleja la existencia de un equilibrio de los elementos construidos con la naturaleza y de ellos entre sí.
- Sociales y culturales. En estos casos el paisaje constituye un tópico visual en el que la sociedad reconoce valores formales que atribuye a la naturaleza, a la tradición y, a veces, a la modernidad, debido a las transformaciones producidas.

Por todo ello, el paisaje representa un valor y una característica más del territorio, defendible y aprovechable social y económicamente, y tratado como parámetro ambiental expresivo de diferentes equilibrios generales, susceptible de acoger intervenciones en relación al mismo. Es incuestionable la amplitud de las manifestaciones antrópicas que inciden en su estado. El análisis de estos procesos, asociados siempre a determinados niveles de manejo, tiene una complejidad muy elevada, desde el momento que habría que considerar un altísimo número de circunstancias diferenciadas, bien por las condiciones físicas de los terrenos, bien por los aprovechamientos realizados o las técnicas empleadas, o bien por ambos aspectos simultáneamente. Por otra parte, la ausencia de un nivel de conocimientos suficiente ha propiciado una deficiente regulación jurídica del paisaje dentro del marco legislativo de la ordenación del territorio y aprovechamiento de los recursos. Es preciso, por consiguiente, la profundización sobre este importante aspecto encaminada a orientar y clarificar el tratamiento y aprovechamiento del

<sup>184</sup> Decreto 97/2005, de 11 de abril, por el que se establece la Ordenación del Parque Nacional y Parque Natural de Doñana, publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía núm. 105, de 1 de junio. El apartado 2.2.5., dedicado al paisaje, del Decreto citado sigue:

“Durante gran parte del siglo XX, la marisma sufrió un importante proceso de transformación mediante la puesta en marcha de sucesivas desecaciones encaminadas a la producción agrícola intensiva. Como resultado de esta colonización, existen en el Parque Natural explotaciones agrícolas, zonas de arrozal y explotaciones acuícolas. Sin embargo, a las medidas de desecación y puesta en cultivo han sucedido otras actuaciones de sentido contrario, tendentes a recuperar la marisma”.

paisaje, para evitar la manipulación arbitraria que se ha venido realizando de sus contenidos, y minimizar las alteraciones paisajísticas inducidas por la actividad humana.

“En la actualidad hay más de mil grandes presas en España, y el Plan Hidrológico Nacional prevé la construcción de otras 272. Entre 1980 y 1993 se ha construido una media de 440 kilómetros anuales de carreteras de alta capacidad, y durante el período de 1980-1990 las plazas hoteleras aumentaron en un 23%, los apartamentos en un 38% y los campings en un 110%, a lo que habría que añadir tendidos eléctricos, antenas de comunicaciones, etc. Muchas de estas infraestructuras son elementos ajenos al paisaje que contribuyen a deteriorarlo”<sup>185</sup>.

Durante el transcurso de los distintos procesos que se han desarrollado a lo largo de los siglos, la interrelación de las características físicas y bióticas de la superficie ibérica, ha generado un sistema marcado por la diversidad y abundancia de sus manifestaciones visuales, y la importancia, singularidad y carga estética de muchos de sus componentes.

En cuanto a la Comunidad Autónoma de Andalucía, los factores mencionados y la actividad humana desarrollada en los distintos ámbitos territoriales nos permiten, siguiendo el Informe del año 1989 sobre Medio Ambiente elaborado por la Agencia de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía y realizado por la Dirección General de Planificación, bajo la supervisión de su Director General, adscribir los paisajes de la región a tres grandes sistemas paisajísticos: serranos, agrarios y litorales.

“Esta colección consta de cuatro series correspondientes a cada uno de los ámbitos físico-naturales en que se ha dividido la región: ‘Sierras y Montañas’, ‘Campañas y Estepas’, ‘Litoral’ y ‘Paisajes del Agua’. [...] Más de la mitad del territorio andaluz corresponde a medios serranos y ha contribuido a forjar una imagen dual clásica: frente a la Andalucía agraria, de feraces y ondulantes campiñas del Valle del Guadalquivir, se encuentra otra Andalucía montuosa y áspera”<sup>186</sup>.

<sup>185</sup> MANTEIGA LÓPEZ, D. y SUNYER LACHIONDO, C.: “El paisaje cultural: una asignatura pendiente”. En *El campo y el medioambiente, un futuro en armonía*. Edición coordinada por CADENAS MARÍN, Alfredo. SOPEC Editorial, S. A. Madrid. 1997. Pág. 148.

<sup>186</sup> CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Paisajes de Andalucía. Sierras y Montañas*. Sevilla. 2002. Introducción.

La obra de FOURNEAU, F.; LUGINBUHL, Y. y ROUX, B.: *Évolution des paysages et aménagement du territoire en Andalousie Occidentale*. Casa de Velázquez. Madrid. 1990, también nos ofrece una división paisajística de





Fotografía 9. Cerdos ibéricos en montanera. Sierra de Aracena.

### 1º. Paisajes serranos.

Estas formaciones tienen una notable implantación en Andalucía y una gran importancia ecológica y paisajística, aportando los tipos de paisajes más sobresalientes. Se organizan en tres clases con cualidades visuales diferenciadas.

Así, tenemos la Sierra Morena, que cuenta con unas formaciones caracterizadas por la homogeneidad de alturas, formas, texturas y coloración. Las formas alomadas predominantes, pocas veces escarpadas, y la densa cubierta vegetal que alberga a las formaciones boscosas mediterráneas mejor conservadas, confieren a estos paisajes unos atributos de legibilidad visual, afabilidad en sus formas, y en ocasiones un cierto grado de organización derivado de las prácticas de manejo tradicionales, que dotan a estos espacios de un fuerte contenido estético, cuyo

---

Andalucía a comienzos de la década de los noventa, poco antes de comenzar a desarrollarse el Programa de Medidas Agroambientales en Andalucía (paisajes de sierra en vía de abandono, las campiñas tradicionales de la Andalucía Occidental, las zonas pioneras de transformación agrícola y la radical y espectacular transformación de los paisajes litorales), y además expone una comparativa con los paisajes andaluces anteriores al comienzo de la revolución verde.

Igualmente se puede consultar la obra cuya edición ha coordinado el Centro de Estudios Territoriales de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía. CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Seminario sobre el Paisaje. Debate Conceptual y Alternativas sobre su Ordenación y Gestión*. Centro de Estudios Territoriales y Urbanos y Casa de Velázquez. Málaga. 1989.



atractivo para el ocio y recreo se ve reforzado por unas condiciones de accesibilidad adecuadas, aunque mejorables. Típica de estas formaciones es la localización en ellas de las dehesas, sistemas de explotación agro-silvo-pastoral, que ha colaborado en la antropización de estos paisajes.

“La dehesa mediterránea es un ecosistema ejemplar tanto por su biodiversidad e interés ecológico como por sus aprovechamientos simultáneos”<sup>187</sup>.

“El cerdo Ibérico, tras siglos de domesticación (por el hombre) en el área de la dehesa, se ha adaptado de forma especial a consumir y asimilar mejor la bellota y otros recursos propios de este sistema de explotación”<sup>188</sup>.

“La dehesa es un sistema agrosilvopastoral de gran estabilidad. Las zonas más abruptas están ocupadas por alcornoques que son explotados para la extracción de corcho. En la dehesa tradicional la gestión del arbolado está orientada a la producción de frutos, la bellota que constituye una importante fuente de alimentación para el ganado porcino. En algunas zonas, donde la dehesa se mezcla con monte mediterráneo, también la caza es un importante ingreso, siendo muy importante el ciervo y jabalí. Tradicionalmente, el ganado ha sido movido a las montañas para pastorear durante el verano cuando el pasto está seco en las zonas bajas”<sup>189</sup>.

Las Sierras Béticas constituyen un contrapunto de este patrón. Sus características paisajísticas están impregnadas de una notable variabilidad, tanto orográfica como morfológica, con relieves muy abruptos y escarpados, con elementos visualmente singulares constituidos por formaciones rocosas de gran fuerza. La cubierta

<sup>187</sup> CADENAS MARÍN, Alfredo: “La agricultura sostenible: un futuro en armonía entre el campo y el medio ambiente”. En *El campo y el medioambiente, un futuro en armonía*. Edición coordinada por CADENAS MARÍN, Alfredo. SOPEC Editorial, S. A. Madrid. 1997. Pág. 13.

<sup>188</sup> DE MIGUEL BEASCOECHA, E.: “Razas ganaderas: su importancia ambiental y estratégica”. En *El campo y el medioambiente, un futuro en armonía*. Edición coordinada por CADENAS MARÍN, Alfredo. SOPEC Editorial, S. A. Madrid. 1997. Pág. 129.

<sup>189</sup> MANTEIGA LÓPEZ, D. y SUNYER LACHIONDO, C.: *Op. Cit.* Págs. 148 y 149.

“Los sistemas extensivos de explotación ganadera son uno de los pilares de la riqueza faunística de España que, sin duda, representa en este momento la mayor reserva de especies amenazadas de Europa occidental. [...] El mantenimiento de las dehesas del suroeste peninsular, gracias al ganado extensivo, permiten la alimentación de especies presa como el conejo o la perdiz, base a su vez de la alimentación de otras especies tan amenazadas y características de nuestra fauna como son el águila imperial ibérica o el lince ibérico”.

DE MIGUEL BEASCOECHA, E.: *Op. Cit.* Pág. 131.

“En effet, la *dehesa* est un système agro-sylvo-pastoral dont la existence actuelle résulte d'un processus d'anthropisation pluri-séculaire du paysage. Elle est de plus un système écologique d'une grande complexité qui, sous une apparente homogénéité physiologique, masque une assez grande diversité de composition floristique et de modes d'organisation et d'évolution”.

FOURNEAU, F; LUGINBUHL, Y. y ROUX, B.: *Évolution des paysages et aménagement du territoire en Andalousie Occidentale*. Casa de Velázquez. Madrid. 1990. Pág. 54.



Fotografía 10. Paisajes áridos. Sorbas.

vegetal presenta una distribución en mosaico que alcanza grados notables de cobertura y densidad. Estas características configuran unos paisajes con un intenso contraste entre masas vegetales y conjuntos rocosos, con unos rasgos de dureza y precisión en sus formas, que condicionan unos atributos visuales poco predictivos, y con numerosos puntos focales de atracción.

Ambas sierras han dado lugar a uno de los tópicos paisajísticos de Andalucía, a partir de abundantes grabados del siglo XIX sobre escenas agrestes inspiradas en el bandolerismo.

Los paisajes desérticos de Almería constituyen el tercer grupo dentro de esta categoría. Las condiciones de erosión y desertificación que han concurrido en esta zona durante largos períodos de tiempo han dado lugar a una de las imágenes más singulares de la región, dominados por las formaciones rocosas, con una casi nula presencia de masas vegetales. Constituyen áreas muy agrestes, con gran variabilidad de formas escarpadas y abruptas, con relieves muy encajados, que en conjunto conforman paisajes de gran dureza. Ello unido a las condiciones extremas de la climatología, así como a las dificultades de accesibilidad determina una menor preferencia hacia estos paisajes.

“La confluencia de condiciones climáticas favorables y de avances tecnológicos ha significado que la realidad actual, del sureste de la península ibérica, y más concretamente del Campo de Dalías haya superado todas las previsiones cuando, hacia 1950, se planificó el desarrollo agrario de este Campo. El proceso entonces iniciado, con el aprovechamiento de sistemas de alumbramiento y distribución del agua, ha impulsado una agricultura de riego cada vez más intensiva, sostenida por una síntesis afortunada de antiguas prácticas de cultivo y por diversas innovaciones técnicas. Así, la técnica del suelo enarenado, la protección del cultivo bajo plástico y el riego por goteo, aportaron la ‘tecnología apropiada’ con la que paliar los factores limitantes de suelo y agua. El invernadero de tipo parral ha sacado partido del factor relativamente abundante sol, al tiempo que protege del viento al cultivo y reduce la demanda evapotranspirativa”<sup>190</sup>.

## 2º. Paisajes agrarios.

En general, éstos se pueden definir por perfiles más horizontales, destacando la simplicidad de sus formas y la homogeneidad de su cubierta vegetal. En cuanto a su visualización se encuentran más organizados debido a las parcelaciones agrícolas, a la alineación de las planificaciones y al trazado rectilíneo de cierta infraestructura, configurando áreas de gran extensión y uniformidad, cuyos atributos perceptibles a la vista más característicos son su escasa naturalidad, gran legibilidad y repetitividad del medio.

“La adaptación al medio es fundamental para poder mantener sistemas de explotación extensivos que han modelado los paisajes y ecosistemas ibéricos. Estos usos generan abundantes beneficios ambientales que a menudo pasan desapercibidos.

El pastoreo extensivo en las áreas arboladas permite prevenir incendios, gracias al aclareo y control del crecimiento de la maleza que realiza el ganado bajo el arbolado. Esta limpieza del sotobosque impide que, en caso de incendio, las llamas lleguen hasta las copas de los árboles. El pastoreo extensivo en la montaña, entre masas arboladas, mantiene también los pastizales abiertos, creando un mosaico pastizal-bosque que ejerce de auténtico cortafuegos natural”<sup>191</sup>.

---

<sup>190</sup> LÓPEZ GÁLVEZ, José; MOLINA MORALES, Agustín; JAÉN GARCÍA, Manuel y SALAZAR MATO, José Francisco: *Análisis Económico y Ambiental en Agronomía*. Analistas Económicos de Andalucía. Málaga. 2000. Págs. 76 y 77.

<sup>191</sup> DE MIGUEL BEASCOECHEA, E.: *Op. Cit.* Pág. 130.



Fotografía 11. Sembrados en Campiña. Carmona.



Fotografía 12. Olivar. Chucena.

Estos paisajes corresponden, típicamente, al Valle del Guadalquivir y Vegas, Campiñas, Depresiones Béticas y Llanuras y Plataformas Costeras, que originan formaciones que han contribuido a la identidad territorial y social de Andalucía, como los olivares, las campiñas cerealistas, los arrozales de las marismas, el viñedo o los policultivos mediterráneos.

Visualmente, sobre todo en los frentes litorales y depresiones y vegas serranas, introducen un factor de contraste horizontal y en su estructura vegetal, que refuerzan las imágenes de los paisajes circundantes.

### 3º. Paisajes litorales.

Las características de estos espacios en cuanto a su buena accesibilidad, la amplitud de sus frentes, y la variabilidad de formas y escenarios paisajísticos, que reúnen todos los factores visuales, desencadenantes de la práctica totalidad de los tipos de preferencias sociales, ha propiciado, entre otras razones, que el litoral constituya la categoría más intervenida, con una fuerte concentración demográfica y una notable presión por actuaciones antrópicas.

“El turismo se ha convertido en un medio de transformación profunda e irreversible de los antiguos paisajes. Se han creado paisajes para el turismo que constituyen verdaderos modelos importados para ofrecer al turista los mismos elementos que tiene en los países de origen. [...] Es un paisaje a la carta que tiene poco que ver con el entorno y que probablemente a la escala temporal de construcción de los paisajes será efímero. Para muchos paisajes el turismo ha constituido un medio de arrasamiento y sustitución. [...] El cambio afecta fundamentalmente a áreas costeras, donde los pueblos, núcleos tradicionalmente de extensión reducida, ven extenderse en su entorno las urbanizaciones, cuando éstas no lo hacen de forma dispersa e incontrolada a través de construcciones ilegales. Este turismo produce impactos que generalmente se integran mal en el paisaje. Aparecen edificios absurdos que rompen la armonía del entorno, establecimientos públicos con ruidos insoportables para los vecinos, basuras incontroladas...”<sup>192</sup>.

<sup>192</sup> SANZ HERRÁIZ, C.: “El paisaje como recurso”. En *Estudios sobre el paisaje*. Edición coordinada por SANZ HERRÁIZ, C. y MARTÍNEZ DE PISÓN, E. Fundación Duques de Soria. U.A.M. Ediciones. Murcia. 2000. Págs. 286 y 287.

También se encuentra un estudio interesante sobre las alteraciones del paisaje, incluidas las propias que se producen en las zonas de litoral, referidas a la Comunidad Autónoma de Andalucía en FOURNEAU, F;





Fotografía 13. Formación costera en acantilado. Mazagón.



Fotografía 14. Pinar litoral. Punta umbría.

Al mismo tiempo se ha constituido en el espacio, donde el concepto de paisaje ha sufrido la más intensa manipulación, y ha sido objeto de indiscriminadas justificaciones para la materialización de diversos tipos de actuaciones, que han contribuido a arruinar las características paisajísticas de buena parte del frente litoral andaluz.

Por último, poner de manifiesto que la gran variabilidad de estas áreas viene determinada por los grandes tipos de formaciones que organizan el litoral y que se pueden resumir en los siguientes: complejos serranos, plataformas costeras elevadas, llanuras litorales, sistemas dunares, zonas húmedas, como marismas, estuarios y complejos lagunares y, finalmente, los frentes costeros, dentro de los cuales se identifican acantilados, playas y costas bajas.

Teniendo en cuenta que el paisaje es un concepto integrador que aglutina las características visuales del medio físico y del medio biótico, participa, de hecho, en los mismos riesgos de alteración y degradación que éstos. Los factores de vulneración inciden de forma directa o indirecta en su deterioro, cuyos efectos e importancia vienen determinados por la magnitud de las intervenciones y la fragilidad y reversibilidad de la superficie.

“De un total de 280.000 hectáreas de superficie original ocupada por zonas húmedas naturales, el 60% ha sido desecada en los últimos años y unos cinco mil kilómetros de cauce han sido canalizados, a lo que habría que sumar los efectos de la destrucción de los bosques de ribera. Todo ello genera graves pérdidas biológicas y una notable simplificación del paisaje. Un notable ejemplo lo encontramos en lo que hasta la década de los ochenta se denominaba ‘la Mancha húmeda’, en donde sus principales exponentes han sido afectados, con un río Cigüela ya canalizado, los Ojos del Guadiana secos y las Tablas de Daimiel agonizantes”<sup>193</sup>.

Por supuesto, hay que destacar que la consideración del paisaje como recurso deriva en que se someta a una intensa manipulación, con graves repercusiones, como ocurre en todo el frente litoral, quedando reducido su sentido a contenidos puramente estéticos. Con esta excusa se han llevado a cabo intervenciones de gran magnitud, cuyas consecuencias más inmediatas han supuesto, en numerosos casos, la pérdida de las características visuales que justificaron la intervención. En este orden, el desarrollo turístico incontrolado se ha convertido en el principal

---

LUGINBUHL, Y. y ROUX, B.: *Évolution des paysages et aménagement du territoire en Andalousie Occidentale*. Casa de Velázquez. Madrid. 1990.

<sup>193</sup> MANTEIGA LÓPEZ, D. y SUNYER LACHIONDO, C.: *Op. Cit.* Pág. 148.



Fotografía 15. Eucaliptal. El Cerro del Andévalo.

factor de degradación del paisaje, al que le sigue muy de cerca, la utilización del litoral, como segunda residencia o residencia vacacional. En este caso se puede citar aquello de “como me gusta vivir entre árboles me voy a vivir al campo, pero para vivir en el campo tengo que arrancar los árboles”.

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

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



plus adéquats: beaucoup de plantations se trouvent ainsi situées sur le sols parfaitement aptes pour d'autres ressources agricoles ou pastorales"<sup>194</sup>.

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

Pero en otras oportunidades han sido las labores agrícolas inadecuadas las que han propiciado la aparición de procesos erosivos que afectan a grandes superficies forestales. La práctica de la agricultura, llamada marginal<sup>195</sup>, por su escaso rendimiento y la utilización de suelos inapropiados para los cultivos agrícolas<sup>196</sup>, ha supuesto graves alteraciones en los paisajes, con finalidades, en numerosas ocasiones, poco razonables, como la posibilidad de obtener alguna subvención pública.

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

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

<sup>194</sup> FOURNEAU, F.; LUGINBUHL, Y. y ROUX, B.: *Op. Cit.* Págs. 52 y 53.

"La importancia que adquirió el eucalipto se debió a su interés económico, ya que no existió otra posibilidad para aumentar las disponibilidades de madera a corto plazo que la explotación de especies de rápido crecimiento. Los beneficios de este cultivo radican en la capacidad que tuvo, en determinado momento de crisis, de responder a la demanda de madera del mercado y de fortalecer la precaria situación de un mundo rural tradicional y marginal que pasaba por una profunda escasez de dinero. Por ello su expansión sólo puede ser calibrada en el contexto histórico de crisis económica y demográfica de los años 50 y 60".

GRUPO DE DESARROLLO RURAL ADRAO (ASOCIACIÓN DE DESARROLLO RURAL DEL ANDÉVALO OCCIDENTAL): "Diagnóstico de la situación del Andévalo Occidental de Huelva". Pág. 24. (Estudio inédito).

<sup>195</sup> Para profundizar en los conocimientos sobre la agricultura marginal se puede consultar, entre otros, MARTÍNEZ RAYA, A. Y FRANCIA MARTÍNEZ, J. R.: "Efecto de los sistemas de laboreo en la erosión y escorrentía". En *Agricultura de Conservación: Fundamentos Agronómicos, Medioambientales y Económicos*. Edición al cuidado de GARCÍA TORRES, L. y GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, P. Asociación Española Laboreo de Conservación y Suelos Vivos. Madrid. 1997.

<sup>196</sup> "Los suelos agrícolas que no son tratados racionalmente –que son labrados en exceso o de manera inadecuada y que reciben dosis abundantes de agroquímicos– sufren un proceso de deterioro que se manifiesta, tanto en la disminución de su fertilidad y productividad, como en su contaminación y en la pérdida física del recurso por erosión. Todo ello contribuye a disminuir su calidad o aptitud para el uso agrícola e incluso puede llegar a hacerlo impracticable".

RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, J. J.: "Evitemos contaminar: es rentable". En *El campo y el medioambiente, un futuro en armonía*. Edición coordinada por CADENAS MARÍN, Alfredo. SOPEC Editorial, S. A. Madrid. 1997. Pág. 175.

En conjunto, sin embargo, los complejos serranos mantienen sus características paisajísticas en condiciones aceptables, lo que ha llevado a la inclusión de muchos de ellos en el Inventario de Espacios Naturales Protegidos<sup>197</sup>.

En cuanto a los paisajes agrarios, tampoco están exentos de conflictos, derivados en algunos casos del abandono de las labores agrícolas, pero fundamentalmente, por la creciente incorporación de elementos sintéticos destinados al aumento de la productividad o a la introducción de nuevas formas de cultivo. La utilización abusiva de fertilizantes químicos, herbicidas y pesticidas o productos fitosanitarios está contribuyendo a otra forma de degradación del entorno como es la alteración de los paisajes tradicionales que constituyen un valor reconocido dentro de las regiones mediterráneas<sup>198</sup>.

“Entre los años cincuenta y setenta se abandonaron usos tradicionales, como la trashumancia, y otros se vieron reducidos, como la rotación cuatrienal de cultivos y la explotación de las leñas. Como consecuencia se estima que entre 1955 y 1981 se perdió un 37-49% de la superficie ocupada por la dehesa. En algunas zonas está en aumento la explotación de leña para hacer carbón para barbacoas o leña para estufas y se han recuperado las razas autóctonas. [...] Las dehesas, junto con las manchas adyacentes de bosque mediterráneo, tienen un elevado valor de conservación debido a su estructura y las prácticas empleadas en su gestión. Las dehesas mantienen una comunidad de aves muy rica, al menos unas 46 especies dependen de ella, incluyendo importantes poblaciones de águila imperial, buitre negro y cigüeña negra. [...]

<sup>197</sup> El artículo 7 de la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección, relaciona los espacios declarados como Parques Naturales en la Comunidad Autónoma de Andalucía, recogiendo gran parte de los paisajes serranos de la región. La Ley 2/1989, se publicó en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía núm. 60, de fecha 27 de julio de 1989.

<sup>198</sup> “Las zonas agrícolas de secano se caracterizan por un uso mixto agro-ganadero, en general extensivo, basado en el cultivo de cereales. Este tipo de paisaje es el predominante en la mayor parte del centro del país, y se caracteriza por un relieve suave, escasa pluviosidad, veranos calurosos e inviernos fríos. Prácticamente no existen árboles, que por lo general quedan restringidos a las zonas de riberas. La pobreza de los suelos ha obligado a la rotación de cultivos, por lo que el paisaje en las zonas donde se conserva este tipo de explotación se caracteriza por estar dominado por un mosaico de zonas con cereal, leguminosas, pastos y barbechos. Durante el invierno, las rastrojeras son pastoreadas por ganado lanar, lo que contribuye a mantener las tierras libres de matorral y aumenta la fertilización, y durante el verano el ganado ha sido tradicionalmente desplazado hacia los pastos de montaña. Los cultivos extensivos de cereal, con bajo consumo de fertilizantes y agroquímicos, que mantienen el anterior mosaico de cultivos, ofrecen hábitat y alimento para muchas especies de gran interés, únicas o muy escasas en el resto de Europa. [...] La acusada estacionalidad del clima mediterráneo, fuerte condicionante de la ganadería, obligó al desarrollo de un sistema ganadero que se basa en el movimiento estacional del ganado, desde las áreas de invernada en las llanuras, a las zonas de montaña durante el estío. Este sistema, conocido como trashumancia, permite la óptima explotación de los recursos. [...] Aunque las cañadas no son un paisaje en sí mismo, sí constituyen un elemento fundamental en el mismo”.

MANTEIGA LÓPEZ, D. y SUNYER LACHIONDO, C.: *Op. Cit.* Págs. 149 y 150.

También son importantes para la conservación de algunos mamíferos como el lince y el meloncillo”<sup>199</sup>.

No es que se quiera resaltar esta forma de deterioro sobre las demás, pero también es necesario tomarla en consideración, a la hora de valorar positivamente iniciativas como el Programa de Medidas Agroambientales que incentiva la práctica de una agricultura y ganadería respetuosas con el Medio Ambiente. Además, con el abuso de productos químicos se reduce la variedad y las poblaciones de la flora y la fauna, tanto visible como microscópica. Los insecticidas y herbicidas no son lo suficientemente selectivos como para respetar a las especies beneficiosas, que con la desaparición de mucha superficie de arbolado, han perdido también sus refugios.

“Los usos tradicionales de las diferentes civilizaciones han considerado a los recursos naturales de una manera racional y equilibrada. Hoy ese uso es desproporcionado en su capacidad de explotación y destrucción, suponiendo el esquilamiento y la grave transformación de una buena parte del planeta. En ese uso inadecuado ha estado contenida la extinción de muchas especies, gran parte de las cuales eran todavía desconocidas para la humanidad. Sus propiedades y posibles utilidades, cualesquiera que éstas fueran, han desaparecido con ellas. [...] Casi la mitad de la población mundial vive en áreas propias de bosques tropicales, cuyos recursos (madera, gran variedad de alimentos, fibras, medicamentos, fauna, flora, paisajes) explota de forma cada vez más insostenible, modificando el paisaje con actividades agrarias y practicando aún de forma importante la caza y la recolección de productos de consumo. Sin embargo, el papel ecológico de los bosques tropicales es determinante. [...] El retroceso de los bosques, que albergan buena parte de la biodiversidad terrestre, ha alcanzado cotas alarmantes que obligan a plantearse medidas drásticas y nuevos modelos de gestión de los espacios forestales”<sup>200</sup>.

Asimismo, es importante resaltar otro tipo de impacto del paisaje que se produce como consecuencia de la extensión de los monocultivos, cultivo de un mismo

<sup>199</sup> MANTEIGA LÓPEZ, D. y SUNYER LACHIONDO, C.: *Op. Cit.* Pág. 149.

Igualmente se valora la importancia de los paisajes mediterráneos en obras como las ya citadas de FOURNEAU, F.; LUGINBUHL, Y. y ROUX, B.: *Évolution des paysages et aménagement du territoire en Andalousie Occidentale*. Casa de Velázquez. Madrid. 1990, o en CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Seminario sobre el Paisaje. Debate Conceptual y Alternativas sobre su Ordenación y Gestión*. Centro de Estudios Territoriales y Urbanos y Casa de Velázquez. Málaga. 1989.

<sup>200</sup> AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL y CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Diversidad biológica y cultura rural en la gestión ambiental del desarrollo*. Edición coordinada por DÍAZ PINEDA, F.; MIGUEL, J. M. de y CASADO, M. A. MultiMedia Ambiental, S. L. y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1998. Págs. 9, 16 y 92.

producto en la misma tierra año tras año, que suele darse en las grandes explotaciones. “El impacto paisajístico es grande, es casi imposible encontrar en la naturaleza la ocupación de una zona por una sola especie”<sup>201</sup>. Además, estos cultivos, habitualmente, se unen al uso de variedades de alto rendimiento que empobrecen el patrimonio genético, y a una mecanización agresiva, que demanda un enorme esfuerzo financiero, que normalmente no se pueden permitir los pequeños labradores. Con estos sistemas se favorece la aparición de plagas, lo que conlleva la utilización masiva de productos fitosanitarios, y la pérdida de fertilidad del suelo al extraer siempre los mismos elementos.

Los terrenos agrícolas están asistiendo a continuos procesos de contaminación como consecuencia de la progresiva sustitución del tradicional reciclado de los productos y elementos implicados en las tareas agrícolas por el cada vez mayor volumen de inputs exteriores. Con el empleo indiscriminado de fertilizantes y pesticidas también se contamina el agua, el aire, el suelo e incluso nuestros propios alimentos. Ya se ha comprobado en éstos, sobre todo en las hortalizas, la elevada presencia de nitratos, y en algunos casos, de metales pesados.

“Si bien existe una estricta reglamentación en relación con la cantidad admisible de residuos detectables de cada plaguicida en los productos agrícolas, los alimentos pueden contener pequeñas cantidades de agroquímicos –tanto fitosanitarios como elementos químicos derivados de una sobrefertilización o contaminación del suelo–, que son asimilados o incorporados durante el cultivo o en su tratamiento y almacenamiento posterior”<sup>202</sup>.

Asimismo, el agua sufre los problemas de la acumulación de nitratos y fosfatos, dejando de ser potable, así como los comentados casos donde la excesiva utilización de los acuíferos provoca su salinización, al permitir la entrada de agua del mar. Y esto sin mencionar que la fabricación de estos abonos sintéticos libera a la atmósfera grandes cantidades de sustancias nocivas.

Otro factor de degradación de estos paisajes es la expansión de las nuevas formas de agricultura forzada que incorporan a sus sistemas de cultivo grandes cantidades de plásticos, que están generando formaciones caracterizadas por la proliferación de estructuras artificiales, cuyos desechos contaminan visualmente estas áreas.

---

<sup>201</sup> UNIÓN DE PEQUEÑOS AGRICULTORES Y GANADEROS DE ANDALUCÍA: *Agricultura Ecológica*. Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos de Andalucía. Sevilla. 1997. Pág. 4.

<sup>202</sup> RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, J. J.: *Op. Cit.* Pág. 176.



Fotografía 16. Sembrados en Campiña. Carmona.

“El desarrollo tan espectacular que ha permitido la plasticultura, en el su-  
reste español, ha sobrepasado las expectativas más optimistas. La escasez  
de recursos hídricos, para los agentes implicados, ha pasado a un segundo  
plano, planteándose problemas de falta de territorio y de mano de obra. El  
éxito financiero del sistema ha producido efectos de depredación del suelo.  
[...] La conservación de áreas de alto valor paisajístico o ambiental se ha  
convertido en un lujo que va contra los intereses depredadores de suelo por  
parte del sistema. En definitiva podemos afirmar que el desarrollo se está  
realizando a costa de una pérdida patrimonial muy intensa”<sup>203</sup>.

Las grandes extensiones de invernaderos en el Campo de Dalías almeriense o el  
cultivo de fresas bajo plástico onubense representan situaciones que corroboran  
gráficamente lo que se está exponiendo. “Las grandes superficies de invernadero  
del Sur almeriense o granadino, donde la acumulación de plásticos o los desechos  
vegetales están provocando importantes problemas ambientales”<sup>204</sup>.

---

<sup>203</sup> LÓPEZ GÁLVEZ, José; MOLINA MORALES, Agustín; JAÉN GARCÍA, Manuel y SALAZAR MATO, José Francisco: *Análisis Económico y Ambiental en Agronomía*. Analistas Económicos de Andalucía. Málaga. 2000. Págs. 107 y 108.

<sup>204</sup> GARRIDO FERNÁNDEZ, F. E.: *La cuestión ambiental en la Agricultura: actores sociales y política agroambiental en España*. Analistas económicos de Andalucía. Málaga. 2000. Pág. 127.



Fotografía 17. Residuos plásticos de explotación agrícola. Comarca de la Costa.

Un elemento de gran impacto visual lo constituyen los vertederos de residuos sólidos, cuyas condiciones de emplazamiento y funcionamiento resultan inadecuadas en muchos casos, induciendo procesos de contaminación y degradación paisajística que, a pesar de provenir de focos puntuales, pueden afectar a áreas amplias.

No obstante, los espacios que manifiestan un mayor nivel de degradación y presión antrópica son los definidos por las zonas costeras. La multiplicidad de actividades que concentra el litoral andaluz, y la fragilidad que caracteriza a la fachada de costa, ha traído consigo la generación de choques visuales de gran magnitud e importancia que, básicamente se pueden agrupar en cuatro categorías.

Los principales impactos paisajísticos corresponden a intrusiones visuales aportadas, principalmente, por la proliferación de estructuras constructivas, en altura o en pantalla, que provocan una ruptura de los horizontes que configuran el relieve, introduciendo contrastes indeseables de líneas, formas, texturas y coloración. Las edificaciones en pantalla, en primera fila de costa, muy frecuentes en todo el litoral, constituyen barreras visuales que ocultan y desfiguran las características del interior. Asimismo, estas barreras artificiales actúan de obstáculo a la entrada de frentes borrascosos desde el mar, produciendo alteraciones significativas en las condiciones climáticas de las zonas, tanto de playas como interiores, así como di-



facultando la acción de los vientos<sup>205</sup>. Los grupos paisajísticos más afectados, por las intrusiones derivadas de las implantaciones urbanísticas y estructuras mencionadas, son los que ocupan la fachada costera, como los acantilados y las playas, al igual que los organizados horizontalmente, como los sistemas dunares, las zonas húmedas o las llanuras litorales.

Asimismo, tienen notable incidencia diversas intervenciones que entrañan cambios en la organización de la superficie visual, sin que afecte de manera relevante a la configuración del relieve. En este sentido, se pueden citar las operaciones de desecación y relleno de zonas húmedas, fundamentalmente para su puesta en cultivo de diversos tipos o para el desarrollo de actuaciones constructivas. Las explotaciones de cultivos marinos, principalmente, granjas marinas y piscifactorías, constituyen importantes alteraciones paisajísticas, también, al modificar sustancialmente la organización de la superficie visual de estas áreas. Las nivelaciones de dunas para acoger edificaciones y, sobre todo, las extracciones de áridos que han provocado la desaparición de buena parte de uno de los principales sistemas andaluces, en la fachada oriental, son otras transformaciones del paisaje que se añaden a las mencionadas anteriormente.

“El enarenado exige importantes cantidades de arena y estiércol por unidad de cosecha. La gran cantidad de arena demandada 160t/ha año, hace de ella la segunda entrada en importancia después del agua. En la zona objeto de estudio se plantea el problema no tanto de la escasez absoluta de la misma, ya que la arena no es un factor limitante en zonas desérticas, sino del mayor coste que supondría traerla de puntos más alejados con objeto de disminuir su impacto ambiental y paisajístico como ocurre en el litoral almeriense”<sup>206</sup>.

Los frentes dunares son objeto, por otra parte, de intensas modificaciones en su estructura, debido al intenso tránsito por parte del público que acude a las playas, y que conduce a la degradación de la cubierta vegetal arbustiva, con la consiguiente puesta en marcha de procesos de dunización.

<sup>205</sup> Sobre las alteraciones que las construcciones de todo tipo, incluso de carácter militar, producen en las condiciones naturales de los paisajes del litoral se puede consultar la obra de FOURNEAU, F; LUGINBUHL, Y. y ROUX, B.: *Évolution des paysages et aménagement du territoire en Andalousie Occidentale*. Casa de Velázquez. Madrid. 1990; así como también se ha tratado de estas cuestiones en los seminarios de Medio Ambiente de la Fundación Duques de Soria, que tuvieron lugar en los veranos de 1997 y 1998, con la dirección de Eduardo MARTÍNEZ DE PISÓN y la coordinación de Concepción SANZ HERRÁIZ, que han sido recopilados en *Estudios sobre el paisaje*. Edición coordinada por SANZ HERRÁIZ, C. y MARTÍNEZ DE PISÓN, E. Fundación Duques de Soria. U.A.M. Ediciones. Murcia. 2000.

<sup>206</sup> ANALISTAS ECONÓMICOS DE ANDALUCÍA: *Op. Cit.* Págs. 88 y 89.



Las infraestructuras portuarias y las obras de defensa costera presentan una doble significación paisajística, derivada de un lado, de las fuertes intrusiones visuales de los puertos así como de las edificaciones y urbanizaciones asociadas<sup>207</sup>, y por otro lado, de la interferencia que suponen de la dinámica litoral, que conlleva importantes variaciones en la configuración de los frentes costeros situados a ambos lados de los puertos. Las medidas para la corrección de la erosión inducida, consistentes en campos de espigones, usualmente sólo consiguen trasladar el proceso erosivo más allá de aquéllos. En este sentido la utilización reciente de técnicas de regeneración de playas en el litoral andaluz, basadas en el aporte artificial de arenas, así como la evaluación previa de los efectos sobre la dinámica costera de las nuevas construcciones portuarias, pueden aportar soluciones eficaces para evitar y corregir la destrucción de las playas. No obstante, pese a esta multiplicidad de impactos e intervenciones, el litoral andaluz presenta, todavía, formaciones paisajísticas de gran importancia y relevancia estética, localizándose amplios frentes al mar libres de actuaciones.

De las interferencias citadas, las prácticas agrícolas que afectan de manera más intensa son las que repercuten sobre los nominados como paisajes agrarios. Asimismo, es preciso tener presente que son las áreas de montaña las que albergan los métodos más respetuosos con el medio físico y, que las nuevas agriculturas tienen un especial desarrollo en las zonas litorales, por lo que en los tres ámbitos la ejecución del Programa Agroambiental cobra una relevante significación, aunque por motivos diferentes. Mientras en los casos mencionados en primer y último lugar, su aplicación puede reconducir situaciones de grave deterioro del Medio Ambiente, en el segundo supuesto será por su mayor facilidad, al requerir menos cambios en el sistema de producción, además de conllevar un aumento de la calidad en los alimentos producidos, lo que redundará en incrementos de los ingresos para los labradores y ganaderos de estos territorios desfavorecidos.

<sup>207</sup> En la página 89 y siguientes de la obra ya citada de Francis FOURNEAU, Yves LUGINBUHL y Bernard ROUX se hace referencia al absoluto trastocamiento que sufre la costa de Cádiz como consecuencia de las construcciones residenciales dispuestas a pie de playa con toda la infraestructura añadida de zonas portuarias deportivas, hoteles, complejos de ocio, etc., que modifican profundamente el paisaje original. Además, se estudia la tendencia de indicadores que muestran el aumento de la erosión, la escasez de agua potable y la progresiva desaparición de las marismas y de los cordones de dunas litorales.

“La dégradation de la qualité esthétique du paysage est évidente. Le chaos urbanistique est la règle générale: immeubles en hauteur perpendiculaires à la plage ou situés plus en arrière évoquant plutôt de quelconques ‘gâteaux de sucre’ que de véritables créations architecturales; [...] Ces arasements de dunes, destructions de falaises, constructions à même la plage et sur la zone maritime-terrestre (Valdelagrana) sont monnaie courante”.

FOURNEAU, F.; LUGINBUHL, Y. y ROUX, B.: *Op. Cit.* Págs. 97 y 98.

### 3.2. Las actividades agrarias.

Por lo que respecta a los paisajes agrarios que son los que centran, fundamentalmente, nuestra atención; en cuanto a los andaluces, por una u otra razón han sufrido profundas transformaciones, como hemos manifestado más arriba. Algunas han sido repentinas y otras, la mayoría, más graduales, que quedan reflejadas en el contraste de la situación actual con la de finales del siglo XVIII, que Pablo de OLAVIDE describe con las siguientes palabras:

“De toda Andalucía se labrará una tercera parte. Las otras dos terceras partes están incultas y montuosas, únicamente destinadas a pastos. Se ve en este país lo que no se ve en otra parte [...] ganaderos de oficio sin tener tierras de labor. Ellos hacen bien, desde que el Gobierno se lo tolera, pues es una granjería descansada y útil irse a comer los rastrojos de los labradores, apoderarse de los baldíos y comunes, que no les cuestan nada”<sup>208</sup>.

“Se empezaban a distribuir las *suertes* o lotes fundacionales de tierra, a razón de unas 50 fanegas por familia –según topografía y calidad del lugar–, a las que debía acompañar una casa o los materiales y medios precisos para edificarla, 1 yunta de vacas, 1 cerda de cría, 6 gallinas y 1 gallo, 20 fanegas de trigo, 6 de cebada, 1 azadón, 1 azada y 2 rejas. Los colonos podían cerrar su propiedad, sembrar árboles frutales y asociar su agricultura a una ganadería familiar, estando exentos de diferentes tributos, pero se les impedía abandonar la región y se castigaba la inacción y la pereza. [...] Estampa feliz, la de todos estos poblados, en los que ya había prendido la semilla de una sociedad agrícola y ganadera, de corte familiar y de apego a la tierra”<sup>209</sup>.

<sup>208</sup> Citado por el Informe sobre Medio Ambiente de Andalucía, en 1987, elaborado por iniciativa de la Agencia de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía.

“Mi *Informe para el estudio de la Ley Agraria*, más que limitarse a las ideas agrícolas y populacionistas de don Pedro Rodríguez Campomanes –de dedicación cerealista y aumento de la población– proponía una agricultura más diversificada, que generase variedad de materias primas y mano de obra cualificada, el fomento de las industrias populares y el enriquecimiento de los mercados y el comercio; así lo ensayé desde los primeros días, en el ‘Plan de Colonización de Sierra Morena y Andalucía’ y, al tiempo que roturamos espacios para la siembra de cereales de consumo y alentamos el crecimiento de una cabaña de ovinos, ordenamos la siembra de lino y cáñamo, efectuamos la plantación de más de 200.000 pies de moreras y, desde el año anterior de 1773, funcionaron en La Carolina dos fábricas de paños y una de seda, con más de 100 telares en su conjunto, que, daban empleo no sólo a la población de extranjeros, sino a más de 500 familias de españoles, establecidas entre ellos”.

CAPEL MARGARITO, M.: *D. Pablo de Olavide, un criollo en el equipo reformista de Carlos III*. Colección Semilla y Flor. Granada. 1999. Págs. 17 y 18.

<sup>209</sup> CAPEL MARGARITO, M.: *Op. Cit.* Págs. 154 y 203.

También se pueden consultar las realizaciones del ilustrado d. Pablo de OLAVIDE en la biografía que del criollo escribió DEFOURNEAUX, M.: *Pablo de Olavide, el afrancesado*. Padilla Libros. Sevilla. 1990.

Efectivamente, en la actualidad las tierras labradas suponen el 47% de la geografía andaluza, lo cual evidencia un decidido avance de las roturaciones materializadas en épocas relativamente recientes, fenómeno que puede explicarse fundamentalmente por dos razones:

- La creciente capacidad, técnica y humana, de colonización de espacios tradicionalmente incultos, en los que son hitos destacables la puesta en cultivo de los bujeos o tierras pesadas de las Campiñas del Guadalquivir, las colonizaciones impulsadas en tiempo de la Ilustración, la desecación de humedales y particularmente de la mayor parte de las marismas del Bajo Guadalquivir<sup>210</sup>, o bien el lanzamiento de los cultivos forzados frecuentemente sobre terrenos antes marginales, como los costeros, que se van rellenando.
- Las coyunturas históricas que, por uno u otro motivo, provocaron roturaciones de emergencia ante la escasez, o de oportunidad ante el éxito de algún cultivo concreto, creando nuevos espacios agrícolas que comúnmente se mantienen posteriormente en estado marginal.

Estos terrenos con aprovechamientos agrícolas de carácter marginal suponen un grave riesgo de deterioro medioambiental. La diferenciación con los espacios netamente forestales no está siempre nítidamente definida. Para la separación de las superficies boscosas se suelen emplear dos tipos de definiciones, que no tienen las mismas consecuencias prácticas. La primera parte del uso actual, todos los terrenos agrariamente productivos que no son objeto de labores agrícolas, son forestales. La segunda es más teórica, y deslinda las tierras que corresponden al dominio silvícola como aquellas no susceptibles de un laboreo agrícola permanente, estable físicamente, y rentable económicamente.

“En la segunda mitad del siglo XVIII y principios del XIX se asiste a una extensión del concepto de monte hasta que culmina en la definición de las Ordenanzas de 1833: monte es todo terreno ‘cubierto de árboles a propósito para la construcción naval o civil, carboneo, combustible y de mercancías comunes, ya sean montes altos, bajos, bosques, sotos, plantíos o matorrales de toda especie distinta (de las) plantaciones de especial fruto o cultivo agrario”<sup>211</sup>.

<sup>210</sup> Para estudiar la forma en que se llevó a cabo la transformación de esta zona y su puesta en explotación se puede ver ETXEZARRETA, Miren; CRUZ, Josefina; GARCÍA MORILLA, Mario y VILADOMIÚ, Lourdes: *La agricultura familiar, ante las nuevas políticas agrarias comunitarias*. Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1995. Pág. 111 y ss.

<sup>211</sup> CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Seminario sobre el Paisaje. Debate Conceptual y Alternativas sobre su Ordenación y Gestión*. Centro de Estudios Territoriales Urbanos y Casa de Velázquez. Málaga. 1989. Págs. 66 y 67.

Esta definición es la adoptada por el proyecto del Plan Forestal Andaluz, lo que le hace incluir en su ámbito de actuación a más de seiscientas mil hectáreas que en el momento de su redacción soportaban cultivos agrícolas, y que según se entiende en el Plan, deben reconvertirse a usos forestales, de acuerdo con su vocación natural.

Se sabe que esos usos indebidos, ya que se trata de tierras con fuertes pendientes y suelos muy vulnerables, constituyen uno de los principales factores que facilitan el desarrollo de los fenómenos erosivos en Andalucía. En términos absolutos, las mayores pérdidas de suelo se producen en terrenos con uso agrícola, y no en los forestales. Por tanto, una nueva definición de la línea fronteriza entre lo agrícola y lo forestal es un objetivo básico del Plan Forestal, así como de otros programas de protección ambiental, coincidiendo en algunos casos con programas de reconversión del sector en términos económicos. En este sentido el Programa de Abandono de Tierras en el marco de la Unión Europea, muestra una preocupación especial.

“Cada año se retirará una cantidad de tierra cultivable de la producción de cereales, con arreglo a las previsiones de las necesidades del mercado. [...] La tierra retirada de la producción puede utilizarse para fines no alimentarios, como la producción de cereales para combustibles de origen biológico. [...] El cambio de los mecanismos del mercado para cada tipo de producto irá asociado a una serie de medidas complementarias dirigidas a desarrollar tipos de agricultura menos perjudiciales para el medio ambiente (con menos plaguicidas y fertilizantes), financiar programas de repoblación forestal y garantizar la gestión de la tierra retirada de la producción”<sup>212</sup>.

Las disposiciones aparecidas en los últimos años, en este orden, son numerosas y de un gran contenido territorial. De este modo, se plasman en un abandono efectivo de los cultivos sometidos a Organización Común de Mercados. Además, su interés medioambiental radica en que dichas disposiciones pueden redundar en una mejora ambiental y antierosiva en aquellas zonas de fuertes limitaciones físico-naturales. No obstante, se puede generar un doble problema, por la desocupación de los activos que estuvieran ejerciendo sus labores en esos terrenos, por un lado; a lo que se suma la probabilidad de que el perjuicio para el Medio Ambiente continúe bajo otra modalidad, si los predios abandonados no reciben los cuidados culturales adecuados, para que rindan los beneficios necesarios para el entorno natural, por otro. Incluso se puede llegar a inducir la dejación de acti-

---

También puede distinguirse el dominio agrícola del forestal asignando al primero la superficie dedicada a la producción vegetal y al segundo la forestal y maderera.

<sup>212</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Nuestro Futuro Agrario Común*. Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 1993. Págs. 22 y 24.



Fotografía 18. Matorral en el Andévalo Occidental.

vidades esenciales para el mantenimiento de las zonas rurales, tanto en cuanto a explotaciones racionales para el monte como en cuanto al necesario desbroce de maleza para la prevención del peligro de incendios.

“El abandono de la ganadería extensiva en muchas zonas de montaña se traduce en la desaparición de estos cortafuegos naturales y en un crecimiento desordenado de la maleza en las masas arboladas. Con este cambio de usos se produce también el abandono de prácticas rurales como la extracción de leñas. Todo ello implica que se acumule cada vez más combustible en nuestros montes y que se pierda una estructura de gestión de las masas arboladas, que impedía que los incendios alcanzaran las extensiones desorbitadas que hoy llegan a tener. El ganado extensivo también permite la redistribución de la fertilidad y la mejor incorporación de materia orgánica en los suelos ibéricos, en general fuertemente mineralizados y pobres en humus”<sup>213</sup>.

En parte, por estas razones, el criterio general mantenido en España, y sobre todo para las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura, ha sido reducir

---

<sup>213</sup> DE MIGUEL BEASCOECHEA, E.: “Razas ganaderas: su importancia ambiental y estratégica”. En *El campo y el medioambiente, un futuro en armonía*. Edición coordinada por CADENAS MARÍN, Alfredo. SOPEC Editorial, S. A. Madrid. 1997. Pág. 130.

al máximo la superficie de aplicación de esta medida, mientras que la Comisión encargada pretendía extenderlo a todo el territorio nacional, como, de hecho, ha ocurrido en otros Estados miembros. Esta posición nacional se basaba en las excepciones previstas en la reglamentación, que precisamente hacían referencia a situaciones especiales de éxodo rural y a cuestiones socioeconómicas<sup>214</sup>.

En referencia al aspecto socioeconómico, hay que poner de manifiesto que la preocupación por conseguir los máximos rendimientos de la agricultura tradicional ha empujado a los agricultores a hacer cuantiosas inversiones en maquinaria, combustible, productos químicos, etcétera, lo que les ha llevado a buscar financiación en las entidades bancarias y a pagar intereses por los préstamos obtenidos<sup>215</sup>. Sin embargo, a pesar del esfuerzo financiero, los beneficios, al incrementarse los gastos, son, cada vez, más pequeños para los labradores y ganaderos. Aparte de que la introducción de la maquinaria ha provocado un aumento progresivo del desempleo en el campo, lo que ha obligado a los campesinos a buscar salidas laborales a través de la emigración, contribuyendo al mencionado éxodo rural.

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

De esta manera, se ha estimado que en el conjunto formado por las provincias de Sevilla, Córdoba y Jaén, un 8,8% de la superficie agrícola sufre graves problemas de inestabilidad, y que al menos cien mil hectáreas cultivadas en sus superficies no son en realidad terrenos aptos para la labor. O sea, dicho de otro

---

<sup>214</sup> En concreto, en Andalucía son siete las provincias con comarcas excluidas del Programa de Abandono de Tierras que suponen 3.980.512 hectáreas, en 275 municipios andaluces. Es decir, el 45% de la región y el 7,7% de la superficie nacional.

<sup>215</sup> “En relación con el proceso de intensificación agraria, y desde la perspectiva de la gestión de las explotaciones, éstas se han visto sometidas a la dependencia de los avances tecnológicos que elevan la productividad de los factores de producción, factores que han ido en los últimos tiempos incrementando sus precios y, con ello, los costes de producción. Por otro lado, en nuestro ámbito europeo y como resultado de la carrera por la obtención de mayores rendimientos, la acumulación de productos agrarios de difícil salida en los cada vez más competitivos mercados mundiales, ha propiciado un importante estancamiento de los ingresos de las explotaciones. El resultado final de este proceso ha sido que, en la actualidad, las empresas agrarias se encuentren bajo una fuerte presión económica por el incremento de los costes de producción, que han de reducirse y racionalizarse si quiere mantenerse la viabilidad económica de las explotaciones. [...] En un análisis general de los componentes que intervienen en los costes de producción de muy diversos cultivos se observa que, aunque con importantes diferencias relativas de unos cultivos y otros, una cantidad significativa de los mismos se debe a los fertilizantes y fitosanitarios, así como al coste de la energía y la mecanización del cultivo”.

RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, J. J.: “Evitemos contaminar: es rentable”. En *El campo y el medioambiente, un futuro en armonía*. Edición coordinada por CADENAS MARÍN, Alfredo. SOPEC Editorial, S. A. Madrid. 1997. Pág. 178.



modo, el espacio agrícola ha superado sus límites invadiendo terrenos de vocación forestal. En estos espacios es frecuente la aparición de procesos erosivos de gran contundencia. “En Andalucía, este problema es grave, nuestro clima, la composición del suelo, las pendientes y las técnicas agrícolas favorecen que tengamos más del 40% de nuestras tierras con un grado de erosión grave”<sup>216</sup>. Cierta parte de estos espacios podrían mantener sus actuales usos en condiciones de equilibrio, siempre que le fueran aplicadas las adecuadas medidas de conservación de suelos<sup>217</sup>, con laboreos no agresivos y métodos como los que se subvencionan por el Programa de Medidas Agroambientales de la Unión Europea. No obstante, en la parte más extensa de estos terrenos se detecta una total falta de vocación agrícola, y por consiguiente, una imposibilidad práctica de mantenimiento de estos usos a largo plazo.

Además, se observa que los suelos más amenazados por la erosión se concentran en los macizos béticos y en las Campiñas Altas de Córdoba, Jaén, Granada y Málaga. Hecho que no es del todo extraño, si se conoce la delezabilidad de los suelos en esas zonas, y las fuertes pendientes sobre las que se practican los cultivos, no sólo del olivar, el más abundante en amplias áreas de estas provincias, sino también de herbáceos en regímenes más intensivos.

Dentro de las prácticas que se están extendiendo para conservar el suelo se encuentra la denominada de mínimo laboreo, que mantiene en superficie residuos del cultivo anterior. Estos son métodos agronómicos de hace más de un siglo y no se han realizado, casi en la totalidad del siglo XX, por limitaciones técnicas y sociales, siendo hoy el empleo de estas técnicas de laboreo de conservación un hecho de indudable trascendencia para la agricultura.

“Dicho concepto (laboreo de conservación)<sup>218</sup> incluye todas aquellas técnicas de laboreo que mantienen una apreciable (más del 30%) cantidad de residuos del cultivo anterior sobre la superficie del suelo. El objetivo de estas técnicas era reducir los problemas de erosión, mejorar la conservación del agua y reducir los costes de producción. Durante los años 40, tanto las Universidades como el Departamento de Agricultura (USDA) y las empresas del sector iniciaron una intensa labor de investigación que pronto

---

<sup>216</sup> UNIÓN DE PEQUEÑOS AGRICULTORES Y GANADEROS DE ANDALUCÍA: *Agricultura Ecológica*. Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos de Andalucía. Sevilla. 1997. Pág. 4.

<sup>217</sup> Para conocer con más profundidad estas técnicas se puede consultar la obra editada por GARCÍA TORRES, L. y GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, P.: *Agricultura de Conservación: Fundamentos Agronómicos, Medioambientales y Económicos*. Asociación Española de Laboreo de Conservación/Suelos Vivos. Córdoba. 1997.

<sup>218</sup> Añadido a la cita para su aclaración.



empezó a dar fruto. Ya en 1946 se desarrolló en la Universidad de Purdue la primera sembradora de siembra directa<sup>219</sup> (la M-21); en los años cincuenta se introdujo comercialmente el disco de corte ondulado (“wavy coulter”) así como tratamientos con antracina y paraquat, [...] a partir de aquí, la evolución empezó a ser cada vez más vertiginosa”<sup>220</sup>.

Actualmente, las universidades y la Administración Pública relacionadas con las investigaciones agrarias, e incluso la empresa privada, están realizando un gran esfuerzo para difundir una serie de recomendaciones y aplicar con éxito estas remozadas técnicas, habiéndose llevado a cabo una amplia experimentación para demostrar su viabilidad, así como sus resultados en las distintas condiciones de los cultivos.

“La disminución de costes por reducción de aplicación de insumos –fertilizantes, fitosanitarios, laboreo del suelo y otros– se ha comprobado que es posible en distintas condiciones sin reducir la producción final. Se trata de aplicar técnicas que aminoren los costes y que obtengan una mejora del retorno económico de la inversión realizada más que una mayor productividad a corto plazo”<sup>221</sup>.

Se pueden considerar como puntos más beneficiosos a destacar con estas técnicas los siguientes:

- Mayor infiltración del agua de lluvia y una menor evaporación del agua del suelo.
- Control de erosión hidráulica y eólica.
- Regulación de la temperatura del suelo y aumento de la actividad microbiana del mismo.
- Mayor oportunidad de siembra de cultivos.
- Ahorro en el consumo de gasóleo.

En este orden de cosas, es conocido que cada vez constituye un problema mayor la eliminación de desechos, sobre todo, los de naturaleza orgánica que viene a

---

<sup>219</sup> La siembra directa significa la siembra de un cultivo sobre el rastrojo del anterior utilizando sembradoras especiales y sustituyendo todas las labores por la aplicación de herbicidas para el control de las malas hierbas.

<sup>220</sup> FERNÁNDEZ-QUINTANILLA, C.: “Historia y evolución de los sistemas de laboreo. El laboreo de conservación”. En *Agricultura de Conservación: Fundamentos Agronómicos, Medioambientales y Económicos*. Edición realizada por GARCÍA TORRES, L. y GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, P. Asociación Española de Laboreo de Conservación/Suelos Vivos. Córdoba. 1997. Pág. 5.

<sup>221</sup> RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, J. J.: *Op. Cit.* Pág. 181.

coincidir con el bajo contenido en materia orgánica de gran parte de nuestros suelos, escasez de turba y elevado precio de productos fertilizantes. Ello aconseja el estudio y diseño de distintas formas de reciclado de estos residuos y su utilización para mejorar los suelos.

Existen distintos métodos de aprovechamientos según el tipo de desperdicio de que se trate. En el caso de los ganaderos, principalmente, y de los procedentes de industrias agroalimentarias parece que puede ser eficaz el proceso de digestión anaerobia, que es posible emplearlo en el tratamiento de residuos tales como las basuras domésticas; pero hasta el momento es necesario realizar investigaciones en mayor profundidad.

“El abonado en la agricultura ecológica irá orientado a proteger y fomentar la vida microbiana en el suelo, al cual consideraremos como un elemento ‘vivo’ de la explotación, que proporcionará cuanto necesiten para nutrirse las plantas. [...] El estiércol está formado por una mezcla de la cama de los animales y de deyecciones, que han sufrido fermentaciones más o menos avanzadas en el establo y después en el estercolero. El estiércol sufre fermentaciones muy activas, que elevan su temperatura hasta 60-80 °C y conducen, por último, a la formación de la denominada ‘manteca negra’. Para reducir el desprendimiento de amoníaco y activar la descomposición de la materia orgánica es necesario impedir la presencia de aire en el interior del montón de estiércol”<sup>222</sup>.

### 3.3. La evolución agraria.

La producción agraria, en un principio, se consideraba fruto de la unión entre el cielo y la tierra. Las prácticas agrícolas mantuvieron durante largo tiempo un sentido ritual con la finalidad de aumentar la productividad. La actitud de colaboración con la naturaleza se mantuvo durante siglos. Como ya decía Miguel de CERVANTES: “[...] aún no se había atrevido la pesada reja del corvo arado a abrir ni visitar las entrañas piadosas de nuestra primera madre, que ella sin ser forzada ofrecía por todas las partes de su fértil y espacioso seno lo que pudiese hartar, sustentar y deleitar a los hijos que entonces la poseían”.

---

<sup>222</sup> CÁNOVAS FDEZ., A. F.; HILGERS M.; JIMÉNEZ MEJÍAS, R.; MENDIZÁBAL VILLALBA, M. y SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, E: *Tratado de Agricultura Ecológica*. Instituto de Estudios Almerienses. Almería. 1993. Págs. 37 y 38.

La colonización humana, en el caso de los territorios de la Península Ibérica, supuso, paulatinamente, la deforestación de vastos espacios, con la finalidad de dedicarlos al cultivo agrícola o al aprovechamiento de pastos para el ganado. Lamentablemente, en no pocos casos, después de haber obtenido la utilidad de la madera extraída, se dejaban los terrenos abandonados a su suerte con graves consecuencias medioambientales<sup>223</sup>. Lo que se puede afirmar es que en nuestra época la conocida ardilla de Estrabón no podría realizar la gesta de atravesar la Península, de extremo a extremo, sin poner un pie en el suelo.

La deforestación de las tierras, muchas de las cuales, con el paso del tiempo, se han reconvertido en agrícolas, se ha producido a lo largo de la historia, con mayor o menor fuerza, dependiendo de las circunstancias del momento. Así, los privilegios medievales a favor de los ganaderos plasmados en la institución de la Mesta, que supusieron la continua quema de montes para la obtención de zonas de pastoreo.

“En el lado cristiano, la Mesta, que agrupaba al sector ganadero (fundamentalmente oveja y cabra), tomó gran relevancia en virtud de los ingresos que proporcionaba a la corona la exportación de la lana y la contribución de sus impuestos. El pastor, la cabra y el fuego resultaron un fuerte agresor de los bosques en aquella época”<sup>224</sup>.

Las demandas extraordinarias de madera ocasionadas en determinados períodos, generalmente asociados a acontecimientos bélicos, que en épocas pasadas exigían una fuerte facturación naval.

“La importante flota mercante demandó grandes cantidades de madera para la construcción de barcos (para darnos una idea del gasto que supone, un barco de mil toneladas necesitaba dos mil quinientos árboles adultos, generalmente mitad de pino y mitad de roble, y tenía de vida útil tan sólo veinte años aproximadamente). [...] La colonización de las Américas por Castilla y el auge del reino de Aragón en el Mediterráneo también originó

---

<sup>223</sup> “La seguridad alimenticia actual y futura obliga a practicar la agricultura sostenible a largo plazo para mantener la capacidad máxima de producir alimentos en todo momento. A esta línea del pensamiento pertenecía Lucio Junio Moderato Columela, natural de Cádiz y autor del primer tratado de agricultura de nuestra Era, *DE RE RUSTICA*, en el que entendía la importancia natural de los ciclos de nutrientes para conseguir la sostenibilidad agraria”.

LARREA EREÑO, S.: *Agricultura, horizonte 2005*. Ediciones Mundi-Prensa. Bilbao. 1998. Pág. 69.

<sup>224</sup> MOLINA TERRÉN, L. E.: “El monte y la agricultura: avanzando hacia la necesaria armonía”. En *El campo y el medioambiente, un futuro en armonía*. Edición coordinada por CADENAS MARÍN, Alfredo. SOPEC Editorial, S. A. Madrid. 1997. Pág. 50.

la extracción de árboles en los bosques costeros peninsulares, de ahí que fueran las áreas más afectadas por la erosión desde antaño”<sup>225</sup>.

Y en otras, más recientes, como las dos guerras mundiales, el cierre del mercado exterior, con la consecuente demanda al interior; las sucesivas desamortizaciones, que en los siglos XVIII y XIX, liquidaron buena parte del patrimonio nacional o colectivo forestal, traspasándolo a propietarios particulares deseosos de materializar ganancias a costa del capital ecológico en ellos acumulado.

“Se procedió a la expropiación, por fases, de las fincas rústicas propiedad de la Iglesia Católica (incluidos los bienes raíces de las instituciones religiosas), las fincas propiedad de los ayuntamientos y las del propio Estado, de forma que –sólo entre 1795 y 1895– se aparearon, una vez expropiados, los árboles que poblaban varios millones de hectáreas de bosques”<sup>226</sup>.

Las roturaciones, que en los bosques, en épocas de hambruna o escasez, o bien, con motivo del auge de algún cultivo determinado, tantas veces han roto la frontera racional entre lo agrícola y lo forestal; en fin, el exceso de pastoreo de los ganados o el carboneo abusivo en cualquier época y lugar son, todas ellas, razones, que combinadas, explican el deterioro forestal y; que si no en primer término, sí en numerosas coyunturas han favorecido la expansión de las superficies agrícolas y ganaderas.

El ejercicio del poder y la propiedad de la tierra han sido históricamente las dos caras de una misma moneda. Estas realidades sociales han establecido lazos indisolubles y ensangrentados por numerosos conflictos entre individuos y pueblos. La propiedad pública (ya sea comunal, vecinal o nacional) de los montes ha sido una componente histórica que se mantiene en distintos grados de firmeza y solidez, hasta nuestros días. En la España visigótica se atendía al concepto germánico de propiedad comunal de los bosques y otros recursos naturales; más tarde, durante el siglo XII se fueron introduciendo criterios privatistas propios del Derecho Romano, permitiendo propiedades particulares y, tendiendo a hacer, las que

<sup>225</sup> *Ibidem*.

Igualmente en épocas anteriores, los bosques españoles permitieron la construcción de la flota de nuestros colonizadores:

“Las colonizaciones fueron propiciadas por las grandes riquezas de la antigua Iberia en árboles (materia básica para la construcción de barcos), esquilados ya en las metrópolis. [...] Así, los primeros historiadores musulmanes, como Ibn Hafaga, escribieron que ‘las montañas alrededor de Tortosa producen pinos con madera de calidad, tamaño y grosor sin par en el mundo para la construcción de barcos’, y los bosques españoles fueron el origen de la flota musulmana (verdaderos bosques flotantes) que dominó el Mediterráneo”.

*Ibidem*.

<sup>226</sup> LARREA EREÑO, S.: *Op. Cit.* Pág. 26.

permanecían en manos del común de los vecinos, propiedad de los Concejos o Ayuntamientos. A partir de la Reconquista y durante un largo período de tiempo, la tierra se fue concentrando en manos de la Iglesia, órdenes militares, nobleza y municipios.

“Este largo proceso de asentamiento estableció muchas de las actuales diferencias estructurales en la sociedad rural y la agricultura españolas: pequeñas explotaciones en las zonas del norte del río Tajo, grandes propietarios en el Sur junto a una amplia masa de trabajadores agrícolas”<sup>227</sup>.

Sin embargo, el mayor problema socioeconómico que se generó en esta época fue la vinculación de estos inmensos patrimonios a las conocidas manos muertas, a través de la amortización eclesiástica y los mayorazgos, lo que supuso un inaceptable desajuste social, además de una profunda rémora para la economía del país.

“A través de la amortización eclesiástica y de los mayorazgos, millones de hectáreas quedaron aparcadas en unas manos muertas que les impidieron circular libremente (compra, venta, arrendamiento, etc.) y tributar a la hacienda pública. La amortización eclesiástica se nutría de donaciones piadosas y fraudulentas. La añagaza consistía en que, una vez entregadas las tierras, la Iglesia las devolvía en usufructo a sus antiguos propietarios (enfiteusis) a cambio de un tributo inferior al que estos tenían que pagar al fisco”<sup>228</sup>.

A pesar de estos inconvenientes, España fue la primera potencia agrícola durante los siglos XV y XVI, por el buen hacer de sus agricultores, transmitiendo sus conocimientos teórico-prácticos, en primer lugar, a Europa, y posteriormente, a América y al resto del mundo. En las centurias siguientes fue cediendo posiciones, pero, todavía se mantenía en el octavo lugar internacional, en el siglo XIX. A pesar de las prerrogativas concedidas a los ganaderos de la Mesta, a costa de los agricultores, especialmente, a partir del siglo XIII, y la posterior emigración hacia América, no fue hasta que se propagaron las teorías del liberalismo económico, surgidas con la Ilustración, cuando se impulsaron distintos intentos desamortizadores de las tierras consideradas en manos muertas. El “Informe sobre la Ley Agraria” de Jovellanos fue el primer aldabonazo en este sentido, aunque tales intentos no tuvieron una plasmación efectiva hasta la promulgación de la tercera

---

<sup>227</sup> GARRIDO FERNÁNDEZ, F. E.: *La cuestión ambiental en la Agricultura: actores sociales y política agroambiental en España*. Analistas económicos de Andalucía. Málaga. 2000. Pág. 124.

<sup>228</sup> FRANCO ALIAGA, T.: *Las actividades agrarias en España*. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Madrid. 1998. Pág. 19.

Ley de Desamortización de 1855, conocida como la de Madoz. En virtud de tal Ley se ponían en venta todos los baldíos realengos y vecinales, excepto los montes y bosques cuya venta no creyera oportuna el Gobierno. Esta excepción fue unos años más tarde el origen del Catálogo de Montes de Utilidad Pública, donde se incluían los que habían sido sustraídos a los procesos de enajenación.

No obstante, el movimiento desamortizador no obtuvo el resultado esperado, de manera que la Hacienda Pública española, por la lentitud de los trámites, que se demoraron a lo largo de más de medio siglo, así como por los numerosos avatares, quedó muy lejos de alcanzar los ingresos necesarios para amortizar la deuda nacional, y aunque la estructura agraria cambió de forma radical; las propiedades pasaron de las manos muertas a la burguesía más reaccionaria de la época, convirtiendo los patrimonios eclesiásticos, los mayorazgos y los bienes comunales, en latifundios de carácter capitalista; y los trabajadores de la tierra cambiaron su condición de siervos por la de jornaleros libres, pero sin posibilidades de elegir. Estas circunstancias se produjeron porque las heredades privatizadas a base de decreto gubernamental, no encontraron mejores compradores que burgueses desaprensivos, desvinculados del mundo rural, y que, eso sí, con gran visión comercial, intuyeron el negocio redondo, ya que pagaban a precio de saldo tierras, que con sólo la venta de la madera extraída, tras la adquisición, compensaban el coste de la compra, convirtiendo a sus dueños en poderosos terratenientes, que vivirían de las rentas de sus propiedades.

“La estructura de la propiedad de la tierra se desequilibró todavía más, por adjudicarse muchas de las heredades [...] por un precio de saldo a abonar en cómodos plazos e incluso sin pago de importe efectivo alguno puesto que muchas fincas se inscribieron sin la valoración del vuelo que poseían y éste se enajenó inmediatamente después de formalizada la inscripción del terreno con la plantación forestal transmitida y el producto de la venta del vuelo permitía liquidar todos los conceptos. Por otro lado, se concedían plazos de hasta 14 años para liquidar las compras de las fincas subastadas y ese tiempo era suficiente para hacer frente a los pagos pendientes con la venta de los productos obtenidos de la explotación agraria rematada”<sup>229</sup>.

Como resultado del proceso de desamortización se estableció una Política Forestal, que consagraba la libre disposición de los montes en manos privadas, y la intervención de la Administración Pública exclusivamente en los montes del Ca-

---

<sup>229</sup> LARREA EREÑO, S.: *Op. Cit.* Págs. 26 y 27.

tálogo, principio éste sobre el que se basó la primera Ley de Montes promulgada en 1863<sup>230</sup>.

La tala de enormes masas forestales significó que la mejor protección de las tierras cultivadas y de sus microclimas desapareciera. Asimismo, se suprimió el mayor creador y conservador de los humedales, además de privar a muchos ríos de la mejor defensa de sus cabeceras y cauces, haciendo que se esfumara un importante agente moderador de la climatología.

De esta forma, los conflictos sociales se multiplicaron, ya que por efecto de las desamortizaciones las tierras pasaron a manos de los terratenientes capitalistas, que explotaban a los jornaleros por unas migajas de pan. Así, la agricultura dejó de ser la locomotora de la economía española, al descender la productividad vertiginosamente, y al no redundar la venta de las tierras en las arcas públicas. Las regiones con mayores superficies rurales resultaron especialmente perjudicadas, como Andalucía, Aragón, Castilla y Extremadura. En todos los rubros se observa el descenso de las producciones; cereales, fibras vegetales, e incluso, el rendimiento lanero, tradicional durante los siglos anteriores, se volvió deficitario, así como el resto de las mercaderías pecuarias. Lo mismo cabe afirmar del capítulo forestal, que tanto en madera como corcho y otros artículos del bosque cayó en picado. A esto se añadió, a finales del siglo XIX la competencia de ultramar, ya que las naciones recién independizadas ponían de manifiesto su potencial agrícola, sirviendo mercancías, con la ayuda de los nuevos vapores, a precio inferior, aún sumándole los fuertes aranceles de una economía proteccionista; que, sin embargo, no desarrollaba una verdadera Política Agraria de apoyo a los agricultores más necesitados. Por ejemplo, mediante la rebaja de las tasas fiscales o a través de verdaderos auxilios cuando la climatología era adversa, así como con el sostenimiento de los precios en momentos de caída de la demanda o de grandes producciones. Esto contribuyó a la quiebra de muchas explotaciones españolas, con la consiguiente hambruna de los pobres jornaleros que se veían afectados y la emigración de todos los que podían acceder a ella.

“En situaciones límite, las familias de los agricultores sólo podían vivir de las amortizaciones durante unos pocos años y al quebrar la explotación, la única salida era la emigración. Se estima que entre 1882 y 1913 (31 años) la emigración del campo alcanzó la cifra récord de 4 millones de personas”<sup>231</sup>.

---

<sup>230</sup> Esta Ley fue desarrollada por el Reglamento de 17 de mayo de 1865, para la ejecución de la Ley de Montes de 24 de mayo de 1863.

<sup>231</sup> LARREA EREÑO, S.: *Op. Cit.* Pág. 35.



Las catastróficas consecuencias del liberalismo forestal (deforestación acelerada, fenómenos torrenciales, inundaciones), hicieron que se introdujeran más tarde mecanismos correctores que permitieran la intervención estatal en terrenos forestales en manos particulares, con el fin de asegurar su función protectora. En 1901 se constituyeron las Divisiones Hidrológico-Forestales con el propósito de intervenir y repoblar las cabeceras de las cuencas; y en 1908 se promulgó la Ley de Montes Protectores<sup>232</sup> que sentaba definitivamente las bases de un instrumento jurídico para la consideración de la Utilidad Pública de un monte, en virtud de su situación y condicionamientos físicos, independientemente de su régimen dominical.

Después de un corto período donde la situación; por la coyuntura internacional, desarrollo de la Primera Guerra Mundial, en la que el gobierno español permaneció neutral, facilitando, en general, su comercio y las exportaciones, que por entonces, pertenecían, fundamentalmente, al sector primario; pareció que podía evolucionar favorablemente, se tornó a la acostumbrada penuria, impulsada por el aumento de los capitalistas terratenientes, ya que los primeros agricultores en quebrar habían sido los que menos tierras poseían, a favor de aquellos. La Segunda República supuso un breve paréntesis convulso y lleno de conflictos donde no se llegaron a solucionar los graves problemas de la agricultura española, ni siquiera se instrumentaron mecanismos para que los jornaleros pudieran participar en los beneficios de las explotaciones, para aliviar su situación y fomentar la productividad; y, a continuación, una guerra fratricida que dejó al país exhausto. El 3 de septiembre de 1939 estalló la que desembocaría en la Segunda Guerra Mundial. En este caso el mantenimiento de la neutralidad por el gobierno español tuvo un coste muy alto, pues se acababa de salir de una tremenda contienda civil. Durante los seis años que duró el conflicto bélico, se agudizaron los problemas de abastecimiento de materias primas, maquinaria y productos energéticos, ya que la navegación por mar era extremadamente peligrosa. Por consiguiente, no sólo la importación de mercancías como petróleos, fertilizantes o equipos de producción se hacía difícil, sino también la exportación de los típicos rubros mediterráneos.

La ausencia o escasez de suministro de los distintos factores para la elaboración de los artículos agrícolas, contribuyó, de manera decisiva a los bajos rendimientos de toda la década de los cuarenta, así como a las profundas restricciones, próximas al hambre, que obligaron al racionamiento. A ello contribuyó la pérdida de ganado de labor, con motivo de la guerra, en más de un 8%. A esta caótica situación cola-

---

<sup>232</sup> La Ley de Montes Protectores dispuso que se consideraran como de interés general y de utilidad pública, además de los ya catalogados por el Ministerio, los montes y terrenos que debían repoblar forestalmente, siempre que se hallaran en alguno de los casos que la Ley señalaba.

Se publicó esta Ley en la Gaceta de Madrid, año CCXLVII, número 178, de 26 de junio de 1908.

boró de forma negativa la asunción por parte de la Administración Pública de las funciones propias de una economía de mercado, ya que los empresarios agrícolas y ganaderos no podían acudir a los mercados que se celebraran en otras provincias, con sus productos, ni comprar mercancías en ellos porque éstas se encontraban intervenidas, no pudiendo trasladarse libremente de una provincia a otra.

“Los empresarios agricultores no podían ni siquiera acudir a los mercados o a otros puntos de venta pública con los productos básicos que estaban intervenidos y no había manera alguna de estimar la oferta y la demanda en cada momento, ni por supuesto el precio resultante de la comparación de ambas magnitudes”<sup>233</sup>.

De esta manera era imposible hacer un cálculo real de la oferta y la demanda, y por supuesto, del precio de mercado. Los sistemas de adjudicación por lotes de productos agrarios mediante subasta pública, para compensar la ausencia del libre mercado, no llegaron a funcionar. Los precios eran fijados de antemano por el gobierno, sin atender a las variables que siempre condicionan las cosechas agrícolas, como la propia meteorología, con lo que en una década, la de los cuarenta, donde hubo largos periodos de sequía, empezó a funcionar el mercado negro con precios tres veces superiores a los de intervención, para los cereales o el aceite, ante la escasez de la oferta. También se vieron afectados otros cultivos como los de hortalizas o frutas, y el viñedo. Así se extendió, en esa época, el conocido oficio de estraperlista. En cuanto a la nueva Política Agraria, se basó en dos grandes ideas, además de las pincladas ya expuestas. Por un lado, la colonización por medio de la cual se pretendía aumentar considerablemente la superficie regable, y por otra parte, la concentración parcelaria, con la finalidad de atacar el régimen minifundista de algunas regiones españolas. “La concentración parcelaria fue el segundo gran proyecto del Régimen. Nadie puede discutir las indudables ventajas teóricas que supone dicha concentración porque ahorra jornales, rentabiliza la maquinaria agrícola, permite el uso racional de fertilizantes, etc.”<sup>234</sup>.

“Los proyectos de reforma estructural puestos en marcha durante la dictadura franquista (concentración parcelaria) estuvieron dirigidos, principal-

<sup>233</sup> LARREA EREÑO, S.: *Op. Cit.* Pág. 59.

Existía un organismo central de abastos, la Comisaría Nacional de Abastecimientos y Transportes, que controlaba el tránsito de los productos agrícolas y ganaderos en el interior del país, no estando permitido atravesar los límites provinciales sin las correspondientes autorizaciones, reservándose la Administración el monopolio de la actividad comercial agraria y de su distribución, obligando a los agricultores y ganaderos a ejercer de contrabandistas dentro del propio territorio nacional, para poder desarrollar, aún de forma precaria, su negocio.

<sup>234</sup> FRANCO ALIAGA, T.: *Op. Cit.* Pág. 21.

mente, a las regiones españolas con predominio de las pequeñas explotaciones (minifundios) y a las antiguas áreas latifundistas (transformación de grandes zonas regables), y, si bien tuvieron un relativo éxito, no modificaron sensiblemente la estructura social agraria”<sup>235</sup>.

Sin embargo, los grandes latifundios quedaron al margen de estas propuestas. En cuanto a las políticas emprendidas, la colonización no tuvo todo el éxito esperado porque algunos lotes eran muy pequeños, no siendo suficientes para el mantenimiento de las familias numerosas del momento, a lo que se añadía el que los colonos asentados, faltos de capital, no podían hacer frente a las transformaciones requeridas, como la adquisición de maquinaria agrícola. Por lo que respecta a la concentración parcelaria, sirvió, relativamente, a los objetivos planteados ya que sí tiene ciertos efectos beneficiosos; aunque por el procedimiento necesario no se aplicó tanto como se pretendía.

Concluido el período de posguerra se hacía imprescindible un cambio de orientación en la Política Agraria. Ya la Comunidad Europea, desde sus orígenes se había propuesto como uno de sus objetivos la consecución de la seguridad alimentaria para todos sus Estados miembros. Y en, comparativamente pocos años, lo había conseguido, siendo conveniente una nueva vocación para su Política Agraria.

“Desde el final de la II Guerra Mundial se había impulsado una acelerada modernización de la agricultura, con objeto de lograr altas producciones y elevadas productividades. Esta estrategia tuvo un gran éxito, y para finales de los setenta, Europa Occidental y particularmente la C.E. se había convertido en uno de los principales productores y exportadores mundiales de productos agropecuarios. Pero el éxito de esta estrategia planteó nuevos problemas. Por una parte, la agricultura de la C.E.E. generaba importantísimos excedentes de productos agrarios cuya absorción era muy costosa. Por tanto, se empezó a contemplar la conveniencia de reducir la producción agraria a volúmenes más próximos a la capacidad de absorción de los mercados, sin cesar en las mejoras a la productividad, ya que una alimentación relativamente barata continúa siendo un elemento crucial para la dinámica del conjunto de la economía”<sup>236</sup>.

---

<sup>235</sup> GARRIDO FERNÁNDEZ, F. E.: *La cuestión ambiental en la Agricultura: actores sociales y política agroambiental en España*. Analistas económicos de Andalucía. Málaga. 2000. Pág. 125.

<sup>236</sup> ETXEZARRETA, Miren; CRUZ, Josefina; GARCÍA MORILLA, Mario y VILADOMIÚ, Lourdes: *La agricultura familiar, ante las nuevas políticas agrarias comunitarias*. Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1995. Pág. 17.

De esta manera, en España, al comienzo de la década de los cincuenta, el nuevo Ministro de Agricultura da por terminada la etapa intervencionista, abriendo los mercados exteriores para la compra de semillas, abonos y maquinaria, e iniciándose una etapa de verdadera modernización del campo español. Para ello, se apoya desde la Administración Pública la concesión de créditos, se fomenta la cooperación agraria y el aprovechamiento de los excedentes agrícolas mediante la industria. Se dispone de mano de obra abundante, en lo que influye, desde luego, la anterior época de restricciones, y a buen precio, se consume la producción sin poner demasiados reparos a la calidad de los productos y, la apertura de los mercados permite el acceso a los medios de producción más esenciales a mejores precios. Pero el régimen latifundista sigue persistiendo y los beneficios que proporciona la actividad agraria no se reinvierten en el campo, sino que se desvían hacia una incipiente industrialización, que promete ganancias más fáciles sin tanta incertidumbre.

Así, se entra en España en la misma dinámica en que estaba la agricultura del resto de países occidentales, desde hacía algunos años. La aceptación del principio de conservación de la energía y de la materia, había supuesto el abandono de las ideas creacionistas, en la actividad agraria, y sirvió de base para el nacimiento de la química agrícola.

“Tras milenios de considerar a la Madre-Tierra como fuente de toda riqueza, se pasó a verla como una simple reserva de agua y nutrientes: el balance de estos elementos acabó erigiéndose en el instrumento básico del razonamiento agronómico. De la inicial veneración de la Madre-Tierra se pasó a la ignorancia de sus funciones, preocupando sólo lo que entraba y salía de ella, objeto del registro en el balance. El mismo Justus Von Liebig, padre de la química agrícola, pensaba, a mediados del siglo pasado, que la sostenibilidad de la agricultura dependía de que se pudiera cerrar el ciclo de nutrientes devolviendo a los campos la materia orgánica que de ellos había salido”<sup>237</sup>.

Por lo que respecta al dominio forestal, en el año 1957 se publica la Ley de Montes<sup>238</sup> que, junto a la Ley de Fomento de la Producción Forestal de 1977<sup>239</sup>, recoge

<sup>237</sup> LÓPEZ GÁLVEZ, José; MOLINA MORALES, Agustín; JAÉN GARCÍA, Manuel y SALAZAR MATO, José Francisco: *Análisis Económico y Ambiental en Agronomía*. Analistas Económicos de Andalucía. 2000. Málaga. Pág. 13.

<sup>238</sup> La Ley de 8 de junio de 1957, sobre la nueva Ley de Montes, se publicó en el Boletín Oficial del Estado núm. 151, de 10 de junio del mismo año.

<sup>239</sup> Ley 5/1977, de 4 de enero, de Fomento de la Producción Forestal. Se publicó en el BOE núm. 7, de 8 de enero.

una variada gama de mecanismos para hacer posible una correcta administración del patrimonio público forestal, permitiendo a la vez la intervención de la Administración Pública en las propiedades particulares, con el fin de evitar la dilapidación del capital ecológico que los montes encierran, así como la generación de fenómenos de degradación o catastróficos. De este modo, según su propiedad, son básicamente clasificados en tres grandes grupos, que son los Montes del Estado, los de Entidades Locales y los de propiedad particular. Los primeros son los que se encuentran a cargo de la administración forestal, los conocidos como montes del Instituto Andaluz de Reforma Agraria o Agencia de Medio Ambiente, hoy Consejería de Medio Ambiente, en la Comunidad Autónoma de Andalucía o, en el caso estatal, los del Instituto para la Conservación de la Naturaleza. Existen otros montes, cuya propiedad es también estatal, pero que pertenecen a organismos públicos no responsabilizados directamente de cuestiones forestales como los de Organismos de Cuenca, del Ministerio de Defensa o la Seguridad Social. No obstante, normalmente, se hallan consorciados, para su gestión y mantenimiento, con la administración forestal.

En cuanto a los Montes de Entidades Locales se entienden, entre éstos, todos los pertenecientes a Ayuntamientos o Diputaciones, así como los de régimen vecinal o comunal. En Andalucía, casi todos ellos son propiedad de las Corporaciones Locales, y en una alta proporción están incluidos en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública. Concretamente, en la región andaluza, constituyen este Catálogo la casi totalidad de los montes del Estado y un 76% de los de Entidades Locales, aparte de otros de menor significación, pertenecientes a otros organismos públicos e instituciones de interés social. Cuando un monte está inscrito en el Catálogo se limitan los derechos de enajenación, mientras que los demás son de libre disposición. Por su parte, los montes particulares mantienen el régimen dominical que les es propio, con una serie de limitaciones generales, que impone la legislación forestal como la necesidad de licencia para talas o cortas, o bien para cambios de uso; u otras más específicas, que les pueden afectar por su condición de monte consorciado o conveniado con la administración forestal, o bien por su declaración de Monte Protector.

En el aspecto agrícola, a partir de la década de los sesenta, la evolución de la agricultura española se vería afectada por las consecuencias de una acelerada industrialización. El Plan de Estabilización, impuesto por la dinámica interna del país y por las presiones comerciales exteriores, supuso una serie de transformaciones profundas como las que Tomás FRANCO ALIAGA señala, en su obra *Las actividades agrarias en España*<sup>240</sup>:

---

<sup>240</sup> FRANCO ALIAGA, T.: *Las actividades agrarias en España*. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Madrid. 1998.

- El éxodo rural hacia las capitales de provincia y hacia el extranjero de casi dos millones de activos agrarios.
- El abandono de miles de pequeñas explotaciones con sus secuelas sobre el Medio Ambiente y la vivienda rural.
- La aparición de un déficit crónico en la balanza de pagos por la importación de productos mucho más competitivos como maquinaria, fertilizantes, fitosanitarios, piensos compuestos y material genético ganadero.
- La industrialización de las actividades agrarias en muy poco tiempo y en un grado excesivo hasta superar incluso los límites de la rentabilidad.

Estas transformaciones y otros fenómenos como el cambio en los hábitos de consumo, la evolución de las costumbres o el envejecimiento de la población agraria convirtieron la agricultura tradicional en otra, integrada en las nuevas modas industriales. Hasta mitad de los setenta se consiguieron enormes logros en el sector, al beneficiarse éste de la amplia oferta tecnológica, de una energía barata y de una fuerte demanda desde los sectores secundario y terciario, que ya presentaban un mayor nivel de desarrollo.

“Los más importantes incrementos de productividad proceden de las innovaciones correspondientes a las mejoras en las plantas de cultivo y el ganado de explotación, en unión de los suministros de los inputs necesarios a sus capacidades productivas: abonos, pesticidas, dotaciones de agua, piensos y complementos alimenticios. No obstante, la mecanización que aparece ante los no iniciados como el exponente más claro del desarrollo agrario, también contribuye en su proporción adecuada al aumento de la producción, tanto más cuanto es un poderoso vehículo para la utilización de otros inputs innovadores.

La mecanización, desde el punto de vista de los inputs favorece el aumento de intensidad de capital y la sustitución de la mano de obra, incrementa la aplicación de otros inputs y estimula la especialización de las explotaciones. Desde el lado de la producción, la intensificación en capital-maquinaria produce efectos sensibles en los incrementos de las cosechas, por la eficiencia en la recolección y en el uso de pesticidas y fertilizantes”<sup>241</sup>.

En este momento se ensalzan los logros científicos, los avances químicos y biológicos sin tener en cuenta un Medio Ambiente que parece absorber sin reparos el ritmo productivo al que está siendo sometido.

---

<sup>241</sup> GONZÁLEZ DELGADO, J.: *El cambio tecnológico en la Agricultura: Teoría y aplicaciones al caso de España y Andalucía*. Instituto Nacional de Desarrollo Regional. Universidad de Sevilla. Sevilla. 1988. Pág. 55.

“La agricultura es una de las actividades humanas más antiguas que se conocen. Ésta ha evolucionado en estas últimas décadas con gran rapidez, pudiéndose destacar entre los cambios acaecidos: la aparición de unos sistemas muy productivos favorecidos por una agricultura intensiva (uso de plásticos, etc.), el empleo de nuevos fitosanitarios y fertilizantes y nuevas técnicas de cultivo (mejora genética, laboreo, manejo del riego, etc.).

A las innegables ventajas que estas mejoras han supuesto para la humanidad, hay que añadir, no obstante, algunos efectos ligeramente inconvenientes para el medio ambiente; lo que ha obligado a un replanteamiento de la actividad, tomando fuerza la necesidad de dirigirnos hacia sistemas productivos compatibles con el medio, procurando, en la medida de lo posible, mantener unos niveles de producción y calidad competitivos y aceptables”<sup>242</sup>.

Esta agricultura de productividades crecientes, que ya impera en el resto de Europa, promete acabar con el hambre en el mundo, pero la crisis energética de 1973 pone de manifiesto las debilidades de este planteamiento. Con la subida de precios de la energía, aumentan los salarios y los costes de los productos químicos, así como de la maquinaria agrícola. En España, el déficit de la balanza de pagos se hace crónico. Además, el uso de los plaguicidas va en aumento, en progresión alcista, ya que las especies se hacen resistentes a sus efectos. Con los fertilizantes ocurre algo similar, puesto que los suelos se vuelven dependientes, de manera que sin su aporte apenas producen nada. Todo esto perjudica al Medio Ambiente, con la consiguiente rebaja en la calidad de vida, llegándose a la convicción de que resulta más caro corregir los desmanes de la contaminación que evitarla.

Las actividades agrarias se apropiaron de las técnicas industriales, dejándose llevar sólo por criterios de rentabilidad y eficacia a corto plazo, aplicando métodos intensivos; pero a pesar de los incrementos constantes de productividad, el hambre continua porque el problema no está en la cantidad de alimentos producida, sino en su distribución, donde los países más desarrollados han actuado siempre guiados más por los beneficios comerciales que por la solidaridad internacional. Durante los últimos años, a la subida de los precios energéticos, que siguen en aumento, con las consecuencias comentadas, se añade la tendencia en los países industrializados de reducir la asignación de fondos públicos para las actividades agrarias, con la justificación de su menor aporte al Producto Interior Bruto. España, que desde hace muchas décadas se ha caracterizado por sus mínimas

---

<sup>242</sup> UNIÓN DE PEQUEÑOS AGRICULTORES Y GANADEROS DE ANDALUCÍA: *Prácticas Agrarias Respetuosas con el Medio Ambiente*. Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos de Andalucía. Sevilla. 1997. Pág. 3.



aportaciones al sector privado, se ha sumado a esta tendencia, de tal manera que es uno de los países desarrollados que menos recursos públicos destina al sector primario.

“Mediados los años setenta, España destinaba al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación el 4,4% del gasto anual presupuestado por el Gobierno, esto es, más del cuádruplo de la asignación de 1998, expresado en porcentaje del gasto gubernamental total, una reducción de fondos presupuestarios del Gobierno Central que parece indicar que el citado Ministerio ha perdido rango desde que con el sistema de administración descentralizada por regiones autónomas se transfiriera una parte de las competencias en cuestiones de agricultura, pesca y alimentación”<sup>243</sup>.

“Durante los últimos años, la asistencia exterior a la agricultura ha tendido a disminuir tanto en términos absolutos como en porcentaje del total de la asistencia oficial para el desarrollo. A los precios constantes de 1990 las asignaciones para la agricultura disminuyeron de 12.700 millones de dólares E.E.U.U. en 1990 a 9.882 millones de dólares en 1993 (sin contar las asignaciones de Estados Unidos en 1993; dichas asignaciones habían totalizado 506 millones de dólares en 1992). El descenso fue mucho más pronunciado en la ayuda multilateral que en la bilateral. En efecto, la primera disminuyó, a los precios constantes, de 8.071 millones de dólares en 1990 a la cifra estimada de 5.716 millones de dólares en 1993, debido principalmente a que redujeron a la mitad las asignaciones de la Asociación Internacional de Fomento (A.I.F), subdirección de crédito en condiciones de favor del Banco Mundial, y a que disminuyeron en casi dos tercios las asignaciones de los bancos regionales de desarrollo”<sup>244</sup>.

Por lo que respecta a la administración forestal, ya desde los años cuarenta se inició una política de consolidación y expansión de la propiedad estatal, consiguiéndose, a partir de 1985, hacer que ésta superara el medio millón de hectáreas. Esta actividad de adquisiciones ha hecho que desde 1940 se haya más que triplicado el patrimonio forestal estatal en la Comunidad Autónoma de Andalucía, pasando de 150.000 hectáreas a más de 500.000, a finales de los ochenta<sup>245</sup>.

<sup>243</sup> *Ibidem*. Págs. 63 y 64.

<sup>244</sup> FA.O.: *El estado mundial de la Agricultura y la Alimentación*, 1995. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN. Roma. 1995. Pág. 12.

<sup>245</sup> En este aspecto la región andaluza sale claramente favorecida, frente al resto de España. Así, la propiedad estatal supone el 13% de los montes andaluces y sumando los de Corporaciones Locales alcanza el 31%. Ya, a finales del siglo XVIII, Pablo de OLAVIDE denunciaba la no explotación de enormes extensiones de tierra en Andalucía: los baldíos o terrenos del común, que todavía representaban una proporción mayor a la actual.

En cuanto a la contaminación de esta actividad agraria modernizada, procede de los residuos agrícolas, ganaderos y forestales y del empleo de fertilizantes, fitosanitarios y otros productos químicos, manifestándose en modos diferentes, que se pueden dividir en dos grandes grupos, en forma de focos puntuales de polución y a través de fuentes difusas de contaminación. En el primero estarían los vertidos de deyecciones animales, restos de podas de árboles, como olivos o frutales, o de la vid, los residuos de tratamientos zoonosanitarios del ganado, los efluentes de drenajes de cultivos de regadío, que se vierten, a través de canalizaciones o de alcantarillado a los cauces de los ríos, o se acumulan en montones para ser quemados, con la consiguiente emanación de gases a la atmósfera. Se afectan, por tanto, directamente las aguas superficiales, también las subterráneas, el aire, el suelo, los animales y vegetales, etcétera. Además, este tipo de residuos se puede identificar fácilmente, y por tanto son susceptibles de control, pudiendo recibir procesos de reciclaje o eliminación más adecuados. En cambio, la contaminación agraria difusa procede de focos no puntuales, tales como el suelo, agua o atmósfera. Su localización, control y tratamiento resultan mucho más difíciles. Este es el caso del uso excesivo de fertilizantes y plaguicidas, que normalmente no son detectados hasta causar daños en el ecosistema, provocando muerte de aves, peces y poniendo en grave riesgo la salud humana. También pueden detectarse de forma indirecta, mediante el análisis de los alimentos, de las aguas o del entorno atmosférico.

“Las prácticas agrícolas y ganaderas, como todas las actividades humanas que se desarrollan en estrecha conexión con el medio ambiente, repercuten en mayor o menor medida en la calidad del aire y de las aguas, en el estado del suelo, en la vegetación y la fauna silvestre, y en suma, en la conservación y calidad de los ecosistemas y del paisaje. Las características propias de la agricultura de nuestros días, en relación con su utilización intensiva de recursos naturales –agua, suelo, aire, energía y materias primas– y con la emisión de agentes contaminantes, hacen que sea una de las actividades del hombre que más afecta al medio ambiente global”<sup>246</sup>.

---

“En el momento en que Olavide terminaba de redactar su *Informe sobre la Ley agraria*, en el que se limita a repetir la argumentación que había presentado semanas antes.

Pero hay más: los *baldíos*, tierras también comunes, sin cultivo, que ocupan los dos tercios del suelo de Andalucía: “Mi celo se inflama –exclama Olavide– con las ideas que ese objeto le presenta. ¡Qué inmensidad de tierras perdidas!...”

DEFOURNEAUX, M.: *Pablo de Olavide, el afrancesado*. Padilla Libros. Sevilla. 1990. Pág. 115.

<sup>246</sup> RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, J. J.: “Evitemos contaminar: es rentable”. En *El campo y el medioambiente, un futuro en armonía*. Edición coordinada por CADENAS MARÍN, Alfredo. SOPEC Editorial, S. A. Madrid. 1997. Pág. 172.

“Desde finales de la Segunda Guerra Mundial ha tenido lugar una auténtica revolución tecnológica que ha inducido un cambio radical en la práctica agraria tradicional, dando lugar a una agricultura de tecnología avanzada, caracterizada por la utilización de innovaciones mecánicas –maquinaria agrícola–, consumos

Según la lectura del Memorial Elmhirst por Yair Mundlak celebrada en Sacramento, en el Estado de California de los Estados Unidos, el 10 de agosto de 1997, en el marco del XXIII Congreso Internacional de la I.A.A.E. (Asociación Internacional de Economistas Agrícolas), citada por Sabino LARREA EREÑO, en su publicación *Agricultura, horizonte 2005*<sup>247</sup>, los objetivos generales de una Política Agraria deben ser:

1. Suministrar alimentos para hacer frente al aumento de la demanda de una población creciente.
2. Estabilizar la oferta de alimentos.
3. Precios bajos para los alimentos para ponerlos al alcance del mayor número posible de personas.
4. Mantener la capacidad de producción futura de la agricultura (lograr una agricultura sostenible).
5. Proteger el Medio Ambiente.
6. Proporcionar a los agricultores una renta digna y aliviar la pobreza rural.
7. Contribuir al desarrollo de la agricultura tradicional.
8. Conseguir todos los objetivos citados de una manera eficiente.

### 3.4. La agricultura ecológica.

Por lo que respecta a la agricultura ecológica, o más conocida como biológica o biodinámica en otros países europeos como Francia, no es algo que surja de la nada a finales del siglo XX. La agricultura ecológica es una de las medidas previstas en el Programa Agroambiental y fomenta la conversión y el mantenimiento de las explotaciones agrarias convencionales a unos métodos sostenibles en la utilización de los recursos naturales, y por tanto, compatibles con el Medio Ambiente. Con anterioridad a la introducción de los fertilizantes inorgánicos, a finales del siglo XIX, todos los labradores practicaban el labrantío biológico, en el sentido de que el estiércol y los residuos vegetales eran las únicas fuentes de nutrientes disponibles para las plantas. Además, no se conocían las modernas técnicas genéticas

---

intermedios industriales –como los agroquímicos–, variedades vegetales mejoradas y sistemas de cría de animales de elevado rendimiento.

Los beneficios económicos y sociales que las técnicas de cultivo han producido son innegables y muy importantes. Sin embargo, no es menos cierto que la intensificación de la actividad agraria ha supuesto unas presiones excesivas sobre el entorno físico y natural, que han generado problemas de contaminación de las aguas, los suelos y la atmósfera, la eliminación de parte del hábitat de la vida silvestre y la simplificación y degradación de los paisajes rurales<sup>247</sup>.

*Ibidem.*

<sup>247</sup> LARREA EREÑO, S.: *Agricultura, horizonte 2005*. Ediciones Mundi-Prensa. Bilbao. 1998. Pág. 69.

y el control de las plagas se hacía mediante plantas que tenían la propiedad de repelerlas, y las malas hierbas se evitaban utilizando prácticas agrícolas adecuadas.

“Hasta mediados del siglo XIX, época en que se inició el desarrollo de la industria de los fertilizantes químicos, los fertilizantes orgánicos (estiércoles, residuos urbanos, abonos verdes, etc.) constituían la principal fuente de nutrientes para las plantas. Posteriormente, las materias orgánicas se fueron sustituyendo progresivamente por fertilizantes químicos sintéticos, generalmente más baratos y de más fácil transporte, manejo y distribución”<sup>248</sup>.

La aparición de fertilizantes solubles y fitosanitarios, unidos al proceso de mecanización, permitieron el uso intensivo del suelo sin tener en cuenta, de manera general, las limitaciones del medio natural y las necesidades de materia orgánica del suelo en particular.

“El suelo está producido por la vida. Todas las teorías agronómicas pedológicas explican que el suelo está producido por condiciones físico-químicas, y esto es falso, completamente falso, está enteramente producido por los sistemas vivos. Tenemos una prueba muy sencilla y es que los planetas que nos rodean (Marte, Venus, Júpiter, etc.) tienen también condiciones físico-químicas y en cambio, no tienen suelo, no tienen vida allí”<sup>249</sup>.

“Luego hay una segunda fertilización que deberá hacer el agricultor, es la fertilización de los microorganismos vivos del suelo. En efecto, la planta no sabe comer en el suelo por sí sola, necesita los microorganismos, que le dan los elementos asimilables. Por lo tanto, es papel del agricultor el nutrir, el alimentar a los microorganismos del suelo. ¿Cómo hacerlo? Lo que hace falta es nutrir los grandes grupos fisiológicos que existen en el suelo. En primer lugar, hay que alimentar al grupo que se ocupa de la materia orgánica”<sup>250</sup>.

Esta falta de aportes de materia orgánica lleva consigo la paulatina muerte de nuestros suelos, su pérdida de fertilidad, junto a los problemas de contaminación

<sup>248</sup> POMARES, F; TARAZONA, M.; ESTELA, M. y FAUS, R.: “Comparación de la fertilización orgánica mediante lodos de depuradoras y la fertilización natural en patatas, maíz y cítricos”. En *Congreso Científico Europeo de Agricultura Biológica*. Publicaciones de Extensión Agraria. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1986. Pág. 127.

<sup>249</sup> BOURGUIGNON, Claude: “Fertilización orgánica”. En *Ponencias del Seminario Agricultura Biológica en los Países Mediterráneos*. Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1995. Pág. 11.

<sup>250</sup> BOURGUIGNON, Claude: “Hacia un análisis global de los suelos cultivados”. En *Ponencias del II Congreso Internacional Agricultura Biológica y Otras Alternativas en el Medio Rural*. Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1991. Pág. 63.

y sobreexplotación de los recursos hídricos, que tiene como una de sus consecuencias la falta de calidad de los productos.

Todo esto ha implicado que los agricultores busquen prácticas agrícolas alternativas que supongan menos daños a los ecosistemas naturales, y que se agrupan en torno a la agricultura ecológica. Así, ya se ha citado el ejemplo del agricultor francés Bernard Ronot<sup>251</sup>. También, en la Comunidad Autónoma de Andalucía muchos labradores han optado por acogerse a la práctica de esta agricultura que retoma las labores que han sido tradición durante siglos en este oficio. El cuidado de la tierra, la siembra, la cosecha, el tratamiento de las enfermedades y todas las faenas campesinas y ganaderas se realizan con una especial preocupación por no deteriorar el Medio Ambiente en esta modalidad de agricultura y ganadería ecológicas. Para que la transición de un tipo de cultivo a otro se haga de forma no traumática, puesto que pueden ser necesarios varios años para lograrlo, la Unión Europea ha puesto en marcha el Programa de Medidas Agroambientales, mediante el que los agricultores que se acojan a él tienen la posibilidad de solicitar las ayudas y subvenciones que se recogen en el mismo, con lo que se estimula la conversión, además de apoyar a los que decidan afrontarla.

En cuanto a la ganadería ecológica, según Clemente MATA MORENO, catedrático de producción animal de la facultad de veterinaria de la Universidad de Córdoba<sup>252</sup>, son sistemas de producción ganadera, ligados al suelo, que tienen como objetivo principal ofrecer a los consumidores alimentos de origen animal de gran calidad tanto desde el punto de vista sanitario como del nutritivo y organoléptico, para cuya obtención es necesario respetar una serie de principios fundamentales:

1. Conservación del medio y del entorno natural, manteniendo el medio físico y la atmósfera sin contaminación, y la fertilidad natural del suelo y la biodiversidad; tomando como base el aprovechamiento racional de recursos por animales autóctonos y con una carga ganadera adecuada para evitar cualquier tipo de impacto negativo sobre el Medio Ambiente.

<sup>251</sup> “En los últimos años el hombre civilizado ha dejado de creer que la tierra era un pozo sin fondo de donde podía extraer frutos a placer y ha constatado que se está agotando, que se está quedando seca y que no puede dar más de sí.

El agricultor biodinámico Bernard Ronot pertenece a la generación que ha seguido de cerca esta evolución. Este campesino francés es hijo y nieto de agricultores, y ha vivido toda la vida en el campo y del campo. Conoce bien la transición acelerada que la agricultura ha registrado en este siglo que ahora acaba. [...] Bernard Ronot, uno de los principales pioneros de la agricultura biodinámica francesa, recuerda muy bien el día que cambió radicalmente su actitud. Estaba trabajando en el campo cuando llegó un ingeniero agrónomo y le alertó de que no llevaba ni guantes ni mascarilla mientras esparcía por los surcos productos químicos altamente tóxicos”.

PUNSET, E. “Prólogo”. En NARBONA, C.: *Agricultura y medio ambiente*. Galaxia Gutenberg. Círculo de Lectores. Barcelona. 1999. Págs. 6 y 8.

<sup>252</sup> Edición coordinada por la ASOCIACIÓN ANDALUZA PARA EL DESARROLLO DE LA AGRICULTURA ECOLÓGICA y el COMITÉ ANDALUZ DE AGRICULTURA ECOLÓGICA: *Principios Técnicos de Ganadería Ecológica*. Comité Andaluz de Agricultura Ecológica. Sevilla. 2001. Pág. 2.

2. Máximo respeto hacia el bienestar y protección de los animales, facilitándoles todas las condiciones que le son necesarias para un desarrollo vital adecuado y evitándoles cualquier tipo de daños, malos tratos, y molestias innecesarias a lo largo de toda su vida (manejo, transporte e insensibilización previa al sacrificio).
3. No utilizar, de manera sistemática, sustancias químicas de síntesis en todo el proceso productivo, tanto en tratamientos con medicamentos de los animales, como en forma de fertilizantes o aditivos a la hora de conseguir o preparar los alimentos que ha de consumir el ganado, con la finalidad de poder garantizar de forma fehaciente la ausencia de sustancias residuales en los productos obtenidos de los animales que puedan suponer algún riesgo para la salud de los consumidores.

El concepto de ganadería ecológica debe ser integrador, y por tanto se debe hablar de sistemas de producción ecológicos donde se articulen la ganadería, la agricultura y la silvicultura, para conseguir una mayor racionalización del ciclo vital e integración en el Medio Ambiente. Se trata de eliminar la intensificación, tan perjudicial para la calidad de los artículos pecuarios, el entorno, los propios animales y para la salud de los consumidores, pero sin renunciar a los progresos del desarrollo tecnológico, siempre que sean compatibles con el medio, no produzcan residuos contaminantes y tengan una repercusión positiva en la sociedad. La ganadería ecológica debe estar basada en el pastoreo de los sistemas agroforestales, condicionado a respetar el equilibrio con la naturaleza, evitando deterioros del suelo y la vegetación, cuidando el régimen de libertad de los animales, así como su salud y bienestar, disponiendo espacios adecuados para sus necesidades fisiológicas y empleando razas autóctonas, que son las que mejor se adaptan a las características del terreno. El manejo es fundamental y debe ser utilizado de forma integradora, adecuándolo a las necesidades vitales del ciclo suelo-planta-animal, para que el ganado colabore en la transformación de la materia orgánica, contribuyendo a enriquecer la fertilidad del suelo, así como a mantener la biodiversidad de flora y de fauna en los ecosistemas naturales.

“La alimentación debe estar constituida en su mayoría por recursos naturales renovables de la explotación, es decir se trata de obtener el máximo de la alimentación de la finca, organizando un calendario adecuado de producción y utilización de recursos a lo largo del año. En sistemas ecológicos es deseable que esta planificación adapte los períodos reproductivos del ganado a aquellas épocas de mayor disponibilidad forrajera”<sup>253</sup>.

---

<sup>253</sup> GARCÍA ROMERO, C.: “Ganadería Ecológica: Manejo, Alimentación y Sanidad”. En *Principios Técnicos de Ganadería Ecológica*. Edición coordinada por la ASOCIACIÓN ANDALUZA PARA EL DESARROLLO DE LA

En estos sistemas, en grandes extensiones, las cargas ganaderas<sup>254</sup> deben ser adecuadas y óptimas, en función del agro-sistema, de la superficie disponible y de la estacionalidad de la producción forrajera, de manera que se impida el sobrepastoreo, ya que ello provocaría la erosión de los suelos, degradando las superficies herbáceas, contaminaría el medio por exceso de residuos orgánicos y facilitaría la presencia de patologías. Para una correcta planificación del pastoreo es esencial la rotación entre diferentes parcelas de la finca, minimizando al máximo la utilización de concentrados alimentarios, con los límites establecidos reglamentariamente. El ensilado es una práctica muy útil, siempre que se empleen conservantes autorizados. Para los recién nacidos, la alimentación debe ser exclusivamente a base de leche natural hasta el destete. Otra práctica compatible y muy tradicional es la trashumancia, que aprovecha los frescos pastos veraniegos en la montaña.

“La máxima expresión de la ganadería extensiva es la trashumancia, donde los ganados se mueven en recorridos de centenares de kilómetros en verano en busca de los pastos frescos de la montaña, regresando en el invierno a los valles abrigados del sur peninsular. Los movimientos estacionales, eliminando carga ganadera en el sur y zonas más cálidas de la península ibérica, son necesarios para permitir la regeneración de las dehesas y de los pastizales, al evitar sobrepastoreos estivales”<sup>255</sup>.

En cuanto a los sistemas de reproducción se acepta la inseminación artificial y las cesáreas, cuando sean necesarias, pero no de forma sistemática. La época reproductiva debe estar bien planificada. En principio, los partos se acoplan bien a la primavera, con montas en otoño, cuando disminuyen las horas de luz, lo que favorece la reproducción de los rumiantes. También se permite la castración, en los casos en que no responda a demandas comerciales.

---

AGRICULTURA ECOLÓGICA y el COMITÉ ANDALUZ DE AGRICULTURA ECOLÓGICA. Comité Andaluz de Agricultura Ecológica. Sevilla. 2001. Pág. 80.

<sup>254</sup> “Para la producción de carne de vacuno u ovino debe disponerse de una finca suficientemente grande, preferentemente cercada. Nuestras dehesas, las fincas de montaña y los secanos son ideales para el desarrollo de estos sistemas de producción. Conviene no superar las 0,5 UGM/ha para que los animales disfruten de suficiente libertad, no deterioren el medio y no se necesite un excesivo apoyo de alimentos de fuera de la finca”.

CABALLERO LUNA, I.: “Principios técnicos de la Ganadería Ecológica”. En LABRADOR, J.; PORCUNA, J. L. y BELLO, A. (editores): *Manual de Agricultura y Ganadería Ecológica*. Edición coordinada por la Sociedad Española de Agricultura Ecológica. Eumedica, S. A. Madrid. 2002. Pág. 165.

<sup>255</sup> DE MIGUEL BEASCOECHEA, E.: “Razas ganaderas: su importancia ambiental y estratégica”. En *El campo y el medioambiente, un futuro en armonía*. Edición coordinada por CADENAS MARÍN, Alfredo. SOPEC Editorial, S. A. Madrid. 1997. Pág. 130.

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

*Ibidem*. Págs. 130 y 131.





Fotografía 19. Ganadería ecológica. Principado de Asturias.

En la ganadería ecológica, se puede utilizar, como una práctica muy beneficiosa para el abonado natural, el sistema del redileo<sup>256</sup>, en que el emplazamiento va cambiando todas las noches, siempre que no se exceda la carga poblacional.

En cuanto al manejo sanitario, debe tener como objetivo prioritario el bienestar animal para la obtención de productos de calidad con reses sanas. Para ello es muy importante la prevención, pero también será necesaria, en algunos casos la profilaxis y/o erradicación. En principio, se basará en una alimentación equilibrada de productos naturales y en la existencia de espacios adecuados, para las razas autóctonas elegidas. En el caso de ser necesaria la terapia curativa se utilizarán productos fitoterapéuticos, homeopáticos y oligoelementos autorizados, aunque en el caso de no remisión de las patologías o riesgo epidémico, podrán aplicarse tratamientos convencionales. En este caso, habrá que respetar los tiempos de espera para la obtención de los productos pecuarios establecidos reglamentariamente.

“En ganadería ecológica estos tiempos de espera quedan establecidos en el doble del tiempo legal que aparezca en el producto, y cuando no se especi-

<sup>256</sup> El redil, la forma más rudimentaria de aprisco en la ganadería ovina, consiste en una simple cerca de barrotes de madera, unidos por una red de cordel, sin techo y con un espacio calculado por animal de unos dos metros cuadrados.

fique nada de ese tiempo mínimo, que debe mediar entre la inoculación de la sustancia y la obtención y el aprovechamiento de los productos pecuarios, éste tiene que ser como mínimo de 48 horas”<sup>257</sup>.

Por lo que respecta a la agricultura ecológica, básicamente, se entiende como un sistema de producción que evita el uso de fertilizantes solubles, pesticidas y reguladores del crecimiento. Se utiliza la rotación de cultivos, la adición de subproductos agrícolas con contenido en materia orgánica, estiércol, leguminosas, desechos orgánicos, así como el control biológico de las plagas por medios no contaminantes. Todo ello con la condición de mantener la productividad del suelo, porque a pesar de la idea extendida de que los cultivos ecológicos no obtienen los rendimientos medios suficientes para el mantenimiento de las explotaciones, las pruebas experimentales realizadas han demostrado lo contrario. Con la agricultura ecológica se pretende, además, que las explotaciones sean más autosuficientes, y dependan cada vez menos de los factores externos. A continuación se presentan sólo dos ejemplos, en los que se sustituye la fertilización química por algas marinas, en el primer caso, y por lodos de depuradoras, en el segundo.

“En lo que se refiere a las plantas obtenidas con cada tratamiento, cabe destacar que la producción de materia seca, salvo en el suelo fertilizado con *Halidrys siliquosa* y con *Ulva rígida*, donde decrece ligeramente, es el doble, al menos, que la obtenida en el suelo control.

De todo lo anterior se puede concluir que cada una de las especies de algas marinas estudiadas produce efectos beneficiosos en suelos y cultivos a causa del aporte de nutrientes y, sobre todo, de la adición de cantidades importantes de materia orgánica y de la gran disminución que provocan en la acidez del suelo”<sup>258</sup>.

“En un primer ensayo, en una alternativa de patatas-maíz, se aportaron 3 dosis de fertilizante nitrogenado mineral. Los resultados obtenidos pusieron de manifiesto una respuesta positiva y significativa de las patatas a los tratamientos de lodo, produciendo, en ausencia de fertilizante mineral, aumentos de productividad de 54-109%, 113-154% y 53-84% durante los tres años del ensayo”<sup>259</sup>.

---

<sup>257</sup> COMITÉ ANDALUZ DE AGRICULTURA ECOLÓGICA: *La Práctica de la Agricultura y Ganadería Ecológicas*. C.A.A.E. Sevilla. 2002. Pág. 176.

<sup>258</sup> MATEOS BEATO, A. y ANDRADE COUCE, M. L.: “Contribución de diversas especies de algas marinas a la fertilidad del suelo”. En *Congreso Científico Europeo de Agricultura Biológica*. Publicaciones de Extensión Agraria. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1986. Págs. 122 y 123.

<sup>259</sup> POMARES, F.; TARAZONA, M.; ESTELA, M. y FAUS, R.: “Comparación de la fertilización orgánica mediante lodos de depuradoras y la fertilización natural en patatas, maíz y cítricos”. En *Congreso Científico Europeo de*

La aportación de nutrientes al suelo, en forma de materia orgánica, renueva la actividad de éste. Por otro lado, también se pueden controlar los parásitos, las malas hierbas y las enfermedades a través de medios naturales, evitando la degradación del medio físico, permitiendo que el suelo siga ejerciendo su función como sustentador de los cultivos, conservando una fertilidad adecuada. Entre las técnicas de tratamiento del suelo, deben observarse unas reglas mínimas:

- No voltear nunca el suelo, ya que la vida bacteriana de la capa superficial es mucho más intensa que la de la más profunda, que no necesita oxígeno, con lo que el volteo perjudica a ambas.
- No utilizar maquinaria pesada, lo que evita la compresión de las estructuras del suelo y el perjuicio para la actividad biológica. “Los aperos deben adaptarse a cada terreno, el arado de vertedera se puede sustituir en muchos casos por cultivadores o por herramientas rotativas que mullen el suelo sin voltearlo, en tierras compactas es recomendable emplear el subsolador”<sup>260</sup>.
- No deben emplearse técnicas agresivas sobre el terreno, que pueden deteriorar la estructura del mismo, procurando siempre que los trabajos se realicen de manera gradual, evitando los suelos encharcadizos o con alta compactación inicial y esperando a que las tierras se sequen convenientemente, antes de introducir el ganado para pastorear los rastrojos, ya que con la humedad se crearían problemas de compactación superficial. Además de las posibles consecuencias de enfermedades sobre las pezuñas de los animales.

“Las técnicas agrícolas modernas se han desarrollado con labores más rápidas y más agresivas, que actúan pulverizando los agregados del suelo, disgregándolos y deteriorando así la estructura del mismo. Si bien los suelos soportan algunas de estas alteraciones, estas agresiones repetidas conducen con el tiempo a una compactación e impermeabilización del suelo, haciendo más difícil el crecimiento de los cultivos. El paso continuo de tractores pesados y maquinaria sobre el suelo pueden también conducir en muchos casos a una compactación en profundidad (suela de labor) por acumulación de arcillas procedentes de los procesos de desestructuración”<sup>261</sup>.

---

*Agricultura Biológica*. Publicaciones de Extensión Agraria. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1986. Pág. 133.

<sup>260</sup> UNIÓN DE PEQUEÑOS AGRICULTORES Y GANADEROS DE ANDALUCÍA: *Agricultura Ecológica*. Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos de Andalucía. Sevilla. 1997. Pág. 7.

<sup>261</sup> COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS AGRÓNOMOS DE CENTRO Y CANARIAS: *Manual de Prácticas y Actuaciones Agroambientales*. Editorial Agrícola Española, S. A. y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1996. Pág. 69.

- La materia orgánica fresca utilizada, como restos de cosecha, pastos verdes o estiércol fresco, no debe enterrarse, sino mezclarla en los 10 ó 15 cm superficiales para que la descompongan los organismos que consumen oxígeno, como bacterias, hongos, lombrices o insectos. “Para restituir al suelo el humus que va perdiendo se hace el aporte de materia orgánica de la misma finca o del exterior, esto supone una mejora de la estructura del suelo, una mejora de la capacidad de retención de agua y una fuente de elementos nutritivos para las plantas”<sup>262</sup>.
- Escoger el momento adecuado para realizar las labores, evitando un suelo húmedo o una preparación demasiado temprana.
- Otra medida muy conveniente es realizar los laboreos siguiendo las curvas de nivel, sobre todo en suelos con riesgos de erosión o con pendientes de más del 3%.

La finalidad de la agricultura ecológica es, por tanto, hacer compatibles la obtención de los recursos del medio en una cuantía suficiente, para rentabilizar la explotación, con la estabilidad del ecosistema implicado. Como la agricultura convencional, también pretende ser un medio de vida para los que la practican. “La agricultura es una actividad económica y productiva, en la que se persigue la renta del agricultor y la obtención de alimentos”<sup>263</sup>. De esta manera, se pretende que las técnicas empleadas para el cultivo ecológico cumplan una serie de requisitos. De ellas, se pueden citar, a título no exhaustivo, las siguientes, que se enumeran en el Informe de Medio Ambiente de Andalucía, del año 1991, elaborado por la Agencia de Medio Ambiente:

a) Mantenimiento de la fertilidad del suelo:

El suelo es y funciona como un organismo vivo y, por tanto, debe ser manejado de forma adecuada; por una parte, para que las plantas, que de él y en él viven, tengan un equilibrio nutritivo correcto y, por otra, para mantener la actividad biológica de los organismos beneficiosos que alberga, los cuales son imprescindibles para descomponer y mineralizar los restos orgánicos. La forma más adecuada de nutrir el suelo es mediante el aporte de materias orgánicas que lo enriquecen y que suministran a las plantas los elementos minerales necesarios para su desarro-

---

<sup>262</sup> UNIÓN DE PEQUEÑOS AGRICULTORES Y GANADEROS DE ANDALUCÍA: *Agricultura Ecológica*. Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos de Andalucía. Sevilla. 1997. Pág. 9.

“Purín es un producto muy rico en nitrógeno y potasio, para obtener el máximo valor fertilizante es indispensable que la fermentación se produzca en presencia de oxígeno (aerobia)”.

*Ibidem*.

<sup>263</sup> COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS AGRÓNOMOS DE CENTRO Y CANARIAS: *Op. Cit.* Pág. 3.

llo. En caso de carencias graves en fósforo y potasio se hace necesario corregirlas mediante el aporte de minerales. En el caso de la agricultura ecológica la fertilización se concibe siempre referida al suelo y no a un cultivo en particular. Los seres vivos del suelo elaboran y facilitan a la planta todos los elementos precisos y en las proporciones adecuadas. La fertilización natural sería la ideal para aportar una presencia orgánica de un 2% del suelo, al menos.

“El abonado en la agricultura ecológica irá orientado a proteger y fomentar la vida microbiana en el suelo, al cual consideraremos como un elemento “vivo” de la explotación, que proporcionará cuanto necesiten para nutrirse las plantas. Para ello cerraremos cuanto nos sea posible el ciclo biológico de nuestro ecosistema agrícola, es decir, todo lo que se genera en una parcela de terreno de alguna forma debe regresar al ecosistema, por tanto, tendremos a cultivar aquellos cultivos con técnicas adecuadas que favorezcan el medio edáfico y ambiental, procurando evitar aquellos que son degeneradores y devastadores del equilibrio inicial o hacia el que marchamos en la práctica agrícola ecológica”<sup>264</sup>.

Pero, actualmente, no hay cantidades suficientes de abono natural para sustituir a los artificiales, en su totalidad, aunque sólo se aprovecha la basura orgánica en una cantidad muy reducida, de poco más del 2% de la generada. El reciclado de ésta permitiría sustituir los abonos sintéticos y, además, colaboraría en la solución al problema de la contaminación por residuos sólidos, fundamentalmente, de los grandes núcleos urbanos.

#### b) Freno a la degradación de la estructura del suelo:

La estructura del suelo determina en gran medida su estado de salud y su aptitud para el cultivo, así como su capacidad para ser mejorado. La materia orgánica desempeña un papel decisivo en la estructura del suelo, aumenta la permeabilidad al agua y al aire y disminuye el efecto erosivo del agua. El aporte de residuos orgánicos animales o vegetales restituye al suelo el humus que va perdiendo, constituyendo una fuente de elementos nutritivos para las plantas.

“La filosofía de la fertilización en agricultura ecológica se basa en que la fertilización, debe ir encaminada a la restitución o mejora del potencial productivo de un determinado suelo. La fertilización mediante aporte de

<sup>264</sup> CÁNOVAS FERNÁNDEZ, A. F.; HILGERS, M.; JIMÉNEZ MEJÍAS, F.; MENDIZÁBAL VILLALBA, M. y SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, F: *Tratado de Agricultura Ecológica*. Instituto de Estudios Almerienses. Almería. 1993. Pág. 37.

sustancias de naturaleza orgánica, es sencillamente, más completa y equilibrada y también más regular, pues, una vez humificada, se mineraliza poco a poco, lo que supone un aporte de sales elementales a disposición de la planta de una forma gradual”<sup>265</sup>.

Existen tres grupos de sustancias orgánicas. En primer lugar, están los estiércoles, que de la misma manera que los purines son una mezcla de las heces de los animales con los orines y los componentes que les sirven de cama, tras un proceso de fermentaciones, primero en el establo y luego en el estercolero. El estiércol es aquel material que puede ser manejado como sólido, mientras que los purines lo son como líquidos. Estos fertilizantes son abundantes en nitrógeno y potasio, y para obtener su máximo valor, la fermentación debe producirse en presencia del oxígeno (aerobia), de lo contrario se producen putrefacciones, que dan origen a sustancias tóxicas.

Otros estiércoles son las gallinazas, mezcla de excrementos de gallina y de materiales de las camas; las palominas, procedentes de las palomas; el lombricompost o vermicompost, resultado de la transformación de los materiales orgánicos por parte de las lombrices; el del majadeo, consistente en encerrar al ganado lanar dentro del redil durante la noche, cambiando el lugar todas las días; las turbas, conjunto de materias orgánicas producidas por la descomposición lenta de vegetales en zonas con exceso de humedad y falta de oxigenación; las algas marinas, utilizadas en zonas costeras, pulverizadas con otros productos naturales; o los abonos orgánicos comerciales, que suelen tener el gran inconveniente de su elevado precio.

En segundo lugar, está el grupo de los fertilizantes resultado del compostaje, que se produce como consecuencia de la descomposición parcial o total de residuos vegetales de cualquier procedencia; como por ejemplo, hojas, ramas troceadas o residuos de cosecha; debidamente mezclados, con una fermentación controlada y unas condiciones concretas de humedad, temperatura y nutrientes<sup>266</sup>. Este es un sistema de fácil ejecución por el agricultor y además le permite aprovechar todos los residuos vegetales de su explotación. La mezcla debe ser equilibrada, cuidando de no introducir demasiada cantidad de un componente concreto; como el caso del eucalipto, por sus aceites de esencia; u hojas de encina por su contenido

---

<sup>265</sup> UNIÓN DE PEQUEÑOS AGRICULTORES Y GANADEROS DE ANDALUCÍA: *Prácticas Agrarias Respetuosas con el Medio Ambiente*. Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos de Andalucía. Sevilla. 1997. Pág. 20.

<sup>266</sup> UNIÓN DE PEQUEÑOS AGRICULTORES Y GANADEROS DE ANDALUCÍA: *Agricultura Ecológica*. Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos de Andalucía. Sevilla. 1997.

También se puede ver a este respecto la obra de ANALISTAS ECONÓMICOS DE ANDALUCÍA: *Informe Anual del Sector Agrario en Andalucía, 2003*. Analistas Económicos de Andalucía. Málaga. 2004.

en taninos; y, por supuesto, hay que evitar la presencia de plaguicidas y demás residuos que hayan sido tratados con otros productos tóxicos. El compost, como hemos dicho puede derivarse de restos agrícolas, pero también existe el elaborado a base de residuos sólidos urbanos, que si no están recogidos selectivamente, suelen tener una baja calidad y ser de olor desagradable con un contenido alto en metales pesados. Sin embargo, si la recogida ha sido selectiva, este material orgánico mezclado con paja, cal o estiércol puede tener una aceptable calidad, y no contiene elementos tóxicos ni patógenos perjudiciales para la salud.

En este mismo grupo es posible la utilización de abonos minerales, siempre que en su preparación sólo se hayan empleado tratamientos físicos, como la trituración, la calcinación o el secado. El Nitrato de Chile aporta el nitrato; el fósforo se suministra en forma de fosfatos naturales molidos, escorias de desfosforación de los altos hornos y polvo de huesos; el potasio, como sulfato doble de potasio y magnesio, rocas, etcétera. Para el añadido silícico se emplean polvos de roca como el granito, el basalto o la dolomita, que además contribuyen con otros minerales (potasio, magnesio) y demás oligoelementos. El calcio se obtiene mediante calizas trituradas, creta, marga, dolomita y ciertas algas calcificadas.

Por último, el tercer grupo lo forman los abonos verdes y el acolchado. El primero es una práctica que se realiza enterrando un cultivo, bien de una sola especie o de varias, en un estado determinado de su desarrollo para aportar al suelo materia orgánica y darle fertilidad. El mejor estado es en la floración, momento en el que alcanza mayor volumen vegetal y sus raíces están más crecidas. Esta práctica es muy importante y conjuntamente con un buen sistema de laboreo, rotaciones y asociaciones de plantas, proporciona un elevado nivel de humus.

“Los suelos carentes de unos niveles adecuados de humus, no disponen de estructura ni capacidad de intercambio suficiente, como para retener los nutrientes solubles que se aportan con el abonado. Nuestro objetivo ha de ser, por tanto, mantener la cantidad de humus necesaria para el suelo, según las condiciones climáticas concretas de cada lugar. La presencia de este humus, redundará en que la estructura del suelo sea la adecuada para el desarrollo de los organismos del suelo, cuya actividad, será fundamental para la nutrición de las plantas”<sup>267</sup>.

---

<sup>267</sup> UNIÓN DE PEQUEÑOS AGRICULTORES Y GANADEROS DE ANDALUCÍA: *Prácticas Agrarias Respetuosas con el Medio Ambiente*.

Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos de Andalucía. Sevilla. 1997. Pág. 20.



En definitiva, con este sistema se estimula la actividad biológica del substrato edáfico, se asegura la renovación de humus y con él la capacidad de retención de agua, al proteger el suelo del sol directo y de la erosión, tanto del viento como de la lluvia, además de mejorar su estructura por la acción de las raíces, haciéndole frente a las posibles malas hierbas que se desarrollan en el terreno. El problema que presenta este sistema es la competencia hídrica, que se produce con los cultivos siguientes, además de requerir una cuantiosa inversión económica para los agricultores. Las leguminosas son los abonos verdes, por excelencia, ya que aportan materia orgánica, y tienen unos sistemas radiculares profundos, que extraen elementos nutritivos, dejándolos en superficie para los cultivos siguientes. También se utilizan otros, como las gramíneas, que mezcladas con las leguminosas dan una mayor masa vegetal; las crucíferas, utilizadas cuando se dispone de poco tiempo o las condiciones climatológicas son adversas.

El acolchado o “mulching” es una práctica agrícola que consiste en cubrir el suelo con un material, generalmente orgánico, destinado tanto a proteger como a fertilizar el suelo. Se pueden utilizar materiales como paja, heno, helechos, hierba joven, matas, hojas de hortaliza y restos de cosecha en general.

“Para la manutención y/o mejoramiento de las propiedades productivas de los suelos, el factor que más influye es la materia orgánica. Se la encuentra básicamente en dos formas: una viva representada por el reino animal y vegetal, y la otra, por estos mismos individuos que han terminado su ciclo y que son los responsables de su transformación en humus. [...] Los rastrojos sobre el suelo le dan al agricultor una gran oportunidad para fortalecer sus aspectos bióticos y así hacerlo en el mediano plazo más productivo. Este hecho tan importante le devuelve un gran porcentaje de los elementos que son extraídos por las cosechas”<sup>268</sup>.

<sup>268</sup> CROVETTO LAMARCA, C.: *Agricultura de conservación. El grano para el hombre, la paja para el suelo*. Eumedia, S. A. Madrid. 1999. Págs. 161 y 163.

“El acolchado o ‘mulching’ es una práctica agrícola por la cual se cubre el suelo con un material generalmente orgánico con la finalidad de protegerlo y mejorar su fertilidad. Esta práctica proporciona las siguientes ventajas:

- Mantiene la actividad de los organismos del suelo.
- Proporciona nutrientes a las plantas.
- Mantiene la estructura del suelo.
- Protege al suelo de la desecación y el encostramiento.
- Mantiene uniforme la humedad del suelo y estable la temperatura.
- Impide la nascencia de malas hierbas, así como los efectos de la erosión”.

UNIÓN DE PEQUEÑOS AGRICULTORES Y GANADEROS DE ANDALUCÍA: *Prácticas Agrarias Respetuosas con el Medio Ambiente*. Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos de Andalucía. Sevilla. 1997. Pág. 22.

El material debe estar picado y libre de semillas. Sólo como protector se utilizan plásticos, fibra de vidrio o papel. Tiene muchos efectos beneficiosos en cuanto a protección del suelo se refiere, se suele realizar el acolchado en primavera, cuando la tierra ya ha subido de temperatura.

c) Utilización de técnicas de cultivo adecuadas:

El suelo tiende a un estado de equilibrio entre sus componentes y los del medio que mantiene, el cual puede romperse cuando las técnicas de cultivo son agresivas e inadecuadas. Por eso, es conveniente aplicar técnicas agronómicas que aumenten su fertilidad. El aporte de estiércol, la realización de rotaciones introduciendo cultivos que dejen muchos restos, el control de la forma y calidad del riego, la protección y cuidado de los microorganismos del substrato edáfico evitando la utilización de productos agresivos y contaminantes, y otros, son métodos que favorecen el mantenimiento de este equilibrio necesario para el elemento que sostiene los cultivos. Dedicar los terrenos a aquellos fines que estén en relación con su capacidad agrícola o ganadera. Se deben evitar las prácticas agresivas como la quema de rastrojos<sup>269</sup> de cereal u otra vegetación. Es conveniente controlar el pastoreo abusivo y la deforestación.

Dentro de las técnicas agronómicas que más favorecen la fertilidad natural de los predios se encuentra la rotación de cultivos, que es la sucesión de distintas cosechas dentro de una misma parcela durante un número determinado de años, y que se repite periódicamente; como por ejemplo, empezar el primer año con remolacha, a continuación, el segundo año sembrar trigo, el tercero cebada y el cuarto volver a la remolacha. Otra técnica que estimula la fertilidad y ayuda a la estructura del suelo, además de al control de plagas y malas hierbas, permitiendo aprovechar al máximo la capacidad del terreno, y del tiempo y el trabajo de los agricultores es la asociación de cultivos. En ésta, dos o más siembras diferentes comparten la misma parcela en el mismo tiempo y con algún efecto beneficioso mutuo. También se disminuye el riesgo de pérdidas si nos falla alguna cosecha. Por ejemplo, es muy útil la combinación de leguminosa con cereal. Ambos sistemas, rotación y asociación de cultivos, pueden utilizarse conjuntamente y se puede incluir una asociación dentro de la rotación. Para elaborar una programación de cultivos correcta el agricultor debe

<sup>269</sup> “La quema de restos de cosechas y podas, plásticos y envases, es una práctica común en España que debería abandonarse. Estas quemas pueden generar sustancias muy tóxicas y, en cualquier caso, liberan grandes cantidades de gases –fundamentalmente CO<sub>2</sub>– que incrementan el efecto invernadero, además del aumento de los riesgos de incendios, aparición de malos olores y degradación del paisaje rural”.

RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, J. J.: “Evitemos contaminar: es rentable”. En *El campo y el medioambiente, un futuro en armonía*. Edición coordinada por CADENAS MARÍN, Alfredo. SOPEC Editorial, S. A. Madrid. 1997. Págs. 175 y 176.

tener un conocimiento exhaustivo de su finca y de las posibilidades con las que puede contar, es decir, herramientas, estructura edáfica, clima, cuantía inversora, condiciones y prospectiva de mercados, necesidades de la labor, especies vegetales compatibles, probabilidad de enfermedades y de su control, etcétera.

“En diversos estudios realizados en zonas de agricultura intensiva se ha comprobado que una parte significativa de la contaminación se deriva de prácticas técnicamente incorrectas o mal ejecutadas. En este mismo sentido, no debemos olvidar las carencias de formación técnica y los problemas de transferencia de tecnología que sufre el sector agrario en nuestro país, así como el importante déficit educativo en materia ambiental que aqueja a toda la sociedad española. Muchas de estas actuaciones inadecuadas tienen efectos negativos sobre la propia viabilidad económica de las explotaciones, ya que en las circunstancias económicas actuales, pequeños ahorros en los factores de producción pueden ser vitales para la rentabilidad y supervivencia de las mismas. [...] Asimismo, la tendencia, hasta ahora, a producir al máximo, ha sido acompañada por una variada oferta de medios de producción, cuyos agentes comerciales, movidos por un interés económico respetable, pero particular, han asumido la función de asesores de los agricultores ante la imposibilidad o dejadez, según los casos, de los organismos públicos responsables de la necesaria extensión agraria”<sup>270</sup>.

En la rotación es necesario emplear, periódicamente, al menos una vez cada dos años, leguminosas anuales o plurianuales como la alfalfa, para beneficiarse de su sistema radicular y enriquecer el suelo con nitrógeno. En el caso de cultivos, que dejan toxinas para ellos mismos, como los garbanzos, es imprescindible respetar rigurosamente el período de rotación. Asimismo, no puede repetirse la misma siembra dos años seguidos. Es conveniente utilizar cosechas alternas que exploren con sus raíces diferentes capas del suelo, además de no sembrar de forma consecutiva dos simientes que tengan similares necesidades de nutrición, como el trigo y el lino. Si se trata de cultivos hortícolas, la rotación adquiere, todavía, mayor importancia, siendo necesario tener en cuenta evitar la repetición de plantas de la misma familia, excepto el tomate, ya que suelen tener las mismas necesidades. También es procedente alternar plantas con distinto tipo de aprovechamiento y con diferentes exigencias de abonado, así como con sistemas radiculares diversos.

En cuanto a la asociación, hay muchas formas de utilizar una planta en beneficio de otras; como por ejemplo, empleando plantas como tutores, es el caso del maíz

---

<sup>270</sup> *Ibidem*. Págs. 178, 180 y 181.

que sirve de guía a la judía. Aquel se planta, y cuando tiene 50 cm la judía le sigue. Deben tener ritmos de crecimiento semejantes. Otras formas de asociación son utilizar cultivos que sirvan como protección contra el viento o den sombra a otros, plantar vegetales que atraigan a determinados insectos, de manera que beneficien al cultivo asociado, o para que no lo ataquen. Del mismo modo, se emplean ciertas plantas como repelentes, para que los parásitos no perjudiquen la cosecha principal, o por sus propiedades medicinales para el cultivo asociado.

Finalmente, en cuanto a la nutrición, hay que tener en cuenta que cada vegetal tiene distintos requerimientos y toma del suelo algunos elementos en mayor cantidad, devolviendo otros. Las raíces también son variadas y remueven y airean la tierra de forma diferenciada y a varias profundidades. Por ello, se pueden colocar dos tipos de plantas juntas y, sin embargo, hacerse poca competencia, o aprovecharse alguna de las sustancias que la otra cede al terreno. El ejemplo más típico es la asociación de un cereal y una leguminosa, que se viene practicando desde la antigüedad, en que el primero, con un rápido crecimiento se favorece de las aportaciones de nitrógeno que le proporciona la segunda. En la asociación maíz-judía, el primero también se beneficia del nitrógeno que fija la judía a la tierra.

“Las rotaciones y asociaciones de cultivos, son elementos esenciales para conservar la fertilidad y el mantenimiento de la biodiversidad en los cultivos ecológicos. Se entiende por rotación de cultivos la sucesión de diferentes cultivos en una misma parcela durante un número determinado de años, al cabo de los cuales, se repetirán en el mismo orden. Normalmente, la parcela se divide en tantas subparcelas como años vaya a tener la rotación. Siendo muy importante la elección de los cultivos participantes en la rotación, debiendo estos tener tipos de vegetación, sistemas radiculares y necesidades nutritivas diferentes”<sup>271</sup>.

#### d) Supresión de productos tóxicos y contaminantes:

El empleo de productos fitosanitarios conlleva siempre una agresión al medio. Teniendo en cuenta los efectos de estos productos sobre éste y la salud de los seres vivos, la agricultura ecológica no usa los herbicidas y plaguicidas químicos, los abonos minerales de síntesis ni los aditivos alimentarios de origen industrial. La agricultura ecológica no permite los pesticidas, que tienen el gran inconveniente, aparte de la contaminación que producen, de no ser suficientemente selectivos,

<sup>271</sup> UNIÓN DE PEQUEÑOS AGRICULTORES Y GANADEROS DE ANDALUCÍA: *Prácticas Agrarias Respetuosas con el Medio Ambiente*. Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos de Andalucía. Sevilla. 1997. Págs. 23 y 24.

es decir, que eliminan junto al parásito otros insectos que pueden ser útiles a la cosecha, entre ellos los enemigos naturales del parásito. Además, como éste tiene una gran capacidad de reproducción, al cabo de un tiempo se produce el rebrote de la plaga, lo que obliga a repetir los tratamientos una y otra vez, lo que implica una elevado gasto económico para la explotación, sumado al riesgo de presencia de pesticidas o sus residuos, tanto en los alimentos como en el Medio Ambiente. Asimismo, algunas poblaciones tienen la capacidad de crear resistencia a los productos químicos, lo cual obliga a cambiar de insecticida cada cierto tiempo<sup>272</sup>.

e) Control biológico de plagas y enfermedades de las plantas:

La aparición de una plaga se debe, casi siempre, a un desequilibrio nutricional o ambiental, de tal forma que una fertilización equilibrada puede evitar la presencia o evolución de una plaga o enfermedad en los cultivos y suelos, en numerosas ocasiones. Ocurre como con la salud de los seres humanos, prevenir es mejor que curar. Para las plantaciones, el estiércol y la fertilidad orgánica son como una dosis de salud, las técnicas de cultivo adecuadas proporcionan los cuidados necesarios y llegado el caso existen medios de lucha con sustancias y tratamientos con insecticidas y elementos naturales, que son de poca o nula toxicidad para el hombre y el entorno. Los medios, que normalmente se emplean en la agricultura ecológica, para el control de plagas y enfermedades son, de manera resumida, los siguientes:

Las técnicas ya comentadas de laboreo no agresivo y fertilización equilibrada, que permiten a las plantas unas condiciones óptimas para su desarrollo, son el mejor método preventivo. En cuanto a los procedimientos físicos, se puede utilizar la desinfección de los suelos con energía solar, que actúa sobre los hongos, malas hierbas, nematodos, bacterias, insectos, etcétera. Su limitación es la climatología del lugar donde se aplica, ya que sólo es posible su uso en zonas con temperaturas máximas entre los 32° y 34° centígrados. Por lo que se refiere al control biológico consiste en la utilización de organismos vivos o de sus productos para impedir o reducir las pérdidas o daños causados por organismos nocivos.

“El control o lucha biológica se basa en la utilización de seres vivos para reducir los efectos perjudiciales de las plagas, malas hierbas o enfermedades. Consiste básicamente en el empleo de enemigos naturales o antagonistas (depredadores, hongos, bacterias, etc.) de las plagas, bien criándolos de manera artificial o bien fomentando su desarrollo y multiplicación”<sup>273</sup>.

<sup>272</sup> UNIÓN DE PEQUEÑOS AGRICULTORES Y GANADEROS DE ANDALUCÍA: *Agricultura Ecológica*. Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos de Andalucía. Sevilla. 1997.

<sup>273</sup> RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, J. J.: *Op. Cit.* Pág. 186.

En la práctica, los métodos de lucha biológica han demostrado ser tan efectivos, que el éxito de los programas para ciertas plagas son hoy día ampliamente empleados, y están comercializados por empresas privadas. La finalidad general es conseguir un equilibrio natural entre la plaga y sus enemigos, sin erradicarla, sino manteniéndola a un nivel que no suponga pérdida para el cultivo. Entre ellos se pueden mencionar la suelta de parásitos e insectos auxiliares, que depredan los insectos y ácaros que causan la plaga. Si se usan pesticidas se elimina totalmente la plaga, no permitiendo la subsistencia de los insectos auxiliares, pues se quedarían sin alimentación. Por tanto, es conveniente tolerar un nivel de población dañina, de modo que sin afectar económicamente al cultivo, deje que la presencia continua de insectos auxiliares logre el equilibrio deseado. Otros métodos son la elaboración y aplicación de preparados a base de hongos; de bacterias; la introducción de machos previamente esterilizados; la colocación de cebos y trampas con feromonas sexuales y de crecimiento, evitando siempre su contacto con los cultivos; los preparados vegetales para bañar las semillas en prevención de los ataques de sus parásitos; otros elaborados a base de azufre, sales de cobre y más, hechos con diferentes disoluciones minerales; además de los insecticidas y fungicidas naturales, que no son agresivos, ni perjudican al medio.

“Insecticidas y fungicidas naturales, tienen la ventaja de que son sustancias menos agresivas y no causan tanto daño sobre el ecosistema. Al no tener la persistencia de los insecticidas comerciales, en algunas ocasiones hay que repetir el tratamiento tras una lluvia fuerte. Algunos ejemplos son aceites vegetales y minerales, jabón blando de potasa, etc.”<sup>274</sup>.

Por consiguiente, el ejercicio de unas prácticas agrícolas que aspiren a conservar la fertilidad de la tierra supone una garantía para que los problemas de este tipo se vayan reduciendo y tiendan hacia su desaparición. Otras ventajas que presenta la agricultura ecológica con respecto a la convencional es la no utilización de ningún tipo de herbicida de síntesis, de manera que la lucha contra las malas hierbas se lleva a cabo por métodos preventivos, como la mejora de la actividad biológica de los suelos, rotaciones equilibradas de cultivos, introduciendo aquellos que más favorezcan la no aparición de plagas o enfermedades o laboreos superficiales en su tiempo exacto, como ya se ha comentado más arriba. Otras prácticas adecuadas son los sistemas de escarda y los métodos térmicos.

Algo similar puede decirse de la estrategia del control sanitario, en la que tienen gran importancia las medidas de carácter preventivo basadas en el respeto

<sup>274</sup> UNIÓN DE PEQUEÑOS AGRICULTORES Y GANADEROS DE ANDALUCÍA: *Agricultura Ecológica*. Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos de Andalucía. Sevilla. 1997. Pág. 18.

a la entomofauna útil, es decir a los insectos auxiliares que colaboran en la extinción de los ataques a las plantas<sup>275</sup>. Para el control de las malas hierbas, como medidas preventivas, se disminuye el número de semillas, mediante labores superficiales y espaciadas en el tiempo para que las que están en la capa superficial germinen y sean eliminadas con la siguiente labor, procurando que no echen semilla. En esto consiste la llamada falsa siembra. También se emplea la técnica de sembrar como abono verde una especie semejante a la invasora. La práctica del acolchado ayuda a reducir el crecimiento de las malas hierbas. Es importante que el abonado orgánico esté bien equilibrado, cuidando de que el estiércol o mantillo esté lo suficientemente madurado y fermentado para que las semillas que contenga estén inactivas. En las explotaciones regadas por canales o ríos con plantas en sus orillas, habrá que filtrar el agua con mallas pequeñas. En cuanto a los métodos mecánicos, consisten en una labor con rejas a poca profundidad y de gran anchura de corte; y el térmico permite que, aplicando un calor violento y seco, durante unos instantes, se consiga la desecación y eliminación de las plantas jóvenes.

“La desinfección de suelos con energía solar o solarización actúa sobre hongos, malas hierbas, nemátodos, bacterias, insectos, etc. Se practica en zonas que tengan temperaturas máximas entre 32 y 34 °C. Se riega en los meses de verano y se recubre el suelo con una lámina plástica transparente, con este sistema se eleva la temperatura del suelo hasta 15 grados. Más a pequeña escala son la aplicación de redes o bolsas para proteger plantas o frutos, los atrayentes sonoros o luminosos, las trampas mecánicas o eléctricas, etc.”<sup>276</sup>.

#### f) Producción de alimentos de calidad natural:

Con estas labores agrícolas se obtienen productos agroalimentarios absolutamente naturales y con un nivel de calidad que no pueden ofrecer los productos de la agricultura tradicional. Los alimentos conservan un perfecto equilibrio entre sus constituyentes minerales y orgánicos y, además, no se encuentran contaminados por sustancias nocivas o, simplemente, artificiales. “La agricultura ecológica, lla-

<sup>275</sup> Lo fundamental en los casos de agresiones de parásitos es recurrir a medios de lucha de escasa o nula toxicidad para el hombre y el medio natural. Para ello, en consonancia con lo que se ha expuesto en párrafos anteriores, se emplean preparados a base de plantas, los llamados insecticidas vegetales, fungicidas, como los elaborados a base de cobre y azufre. Tanto unos como otros son insecticidas de baja toxicidad, mientras que la destrucción de parásitos, también se hace a través de sus enemigos naturales.

<sup>276</sup> UNIÓN DE PEQUEÑOS AGRICULTORES Y GANADEROS DE ANDALUCÍA: *Agricultura Ecológica*. Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos de Andalucía. Sevilla. 1997. Pág. 17.

Este método se puede emplear mediante un bastidor dispuesto convenientemente con uno o varios quemadores de gas.



mada también biológica, orgánica o biodinámica, es en definitiva un sistema agrario que tiene como objetivo obtener alimentos con la mejor calidad nutritiva y el mejor sabor, respetando el medio ambiente y conservando la fertilidad del suelo y la diversidad genética”<sup>277</sup>.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía, el alto porcentaje de zonas de agricultura de montaña y espacios protegidos supone, en principio, un gran potencial para el desarrollo, como perspectiva futura, de la agricultura ecológica, por dos motivos. En el caso de las zonas de montaña supondría el mantenimiento de una actividad, cuya función de conservación respecto al Medio Ambiente es muy importante. Por lo que se refiere al caso de los espacios protegidos sería una alternativa de desarrollo local con vistas a largo plazo. En la provincia de Huelva, el entorno de Doñana puede constituir un claro ejemplo de lo expuesto.

“El Parque Nacional de Doñana, el Parque Natural de Doñana y sus zonas de influencia constituyen una unidad desde el punto de vista ecológico y bajo las perspectivas del desarrollo endógeno, representando en su conjunto un marco adecuado para la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible siempre y cuando se produzca una adecuada coordinación entre las distintas administraciones públicas. [...] La sobreexplotación de las aguas subterráneas y la localización de cultivos en la periferia, e incluso en el interior del Parque Natural del Entorno de Doñana determina la necesidad de proceder a la ordenación de las explotaciones:

- Mantenimiento de formas de producción compatibles con la protección de los recursos naturales.
- Fomento de la retirada de producción de tierras.
- Incremento de forestación de los terrenos agrícolas”<sup>278</sup>.

### 3.5. Desarrollo comercial de la producción ecológica.

En cuanto al mercado de los productos ecológicos, aumenta rápidamente, desbordando la demanda a la oferta, que todavía no alcanza unas cotas importantes. La conexión de ambas, a través de canales de comercialización, es otra de las cues-

<sup>277</sup> *Ibidem*. Pág. 5.

De esta forma se consiguen alimentos con sabores auténticos, característicos y apropiados a lo que se espera del mismo y, en consonancia con su forma de producción. En cambio, los productos no presentan notas propias en su degustación, ofreciendo propiedades uniformes y la ausencia de matices con el clásico gusto a medicamentos.

<sup>278</sup> “Informe del Comité de Expertos sobre el Desarrollo Sostenible en Doñana”. Almonte. 1993. Papeles de Trabajo. Págs. 5 y 15.

ciones pendientes y prioritarias que deben ser contempladas a corto plazo y, en el que las organizaciones de productores tienen que jugar un papel protagonista.

Uno de los principales problemas lo constituye el elevado precio al que resultan los productos ecológicos, pese a lo cual si existieran unas vías de comercialización adecuadas, se daría salida a todas las ventas sin dificultades, pudiendo admitir el mercado la incorporación de nuevos productores. El mayor precio viene como consecuencia de que estas prácticas requieren una mayor mano de obra, lo que encarece el precio final, llegando a alcanzar una diferencia del 50%<sup>279</sup>, sobre los habituales. Esto hace que su venta en grandes superficies resulte difícil, a lo que se añade que los pequeños agricultores tienen problemas para abastecer, de forma aislada, a estos espacios y cumplir las condiciones económicas que les imponen. En el mercado interior, dentro de los canales de comercialización convencionales, la presencia de productos ecológicos es, por lo tanto, esporádica, escasa y desorganizada. A todo esto se suma la falta de información general que existe. El consumidor confunde estos productos con los dietéticos, los vendidos en herboristerías o los que hacen alusión a los términos “bio”, por ejemplo; al haber un escaso conocimiento sobre los avales y sellos de garantía que acreditan la procedencia ecológica de los artículos<sup>280</sup>.

La producción ecológica se destina, en su mayor parte, a los mercados internacionales. Tanto es así, que entre el 90% y el 95% se dedica a la exportación, principalmente a Europa, Estados Unidos y Japón, donde estos productos gozan de un gran aprecio, por parte de los consumidores. Últimamente, el comercio interno está cobrando un poco más de fuerza, pero son las expectativas de crecimiento del comercio exterior de estos artículos las que aumentan día a día, sobre todo en la zona central de Europa y en los países escandinavos. Todos los estudios de mercado de Europa y Estados Unidos coinciden en el incremento de la demanda de

---

<sup>279</sup> Este sobreprecio puede alcanzarse, fundamentalmente, en los primeros años de la explotación ecológica, en los que la producción se encarece como consecuencia de tener que ir amortizando los gastos de la conversión de los predios. Este incremento de coste se ve notablemente condicionado por el período durante el cual no se pueden obtener cosechas o, crías y otros rubros pecuarios, en el caso de la ganadería, ya que se exigen transiciones de hasta cinco años. Esto conlleva, en una finca biológica, que los rendimientos de un lote de parcelas tengan que compensar la falta de ellos en el resto del fundo.

<sup>280</sup> La prensa se ha hecho eco de la polémica suscitada con motivo de la denominación de algunos productos pseudoecológicos, fomentada, además, por el confusionismo alentado desde la propia Administración Pública, con normativa ambigua. Así, en un artículo titulado “Bruselas cree ilegal el decreto español que generaliza los ‘bio’”, y publicado por el periódico el Diario de Sevilla el día 21 de agosto de 2001, se puede leer en un artículo firmado por Juan RUBIO:

“La Comisión Europea llevará al Ministerio español de Agricultura ante el Tribunal de Justicia comunitario si no anula el decreto que permite que cualquier producto alimentario lleve en su etiqueta el vocablo *bio*, que Bruselas considera restringido única y exclusivamente para los elaborados conforme a los métodos de la agricultura y ganadería ecológicas. [...] La simple constatación por parte del servicio jurídico de Bruselas de una posible ilegalidad supone un durísimo varapalo para la norma estatal, en este caso la del Ministerio de Agricultura”.

productos ecológicos para los próximos años. Por consiguiente, es necesaria la organización del mercado externo y del local de los productos ecológicos, así como la iniciativa pública para realizar campañas de información y concienciación<sup>281</sup>.

Una de las posibilidades que aliviaría las tensiones entre la oferta y la demanda sería la concentración de la oferta, de manera que se mejoraran los canales de distribución y se fomentara el consumo de los productos obtenidos de la agricultura y ganadería ecológicas.

No obstante, hasta el momento, las experiencias en este campo, que es una de las líneas que presenta un mayor interés en el marco de la reforma de la Política Agraria Común, son limitadas en la región andaluza. Una de las mayores carencias que se observa es la falta de servicios y atenciones a los agricultores que se inician en este tipo de prácticas de manera aislada, aunque desde el Comité Andaluz de Agricultura Ecológica se intenta paliar estas dificultades, no cuenta con todos los medios técnicos, humanos y financieros que sería deseable. Además, se presenta una dificultad añadida, por la ausencia de conexión entre los productores y los mercados de consumidores potenciales. La ubicación centralizada del Comité, en Sevilla, puede ser un freno a la adecuada prestación de sus servicios, notándose la distancia, fundamentalmente, en comarcas aisladas donde hay labradores que ven en la conversión, una salida a una situación difícil con rendimientos escasos, que se verían compensados por un mayor valor añadido de la producción. En todo caso, esta Institución, junto con otras, como la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos de Córdoba o el Aula de Agricultura Ecológica de la Escuela de Ingenieros Técnicos Agrícolas de Sevilla, pueden realizar importantes labores de investigación y asesoramiento en torno a estos temas.

Asimismo, cabe destacar la publicación, por parte de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, del Plan Estratégico de Andalucía para la Agricultura y la Ganadería Ecológica, que sin duda ayudará en la detección de las carencias reseñadas y pondrá las bases para la paulatina mejora de estas actividades en la Comunidad Autónoma<sup>282</sup>.

Otro aspecto fundamental es el intercambio de experiencias y la colaboración técnica y económica entre los agentes interesados en el desarrollo de la agricultura

---

<sup>281</sup> UNIÓN DE PEQUEÑOS AGRICULTORES Y GANADEROS DE ANDALUCÍA: *Agricultura Ecológica*. Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos de Andalucía. Sevilla. 1997. Sobre este particular también se puede consultar la obra de CAMPO TEJEDOR, A. del: *Agricultores y Ganaderos Ecológicos en Andalucía*. Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Sevilla. 2000.

<sup>282</sup> CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA: *Plan Andaluz de la Agricultura Ecológica*. Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Sevilla. 2003.

ecológica. Una tarea que ha realizado cumplidamente, por ejemplo, la Asociación Umbrella, ubicada en la Escuela de Ingenieros Agrónomos de Córdoba. También juegan un papel importante las iniciativas que la Unión Europea pueda tener en este campo, como dentro del sector olivarero, lo han sido los Programas comunitarios ECLAIR y AGIR, dedicados respectivamente a la lucha biológica contra plagas y a la ampliación de datos científicos sobre la olivicultura mediterránea.

Por lo que respecta a las aplicaciones concretas que se han obtenido del intercambio de experiencias y la colaboración técnica hay que destacar el impulso del aceite de oliva ecológico, en determinados municipios de las Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas, y especialmente en la cooperativa Sierra de Génave<sup>283</sup>, pionera en el cultivo ecológico del olivar, que ya a principios de los noventa alcanzaba producciones anuales de 150.000 kilogramos de aceite biológico, la mayoría de los cuales se exportaban a los mercados europeos.

Otros proyectos a resaltar, dentro de la provincia de Huelva, relacionados con esta modalidad de agricultura, son los de la empresa Biolandes Andalucía, con la producción de esencias a partir de plantas aromáticas propias de la comarca del Andévalo onubense, o el desarrollo en la zona de Doñana de un área de agricultura ecológica con denominación propia y de industrias agroalimentarias asociadas a ella, de acuerdo con el programa de actuaciones propuesto por la Comisión Internacional de Expertos, que ha expuesto sus ideas sobre las posibilidades de evolución para el entorno del Parque Nacional.

“Las líneas estratégicas de carácter sectorial, obedecen a las potencialidades que alberga la zona, lo que significa que la iniciativa local ha de desempeñar un papel importante. Hay, pues, una apuesta clara por el desarrollo endógeno. Son necesarias, en este sentido, las acciones orientadas a la diversificación y mejora de la oferta turística, industria transformadora de calidad y promoción comercial dirigida hacia la apertura de nuevos mercados. Asimismo, se considera de importancia estratégica el impulso del comercio exterior”<sup>284</sup>.

Lo que se debe señalar, dentro de la labor que realiza el Comité Andaluz de Agricultura Ecológica, es su apoyo decidido al conocimiento por parte de los ciuda-

<sup>283</sup> El representante de la cooperativa olivarera Sierra de Génave manifestó durante la celebración de la VI FERIA DE AGRICULTURA Y GANADERÍA ECOLÓGICAS de Córdoba, desarrollada durante los días 8, 9 y 10 de junio de 2001, en el Palacio de la Merced, sede de la Diputación Provincial de Córdoba, la necesidad de que la comercialización de los cultivos ecológicos, y en concreto del aceite ecológico, fuera apoyada, de manera decidida, desde las Administraciones Públicas, como factor esencial para el asentamiento de estos métodos en la agricultura de Andalucía.

<sup>284</sup> “Informe del Comité de Expertos sobre el Desarrollo Sostenible en Doñana”. Almonte. 1993. Papeles de Trabajo. Págs. 10 y 11.

danos andaluces, en general, y de los agricultores, en particular, de los beneficios que para todos pueden reportar unas prácticas agrarias respetuosas con el Medio Ambiente. Dentro de estas campañas de promoción, se puede reseñar la edición de folletos divulgativos, como el elaborado en colaboración con la Federación Andaluza de Asociaciones de Consumidores y Productores de Productos Ecológicos y Artesanales, donde se estimula la opción por la producción y el consumo de alimentos procedentes de la agricultura, ganadería y transformación ecológicas como apuesta por otro modelo de sociedad. También se hace una relación de las razones por las que es beneficioso para todos el consumo de alimentos ecológicos:

- 1<sup>a</sup>. Por la alta calidad organoléptica y nutritiva del alimento obtenido con técnicas ecológicas.
- 2<sup>a</sup>. Por la salubridad y seguridad sanitaria que ofrece el producto ecológico al consumidor y al productor.
- 3<sup>a</sup>. Porque la aplicación de técnicas agroecológicas favorece la biodiversidad y la mejora del paisaje rural.
- 4<sup>a</sup>. Porque mantiene y favorece la fertilidad natural de la tierra.
- 5<sup>a</sup>. Porque utiliza recursos energéticos renovables y locales.
- 6<sup>a</sup>. Porque en el consumo de productos ecológicos pagamos por alimentos más nutritivos, con menor contenido en agua, sin aditivos insalubres y libres de hormonas tóxicas, transgénicos y pesticidas.
- 7<sup>a</sup>. Porque apoyamos la autonomía productiva, es decir, la producción familiar ligada a la tierra y la transformación de productos con métodos artesanos, sin dependencia de las grandes empresas de suministros y comercialización.
- 8<sup>a</sup>. Porque se libera a la tierra de la sobreexplotación y contaminación indiscriminada por el uso de pesticidas, abonos y monocultivos.
- 9<sup>a</sup>. Porque la producción ética favorece el consumo responsable y sostenible.
- 10<sup>a</sup>. Porque la agricultura ecológica es un modelo de desarrollo socioeconómico y consumo respetuosos con las generaciones futuras.

En definitiva, porque se adquiere conciencia de lo que queremos consumir, estableciendo las reglas del juego y apostando firmemente porque los jóvenes hereden un planeta libre de transgénicos y una tierra y agua no contaminadas.

“Retornar avanzando es la propuesta de la Agricultura Biológica. Volver al viejo pacto de asistencia mutua, pero, por supuesto, sin desechar la tecnología, liberadora de las más pesadas cargas y esfuerzos. [...] Ha llegado la

hora de proponer el regeneracionismo cultural del que da ejemplo la Agricultura Biológica, ese que siempre se ha resumido con la frase de que el fin no justifica los medios. El fin comer no puede conseguirse a través de una siembra constante de venenos que da muerte a terceros”<sup>285</sup>.

Como se decía más arriba, estas actividades pueden tener una especial relevancia para el desarrollo endógeno de las comarcas andaluzas, mediante el fomento de la agricultura ecológica y de la elaboración y transformación de productos agroalimentarios ecológicos.

“Actualmente la agricultura ecológica presenta una fuerte potencialidad para erigirse como elemento central del diseño de métodos de desarrollo rural en la Unión Europea, en consonancia con las nuevas directrices comunitarias. Por su vocación agraria, en España y particularmente en Andalucía, esta opción es especialmente apropiada, al conjugar la sostenibilidad social, económica y ecológica a las que se dirige el futuro del medio rural”<sup>286</sup>.

Recientemente, durante la celebración de las I Jornadas de Agricultura y Ganadería Ecológica de Almonte, en la provincia de Huelva, los días 21 y 22 del mes de febrero de 2002, científicos e investigadores de reconocido prestigio internacional, han aseverado que es posible, técnicamente, la sustitución de la agricultura convencional por la ecológica.

“Este cambio de paradigma se produce de la mano de la llamada Agroecología que aporta las bases teóricas y técnicas de la denominada Agricultura Ecológica. La agricultura ecológica mantiene el compromiso de generar modelos de producción económicamente viables capaces de aunar el crecimiento económico y el desarrollo sin acrecentar el deterioro global”<sup>287</sup>.

---

<sup>285</sup> CÁNOVAS FERNÁNDEZ, A. F.; HILGERS, M.; JIMÉNEZ MEJÍAS, F.; MENDIZÁBAL VILLALBA, M. y SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, F: *Tratado de Agricultura Ecológica*. Instituto de Estudios Almerienses. Almería. 1993. Pág. 14.

<sup>286</sup> COMITÉ ANDALUZ DE AGRICULTURA ECOLÓGICA: *La Práctica de la Agricultura y Ganadería Ecológicas*. C.A.A.E. Sevilla. 2002. Pág. 7.

<sup>287</sup> LABRADOR, J.: “Aproximación a las Bases Técnicas de la Agricultura Ecológica”. En LABRADOR, J.; PORCUNA, J. L. y BELLO, A. (editores): *Manual de Agricultura y Ganadería Ecológica*. Edición coordinada por la Sociedad Española de Agricultura Ecológica. Eumedica, S. A. Madrid. 2002. Pág. 17.

“Para practicar una agricultura que conserve el entorno, en el marco del desarrollo sostenible, es necesario adaptar y modificar los métodos de producción convencionales, que sin abandonar el objetivo básico de producción suficiente de alimentos de calidad, tengan como principios rectores la utilización eficaz de la energía y de los demás recursos naturales. Es preciso, por tanto, una reorientación de los sistemas de gestión técnica y económica de las explotaciones agropecuarias, abandonando la preocupación por multiplicar los

No obstante, este cambio, que tendría que ser progresivo presenta severas dificultades como es la de vender unos productos con características especiales, en cuanto a sanidad y nutrición, en los mercados acostumbrados al artículo convencional, en condiciones competitivas de precio y distribución. La solución intermedia podría venir por la extensión de los mercados alternativos para colocar los productos biológicos. En Andalucía y Extremadura se encuentran en expansión las asociaciones de productores y consumidores de productos agroecológicos sin ánimo de lucro, como la Federación Andaluza, que antes se mencionaba. En este tipo de asociaciones el esfuerzo de los socios, que colaboran gratuitamente para vender los productos, reduce los costos de los intermediarios, y así pueden venderse más baratos estos artículos, aun cuando su costo de producción sea mayor. Los consumidores y productores han formado estas asociaciones para que les permitan obtener un suministro continuo, variado y abundante, eliminando los intermediarios y haciendo comparables sus precios a los de los alimentos convencionales.

Principalmente, se pueden encontrar mercancías ecológicas a través de cuatro canales de comercialización: grandes superficies, tiendas de herboristerías, asociaciones de consumidores y venta directa en la explotación. Todavía, es difícil hallarlas en los pequeños supermercados o tiendas de ultramarinos tradicionales y se va extendiendo, paulatinamente, la venta a domicilio, como una modalidad que puede tener un fuerte desarrollo en el futuro inmediato, por la comodidad que le supone al consumidor. La creación de la etiqueta ecológica ha supuesto un paso de avance importante, pues posibilita la diferenciación de estos productos de manera clara de los demás, en cualquier punto de venta en que se encuentren.

“Los consumidores y productores han formado asociaciones que les permiten tener un suministro continuo, variado y abundante de productos ecológicos, con la ventaja de que en esta relación directa entre productor y consumidor se eliminan intermediarios, y se pueden hacer llegar los productos ecológicos a precios comparables con los alimentos convencionales. Todos los productos comercializados como ecológicos llevan etiqueta, para el consumidor es una garantía de que el proceso de producción ha estado controlado”<sup>288</sup>.

---

rendimientos y la productividad, a favor de unas metas que tengan por guía la obtención de productos de calidad y el máximo respeto al medio ambiente”.

RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, J. J.: “Evitemos contaminar: es rentable”. En *El campo y el medioambiente, un futuro en armonía*. Edición coordinada por CADENAS MARÍN, Alfredo. SOPEC Editorial, S. A. Madrid. 1997. Págs. 188 y 189.

<sup>288</sup> UNIÓN DE PEQUEÑOS AGRICULTORES Y GANADEROS DE ANDALUCÍA: *Agricultura Ecológica*. Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos de Andalucía. Sevilla. 1997. Pág. 20.



Ahora es necesario ampliar la información facilitada a los consumidores para que no alberguen dudas de cuáles son los verdaderos productos derivados de la agricultura y ganadería ecológicas<sup>289</sup>.

La transformación de productos ecológicos afecta, sobre todo, a la manipulación y envasado de artículos hortofrutícolas y se concentra en las provincias de Málaga y Almería. El segundo lugar en número de establecimientos lo ocupan el sector de confituras y mermeladas, distribuido entre varias provincias, y la obtención de aceite de oliva virgen, con varios transformadores en Córdoba y Jaén. Existen también algunos productores de esencias, bodegas y embotelladoras de vino, y de triturado y manipulación de frutos secos.

La aplicación del Programa de Medidas Agroambientales en Andalucía, se inició con las ayudas para incentivar el desarrollo del sector, establecidas mediante la Orden de 1 de diciembre de 1995<sup>290</sup>, para fomento de métodos de producción agraria compatibles con la conservación del medio natural, con el objetivo fundamental de compensar al agricultor por la disminución de ingresos provocada por la introducción de prácticas agrícolas acordes con las exigencias establecidas para homologar la producción por el Comité Andaluz de Agricultura Ecológica. Entre las funciones del Comité, destacan también la llevanza de los siguientes Registros<sup>291</sup>: de Fincas y de Industrias Agroalimentarias.

<sup>289</sup> “Una estrategia importante en la agricultura sostenible es restaurar la diversidad agrícola en el tiempo y el espacio a través de sistemas alternativos de cultivos, como rotaciones, plantas de protección, intercultivos, o mezclas de cultivo/ganado, que actúan de forma ecológica. [...] Una cuestión clave en el proceso de transición es mantener el equilibrio económico para poder ayudar a que el agricultor asuma la posible pérdida de ingresos debido a un ligero descenso del rendimiento al principio de la conversión. Experimentos de campo realizados, muestran que no es inevitable la reducción de los rendimientos al inicio de la fase de transición. [...] Una estrategia agroecológica para conseguir la productividad agrícola sostenible combina elementos de técnicas tanto tradicionales como modernas. Los planteamientos agroecológicos noveles deben estar dirigidos a romper la estructura del monocultivo diseñando sistemas agrícolas integrados”.

ALTIERI, M.: “La Agroecología. Alternativa dentro del Sistema”. En LABRADOR, J.; PORCUNA, J. L. y BELLO, A. (editores): *Manual de Agricultura y Ganadería Ecológica*. Edición coordinada por la Sociedad Española de Agricultura Ecológica. Eumedía, S. A. Madrid. 2002. Pág. 16.

“La situación real refleja el gran potencial que se dispone para el desarrollo de la producción ganadera ecológica como resultado de la riqueza en recursos animales y pastables. [...] La evolución exponencial del incremento de la ganadería ecológica es el resultado del reconocimiento por parte de los productores de la existencia del citado potencial”.

OSORO, K.; CELAYA, R. y MARTÍNEZ, A.: “Producción Ecológica de Productos Derivados de Rumiantes Domésticos en España: Situación y Posibilidades”. En LABRADOR, J.; PORCUNA, J. L. y BELLO, A. (editores): *Manual de Agricultura y Ganadería Ecológica*. Edición coordinada por la Sociedad Española de Agricultura Ecológica. Eumedía, S. A. Madrid. 2002. Pág. 176.

<sup>290</sup> La Orden de 1 de diciembre de 1995, de la Consejería de Agricultura y Pesca, por la que se establece un régimen de ayudas a medidas horizontales para fomentar métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección y la conservación del espacio natural, se publicó en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía núm. 163, de 21 de diciembre de 1995.

<sup>291</sup> Registro de Fincas: incluye las explotaciones agropecuarias cuyos titulares hayan solicitado su inscripción en dicho registro y hayan cumplido los requisitos que se les exigen.

Los productos agroalimentarios calificados que proceden de estas fincas o industrias son los únicos en Andalucía que pueden legalmente usar la indicación de producto ecológico, orgánico o biológico. Los operadores inscritos en el Comité Andaluz de Agricultura Ecológica realizarán una renovación anual en base a la actualización de datos de cultivos, fechas de recolección, tipos de productos que se manipulan, titularidad y otros datos, cumplimentando el boletín y las tasas de renovación y adjuntando la documentación que el Comité exige. En función del estado de la explotación y las características productivas que tenga, se califica de distinta forma, según cumpla todos los requisitos, parte de los mismos o esté en la transición hacia la agricultura ecológica.

Así, la calificación (SC) procede en aquellas explotaciones que aún presentan algún problema de reconversión, por existencia de residuos, o que el ciclo del cultivo está demasiado avanzado para calificar la cosecha. En todo caso, el agricultor que consiga esta calificación dispone de los mismos derechos y obligaciones que los que consigan estadios más adelantados, salvo que no puede usar la denominación de productos ecológicos. El siguiente paso es el agricultor en reconversión (RE), que cumpliendo todos los requisitos, necesita de un período de adaptación de seguridad. En sus productos deberá hacer constar que están en fase de reconversión. La calificación (AE) es la de una finca de agricultura ecológica que satisface todas las exigencias y que ya ha finalizado la etapa de reconversión. También existen otras dos calificaciones para identificar a las industrias manipuladoras de artículos ecológicos: (IAE) para la industria agroalimentaria, que cumpliendo todos los requisitos elabora y/o manipula sólo productos ecológicos y (IA) para la industria que manipula y/o elabora además otros productos no ecológicos<sup>292</sup>.

Las Medidas Agroambientales suponen un estímulo importante para favorecer la transición de la agricultura convencional a la ecológica, ya que como se ha mencionado, los costes de producción son superiores a los necesarios para la obtención de los productos agrícolas tradicionales, lo que puede ser un obstáculo para la decisión de comenzar la transición hacia una explotación ecológica, en

---

Registro de Industrias Agroalimentarias: abarca a todas aquellas industrias dedicadas a la agroalimentación; y cuyos titulares hayan solicitado su inscripción en dicho registro y hayan cumplido los requisitos exigidos.

<sup>292</sup> Aunque en un principio las labores de control y certificación de productos procedentes de la agricultura y ganadería ecológicas estaban encomendadas exclusivamente a un organismo de participación pública como es el Comité Andaluz de Agricultura Ecológica, posteriormente se admitió que organizaciones privadas trabajaran en estas tareas. **Un ejemplo lo constituye la empresa de capital francés SOHISCERT, S. A.**, y así mediante Resolución de 24 de junio 2005, de la Dirección General de Industrias y Promoción Agroalimentaria (BOJA núm. 136, de 14 de julio de 2005), se hace pública la ampliación de la autorización inicialmente concedida a esta empresa, para la aplicación del sistema de control de la agricultura ecológica y la certificación de productos agrarios y alimenticios a otros productos de los contemplados en el Reglamento C.E.E. 2.092/1991, del Consejo de 24 de junio, sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios (D.O.C.E. núm. 198, de 22 de julio de 1991, de la serie L).

unas primeras etapas en las que todavía el mercado no se ha consolidado suficientemente.

“En el mercado interior la presencia de los productos ecológicos en los canales de comercialización convencionales es esporádica, escasa y desorganizada. Los productos ecológicos se venden en las grandes superficies a precios elevados, los pequeños agricultores tienen dificultad para abastecer a estas superficies y cumplir las condiciones económicas que les exigen”<sup>293</sup>.

Cuando se puso en marcha el Programa de Medidas Agroambientales, cofinanciado por la Unión Europea, ya en la Comunidad Autónoma de Andalucía, la superficie dedicada a esta modalidad agrícola era la mayor entre todas las regiones de España, con 6.938 hectáreas. Los distintos cultivos que se repartían este global eran los siguientes: el olivar, al que correspondía la proporción superior con un 55% del total, los frutales de secano con un 14%, los pastos y dehesas, un 13%, y los cítricos con un 7%. El 11% restante se distribuía entre productos subtropicales, hortícolas y frutales de regadío. La producción de agricultura ecológica se centraba, y lo sigue haciendo en el olivar, el almendro y los cultivos hortofrutícolas. El importe de las ventas que generó la modalidad agrícola de productos naturales sin aportación de química se elevó a 1.500 millones de pesetas, durante 1995, primer año de la aplicación del Programa de Medidas Agroambientales, superando en cinco veces, la facturación del año 1992. El 90% de los artículos agroalimentarios biológicos se exportaba a naciones europeas como Alemania, Francia, Inglaterra, Holanda y los países escandinavos. También era muy bien aceptado en el mercado japonés el aceite de oliva procedente de Jaén.

Por otra parte, es interesante resaltar, por la imagen positiva que da a las producciones ecológicas, el aspecto del etiquetado. Así, en la octava reunión sobre ecoetiquetado, celebrada en el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, en el año 1995, entre otros acuerdos adoptados, se consensuó dar un impulso necesario al sistema de concesión de la etiqueta ecológica para lograr que en el mercado se distingan adecuadamente los artículos que se producen respetando el entorno físico, además de que sea su número mayor. Por supuesto, para obtener la ecoetiqueta nacional o europea, el producto debe cumplir una serie de requisitos sobre las materias primas empleadas, diseño, proceso de fabricación, ciclo de vida y posibilidades de eliminación del mismo, en este caso a excepción

---

<sup>293</sup> UNIÓN DE PEQUEÑOS AGRICULTORES Y GANADEROS DE ANDALUCÍA: *Agricultura Ecológica*. Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos de Andalucía. Sevilla. 1997. Pág. 20.

de los alimenticios, bebidas y farmacéuticos; todos ellos encaminados a proteger el Medio Ambiente, en todas las etapas por las que discurre el producto<sup>294</sup>.

Las etiquetas ecológicas otorgadas en España por la Asociación Española de Certificación y Normalización, o por las Comunidades Autónomas que hayan designado organismos específicos, como el caso del Comité Andaluz de Agricultura Ecológica, ayudan al consumidor a distinguir los productos menos perjudiciales para el Medio Ambiente de aquéllos que utilizan la denominación de ecológicos sin garantías objetivas. Asimismo, diferencian a estos artículos de otros que, con la utilización de forma interesada del lenguaje, pretenden conducir al comprador hacia ideas de respeto al medio natural, que no se corresponden con la verdadera naturaleza del producto, como ocurre con el uso del prefijo “bio”. La concesión del distintivo AENOR Medio Ambiente garantiza, al igual que la etiqueta ecológica, la rigurosa elaboración de los productos agroalimentarios, siguiendo métodos que son naturales y no perjudiciales para el entorno, ni para la salud de los animales, vegetales o del ser humano<sup>295</sup>.

### 3.6. La formación en agricultura ecológica.

Una cuestión de una enorme trascendencia para el desarrollo de unas prácticas respetuosas con el medio físico y con los seres humanos es la adecuada formación de los profesionales que se dedican al cultivo de los campos y a la cría de animales. Esta es una labor en la que las Administraciones Públicas pueden y deben colaborar decididamente si quieren impulsar de una manera seria los métodos que analizamos.

De este modo, la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos de la Universidad de Córdoba ha llevado a cabo, a través del Instituto de Asuntos Campesinos, en varias fincas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la transición de la agricultura convencional a la ecológica con el fin de crear ciertos núcleos de expansión de los principios de la agroecología. Así, se ha trabajado, haciendo es-

---

<sup>294</sup> Las etiquetas ecológicas o ecoetiquetas son logotipos otorgados por un organismo oficial que nos indican que el producto que la lleva tiene baja incidencia medioambiental y que, por tanto, es más respetuoso con el entorno que otros productos que hacen la misma función. Son de carácter voluntario y hay unos criterios ecológicos para cada categoría que permiten la evaluación y concesión de la ecoetiqueta, que es válida durante un período máximo de tres años. El producto está siempre bajo control del organismo que otorga la misma.

<sup>295</sup> “AENOR es una entidad dedicada al desarrollo de la normalización y la certificación (N+C) en todos los sectores industriales y de servicios. Tiene como propósito contribuir a mejorar la calidad y la competitividad de las empresas, así como proteger el medio ambiente. Fue designada para llevar a cabo estas actividades por la Orden del Ministerio de Industria y Energía, de 26 de febrero de 1986, de acuerdo con el Real Decreto 1614/1985, y reconocida como organismo de normalización y para actuar como entidad de certificación por el Real Decreto 2200/1995, en desarrollo de la Ley 21/1992, de Industria”.

<http://www.aenor.es/desarrollo/aenor/quees/quees.asp>

tudios en explotaciones situadas en la Campiña Baja de Córdoba, en Posadas; en el término de Estepa, de la provincia de Sevilla, y en la comarca de Antequera, en Málaga. En ellas, los agricultores coordinados por los técnicos gestionan la finca mediante un sistema de investigación-acción, en el que se complementan, con el mismo nivel de importancia, la aportación por parte del campesino, y el asesoramiento técnico por parte del personal investigador.

En la comarca de la Campiña Baja de Córdoba, el proyecto se ha realizado en explotaciones con extensiones que oscilan entre menos de una hectárea hasta 100. En la zona de Antequera, la experiencia se ha desarrollado en varias fincas, sobrepasando alguna de ellas las 100 hectáreas. Esto ha servido para que surgieran otras iniciativas en la provincia de Málaga, ya que con la ayuda del Sindicato de Obreros del Campo, se ha organizado una asociación de consumidores de productos agroalimentarios ecológicos. Estos ensayos colaboran en la solución de los problemas de comercialización, en la medida que generan conciencia entre los consumidores, y más todavía, si como en este caso, se ponen en marcha asociaciones de consumo, que ayudan a un suministro directo y sin intermediarios de los artículos elaborados ecológicamente.

Por otra parte, la Escuela Universitaria de Ingeniería Técnica Agrícola Cortijo de Cuarto en Sevilla tiene en funcionamiento también la mencionada Aula de Agricultura Ecológica, que se plantea como objetivo fundamental formar técnicos especializados en esta disciplina, y donde se realizan una serie de proyectos y actividades, tanto de investigación como de difusión y divulgación. Entre las principales tareas que se han llevado a cabo pueden señalarse los campos de prácticas con varias parcelas experimentales en frutales, cítricos, cultivos hortícolas, labores extensivas y cultivos ornamentales; además de investigaciones en protección vegetal y en fertilización y mantenimiento de suelos<sup>296</sup>.

También se han realizado proyectos de investigación en colaboración con otras instituciones y empresas, participando en ferias, seminarios y jornadas sobre agri-

---

<sup>296</sup> El Comité Andaluz de Agricultura Ecológica organiza junto al Aula de Agricultura Ecológica de la Escuela Universitaria de Ingenieros Técnicos Agrícolas 'Cortijo de Cuarto' actividades formativas para agricultores y técnicos interesados en conocer sus técnicas o que estén ya practicando la agricultura ecológica. Los objetivos generales son cubrir una demanda de información y formación ya existente, sensibilizar hacia la práctica de la agricultura ecológica, ofrecer los conocimientos y experiencias referentes a cultivos en producción ecológica de forma que puedan aplicarse en cada caso concreto. En cuanto a los específicos se refieren a descubrir las contradicciones de la agricultura convencional, sensibilizar hacia el uso de los recursos agrarios, situar al agricultor ante el marco legal, dar a conocer el procedimiento de control y certificación del órgano competente, mostrar las técnicas y prácticas para llevar a cabo la conversión hacia la Agricultura Ecológica, en su caso; demostrar las técnicas para mantener y/o mejorar la fertilidad del suelo, enseñar las necesarias para mantener la finca en buen equilibrio fitosanitario, dar a conocer los canales de comercialización y las experiencias de otros agricultores o técnicos del sector.

Se puede consultar más información en <http://www.caae.es>

cultura y ganadería ecológica. En el Aula se ha llevado a cabo la formación especializada agrícola de los socios, además del apoyo que se presta a los profesores y, asimismo, mediante la organización de prácticas en explotaciones de labranza biológica, seminarios y cursos. Por supuesto, se mantiene un contacto permanente con los agricultores y ganaderos, colaborando en la solución de las dudas que se plantean en el de ejercicio sus oficios.

“Desde el Comité Andaluz de Agricultura Ecológica hemos tenido muy claro que el desarrollo que está aconteciendo en nuestro sector debe ir apoyado por la seguridad que ofrecen los conocimientos y la información. Nadie mejor que este sector conoce la dificultad que supone comenzar una actividad sin tener ni la información, ni la experiencia necesarias para asegurar el éxito. No obstante, fueron muchos los que creyeron y apostaron por la agricultura ecológica contando sólo con su empeño y decisión [...] para los problemas que surgen con la práctica de la agricultura y ganadería ecológicas”<sup>297</sup>.

En todo caso, el presente y el porvenir de las actividades agrarias estará unido a: incrementar la calidad de las producciones, disminuir los costes, mejorar las formas de producir, a través de una mayor eficacia y eficiencia, superar ideas desfasadas como el aumento constante de la productividad, y sobre todo, trabajar en la protección y cuidado del Medio Ambiente, que le sirve de soporte. Todo esto ha dado lugar a un movimiento que tiende a racionalizar los sistemas agrarios, con la denominación generalizada de agricultura sostenible, enmarcada en el contexto del desarrollo sostenible. El Presidente de la Asociación Americana para la Conservación del Agua y el Suelo Agrícola de los Estados Unidos, ha definido la agricultura sostenible como: “el sistema de cultivo capaz de mantener la productividad y la utilidad de la agricultura para el hombre, de forma indefinida, basado en la conservación de los recursos, la competitividad comercial, el respeto al Medio Ambiente y que está firmemente apoyado por la sociedad”<sup>298</sup>.

### 3.7. Agricultura sostenible y producción integrada.

Junto a la definida aquí, propiamente como agricultura y ganadería ecológicas, existen otras formas de producción en el campo que se asemejan a la anterior y

<sup>297</sup> COMITÉ ANDALUZ DE AGRICULTURA ECOLÓGICA: *La Práctica de la Agricultura y Ganadería Ecológicas*. C.A.A.E. Sevilla. 2002. Preámbulo.

<sup>298</sup> Citado en la obra del COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS AGRÓNOMOS DE CENTRO Y CANARIAS: *Manual de Prácticas y Actuaciones Agroambientales*. Editorial Agrícola Española, S. A. y Ediciones MundiPrensa. Madrid. 1996. Pág. 52.

que, en definitiva, pretenden lograr un mayor respeto por los ciclos y recursos naturales que el labrantío convencional. Son nuevos modelos de explotación agraria que buscan un mayor equilibrio con el entorno y que, aunque no se pronuncian con tanta rotundidad, pueden ayudar a la transición por la que abogamos.

Según la Sociedad Americana de Agronomía (A.S.A.), la agricultura sostenible es la que conduce, en el largo plazo a:

- La mejora de la calidad del entorno y la base de recursos de los que depende.
- La aportación de alimentos y textiles necesarios para el hombre.
- Una actividad económica viable.
- La mejora de la calidad de vida para el agricultor y para la sociedad en general.

De forma paralela, según la Organización Internacional para la Lucha Biológica, la producción integrada se define como la producción económica de productos agrícolas de alta calidad, para cuya obtención se da prioridad a los métodos ecológicamente más seguros y se minimiza la utilización de agroquímicos y sus efectos secundarios negativos para aumentar la protección del Medio Ambiente y de la salud humana. Es, por consiguiente, un sistema agrícola de producción de bajo impacto ambiental, que utiliza los mecanismos de regulación naturales, teniendo en cuenta la protección del Medio Ambiente, la economía de las explotaciones y las exigencias imperantes en la sociedad, de acuerdo con los requisitos que se establecen o establezcan para cada producto en su reglamento de producción. Este sistema no se centra tanto en los beneficios del agricultor, mediante la reducción de los costes de producción, como el movimiento anteriormente citado, sino más bien en el beneficio social, a través de la reducción de los impactos ambientales.

“Según la OILB (Organización Internacional para la Lucha Biológica), la Producción Integrada se define, como la producción económica de productos agrícolas de alta calidad, para cuya obtención se da prioridad a los métodos ecológicamente más seguros y se minimizan la utilización de agroquímicos y sus efectos secundarios negativos para aumentar la protección del medio ambiente y de la salud humana”<sup>299</sup>.

Los reglamentos de producción serán específicos para cada producto y deben recoger los siguientes apartados:

- Material vegetal a emplear.

---

<sup>299</sup> UNIÓN DE PEQUEÑOS AGRICULTORES Y GANADEROS DE ANDALUCÍA: *Prácticas Agrarias Respetuosas con el Medio Ambiente*. Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos de Andalucía. Sevilla. 1997. Pág. 29.



- Técnicas culturales.
- Técnicas de manejo integrado de plagas.
- Anotaciones y registros.

La Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía es titular de una marca de garantía única de producción integrada, que sólo podrá utilizarse en los productos agrícolas obtenidos en la Comunidad Autónoma de Andalucía. La utilización del distintivo de la marca de garantía sólo se podrá emplear por parte de las asociaciones que forman parte de la misma. Los agricultores asociados deben cumplir una serie de reglas generales, bajo la dirección de un técnico competente, para acogerse a la marca de garantía de producción integrada, en sus parcelas, que estarán consideradas en el reglamento específico de cada cultivo, en el que se concretarán las características agronómicas de clima y suelo, así como las condiciones de infraestructura de las parcelas.

No obstante, hay varios autores que critican, de forma acusada, los intentos que las sociedades desarrolladas están realizando para convertir el crecimiento desmesurado que contamina y destruye nuestro Medio Ambiente en un desarrollo racional que permita a las generaciones venideras disfrutar de un planeta limpio y donde sea posible la vida en las condiciones que históricamente ha tenido. Estas críticas<sup>300</sup> se sustentan en que las aproximaciones realizadas se quedan más en las palabras, sin que se concreten realmente en hechos. Se dice que el desarrollo sostenible propugnado se incorpora al bagaje cultural como un arma política más con la que hacer campañas demagógicas, en lugar de orientar sus acciones hacia la reconstrucción ecológica de nuestras sociedades.

“De esta forma, el crecimiento económico significa: a) el continuo crecimiento de las emisiones contaminantes que se acumulan en la atmósfera (preludiando cambios climáticos globales), en la tierra (disminuyendo la capacidad productiva del suelo) y en el agua (provocando una degradación de los ecosistemas marinos y fluviales e incluso un deterioro irreversible a medio plazo); b) el continuo crecimiento de la *deforestación*, *desertificación* y *erosión* del planeta, que está llevando consigo la pérdida de vida en numerosas zonas del mismo; y c) el continuo crecimiento de la *pérdida* de biodiversidad en aquellos espacios donde ésta es aún significativa. Estas

<sup>300</sup> “Algunos responsables políticos del sector agrario han respondido a las preocupaciones medioambientales no precisamente por sus convicciones al respecto, sino por la relación que puede existir entre la mejora del medio ambiente y la necesidad de reducir la producción agrícola en algunos cultivos, contribuyendo así a aliviar los problemas presupuestarios”.

GARRIDO FERNÁNDEZ, F. E.: *La cuestión ambiental en la Agricultura: actores sociales y política agroambiental en España*. Analistas Económicos de Andalucía. Málaga. 2000. Pág. 110.

catástrofes ambientales, entre otras muchas, son producto de una continua expansión de la economía y de la población dentro de un sistema físico cerrado: nuestra biosfera”<sup>301</sup>.

De hecho, en la Conferencia de Río de 1992<sup>302</sup>; cuya preparación había reunido durante los dos años y medio anteriores, a políticos responsables de diversos departamentos de un gran número de gobiernos, en varias ocasiones, con diversas reuniones sectoriales, desarrolladas en los cinco continentes por comisiones creadas al efecto; se pretende coordinar acuerdos parciales realizados, anteriormente, por algunos estados e iniciar el proceso para la implementación global del desarrollo sostenible, mediante la firma de varios tratados que entrasen en vigor tras la Cumbre. Pues bien, la documentación distribuida, una vez concluido el evento, presenta como resoluciones aprobadas por la Conferencia: 1ª la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo; 2ª el Programa o Agenda 21; y 3ª la Declaración Autorizada de Principios; ninguna de las cuales tiene fuerza jurídica obligatoria para un consenso mundial respecto a la ordenación, conservación y desarrollo sostenible de los recursos naturales de todo tipo.

En concreto el Programa 21, en los aspectos relacionados con la agricultura sostenible, tiene la pretensión de ser un documento similar, desde la perspectiva del Derecho Internacional, a la Declaración sobre los Derechos Humanos, aprobada en 1948. Se trata, pues, de un código de comportamiento en el que debe basarse el desarrollo futuro, para que éste se realice en armonía con la naturaleza. Pero la redacción de los 27 principios de los que consta la llamada Carta de la Tierra, se hace confiando en la convicción moral de los diferentes estados, al emplear constantemente términos como “se deberá [...], se debería [...]”. Además, entre tales principios se incluyen algunos como “la prioridad debe centrarse en mantener y mejorar la capacidad de las tierras con mayor potencial agrario, para abastecer la población en expansión [...] la conservación y rehabilitación de los recursos naturales en tierras de bajo potencial es también necesaria para mantener los ratios tierra/hombre”. En este mismo epígrafe hemos estudiado como una de las causas

---

<sup>301</sup> ALONSO MIELGO, A. M. y SEVILLA GUZMÁN, E.: “El discurso ecotecnocrático de la sostenibilidad”. En *Agricultura y desarrollo sostenible*. Edición al cuidado de CADENAS MARÍN, Alfredo. Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1995. Pág. 109.

<sup>302</sup> A invitación de Brasil, la ciudad de Río de Janeiro fue la sede de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (C.N.U.C.E.D.) también conocida como “Cumbre de la Tierra” realizada del 3 al 14 de junio de 1992. La reunión se dio a conocer como Conferencia de Río de 1992, y en ella estuvieron presentes delegaciones nacionales de 175 países. Fue, además, la primera reunión internacional de magnitud realizada después del final de la Guerra Fría. En ella, a diferencia de lo ocurrido en Estocolmo, la cooperación prevaleció sobre el conflicto. En este sentido, al abrir nuevos caminos para el diálogo multilateral, poniendo los intereses globales como su principal preocupación, el significado de la Cumbre fue mucho más allá de los compromisos concretos asumidos, ya que la mayoría no se llevaron a efecto en los plazos señalados, pero, al menos, puso de manifiesto la posibilidad de comprensión en un mundo libre antagonismo ideológico.

de la fuerte erosión que padecen ciertas regiones del planeta, la explotación agrícola de los terrenos cuya vocación natural no es la producción de cultivos, por lo que este apartado concreto no resulta muy acorde con el espíritu general del Programa, siendo utilizado por los críticos como uno de sus argumentos; ya que parece fomentar, según algunos autores, prácticas contrarias a la conservación de la fertilidad del suelo, impulsando el consumo de fertilizantes artificiales, que como hemos visto, es una de los principales motivos de contaminación agraria, además de perjudicar notablemente a las economías de los pequeños agricultores por su elevado coste;. Además, el hecho de explotar suelos de bajo potencial agrológico contribuye al incremento de la erosión.

Se puede afirmar, que, al menos, en este caso, los responsables políticos no han estado muy afortunados. Parece claro que antes de lanzarse a aventurar prioridades en la Agenda, como la expuesta arriba, deberían haber analizado profundamente los efectos que está ocasionando, directa o indirectamente, la agricultura de los países industrializados, con el objetivo de conseguir una verdadera sostenibilidad en este campo, sin externalidades negativas sobre la sociedad y sobre el Medio Ambiente. En el documento elaborado se parte de diferenciar doce áreas programa, en las cuales se establecen unas bases para la acción, unos objetivos, unas actividades, de carácter gestor e informativo, para terminar fijando una coordinación internacional y una cooperación regional, a disposición de las cuales, se ponen unos medios de implementación donde se especifican la financiación y la evaluación de costes, los medios científicos, tecnológicos y humanos, pero todo ello, sin fuerza obligatoria alguna.

La primera de las áreas programa se refiere a la necesidad de “revisión de la política agraria y planificación e integración de programas, a la luz de los aspectos multifuncionales de la agricultura, particularmente respecto a la seguridad alimentaria y el desarrollo sostenible”. Para ello se fija el objetivo de aumentar considerablemente la producción agraria de manera sostenible, procurando que la población pueda acceder a un abastecimiento alimentario adecuado, en función de sus características culturales. Se dice que “todos los países necesitan tener asegurada una política alimentaria que les garantice la seguridad alimentaria, el bienestar rural y las relaciones internacionales de mercado”, pero se menciona especialmente a “los países en desarrollo y a las economías en transición desde mercados planificados a mercados libres”. Es decir, se habla de revisión de la política agraria, pero no de los países desarrollados, sino especialmente, de los que no han alcanzado todavía ese estado. Cuando lo primero que hay que hacer es replantearse la evolución de la agricultura convencional que se practica en los estados industrializados, de manera que no se destruyan más recursos naturales, se desvíe la atención hacia unos países que pasan hambre, y que, por tanto, recurren

al recurso fácil de sus riquezas naturales. Hay que empezar dando ejemplo en las naciones ricas. Además, se enfatiza la necesidad de asegurar el suministro alimentario en los países en vías de desarrollo y en los que salen de los regímenes comunistas, donde, por supuesto, es necesario conseguir el abastecimiento suficiente. Pero, ¿qué pasa con el continente africano, que es donde se producen las mayores hambrunas de la Tierra? No será que lo que se pretende es hacer un pequeño esfuerzo, en países que necesitan un leve empuje en sus economías, para que se conviertan en consumidores de los productos de los países industrializados.

Asimismo, tampoco se menciona el brutal desequilibrio que provoca el enorme consumo de carne en los países del primer mundo, cuando es bien conocido que si una parte de los cereales, que se emplea en la alimentación de los animales de producción cárnica, se destinara a las naciones deficitarias en ellos, se resolverían muchas de las situaciones críticas de hambre.

En las restantes áreas programa se observan similares contradicciones, o como mínimo, ambigüedades, que dejan poco claras las ideas finales de la Cumbre. Por otro lado, se preconiza el ejemplo de la nueva política agraria europea, al incorporar entre sus novedades el Programa de Medidas Agroambientales, como si esto fuera un esfuerzo suficiente para lograr el desarrollo sostenible en el campo agrícola. Es verdad que constituye una muestra alentadora, pero hay que profundizar en su aplicación y su extensión a escala intercontinental.

“Desgraciadamente, los acuerdos sobre ayuda al desarrollo y sobre medio ambiente que se adoptan en el contexto de las organizaciones de Naciones Unidas no tienen la fuerza vinculante de los acuerdos, por ejemplo, adoptados por razones de seguridad bélica. Los gobiernos han demostrado –como se ha visto, al analizar lo sucedido durante los cinco años posteriores a la Cumbre de Río– el escaso interés que ponen en cumplir los compromisos derivados de la Agenda 21. La ayuda al desarrollo, en términos de producto interior bruto, ha descendido a niveles inferiores a los registrados al inicio de la década de los noventa; y el contenido de los programas de la ayuda al desarrollo sigue respondiendo, sobre todo, a los intereses de los grandes grupos industriales, bien alejados de la deseable configuración de un modelo agrícola y alimentario acorde con las necesidades y los límites actuales”<sup>303</sup>.

Lo cierto es que cuando en los organismos internacionales imperan reglas no escritas tan influyentes como la de tomar los acuerdos concernientes al Medio

---

<sup>303</sup> NARBONA, C.: *Agricultura y medio ambiente*. Galaxia Gutenberg. Círculo de Lectores. Barcelona. 1999. Págs. 48 y 49.

Ambiente por unanimidad, se hace difícil el avance en cuestiones de Política Ambiental o Agrícola que son tan importantes como la defensa de la biodiversidad, la lucha contra el avance de la desertificación, la ayuda alimentaria al exterior o, simplemente, el cumplimiento de los compromisos adquiridos en la Agenda 21. De esa forma, es complicado que la agricultura pueda avanzar en nuevos métodos más compatibles con la sostenibilidad del entorno, y que éstos se extiendan por los países más industrializados.

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

“Ciertas prácticas agrosilvopastorales, como las asociadas al modelo de dehesa, son capaces de integrar diferentes usos en el espacio y en el tiempo, manteniendo una alta diversidad –de paisajes, de especies biológicas, de cultura– derivada del mantenimiento de mosaicos y corredores a manera de reticulado espacial (setos, sotos, ribazos, manchas montaraces), inspiradas en una concepción de la explotación agraria óptima pero no máxima”<sup>304</sup>.

---

<sup>304</sup> AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL y CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Diversidad biológica y cultura rural en la gestión ambiental del desarrollo*. Edición coordinada por DÍAZ PINEDA, F.; MIGUEL, J. M. de y CASADO, M. A. MultiMedia Ambiental, S. L. y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1998. Pág. 46.

“Intensidades intermedias de perturbación y explotación favorecen altos valores de diversidad. Precisamente, las mejores representaciones de la conservación de la diversidad biológica se encuentran en los paisajes rurales



Fotografía 20. Monte arbolado de poca densidad. Alájar.

Hay otros ejemplos de explotaciones agrícolas o ganaderas con consecuencias positivas para el Medio Ambiente, como los cultivos en terrazas, cuando éstas protegen los suelos adecuadamente del riesgo de erosión, los majadales o rediles, que proporcionan un abonado orgánico muy rico y de forma equilibrada, al combinarse con el pastoreo, y trasladarse en el espacio, etcétera. En estos casos se han producido cambios, no son situaciones naturales, pero las transformaciones han ocurrido de forma gradual, dando tiempo a los ecosistemas a ir adaptándose paulatinamente.

Tomando ejemplo de estos sistemas que han demostrado su sostenibilidad a lo largo de los siglos sería posible avanzar en el desarrollo de un modelo agrario que permita la explotación continuada, pero racional de nuestros campos. De esta manera los hombres y mujeres de las zonas rurales podrían percibir contraprestaciones económicas por su colaboración al mantenimiento de la riqueza y diversidad de los paisajes cultivados, de la ganadería extensiva, en fin, de un labrantío perdurable, que, además, aliente la pervivencia de las sociedades campesinas de forma dinámica y emprendedora.

---

que mantienen sistemas racionales de explotación. Han sido documentados especialmente en la cuenca mediterránea y, dentro de esta región, en sistemas agrosilvopastorales tradicionales. Entre ellos, destacan las dehesas ibéricas, donde se ha encontrado, de hecho, uno de los mayores valores de diversidad vegetal del mundo”.

*Ibid.* Pág. 49.



## 4. MARCO EUROPEO

### 4.1. Introducción.

Desde la adhesión de España a la Comunidad Económica Europea y, aún antes; por ser los países miembros nuestros vecinos de frontera, compartir con ellos una cultura común, lo que implica tener unos hábitos de consumo y unos gustos similares, dentro de las lógicas particularidades de cada población; nos vemos abocados a adaptar nuestras producciones a sus mercados para favorecer los intercambios comerciales y, a disfrutar un destino común. Pero desde el 1 de enero de 1986, nuestros gestores públicos han tenido que realizar una labor de acompañamiento de sus quehaceres, de la normativa española y de los impulsos que ellos propician al dictado comunitario.

De este modo, la entrada en vigor del Acta Única Europea<sup>305</sup> y la construcción del Mercado Único configuraron, sin lugar a dudas, el principal escenario en el que se tenían que entenderse las tendencias del sistema productivo a nivel nacional y regional, toda vez que con ello se abría una nueva etapa en la que los distintos sectores económicos se verían afectados, en mayor o menor medida, por un reajuste derivado de su posición dentro del contexto de competencia de la Comunidad Europea y, de sus capacidades para adaptarse a las nuevas demandas y dimensiones del mercado. De ahí la enorme importancia que tiene la evaluación de los efectos del Mercado Único sobre el mercado regional, en tanto que factor esencial para diseñar las estrategias de intervención de las Administraciones Públicas y de las instituciones privadas. Sin embargo, junto a los efectos de la construcción económica de Europa sobre la estructura productiva y sobre cada uno de los sectores, era necesario abordar también (como quedaba expresamente recogido en el Acta Única), las implicaciones que el nuevo espacio económico tendría sobre el Medio Ambiente desde la perspectiva regional y nacional.

Un primer aspecto a considerar cuando se habla de la integración de la Comunidad Autónoma de Andalucía en el ámbito comunitario, es el hecho de que la

<sup>305</sup> El Acta Única Europea fue firmada en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986 y en La Haya el 28 de febrero del mismo año. Entró en vigor el día 1 de julio de 1987. Se publicó en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas núm. 169, de 29 de junio de 1987, de la serie L.

“1986 es el año de la firma del Acta Única Europea, entre cuyos objetivos está la construcción de un Mercado Único, que supuso la plena integración de aquellos sectores, como las frutas y hortalizas, en los que se mantenían diversos mecanismos de control en frontera. También implicó, como contrapartida al Mercado Único, el inicio de una política de reforzamiento de la cohesión económica y social, dirigida a reducir las diferencias entre regiones de la Unión Europea, siendo éste el objetivo de la Política Estructural”.

COMITÉ ANDALUZ DE AGRICULTURA ECOLÓGICA: *La Práctica de la Agricultura y Ganadería Ecológicas*. C.A.A.E. Sevilla. 2002. Pág. 11.



región era una de las más atrasadas en Europa desde el punto de vista económico, es decir, en el lenguaje de Bruselas, se calificaba, y aún se sigue haciendo, al inicio del Programa Agroambiental que estudiamos, como región objetivo 1.

“**Objetivo 1.** Comprende aquellas regiones cuyo PIB por habitante sea inferior al 75 por 100 de la media comunitaria, teniendo en cuenta los datos del trienio anterior. Por razones especiales (lejanía, baja densidad...) se pueden incluir regiones con un PIB por habitante igual al 75 por 100 de la media comunitaria”<sup>306</sup>.

Esto significa que debe hacer frente a una serie de déficits estructurales de su sistema productivo, territorial y social, para poder lograr unas condiciones equiparables de competitividad dentro del mercado europeo. Al mismo tiempo Andalucía cuenta con una serie de zonas geográficas y sectores productivos que se consideran de gran potencialidad dentro del contexto de la Comunidad Europea, como son, por ejemplo, las nuevas agriculturas o el turismo, y que, sin embargo, deben enfrentar las soluciones a los graves desequilibrios ambientales que generan. Son varios los puntos de vista a través de los cuales puede analizarse el efecto del Mercado Único sobre la economía regional, tomando como punto de partida su papel como instrumento de transformación de los sectores productivos, mediante la apertura de los mercados, la exigencia de mayores niveles de competitividad de las empresas y, mediante el esfuerzo de homologación a las estructuras y estándares europeos. De esta forma, pueden diferenciarse aquellos efectos inducidos por el Mercado Único, como son su incidencia positiva o negativa sobre los distintos sectores productivos y la necesidad de adaptación normativa, de los efectos directos que serían los generados por la aplicación de las políticas medioambientales comunitarias.

<sup>306</sup> CORRAL ANUARBE, P.: *Vademécum de ayudas financieras y subvenciones de la Unión Europea*. Mc Graw Hill. Madrid. 1997. Pág. 22.

“**Objetivo 2.** Existen tres criterios principales para la selección de las regiones:

- Tasa de paro por encima de la media comunitaria.
- Tasa de empleo industrial superior a la media comunitaria.
- Disminución demostrable del empleo industrial.

Podrán incluirse zonas adyacentes a las áreas Objetivo 2.

**Objetivo 5b.** El criterio general para la elegibilidad de una localidad bajo el Objetivo 5b es un nivel bajo de desarrollo socioeconómico (valorado sobre la base del PIB por habitante)”.

*Ibidem.* Págs. 22 y 23.

Para ampliar esta cuestión puede consultarse la obra del MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN: *Principales Disposiciones de la CEE sobre Política de Estructuras*. Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1990.

## 4.2. Adaptación medioambiental de las estructuras productivas. Especial referencia a las agrarias.

A la hora de evaluar los costes del ajuste medioambiental del sistema productivo hay que tomar en consideración, por una parte, las inversiones derivadas de la superación del déficit histórico y, por otra, las que genera la adaptación a las normas de la C.E.E. y las derivadas del ajuste productivo de los diferentes sectores. La primera conclusión que se obtiene de estos razonamientos es que una región como la andaluza, donde los recursos naturales juegan un papel fundamental en la definición del modelo de desarrollo económico, debe contar con una atención específica por parte de la Comunidad Europea a la financiación de los programas necesarios para adaptar el aparato de producción regional a los estándares ambientales comunitarios, así como para la superación de los desajustes en este campo, heredados por el funcionamiento de un sistema arcaico. Esto no se ha hecho realidad totalmente, aunque debe reconocerse el esfuerzo de la Unión Europea, mediante el Fondo de Cohesión<sup>307</sup> y los Fondos Estructurales, fundamentalmente, para financiar actuaciones que conlleven un ajuste de la calidad medioambiental de Andalucía y España, para que se aproximen al resto de los Estados miembros.

“Esta solidaridad se consolidó en 1986 con la aprobación del Acta Única Europea (AUE). A través de este nuevo Tratado, la Comunidad se comprometió a ampliar notablemente la intervención de sus Fondos Estructurales, promesa que concretó en 1988 al decidir duplicar progresivamente a lo largo de cinco años la dotación presupuestaria de dichos instrumentos”<sup>308</sup>.

Un sector que tiene un gran impacto en el Medio Ambiente es el de la minería, que afecta al medio natural en diversas formas, tanto al paisaje, como al suelo, a la atmósfera y a los recursos hídricos. En Andalucía existen varias comarcas en situación crítica: el Andévalo onubense, Aznalcóllar, Guadalcanal, Peñarroya, La

<sup>307</sup> “El Tratado de la Unión Europea preveía en su artículo 130 D la creación de un Fondo de Cohesión antes del 31 de diciembre de 1993 que proporcionara una contribución financiera a proyectos en los sectores del Medio Ambiente y de las redes transeuropeas del transporte. [...] El 16 de mayo de 1994 se promulgó el Reglamento C.E.E. 1.164/1994, del Consejo, por el que se plasmaba en la realidad el mandato del artículo 130 D. Éste sería publicado en el D.O.C.E. con fecha de 25 de mayo de 1994, en su núm. 130. Este Fondo había tenido su antecedente en el Instrumento Financiero de Cohesión, aprobado mediante Reglamento C.E.E. 792/1993, del Consejo”.

PRIETO RODRÍGUEZ, S.: *El Programa de Forestación de Tierras Agrarias en la provincia de Huelva*. Universidad de Huelva. Huelva. 2001. Pág. 79. (Tesis de licenciatura inédita).

También se puede consultar el carácter medioambiental del Fondo de Cohesión en la obra citada de CORRAL ANUARBE.

<sup>308</sup> CORRAL ANUARBE, P.: *Vademécum de ayudas financieras y subvenciones de la Unión Europea*. Mc Graw Hill. Madrid. 1997. Pág. 17.

Carolina-Linares, El Marquesado, Orjiva-Alpujarras y Macael. Aunque a nivel global el sector no se ha visto muy afectado por la adhesión a las Comunidades Europeas, los distintos subsectores han tenido diferentes comportamientos, siendo uno de los más beneficiados el del mármol de la provincia almeriense. En general, sería necesaria una mejora de la calidad de las producciones para tener mejor aceptación en los mercados europeos.

Otro sector que presenta determinados impactos ambientales, diferenciados según el tipo de producción, es el de las industrias auxiliares de la construcción. Así, destacan la contaminación atmosférica producida por la industria del cemento y por las explotaciones de extracción de arenas, gravas y arcillas. Las principales zonas de concentración de problemas son las comarcas de Macael, por la extracción y preparación de mármol y la Sierra Sur de Sevilla por las fábricas de cal, yesos, áridos y cemento. En estos casos, la incorporación sí ha demandado medidas de corrección, por ejemplo, de emisiones a la atmósfera, que ha requerido la adaptación de la industria del cemento a las directivas comunitarias correspondientes, lo que ha supuesto fuertes inversiones en equipos ambientales. Las explotaciones de extracción de áridos han exigido la adopción de planes de recuperación del suelo, paisaje, agua, etc., a la vez que las nuevas explotaciones han sido obligadas a cumplir la normativa sobre impacto ambiental<sup>309</sup>, debiendo aportar los estudios previos. Las mayores expectativas del sector, las tiene la industria cementera.

Los residuos industriales producidos por el sector químico han ido en aumento, año tras año, en la región andaluza, siendo el 75% asimilable a residuos urbanos y el resto a especiales. Con diferencia, las principales zonas afectadas son las de Huelva y Algeciras, y en menor medida Sevilla, Cádiz, Málaga y Córdoba. La incorporación a la Comunidad ha favorecido una intervención pública coordinada en cuanto a las medidas a adoptar por las empresas, que han corregido el ritmo creciente de la emisión de contaminantes. Los modelos de las actuaciones desarrolladas han sido el Plan Corrector de los vertidos del Polo Químico de Huelva y de la Bahía de Algeciras. La fuerte competencia afrontada por el sector ha exigido una profunda modernización y renovación de las empresas. En concreto, la rama de fertilizantes se ha enfrentado a un descenso de los precios, a lo que ha colaborado el aumento de la competencia y la disminución de la demanda, en cierta medida provocada por la evolución de la agricultura ecológica, en España.

---

<sup>309</sup> Sin perjuicio del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, a lo largo del proceso de ejecución, los proyectos deben estar presididos por un permanente proceso de control ambiental, para el conjunto de las actuaciones.

En cuanto al sector de pasta y papel, el principal conflicto ambiental es el generado por la producción de efluentes líquidos con una fuerte incidencia en la contaminación de las aguas. También en este caso ha sido necesario un conjunto de inversiones destinadas a la depuración de residuos y a medidas internas, en el mismo sentido, para superar los problemas ambientales. Hay que recordar que en la provincia de Huelva se asienta una de las factorías de la Empresa Nacional de Celulosas de España, que, además de los problemas de contaminación que genera, ha condicionado el desarrollo del sector forestal en el territorio onubense.

Finalmente, por cuanto hace al sector turístico, su crecimiento en las últimas décadas, tanto a nivel regional como nacional, ha hecho que la actividad tenga un importante impacto ambiental, principalmente en las comarcas litorales más especializadas, motivado por un fuerte crecimiento urbano no ordenado y el consiguiente déficit de infraestructuras ambientales básicas. La competencia del sector turístico andaluz con otros destinos del Mediterráneo se ha centrado en la relación calidad/precio de la oferta, por lo que debe potenciarse la tendencia a la diversificación e incremento de la calidad. En la actualidad, la existencia de planes públicos de promoción turística aporta criterios de ordenación territorial y de protección ambiental que, sin embargo, deberán compatibilizarse con los importantes proyectos turísticos en marcha. Asimismo, el desarrollo del turismo interior y de naturaleza constituye una de las potencialidades más importantes del sector, como así se pone de manifiesto también, en la provincia de Huelva, donde aparte del clásico turismo de playa, nos encontramos con su nueva vertiente rural y de montaña, que tiene en el Parque Natural Sierra de Aracena y Picos de Aroche, su máximo exponente.

Por lo que respecta a la agricultura andaluza, tradicionalmente, ha carecido de prácticas específicas para la conservación o la mejora medioambiental, lo que se refleja en los impactos generados por algunos de sus cultivos y sistemas agrarios. Como hemos visto más arriba, los principales impactos se refieren a la sobreexplotación de los acuíferos y la contaminación por productos fitosanitarios y fertilizantes, así como a vertidos de residuos sólidos, como los plásticos de las nuevas agriculturas, en el caso de los cultivos forzados, la erosión del suelo en cultivos de regadío y en los leñosos de secano, en zonas de sierra con vocación forestal, y a la disminución de la fertilidad del suelo y erosión del mismo en los cultivos industriales, como el algodón o la remolacha, y en los cereales de secano. Por cuanto se refiere a las zonas geográficas de contaminación crítica<sup>310</sup>,

---

<sup>310</sup> Además de los casos de contaminación crítica, motivada en parte por actividades agrícolas, como los paradigmáticos de sobreexplotación del acuífero del Campo de Dalías en Almería o del número 27 que surte el Parque Nacional de Doñana y todo su entorno, en Huelva, citamos una de las consecuencias que una Política

ya hemos señalado algunas. Éstas deben ser seleccionadas entre las zonas piloto de programas comunitarios de actuación, postulándose para ello: el poniente de Almería, el valle del Guadalhorce, el aluvial del Guadalquivir en torno a Sevilla, el área de Antequera, el de la costa occidental de Huelva, el de la costa noroeste de Cádiz, el de Arcos de la Frontera, el de Vejer de la Frontera, el de Vélez-Málaga o el de Níjar, donde se dan contaminaciones críticas causadas por la sobreexplotación de los acuíferos. En cuanto a los altos niveles de erosión, entre otras, se podrían tomar como zonas preferentes: gran parte de la provincia de Almería, comarcas de Granada, Jaén, Málaga e incluso, en menor medida, de las restantes provincias de Andalucía. También habría que tener en cuenta la influencia de la agricultura sobre áreas de alto valor ecológico: Alpujarras, Subbética de Córdoba, Doñana o Sierra María, se pueden señalar como las más significativas.

La Política Agraria Comunitaria ha tenido una desigual incidencia sobre los diferentes subsectores agrarios, en función del carácter excedentario o no de cada tipo de producción en el contexto europeo. Los cultivos más deficitarios en la Comunidad, como los cultivos forzados, frutas y hortalizas, algodón, trigo duro, maíces y olivar, son los que han experimentado un crecimiento, a nivel regional, en incluso nacional, más destacado. Otros, con potencial de mercado, se han enfrentado a limitaciones intrínsecas para su expansión, como es el caso del arroz debido a la insuficiencia de suministros hídricos o el de las semillas oleaginosas, por sus escasos rendimientos. Por otro lado, hay un grupo de producciones que ha tenido que hacer frente a una clara incidencia negativa del Mercado Único, debido a su situación excedentaria en la Comunidad Europea, como el caso del viñedo, la remolacha azucarera, los cereales o la leche, no tanto en las cosechas de calidad como en la producción a granel.

“La producción hortícola de exportación y el olivar, aparecen como grandemente beneficiarias. No es descabellado, pues, en el seno de la negociación, y en el marco de la necesaria solidaridad entre las regiones y nacionalidades que conforman la nación española, pensar en aceptar medidas que impliquen un cierto retraso en la integración de estos sectores, provincias y

---

Agraria centrada en los aspectos productivos puede tener si se marginan ciertos ámbitos, importantes para la vertebración territorial y el Medio Ambiente, aunque no tanto desde el punto de vista del volumen de sus producciones:

“Les moyennes montagnes méditerranéennes en général et la Sierra Morena en particulier font partie des terres marginalisées de la Communauté Européenne: leur économie traditionnelle est en crise et elles sont victimes d'un fort exode rural. La Sierra Norte de Séville qui a été l'objet de notre étude n'échappe pas à la règle”.

FOURNEAU, F; LUGINBUHL, Y. y ROUX, B.: *Évolution des paysages et aménagement du territoire en Andalousie Occidentale*. Casa de Velázquez. Madrid. 1990. Pág. 51.

regiones, a cambio de ayudas y medidas transitorias que permitan abordar la problemática de las regiones con peores perspectivas”<sup>311</sup>.

En cuanto a la ganadería, a nivel regional, ésta, en su modalidad extensiva, presenta un modelo muy estable ecológicamente, existiendo únicamente riesgo de sobreexplotación de pastizales por rotaciones inadecuadas y exceso de carga ganadera. Sin embargo, debido al régimen climático de la región es necesario, en este tipo de dedicación, complementar la alimentación con piensos concentrados, que no están suficientemente controlados, en muchos casos, para que el producto pecuario pueda llevar el marchamo de ecológico. Esto se debe a la escasez de producciones biológicas para la elaboración de estos piensos, con lo que se estrangula la posibilidad de la ganadería respetuosa con el medio físico, en gran medida.

“Teniendo en cuenta que, en Ganadería Ecológica, no se pueden emplear alimentos convencionales y que, en muchas partes de España, actualmente, el mercado de los alimentos ecológicos para animales no se puede equiparar, ni siquiera someramente al de los alimentos convencionales, es conveniente que el ganadero prevea las necesidades anuales de su explotación y haga acopio de ellas a principios de campaña”<sup>312</sup>.

Por cuanto a la modalidad intensiva respecta, los principales problemas son la eliminación de residuos orgánicos, la contaminación por olores desagradables y la falta de tradición en el diseño correcto y construcción de balsas de almacenamiento de residuos para el ganado bovino y porcino. Para la incorporación al Mercado Único fue necesaria la instalación de equipos de depuración y manejo de residuos en la mayoría de las explotaciones controladas. Del mismo modo, se ha endurecido la reglamentación sanitaria en el sector de la carne de vacuno, que, por otra parte, ha visto la incorporación a la Comunidad, como un incremento de la dura competencia, por ser un artículo excedentario en todos los países continentales.

<sup>311</sup> CAMILLERI, A.: *La agricultura española ante la C.E.E.* Instituto de Estudios Económicos. 1986. Madrid. Pág. 726.

<sup>312</sup> MATA MORENO, C.: “Bases Técnicas de la Ganadería Ecológica”. En COMITÉ ANDALUZ DE AGRICULTURA ECOLÓGICA: *La Práctica de la Agricultura y Ganadería Ecológicas*. C.A.A.E. Sevilla. 2002. Pág. 170.

“Se debe destacar que el problema, dificultad en conseguir alimentos ecológicos para los animales, aunque en el cómputo total sólo representó un 7,9% de los encuestados, si analizamos esta causa entre los ganaderos, el 55,5% lo identificaba como un problema prioritario”.

GARCÍA TRUJILLO, R.: “Aproximación a las Potencialidades y Obstáculos de la Agricultura y Ganadería Ecológicas en Andalucía”. En COMITÉ ANDALUZ DE AGRICULTURA ECOLÓGICA: *La Práctica de la Agricultura y Ganadería Ecológicas*. C.A.A.E. Sevilla. 2002. Pág. 228.

Por consiguiente, únicamente la producción de carnes de razas autóctonas en régimen extensivo, precisamente lo que fomenta el Programa de Medidas Agroambientales, podría tener unas interesantes perspectivas por su elevada calidad y por sus denominaciones de origen y características propias para lograr su modernización y promoción. “La carne no figura entre los alimentos más demandados. Ello se debe a que la certificación de carne ecológica ocurre en Andalucía desde agosto del año 2000 y en algunas Comunidades Autónomas no existen todavía explotaciones dedicadas a la producción de carne ecológica”<sup>313</sup>.

Una buena oportunidad no aprovechada suficientemente ha sido la producción de carne de oveja y cabra, productos deficitarios en la Comunidad, que en el régimen extensivo actual ofrecen bajos rendimientos, por lo que sería necesario un replanteamiento global del sector. En cuanto a la carne de cerdo, a pesar de su situación excedentaria en el mercado comunitario, debe aprovecharse la posibilidad de exportar productos de gran calidad organoléptica como los jamones andaluces de Jabugo o Trévez, con denominaciones de origen reconocidas a nivel internacional y que superan con mucho, en calidad, las producciones de la Unión Europea<sup>314</sup>.

En cuanto al sector lácteo, la situación excedentaria del mercado de la Unión en este tipo de productos no ha ofrecido ventajas comparativas sobre la situación anterior. Algo parecido se puede decir sobre los huevos, que han pasado un momento de estancamiento, incluso, a nivel nacional, marcando la tónica de un sector, que tiene poco dinamismo.

Por lo que respecta a la situación pesquera, es extremadamente complicada, ya que parte de una historia de sobreexplotación de los recursos, por la excesiva presión a que se ven sometidos y el empleo de artes de pesca que esquilman, lo que obliga a vedas temporales. A pesar de que en los años ochenta se intentó apoyar la expansión del sector, mediante la firma de tratados con terceros países para explotar caladeros internacionales, actualmente la situación se ha tornado muy difícil ante

---

<sup>313</sup> AGUIRRE JIMÉNEZ, I.: “Consumo y Calidad de Alimentos Ecológicos”. En COMITÉ ANDALUZ DE AGRICULTURA ECOLÓGICA: *La Práctica de la Agricultura y Ganadería Ecológicas*. C.A.A.E. Sevilla. 2002. Pág. 451.

“Los ganaderos identifican como principal problema, la dificultad para encontrar suplementos ecológicos para los animales, pero además presentan otros problemas como la falta de mataderos, salas de despiece y estructura de comercialización de la carne, lo que conlleva a que muchos de ellos tengan que vender los animales en el mercado convencional, especialmente los productores de carne bovina y ovina. [...] La población está mal informada de lo que es la carne ecológica, no existe promoción de los productos ecológicos, poco interés por los productos ecológicos en las redes de distribución y comercialización habituales”.

GARCÍA TRUJILLO, R.: *Op. Cit.* Págs. 231 y 234.

<sup>314</sup> De hecho en la feria internacional de Nuremberg, del año 2002, ha sido galardonado con el primer premio a la calidad en producto ecológico, el jamón ibérico de bellota producido en una explotación de Villanueva de los Castillejos, en la provincia de Huelva.



los problemas para renovar los acuerdos de pesca con Marruecos. En este sector, la principal alternativa puede ser la promoción y fomento de la acuicultura.

Aunque el sector forestal tiene poca participación en la producción final agraria regional y nacional, su importancia ecológica y ambiental está fuera de toda duda.

“El papel ecológico de los bosques tropicales es determinante. [...] En los bosques tropicales, donde se registran valores extraordinariamente altos de diversidad, los datos relativos a la más alta riqueza biológica corresponden también (al igual que en nuestros bosques mediterráneos) a territorios sujetos a un cierto grado de perturbación natural, o a actividades derivadas de explotaciones agrarias de intensidad relativamente baja, desarrolladas por tribus y naciones indígenas nómadas”<sup>315</sup>.

El Plan Forestal Andaluz está consiguiendo la mejora de los ecosistemas autóctonos y es una pieza fundamental en la lucha contra la desertificación. En el Plan se recogen una serie de actuaciones con efectos indirectos positivos sobre el Medio Ambiente: la colaboración para incrementar los recursos hídricos, la mejora de la calidad de las aguas, el aumento de la vida en los embalses y la disminución de las inundaciones y la erosión de los suelos. El fomento del turismo verde aparece como una de las grandes potencialidades, que puede acoger cerca de cuatro millones de usuarios, solamente en la Comunidad Autónoma de Andalucía, interesados en la naturaleza y en la práctica de deportes saludables y de bajo impacto. La regeneración forestal y, por tanto, de muchas zonas de montaña puede coadyuvar al desarrollo de este tipo de turismo que suele conllevar una mayor concienciación ecológica.

En cuanto a las industrias agroalimentarias, el sector cuenta con un importante peso en la estructura industrial de la región<sup>316</sup>, caracterizándose desde el punto

<sup>315</sup> AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL y CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Op. Cit.* Págs. 16 y 49.

<sup>316</sup> “Las industrias cárnicas del cerdo ibérico constituyen el entramado industrial fundamental de la comarca (Sierra de Huelva) (48% de las empresas) que genera el 51% de su empleo. Existen 12 mataderos que sacrifican anualmente unos 180.000 cerdos y 64 fábricas de jamones y embutidos. Las empresas cárnicas en la actualidad se concentran en dos áreas principales. Una gravita alrededor de Jabugo que concentra a las más importantes. La otra se polariza en Cumbres Mayores. Sin embargo, es un sector de amplia distribución y casi todos los municipios cuentan con alguna industria. [...] Son cada vez más los industriales que tienen sus propias cabañas, lo que favorece un mayor control sobre el proceso de elaboración desde sus inicios hasta la transformación industrial. Sin embargo, persisten problemas. También hay que destacar la preocupación de amplios sectores de la población por las consecuencias ambientales de los vertidos de las industrias cárnicas, sobre los que la Diputación de Huelva está llevando a cabo un estudio pormenorizado en distintos pueblos de la comarca para evaluar sus efectos”.

GRUPO DE DESARROLLO RURAL SIERRA DE ARACENA Y PICOS DE AROCHE: “Diagnóstico de la situación para un Programa de Desarrollo Endógeno en la Sierra de Aracena y Picos de Aroche”. Págs. 32, 33 y 34. (Estudio inédito).

de vista ambiental por su gran dispersión y su impacto sobre los recursos hídricos, el suelo y la vida fluvial. Otros impactos, de mucha menor entidad provienen de la producción de residuos sólidos y de emisiones a la atmósfera. De manera generalizada, la industria agroalimentaria andaluza ha carecido de sistemas de depuración de los efluentes líquidos, por lo que los costes para adaptarse a los estándares unitarios de inversión necesarios para saneamiento en cada tipo de industria de la Unión Europea, han sido de gran magnitud. El impacto económico de la integración en la Comunidad ha conllevado efectos diferenciados, según analicemos industrias con un carácter singular en la región, como la de aceites o conservas; ésta con algo más de dificultad; o de industrias que han encontrado una fuerte competencia, como la del azúcar, quizás no tanto como lo previsto, o la de la carne, la leche o el vino.

Por su parte, ha crecido notablemente, el sector de aderezo de aceitunas, habiendo sido necesaria una mejora de la calidad y de la modernización del aparato productivo<sup>317</sup>. También ha habido un impacto positivo en la producción de aceites, a lo que ha colaborado la concentración de empresas que se ha llevado a cabo en el sector. También ha habido un esfuerzo en calidad y corrección de efectos contaminantes. La fabricación de conservas animales y vegetales, después de haber superado ciertas dificultades, está creciendo considerablemente, tras una apuesta por la modernización empresarial y productiva, así como por un incremento de la calidad de los productos. La industria cárnica ha sido una de las más afectadas negativamente por la adhesión a la Comunidad. No se ha producido el crecimiento esperado, debido a las estrictas exigencias de las directrices comunitarias y a las fuertes inversiones que se requerían para la modernización del aparato industrial, sobre todo de los mataderos<sup>318</sup>. Hubiera sido necesario el apoyo de las Administraciones Públicas, que no se ha producido, forzándose el cierre de muchas industrias, e incluso llegando a dejar de prestar servicios en este sector, previstos como obligatorios en la Ley, las propias Corporaciones Locales<sup>319</sup>.

---

<sup>317</sup> La cooperativa de Nuestra Señora de la Oliva de Gibrleón, en la provincia de Huelva, constituye uno de los muchos ejemplos que se pueden mencionar en el sector del aceite de oliva de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que ha introducido una importante modernización en sus instalaciones y en la comercialización de sus productos. En concreto, la cooperativa citada ha obtenido prestigiosos galardones por la calidad de sus aceites, entre los que se cuentan los otorgados por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación en el año 2000, a lo que, sin duda, ha colaborado la sustitución de la antigua almazara; entre cuyos desechos se encontraban efluentes tóxicos, como el alpechín; por una planta remozada, que permite una mejor calibración de la calidad de los productos, con el grado de acidez más adecuado.

<sup>318</sup> La Directiva 64/433/C.E.E., del Consejo de 26 de junio de 1964, relativa a problemas sanitarios en materia de intercambios de carne fresca (Diario Oficial núm. 121, de 29 de julio de 1964) enumera en su Anexo I los requisitos que los mataderos deben cumplir para ser autorizados.

<sup>319</sup> El artículo 26, apartado 1, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (Boletín Oficial del Estado núm. 80, de 3 de abril de 1985), recoge que los municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes, especificando en la letra c) que en los municipios con población superior a 20.000 habitantes, además: protección civil, prestación de servicios sociales, prevención

En el sector de vinos y bebidas, únicamente han visto cumplidas sus expectativas favorables, las producciones de calidad andaluzas, por ejemplo, de las zonas con denominaciones de origen, tras un esfuerzo importante en equipamientos ambientales para la depuración de efluentes, lo que ha limitado la competitividad de las empresas, a pesar de las ayudas públicas que ha recibido el sector. La elaboración de proyectos sectoriales de saneamiento ambiental ha requerido, además de la información general, la caracterización de los equipamientos ambientales necesarios, el análisis económico-financiero correspondiente y una evaluación de costes y beneficios.

“Las medidas correctoras suponen un coste adicional de tiempo y dinero que, aunque en comparación con el importe global del proyecto suele ser bajo, puede evitarse si no se produce el impacto. A esto, hay que añadir que en la mayoría de los casos solamente eliminan una parte de la alteración y, en otros, ni siquiera esto. Los tipos de medidas correctoras pueden encuadrarse en las siguientes clases:

- *Medidas que reducen el impacto.*
- *Medidas que cambian la condición del impacto*, mediante actuaciones que favorezcan los procesos de regeneración natural o permitan restaurar el entorno afectado.
- *Medidas que compensen el impacto*, en aquellos casos en que el impacto sea recuperable”<sup>320</sup>.

#### 4.3. Funcionamiento de los Fondos Estructurales comunitarios.

La reforma y modificación de los Fondos Estructurales de la Comunidad Europea dispone como herramienta fundamental, entre otros aspectos financieros e instrumentales, la elaboración a nivel de cada país de Planes de Desarrollo Regional, como documento marco para fijar los objetivos y líneas de intervención prioritarias de tales Fondos. Como primer aspecto que interesa señalar está el hecho de que la aplicación de los Fondos exija la elaboración de documentos de planificación y que éstos se adecuen a la escala regional como la más eficaz para solventar las desigualdades entre los territorios de Europa.

---

y extinción de incendios, instalaciones deportivas de uso público y **matadero**. Precisamente, un municipio que ha incumplido este mandato, desde que en 1984 se cerrara el matadero municipal, ha sido el de Huelva, privando de este modo a su población de la degustación de carnes frescas, cuando la geografía onubense cuenta, entre una de sus potencialidades agrarias, con la cría y engorde de ganado en sus abundantes dehesas y zonas de marismas, como podemos apreciar en nuestra investigación.

<sup>320</sup> FORCADA DELGADO, E.: *El impacto ambiental en la agricultura: metodologías y procedimientos*. Analistas económicos de Andalucía. Málaga. 2000. Pág. 73.

“La implantación de esos marcos institucionales, capaces de adaptar la tecnología y las ‘fuerzas del mercado’, a las limitaciones y posibilidades que ofrece la explotación duradera de los recursos naturales de los territorios, se han de gestar en la escala político-administrativa correspondiente. Ésta va más allá de la municipal, alcanzando, en el caso de España, a la autonómica, a la del Estado Central y a la de la propia Unión Europea”<sup>321</sup>.

A nivel nacional se establece una tipología de regiones en función de sus niveles globales de desarrollo económico y social, que incluye hasta cinco tipos: regiones con capacidad de crecimiento autosostenido (Madrid, La Rioja, Navarra, Aragón, Cataluña y Baleares); regiones industriales en declive (País Vasco y Cantabria); regiones de desarrollo intermedio (Asturias y Comunidad Valenciana); regiones atrasadas del sur-sureste (Andalucía y Murcia) y otras regiones atrasadas (Extremadura, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Galicia, Canarias, Ceuta y Melilla). La Política Regional española se ha centrado en definir una estrategia de desarrollo regional<sup>322</sup>, con el objetivo de mejorar la integración con el resto de Europa y favorecer una mayor vertebración del territorio, apoyado sobre las siguientes políticas instrumentales:

- Política de infraestructuras: entendidas éstas, a la vez, como causa y efecto del desarrollo y, en cualquier caso, como un elemento central del proceso de integración física y económica del territorio, internamente y con el resto de Europa.

“Las políticas estructurales contribuyen a elevar la productividad tanto del trabajo como del capital aumentando la eficacia y reduciendo los costes. La inversión en la mejora de la infraestructura, incluida la inversión que forma parte de las redes transeuropeas, mejora las posibilidades de acceso y reduce los costes que tiene para las empresas la distancia. La ayuda al sector privado tiene por objeto fomentar la innovación y apoyar la inversión en nuevo equipo de capital”<sup>323</sup>.

<sup>321</sup> LÓPEZ GÁLVEZ, José; MOLINA MORALES, Agustín; JAÉN GARCÍA, Manuel y SALAZAR MATO, José Francisco: *Análisis Económico y Ambiental en Agronomía*. Analistas Económicos de Andalucía. Málaga. 2000. Págs. 25 y 26.

<sup>322</sup> “Ha crecido la convicción de que sólo la participación activa de los actores locales y regionales, capaces de aportar respuestas específicas frente a la globalización, permitirá avanzar de forma significativa por el camino del desarrollo. [...] Un buen funcionamiento de las empresas de la región, capaz de asegurar la generación de ventajas competitivas en mercados cada vez más abiertos, continúa manteniendo una importancia de primer orden, como generadoras de rentas, de empleos, y finalmente, como productoras de mercancías que en proporción creciente deben competir en mercados suprarregionales, lo que afectará al tipo de inserción externa de la región en la nueva división espacial del trabajo”.

CARAVACA, I.; GONZÁLEZ, G.; MÉNDEZ, R. y SILVA, R.: *Innovación y Territorio. Análisis comparado de Sistemas Productivos Locales en Andalucía*. Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía. Sevilla. 2002. Págs. 15 y 16.

<sup>323</sup> SECRETARÍA DE ESTADO DE PRESUPUESTOS Y GASTOS DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *La Programación Regional y sus Instrumentos. Informe Anual 1996*. Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid. 1997. Pág. 115.

- Política de incentivos: dirigida a favorecer la localización de inversiones directamente productivas. Andalucía se consideró como Zona de promoción de tipo I (con el máximo nivel de subvención para los proyectos aprobados), habiéndose delimitado como municipios preferentes centros básicos del sistema de ciudades propuesto por la Consejería de Obras Públicas.
- Política de desarrollo del potencial endógeno: de cara a favorecer la movilización de los recursos locales (humanos, empresariales, financieros, etcétera) apoyando a las pequeñas y medianas empresas y las producciones artesanales.

“Las medidas de la U. E. conceden prioridad a los esfuerzos para apoyar la IDT, especialmente para fomentar la innovación de productos y procesos en las pequeñas y medianas empresas en las que se necesitan menos recursos financieros. Estas medidas junto con la realización de esfuerzos para mejorar las cualificaciones de los trabajadores por medio de la formación, elevan el potencial productivo. El pensamiento actual sobre economía regional, que destaca el papel de estos ‘factores endógenos’, haciendo hincapié en la necesidad de transferir los conocimientos y el saber a las regiones más débiles y en el fomento de la innovación, lo confirma”<sup>324</sup>.

- Política urbana y sistema de ciudades: entendido como un elemento decisivo para la vertebración territorial, en tanto que articulador de los principales ejes de las comunicaciones y centros preferentes para la difusión de los procesos de desarrollo.
- Política de Medio Ambiente: como elemento integrante de la Política Regional que debe estar presente en todo el proceso de la planificación económica y sectorial, actuando por un lado como factor impulsor del desarrollo y, por otro, como cautela frente a los impactos derivados de las actividades económicas.

“El desarrollo influye tanto positiva como negativamente en el medio ambiente, pero el propio medio ambiente es un importante factor para el desarrollo regional. Existen numerosos casos, sobre todo en los países de la cohesión y en Alemania Oriental, en los que se han dedicado considerables recursos a la mejora del medio ambiente basándose en que es una condición previa para conseguir un crecimiento sostenible”<sup>325</sup>.

La configuración del mapa de regiones más atrasadas en España, en función de sus características sociales, económicas y territoriales, hace que se incluyan

<sup>324</sup> *Ibidem*.

<sup>325</sup> *Ibid.* Pág. 116.

dentro del objetivo número 1 las de Andalucía, Extremadura, Murcia, Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Asturias, Galicia, Canarias, Ceuta y Melilla. Ello las hace merecedoras de los Fondos Estructurales con carácter preferente, para afrontar los retos de fomento del desarrollo y ajuste estructural. Además del objetivo 1, Andalucía se ha visto también incluida dentro de las regiones destinatarias de los beneficios de los objetivos 3 y 4 de los Fondos Estructurales dirigidos, en el primer caso, a combatir el paro de larga duración y, en el segundo, a favorecer la inserción profesional de los jóvenes. Ambos objetivos se financian mediante el Fondo Social Europeo.

La categorización de la situación socioeconómica de Andalucía, al igual que en el caso de las restantes regiones españolas, se realiza teniendo en cuenta sus menores niveles de renta, el elevado porcentaje de población dependiente del sector primario (y consiguientemente, su bajo grado de industrialización), y sus elevadas tasas de desempleo. Paralelamente, uno de los principales estrangulamientos que padece la región es la insuficiente dotación de infraestructuras y equipamientos, lo que se traduce en una estructura territorial poco articulada.

“La situación excéntrica de la comarca, unido a su intrincada orografía, conlleva todavía situaciones de marginación y aislamiento que impiden un adecuado desarrollo rural. La disposición noroeste-sureste de sus sierras dificulta las comunicaciones norte-sur, de donde las dificultades de vertebración comarcal en este sentido y el tradicional alejamiento de la capital provincial en beneficio de Sevilla, sobre todo de las localidades de la mitad oriental”<sup>326</sup>.

Por otra parte, un elemento significativo es que, pese a su situación de atraso económico, Andalucía ofrece unas importantes potencialidades derivadas sobre todo

<sup>326</sup> GRUPO DE DESARROLLO RURAL SIERRA DE ARACENA Y PICOS DE AROCHE: “Diagnóstico de la situación para un Programa de Desarrollo Endógeno en la Sierra de Aracena y Picos de Aroche”. Pág. 19. (Estudio inédito).

“El transporte público por carretera es sólo medianamente aceptable para los municipios ubicados sobre los ejes principales de comunicación, pero totalmente deficitario, e incluso inexistente, para el resto. Estas limitaciones se refieren tanto al transporte con localidades ajenas a la comarca como al intracomarcal cuya necesidad de mejora es evidente si se aspira a tener una comarca medianamente vertebrada. [...] Territorialmente es durante la década de los noventa cuando toda la comarca queda inscrita, a efectos de telefonía, en la provincia de Huelva. Hasta entonces Cumbres de En medio, Cumbres de San Bartolomé, Cumbres Mayores, Encinasola e Hinojales usaban el prefijo telefónico de Badajoz, lo que abunda en la desestructuración tradicional de la zona”. *Ibid.* Págs. 19 y 21.

“La estructura de la red viaria está lógicamente pensada para la conexión con el eje primario, que es la capital de provincia, con una forma de cuadrilátero que sigue dos itinerarios. [...] Entre estos tramos predominan áreas des pobladas y amplios espacios sin articular, especialmente cerca de la frontera portuguesa”.

GRUPO DE DESARROLLO RURAL ADRAO (ASOCIACIÓN DE DESARROLLO RURAL DEL ANDÉVALO OCCIDENTAL): “Diagnóstico de la situación del Andévalo Occidental de Huelva”. Pág. 7. (Estudio inédito).

Se refleja la situación de dos comarcas de la provincia onubense, como tantas otras comarcas rurales y periféricas de la Comunidad Autónoma de Andalucía donde la vertebración es escasa, dificultando el potencial de desarrollo endógeno.

de su posición en el eje del Mediterráneo, que le da especiales ventajas comparativas en los sectores turístico y agrícola<sup>327</sup>, fundamentalmente.

Para la puesta en valor de los activos regionales, y su acercamiento a los niveles europeos se lleva a cabo el Plan de Desarrollo Regional<sup>328</sup>, como instrumento que ha de servir para alcanzar la cohesión con las regiones europeas, colaborando con las herramientas que cumplen este papel desde el ámbito comunitario.

Los principales objetivos, específicos para la Comunidad Autónoma de Andalucía, del Plan de Desarrollo Regional son, la creación de empleo, el incremento de la renta, la integración del sistema productivo, la mejora de la calidad de vida y corrección de las desigualdades y, la protección del Medio Ambiente, como colofón de unos fines que en muchas de sus vertientes inciden sobre el mismo. En función de tales objetivos, el diseño de las estrategias de desarrollo regional se basa en la potenciación de los recursos propios de la región, considerando tanto los recursos físicos y ambientales, como las oportunidades referidas a la población, la acumulación de capital, la estructura urbana y la empresarial. En definitiva, la movilización del potencial endógeno es la máxima fortaleza y la principal baza de las estrategias de desarrollo regional.

El conjunto de líneas de intervención se articulan en base a una serie de ejes de desarrollo que permiten optimizar el efecto de las actuaciones generando un efecto coordinado y acumulativo. Éstos son:

- El desarrollo de las potencialidades agrícolas, ganaderas y pesqueras.
- La recualificación de las áreas turísticas litorales consolidadas y el desarrollo de las potencialidades del resto del territorio, favoreciendo la utilización de los recursos del turismo interior.

---

<sup>327</sup> “Consideramos que, en lo que respecta a los agrios, todos los productos exportables tienen asegurada su venta en razón de su mayor calidad y por tanto, el aumento de los precios es general y duradero para todos los cítricos. [...] La entrada en la CEE resultará provechosa para la rentabilidad de aquellas explotaciones orientadas a:

- Olivicultura para aceite de molino.
- Agrios.
- Cultivos herbáceos de horticultura.
- Bovino de carne.
- Frutales de regadío”.

CAMILLERI, A.: *La agricultura española ante la C.E.E.* Instituto de Estudios Económicos. 1986. Madrid. Págs. 720 y 721.

<sup>328</sup> Se trata de una planificación de carácter nacional, pero que marca sus objetivos, estrategias y medidas a nivel regional, respondiendo a las directrices de la Política Regional de la Comunidad Europea.



- Potenciación de los sectores de futuro que incorporan innovaciones tecnológicas, tales como la energía solar, la microelectrónica, la información, etcétera.
- Mejora de las conexiones de la región con el conjunto del Estado y con Portugal.
- Mejora de la accesibilidad portuaria y aeroportuaria.
- Mejora de la articulación interna de la región, especialmente en su conexión horizontal este-oeste y mediante una correcta vertebración entre los centros del sistema de ciudades.
- Incremento de la capacidad de la red de telecomunicaciones.
- Obtención de un nivel suficiente de abastecimiento de agua a todos los núcleos de población.
- Corrección de los déficits medioambientales referidos a la contaminación de aguas, residuos sólidos, contaminación atmosférica y procesos erosivos.
- Extensión del modelo de atención primaria de salud.
- Dotación de equipamientos de educación secundaria.

El conjunto de inversiones incluidas en el Plan de Desarrollo Regional de España supuso una inversión total de unos ocho billones de pesetas, en poco más de cinco años, de los que aproximadamente el 51% corresponde a los entes territoriales, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales y el restante 49% a la Administración Central del Estado.

“Las líneas estratégicas se centran en aquellos factores que mejoran la competitividad de las regiones y de las empresas, así como en todas aquellas acciones dirigidas a superar algunos desequilibrios –en particular los que afectan a la calidad de vida– y determinados estrangulamientos que provocan graves deseconomías regionales”<sup>329</sup>.

Por lo que respecta a la Comunidad Autónoma de Andalucía, las inversiones realizadas superan los dos billones de pesetas, lo que significa cerca del 30% del total de la inversión regionalizada, lo cual evidencia el tratamiento preferente que el Plan ha dedicado a Andalucía.

Tras la reforma de los Fondos en 1994, los objetivos quedaron de esta manera:

**Objetivo nº 1:** fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas, es decir, las que contarán con un P.I.B. inferior al 75% de la media

<sup>329</sup> SECRETARÍA DE ESTADO DE PRESUPUESTOS Y GASTOS DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *Op. Cit.* Pág. 160.

comunitaria. Con una comprobación más rigurosa de este dato. Intervienen en su financiación el F.E.D.E.R. (Fondo Europeo de Desarrollo Regional), el F.S.E. (Fondo Social Europeo) y el F.E.O.G.A. (Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria).

**Objetivo nº 2:** anteriormente sólo se dedicaba a la reconversión de zonas industriales en declive. Tras la reforma se añade la reconversión de las zonas pesqueras. Con la participación del F.E.D.E.R. y el F.S.E., además del nuevo I.F.O.P. (Instrumento Financiero para la Ordenación Pesquera).

**Objetivo nº 3:** facilitar la inserción de las personas expuestas a la exclusión del mercado laboral, con la financiación del F.S.E.

**Objetivo nº 4:** intenta adaptar a los trabajadores a las nuevas situaciones industriales y a la evolución de los sistemas de producción. Lo financia el F.S.E.

**Objetivo nº 5:** dirigido al desarrollo rural, se subdivide en dos. 5 a) para la adaptación de las estructuras agrarias en el marco de la reforma de la P.A.C., pero también incluye la modernización y reestructuración de la pesca. Financiado por el F.E.O.G.A. y el I.F.O.P. Y el 5 b) para facilitar el desarrollo y ajuste estructural de las zonas rurales. Estas regiones son las que presentan un bajo nivel de desarrollo socioeconómico. Antes de la revisión de 1994 se exigía un elevado índice de empleo agrícola y un bajo nivel de renta agraria. Con la participación de todos los Fondos Estructurales.

“La reforma de los Fondos Estructurales (FEDER, FSE y FEOGA-Orientación) en 1988 significó otro paso adelante en la integración de la cuestión medioambiental dentro de las políticas comunitarias, entre ellas la agraria, y la búsqueda de una mayor cohesión económica y social entre las regiones europeas. Así, por ejemplo, el Reglamento 2.052/1988, relativo a las funciones de los Fondos y a su coordinación interna menciona entre los objetivos del FEOGA-Orientación el de *contribuir al entramado social de las zonas rurales, a la protección del medio ambiente, a la conservación del espacio rural (incluida la de los recursos naturales de la agricultura) y a compensar los efectos que tienen los obstáculos naturales para la agricultura*”<sup>330</sup>.

Tras la incorporación de los nuevos Estados miembros, Austria, Finlandia y Suecia, se añade un nuevo objetivo, el nº 6, destinado a favorecer el desarrollo de las regiones rurales con una densidad poblacional extremadamente baja.

<sup>330</sup> GARRIDO FERNÁNDEZ, F. E.: *La cuestión ambiental en la Agricultura: actores sociales y política agroambiental en España*. Analistas económicos de Andalucía. Málaga. 2000. Págs. 93 y 94.

El Reglamento C.E.E. 2.052/1988, del Consejo de 24 de junio, por el que se establece el marco de funcionamiento de los Fondos Estructurales, se publicó en el D.O.C.E. núm. 185, de 15 de julio de 1988, de la serie L.

“El FEOGA-Orientación está presente en el objetivo nº 1, objetivo nº 5a, objetivo nº 5b y objetivo nº 6. Este último creado a raíz de la incorporación en 1995 de tres nuevos Estados miembros (Austria, Finlandia y Suecia). [...] El objetivo nº 6 acoge a las zonas nórdicas de Suecia y Finlandia caracterizadas por una densidad de población extraordinariamente baja (igual o inferior a nueve habitantes por kilómetro cuadrado). Este objetivo sigue las disposiciones de los Reglamentos de los Fondos estructurales aplicables al objetivo nº 1”<sup>331</sup>.

Por lo que respecta a los principios que rigen el funcionamiento de los Fondos Estructurales, son los siguientes:

- Concentración: lo que significa la necesidad de acumular esfuerzos en las regiones y zonas atrasadas con estrangulamientos económicos.
- Cooperación: aboga por la complementariedad en los procesos de planificación y programación de tal manera que todas las Administraciones Públicas implicadas asuman su cuota de responsabilidad, tanto a nivel comunitario, como local, nacional y regional.
- Programación: aspecto que se trata cuando son necesarias actuaciones con restricciones financieras. Debido a la limitación de recursos existentes, una vez detectado un problema, hay que analizar las posibles soluciones y proponer la más adecuada, evaluando los costes y teniendo en cuenta las disponibilidades financieras en un proceso presupuestario plurianual.
- Adicionalidad: que quiere decir que las aportaciones de los Estados miembros se deben sumar a la financiación comunitaria, en consonancia con el principio de cooperación.

“El principio de Adicionalidad: es consecuencia de la conveniencia de que la ayuda comunitaria sea un complemento del esfuerzo de inversión de los Estados, que, por tanto, deben seguir contribuyendo y compartir tal esfuerzo. Salvo en situaciones especiales, los Estados deben mantener los gastos públicos que dedican a cada objetivo en el mismo nivel, como mínimo, que durante el período anterior a la ayuda”<sup>332</sup>.

En concreto, el Marco de Apoyo Comunitario para el período 1994-1999 se estructuraba en dos apartados primordiales. Por un lado, el Submarco Plurirregio-

<sup>331</sup> FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, A.: “Qué políticas existen y qué ayudas nos ofrecen”. En *El campo y el medioambiente, un futuro en armonía*. Edición coordinada por CADENAS MARÍN, Alfredo. SOPEC Editorial, S. A. Madrid. 1997. Págs. 242 y 245.

<sup>332</sup> CORRAL ANUARBE, P.: *Vademécum de ayudas financieras y subvenciones de la Unión Europea*. Mc Graw Hill. Madrid. 1997. Pág. 13.

nal, gestionado por la Administración Central del Estado, que suponía para Andalucía unas ayudas comunitarias de más de 700.000 millones de pesetas, y por otro lado, el Submarco Regional, del que se encargaba la Junta de Andalucía, con unas ayudas comunitarias de, aproximadamente, 400.000 millones de pesetas.

“Valoración de recursos humanos y los subejos Aeropuertos, Equipos sanitarios y Equipamientos de formación superan el 50% de ejecución. Todos ellos son de cierta consideración financiera. Por su parte, el subeje Autopistas, autovías y carreteras, el de mayor dimensión, con más de una cuarta parte de las inversiones previstas en este submarco, alcanza un grado de ejecución ligeramente superior al promedio regional. Sin embargo, Desarrollo del tejido económico y los subejos Energía y Protección del Medio Ambiente aportan peores resultados: 27,60%, 26,22% y 20,54%, respectivamente”<sup>333</sup>.

Desde la perspectiva de las intervenciones medioambientales, el instrumento principal es el Fondo Europeo de Desarrollo Regional. Dentro del mismo las ayudas se estructuraban en ejes y subejos de desarrollo que se corresponden con diferentes programas de actuación pública de la Administración Central del Estado y de la Junta de Andalucía. Las ayudas F.E.D.E.R., en Andalucía, han supuesto, inversiones por valor de más un billón de pesetas, entre los dos submarcos.

“El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) contribuye a los grandes proyectos de infraestructuras en las regiones más pobres: construcción de autopistas, instalación de sistemas avanzados de telecomunicaciones, redes de distribución, energía y agua, etc. Asimismo, el FEDER participa en la cofinanciación de iniciativas del sector privado mediante el equipamiento de emplazamientos industriales o la prestación de servicios a las PYME”<sup>334</sup>.

El Submarco Plurirregional ha contado, para la aplicación del F.E.D.E.R. con los siguientes Programas Operativos:

- Incentivos Regionales.
- Dotación de Infraestructura científica.
- Subvención Global F.E.D.E.R.-Instituto de Crédito Oficial.

<sup>333</sup> SECRETARÍA DE ESTADO DE PRESUPUESTOS Y GASTOS DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *La Programación Regional y sus Instrumentos. Informe Anual 1996*. Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid. 1997. Págs. 232 y 237.

<sup>334</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Nuestro Futuro Agrario*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 1993. Pág. 32.

- Subvención Global F.E.D.E.R.-Centro de Desarrollo Tecnológico Industrial.
- Local.
- Medio Ambiente Local.

A ello hay que añadir las ayudas que se sumaron al Programa Operativo F.E.D.E.R.-Andalucía y al Programa Operativo Doñana II fase, así como las actuaciones subvencionadas por la sección Orientación del F.E.O.G.A. y el F.S.E.

“La sección ‘Orientación’ del Fondo Europeo de orientación y de Garantía Agraria (FEOGA), ayuda a los agricultores a continuar siendo competitivos y adaptar sus actividades a la evolución de las necesidades del mercado. El FEOGA ‘Orientación’ financia, asimismo, proyectos de protección del medio ambiente en las regiones en que estos proyectos pueden constituir un complemento a las actividades agrarias tradicionales. [...] El Fondo Social Europeo (FSE) apoya programas de formación y de creación de empleo, así como la adquisición de nuevas competencias a través de personas en activo o en paro. El FSE se ocupa especialmente de crear empleos para los jóvenes. Al garantizar el reciclado de personas que trabajan, desempeña un papel cada vez más preventivo que curativo”<sup>335</sup>.

En el Submarco Regional, el F.E.D.E.R. se desarrolló en tres Programas Operativos: Programa Operativo de Andalucía, Subvención Global y Doñana.

Es importante reseñar la modificación que este cúmulo de Programas representa en referencia a los que formaban parte del Marco Comunitario 1989-1993, predecesor del que analizamos, en el que se contemplaban tres Programas Operativos sectoriales (Plan Forestal de Andalucía, Mejora de las Infraestructuras Agrarias, Subvención Global para Andalucía) y seis Programas Operativos territoriales (Almería, Málaga, Bajo Guadalquivir, Jaén-Granada, norte de Huelva y Doñana).

Dentro del Programa Operativo de Andalucía, más de la mitad de las ayudas se han dirigido a las actuaciones relativas a las infraestructuras de transporte y comunicaciones.

“En este eje se establecieron las líneas de intervención de la Administración Regional, por un lado, en materia de infraestructuras de transporte con el objetivo de mejorar la vertebración interna y la accesibilidad interior y exterior, y por otro, en el desarrollo de las telecomunicaciones. Las inversiones asignadas

---

<sup>335</sup> *Ibidem.*

a este eje alcanzaron la cifra de 810,12 millones de euros que se han destinado a múltiples proyectos de cuatro subejos que abarcan los distintos tipos de infraestructuras de comunicación, de transporte y telecomunicaciones”<sup>336</sup>.

El segundo eje de desarrollo con mayor cuantía de ayudas ha sido el de infraestructuras de apoyo a la actividad económica, donde se incluían gran parte de las intervenciones relacionadas con el Medio Ambiente, en materia de agua, energía, investigación y desarrollo, sanidad y un programa específico de protección y mejora del Medio Ambiente. Por su parte, el Programa Operativo de Doñana fase II, que ya había comenzado con el anterior Marco de Apoyo Comunitario, ha continuado desarrollándose con financiación F.E.D.E.R. más la ayuda extraordinaria, aprobada por el Consejo de Edimburgo de 1992<sup>337</sup>.

El Fondo de Garantía y Orientación Agrícola, en su sección Orientación, también contiene una destacada importancia en la financiación de actuaciones de carácter ambiental. Así, su inversión ha superado los 150.000 millones de pesetas. Dentro del Submarco Regional ha brillado con luz propia el Programa Operativo Agricultura y Desarrollo Rural de la Junta de Andalucía, con una inversión, que aproximadamente, se ha llevado la mitad del total. “El Programa Operativo Agricultura y Desarrollo Rural de Andalucía persigue fomentar el desarrollo sostenido del medio rural, facilitando la reestructuración y la mejora de la producción agraria, así como la conservación, mejora y rehabilitación del entorno natural, en Andalucía”<sup>338</sup>.

En éste se han incluido, además de los programas de diversificación y mejora de la actividad agraria, los programas de mejora del hábitat rural y el de protección y

<sup>336</sup> DIRECCIÓN GENERAL DE FONDOS EUROPEOS DE LA CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *Programa Operativo de Andalucía 1994-1999: Submarco Regional*. Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía. Sevilla. 2000. Pág. 49.

<sup>337</sup> El 11 y 12 de diciembre de 1992, el Consejo Europeo se reunió en Edimburgo donde se le ofreció a Dinamarca la posibilidad de celebrar un segundo referéndum para la ratificación del Tratado de la Unión Europea. Asimismo, se acuerda iniciar las negociaciones para la adhesión de Austria, Suecia y Finlandia el 1 de enero de 1993.

<sup>338</sup> DIRECCIÓN GENERAL DE FONDOS EUROPEOS DE LA CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *FEOGA Orientación. Programa Operativo Agricultura y Desarrollo Rural 1994-1999*. Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía. Sevilla. 2001. Pág. 15.

“Los principales objetivos de este Programa son los siguientes:

- Fijar la población en el medio rural, así como mejorar su nivel de renta y condiciones de vida y trabajo.
- Conservar y recuperar la calidad medioambiental, manteniendo su biodiversidad y rentabilizando al mismo tiempo los recursos naturales actualmente ociosos.
- Racionalizar la producción agraria a fin de incrementar su calidad y competitividad en los distintos mercados”.

*Ibidem*.

conservación de los recursos naturales, con una clara vocación medioambiental. Este conjunto de herramientas al servicio del Medio Ambiente, en relación con programas de un carácter más marcadamente agrícola ha contribuido a revitalizar el mundo rural, a través de la inyección económica que ha supuesto la puesta en marcha de muchas actividades en comarcas que tenían un declive poblacional importante y cuyo medio de vida ha estado, prácticamente basado en las ayudas recibidas durante este tiempo. El interrogante que se plantea ahora es si la ayuda podrá seguir llegando en los niveles anteriores o si por múltiples causas, entre las que no es la menos importante la ampliación comunitaria, va a producirse un descenso en esas cantidades. Y en ese caso, ¿qué va suceder con los pueblos y aldeas del medio rural?

En el Submarco Plurirregional sobresale el Programa de Desarrollo de Zonas Rurales, cofinanciado, tanto por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional como por el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, en su sección Orientación<sup>339</sup>.

El Fondo Social Europeo, otro de los Fondos Estructurales, ha contribuido con el Programa Operativo de Valorización de Recursos Humanos.

En lo que se refiere a las iniciativas comunitarias, hay que decir que además de las ayudas incluidas en el Marco de Apoyo, la Unión Europea desarrolla una serie de instrumentos propios, a los que se da ese nombre. Para este período, su programación ha coincidido temporalmente con el Marco 1994-1999, de los que por su incidencia ambiental y por su trascendencia para Andalucía, cabe mencionar los siguientes:

- Interreg II, que unifica dos instrumentos anteriormente existentes, referidos a actuaciones en zonas fronterizas y a creación de redes energéticas entre países de la Unión. De este modo, se ha mantenido el programa de actuación en las comarcas rayanas entre Andalucía y Portugal, en la que se han incluido varios proyectos medioambientales, y una nueva zona limítrofe entre Europa y el Norte de África, para las que, en Andalucía, han sido elegibles proyectos de las provincias de Cádiz y Málaga.

---

<sup>339</sup> El Programa de Desarrollo de Zonas Rurales, dentro del Submarco Plurirregional contó con una dotación de 226.749.000 Ecus para el período de programación 1994-1999, según datos de la Dirección General de Análisis y Programación Presupuestaria del Ministerio de Economía y Hacienda. Para profundizar sobre esta cuestión se puede, por ejemplo, consultar el libro de la SECRETARÍA DE ESTADO DE PRESUPUESTOS Y GASTOS DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *La Programación Regional y sus Instrumentos. Informe Anual 1996*. Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid. 1997.



- Leader II, que continúa la programación anterior, destinado a promocionar el desarrollo rural, en el que se incluyen varias comarcas andaluzas, también de la provincia de Huelva, coincidentes, algunas de ellas, con Parques Naturales.

“El objetivo principal de la iniciativa Leader II consistirá en fomentar los centros de innovación a cargo de agentes locales, tanto del sector público como del privado. Las medidas subvencionables pueden clasificarse en tres apartados: adquisición de competencias, programas de innovación rural y actividades de cooperación transnacional”<sup>340</sup>.

- Urban, iniciativa creada para atender los problemas de deterioro socioeconómico y urbano en las ciudades que sobrepasan los 100.000 habitantes, incluyendo acciones referidas a la mejora medioambiental de zonas urbanas degradadas.

En el año 1994 se aprobó el Reglamento del Fondo de Cohesión, Reglamento C.E. 1.164/1994, del Consejo de 16 de mayo<sup>341</sup>, instrumento de la Unión Europea para los países menos desarrollados, en concreto, Grecia, España, Irlanda y Portugal, dirigido a fortalecer la cohesión social y económica en Europa, y que ya comenzó a funcionar de manera provisional en 1993, mediante el Reglamento C.E.E. 792/1993, del Consejo de 30 de marzo<sup>342</sup>.

Con la aprobación del Reglamento del Fondo de Cohesión, los proyectos financiables se estructuran en dos grandes apartados, que son el de Medio Ambiente y el de redes europeas de transporte. El montante global del Fondo de Cohesión ascendió a más de 15.000 millones de ecus para el período comprendido entre 1993 y 1999, de los que a España han correspondido más de la mitad gestionados, desde la Administración Central del Estado.

En estos años se han aprobado varios proyectos, relacionados con el Medio Ambiente de Andalucía. Las principales áreas de actuación fueron las de abastecimiento de aguas, control de calidad de los recursos hídricos, implantación del Sistema Automático de Información Hidrológica en el Guadalquivir, control de erosión en las cuencas del Guadalquivir y Sur, ordenación de cauces fluviales, y

<sup>340</sup> COMISIÓN EUROPEA: *La Situación de la Agricultura en la Unión Europea. Informe de 1994*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 1995. Pág. 117.

<sup>341</sup> El Reglamento C.E. 1.164/1994, del Consejo de 16 de mayo, por el que se crea el Fondo de Cohesión fue publicado en el D.O.C.E. núm. 130, de 25 de mayo, de la serie L.

<sup>342</sup> El Reglamento C.E.E. 792/1993, del Consejo de 30 de marzo, por el que se establece un instrumento financiero de cohesión se publicó en el D.O.C.E. núm. 79, de 1 de abril, de la serie L.

regeneración de playas. Asimismo, en el campo de control de la contaminación industrial, se financiaron proyectos acogidos al Programa Industrial Tecnológico Medioambiental, en tanto que, en el área de conservación de la naturaleza se incluyeron algunos relacionados con el Parque Nacional de Doñana<sup>343</sup>. También han sido numerosas las actuaciones cofinanciadas en el sector de transportes.

En 1994 se alcanzó un acuerdo entre la Administración Central del Estado y las de las Comunidades Autónomas, para que éstas pudieran presentar proyectos propios al Fondo de Cohesión. En este sentido, la financiación se repartió a partes iguales, un 40% para cada una, entre las Administraciones Públicas regional y estatal, correspondiéndole un 20% a la local, en materia de Medio Ambiente. Los proyectos de actuación que podían presentar las Comunidades Autónomas se agrupaban en tres líneas preferentes:

- Reforestación. En el marco del Programa de Protección de la Cubierta Vegetal del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, dotado con 15.000 millones de pesetas.
- Residuos. En el marco del Plan Nacional de Residuos Peligrosos del Ministerio de Medio Ambiente, dotado con 9.000 millones de pesetas, a lo que se deben sumar otros 1.400 de los presupuestos nacionales.
- Depuración y Saneamiento. Dentro del Plan de Depuración de Aguas Residuales, del mismo Departamento, financiado con 5.000 millones de pesetas del Fondo de Cohesión, a los que se debe añadir una consignación presupuestaria de 18.000 millones, por parte del Estado español.

Los proyectos presentados por la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía respondían a cuatro áreas, fundamentalmente, lucha contra la erosión<sup>344</sup>, regeneración de la cubierta vegetal<sup>345</sup>, recuperación de suelos contaminados e infraestructura para el tratamiento de residuos especiales. A ello se suman

---

<sup>343</sup> “El Plan de Desarrollo Sostenible de Doñana 1993-2000, se sustenta en dos objetivos generales que son, la Conservación del Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible del Entorno de Doñana, incidiendo prioritariamente en el déficit y retraso que presenta esta zona en infraestructuras básicas-viarias y gestión integral del agua”.

CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: “Plan de Desarrollo Sostenible del Entorno de Doñana”. Documento de Trabajo. Pág. 9.

<sup>344</sup> Según datos obtenidos de la Dirección General de Análisis y Programación Presupuestaria del Ministerio de Economía y Hacienda, el programa de lucha contra la erosión presentado por Andalucía al Fondo de Cohesión obtuvo una ayuda de 2.759,1 millones de pesetas en el año 1996, siendo el coste elegible de 3.246 millones de pesetas.

<sup>345</sup> En el conjunto del Estado español, las ayudas cofinanciadas por el Fondo de Cohesión, para labores complementarias de lucha contra la erosión, alcanzaron la cifra de 14.673,7 millones de pesetas, mientras el coste elegible (el total de la inversión efectuada con ayudas) fue de 17.263,2 millones de pesetas.

los presentados por la Consejería de Obras Públicas y Transportes en materia de depuración de aguas y saneamiento.

En el Marco Comunitario de Apoyo 1994-1999 se aprobó, mediante Decisión de la Comisión de 28 de septiembre de 1995<sup>346</sup>, la concesión de una ayuda del F.E.D.E.R. para una Subvención Global para la región andaluza, con destino a las intervenciones estructurales en las regiones objetivo nº 1. Se fijó un importe de 49.742 millones de pesetas, lo que ha generado una inversión superior a los 300.000 millones de pesetas. El organismo intermediario designado por el Estado español para la gestión de la Subvención fue el Instituto de Fomento de Andalucía. Las modalidades de ayuda han consistido, en general, en la concesión de préstamos, además de la de subvenciones, tanto a la inversión como para la subsidiación de intereses, así como participaciones en el capital de las empresas. Los beneficiarios han sido, en su totalidad, pequeñas y medianas empresas de la Comunidad Autónoma.

También en este Marco Comunitario, en el Submarco Plurirregional, y con aportaciones del F.E.D.E.R., se ha aprobado el Programa Operativo de Medio Ambiente Local<sup>347</sup>, con un gasto elegible de 828.592.000 Ecus, equivalente a unos 132.574.720 millones de pesetas. Este Programa, con un ámbito de actuación restringido a los municipios con una población superior a los 50.000 habitantes, ha tenido como objetivos generales atender la demanda medioambiental de las Corporaciones Locales, o asimilados, que se ubicaran en las regiones objetivo nº 1, e intensificar los esfuerzos de la Administración Central del Estado en esta materia, con la finalidad de lograr un crecimiento equilibrado. En líneas generales, se trabajó en estas áreas: 1) lucha contra el avance de la desertificación; 2) calidad de las aguas; 3) gestión de los residuos y; 4) calidad del Medio Ambiente urbano. En estas áreas se han subvencionado actuaciones de saneamiento y depuración de aguas, residuos sólidos urbanos, vehículos móviles, recuperación de espacios naturales degradados, mejora del Medio Ambiente urbano, parques o autobuses a gas, por ejemplo.

De igual manera, dentro del Marco Comunitario, se puede mencionar, el Programa Operativo Local, destinado a las regiones objetivo nº 1, como Andalucía, con una aportación comunitaria de 96.346 millones de ecus, como instrumento de planifica-

---

<sup>346</sup> Decisión de la Comisión C (95) 2.273/1995, de 28 de septiembre de 1995, cuyo Convenio de aplicación se firmó el 18 de enero de 1996.

<sup>347</sup> "Dentro de este submarco se cofinancian las actuaciones de la Administración Central, Empresas Públicas y Corporaciones Locales. Para el conjunto de las mismas, el grado de ejecución es del 32,41%. En 1996 se han realizado inversiones por un valor de 2.000,21 millones de ecus. Como la inversión programada para este año asciende a 2.581,68 millones de ecus, el grado de ejecución alcanza el 70,15%".

SECRETARÍA DE ESTADO DE PRESUPUESTOS Y GASTOS DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *La Programación Regional y sus Instrumentos. Informe Anual 1996*. Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid. 1997. Pág. 232.

ción cuya finalidad consistía en conseguir la integración de las inversiones en materia de equipamiento local, en los municipios de menos de 50.000 habitantes, con la colaboración de las Diputaciones Provinciales, con la Política de Desarrollo Regional comunitaria, mediante su acceso a los Fondos Estructurales. Este objetivo responde a una visión integradora de las políticas españolas y comunitarias de desarrollo regional, de forma que se configure una pieza esencial en el engranaje puesto en marcha por los poderes públicos para fomentar el despegue económico de las regiones más atrasadas. Se han subvencionado inversiones de diferente tipo como carreteras, telecomunicaciones, desarrollo local, zonas industriales y artesanales o agua y Medio Ambiente. El aspecto de las comunicaciones entre las comarcas rurales, normalmente menos desarrolladas y las zonas urbanas más avanzadas es esencial en una doble dirección. Por un lado, como vía de penetración de las modernas tecnologías que colaboren en el avance de las primeras, y por otro, sirviendo de salida a las producciones del campo. Acercando el influjo de los centros urbanos es más probable que se contagien los efectos beneficiosos de unos núcleos que están más atentos a los cambios que innovan en los tejidos sociales y en las estructuras productivas.

“Si por una parte los grandes centros urbanos e industriales comprimen la superficie a cultivar, por otra se demuestra que la modernización agrícola depende del tipo de relación existente entre el sistema agrario y los centros urbano-industriales de innovación tecnológica, siendo más probable y posible la modernización agraria cuanto mayor sea la influencia y desarrollo de los centros innovadores”<sup>348</sup>.

#### 4.4. Evolución de la preocupación por el Medio Ambiente en la Unión Europea. Una Política autónoma.

El Marco Comunitario de Apoyo 1989-1993 es el inmediatamente anterior a la puesta en marcha del Programa de Medidas Agroambientales, y el primero de aplicación íntegra, en cuanto al período temporal, a España<sup>349</sup>, lo que supone que es la base para la adecuación de los niveles socioeconómicos de las regiones españolas al resto de la Comunidad. Por otra parte, al término de su desarrollo

<sup>348</sup> GONZÁLEZ DELGADO, J.: *El cambio tecnológico en la Agricultura: Teoría y aplicaciones al caso de España y Andalucía*. Instituto Nacional de Desarrollo Regional. Universidad de Sevilla. Sevilla. 1988. Pág. 56.

<sup>349</sup> “El programa comunitario para 1989-1993 de investigación sobre la competitividad de la agricultura y la gestión de los recursos agrarios (CAMAR) concluyó en 1994. Los ochenta proyectos de investigación y desarrollo tecnológico alcanzaron por lo general sus objetivos, sobre todo en lo que respecta a la adaptación a las condiciones de mercado, la consolidación de las estructuras agrarias, el mantenimiento de la renta, la conservación de los recursos naturales y el paisaje rural y el desarrollo de servicios de información agraria”.

COMISIÓN EUROPEA: *La Situación de la Agricultura en la Unión Europea. Informe de 1994*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 1995. Pág. 119.

nos encontramos la situación del país en la que tiene lugar la implementación del siguiente Marco Comunitario 1994-1999, y entre ambos, la puesta en marcha del Programa de Medidas Agroambientales, como una de las piezas en las que se fundamenta la reforma de la Política Agraria Comunitaria.

Las inversiones previstas en el primer Marco Comunitario de Apoyo deben ser consideradas diferenciando los distintos tipos de Fondos y los objetivos a los que responden. En general, las áreas de intervención del Plan que se relacionan con los recursos naturales y el Medio Ambiente, se refieren especialmente a las medidas relativas a obras hidráulicas, energía, infraestructuras agrarias y rurales, turismo, desarrollo tecnológico y mejora de las explotaciones agrarias y pesqueras. Interesa, sin embargo, centrar el análisis en las intervenciones concretas planteadas en aspectos tales como la erosión y otros deterioros medioambientales, provocados por la agricultura convencional, y los espacios forestales y agrícolas.

“En el sector del *desarrollo rural*, casi todos los programas de la primera fase de la reforma de los fondos estructurales llegaron a su término. [...] Las iniciativas correspondientes al objetivo nº 5b abarcarán durante el período 1994-1999 una población superior en un 72% a la beneficiaria durante el período 1989-1993. [...] En España, las opciones escogidas para la contribución de la sección de Orientación del FEOGA consisten sobre todo en medidas del objetivo nº 5a, medidas de promoción de la agricultura, y el desarrollo rural a través de la mejora de las infraestructuras rurales, de mantenimiento del medio ambiente, de fomento de la silvicultura y de diversificación y valorización de los productos agrícolas”<sup>350</sup>.

Un aspecto fundamental de las actuaciones en materia de Medio Ambiente son las derivadas de la necesaria adaptación de España a las determinaciones emanadas de la normativa medioambiental comunitaria, lo que conlleva la necesidad de alcanzar unos determinados niveles de calidad ambiental, para lo cual se procede a redactar y ejecutar, en colaboración con las Comunidades Autónomas y entes locales, los siguientes planes sectoriales:

- Plan Nacional de Residuos Industriales.
- Plan de Incineración de Residuos Sólidos Urbanos.
- Plan de Coordinación para la Gestión de los Residuos Sólidos Urbanos.
- Planes de Saneamiento Integral de zonas industriales.
- Plan de modernización de la Red de Control de la Contaminación Atmosférica.

---

<sup>350</sup> *Ibid.* Págs. 11 y 113.

Por otra parte, se llevan a cabo, durante su vigencia, una serie de planes para resolver problemas específicos como los causados por los alpechines, los purines, las papeleras y los metales pesados y otros de menor interés para nuestro estudio.

Además, todos estos planes han colaborado al incremento del gasto público en Medio Ambiente, en los últimos años. A nivel regional, los presupuestos de la Agencia de Medio Ambiente, primero y después de la Consejería del mismo ramo, han crecido año tras año, en la década de los noventa, aumentando su participación en el presupuesto total de la Junta de Andalucía. En los primeros cinco años, el presupuesto de Medio Ambiente se cuadruplicó.

“El desglose por programas del presupuesto de la Agencia de Medio Ambiente en los últimos años permite observar cómo crecen casi todas las líneas de intervención, pero especialmente aquellas destinadas al reforzamiento de la propia estructura administrativa (Dirección y servicios generales) y a la superación de los déficits medioambientales, lo que se materializa en la práctica en medidas como los planes de descontaminación de Huelva y de las Bahías de Cádiz y Algeciras”<sup>351</sup>.

Por otro lado, la Política Medioambiental se ha consolidado en el seno de la Unión Europea. Uno de los aspectos que ha ido cobrando, cada vez, mayor relevancia en el proceso de cohesión europea ha sido la progresiva armonización de la legislación y normativa sobre Medio Ambiente de los diferentes países. En este sentido, se han consolidado líneas que durante los años anteriores habían estado persiguiendo la plena incorporación de los objetivos ambientales entre los pilares básicos de la Política Agraria Comunitaria. Un hito importante de este proceso fue el acuerdo de aprobación a finales de 1991 del Fondo Comunitario LIFE<sup>352</sup>, específico para el Medio Ambiente, que viene a dar mayor coherencia a la dispersión de las inversiones en materia ambiental.

Más concretamente en la Política Agrícola, se pueden citar algunas cuestiones de evidente interés ambiental como las medidas para el abandono de tierras y diversos cultivos, herbáceos, viñedo, las ayudas a zonas desfavorecidas de montaña, el

---

<sup>351</sup> Citado por el Informe sobre Medio Ambiente de Andalucía, en 1990, elaborado por iniciativa de la Agencia de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía. Y en el Informe sobre Medio Ambiente en Andalucía, del año 1992 se afirma lo siguiente:

“El presupuesto de la Agencia del Medio Ambiente de la Junta de Andalucía ha tenido una evolución contradictoria desde la asunción de competencias, que en los últimos años se torna claramente positiva. En términos absolutos desde 1985 a 1991 ha crecido desde 2,8 a 13,4 miles de millones de pesetas”.

<sup>352</sup> Reglamento C.E.E. 1.973/1992, del Consejo de 21 de mayo, por el que se crea un instrumento financiero para el Medio Ambiente (LIFE). Publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas núm. 206, de 22 de julio de 1992, de la serie L.

Programa de Medidas Agroambientales y las iniciativas de desarrollo rural de los Programas Leader<sup>353</sup>, y posteriormente Proder. Algunas de estas medidas no han dado los resultados esperados como las subvenciones de abandono de tierras, las cuales aparte de suscitar una picaresca defraudatoria ha propiciado que se degraden ciertas zonas, al dejar de ser practicados los cuidados culturales necesarios para su colaboración en la protección del entorno.

Por otro lado, la presencia de aspectos medioambientales en la normativa del sector agrario ha aumentado considerablemente a nivel nacional, como el caso de la regulación de la contaminación de las almazaras olivareras, de los fertilizantes y fitosanitarios, así como en temas de pesca y acuicultura. También se aprobó, a principios de los años noventa, el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de Doñana.

“La Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres (BOE núm. 74, de 28 de marzo), dedica el artículo 19 a la regulación de los Planes Rectores de Uso y Gestión, disponiendo que su objeto es la fijación de las normas generales de uso y gestión del Parque, que serán periódicamente revisados y que vinculan a los planes urbanísticos, sobre cuyas determinaciones prevalecerán en caso de incompatibilidad”<sup>354</sup>.

<sup>353</sup> “En 1991, la Comunidad emprendió una nueva iniciativa dirigida específicamente a las comunidades rurales. Su nombre es Leader, un plan de autoayuda para regiones aisladas o comunidades rurales de entre 5.000 y 100.000 personas. Leader financia proyectos desarrollados por asociaciones locales y otros grupos tendentes a diversificar la economía de las zonas rurales, promover la asistencia técnica y prestar asesoría y apoyo a los proyectos de diversificación. Estos elementos del programa de desarrollo rural de la Comunidad fueron los precursores de las medidas complementarias de ayuda a los agricultores contenidas en el paquete de reformas de 1992”.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Nuestro Futuro Agrario*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 1993. Pág. 20.

<sup>354</sup> El Decreto 48/2004, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de Doñana se publicó en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía núm. 44, del 4 de marzo de 2004; y después de hacer referencia a que “la Ley 91/1978, de 28 de diciembre, del Parque Nacional de Doñana (BOE núm. 11, de 12 de enero de 1979), estableció un régimen jurídico especial para el citado espacio orientado a la protección de la integridad de la gea, fauna, flora, aguas y atmósfera y, en definitiva, del conjunto de ecosistemas del Parque Nacional de Doñana, así como de sus valores histórico-artísticos. El artículo 4 de dicha Ley recogió la obligatoriedad de elaborar un Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de Doñana. En cumplimiento de este mandato legal, se elaboró un Plan Rector de Uso y Gestión para el Parque Nacional de Doñana, que fue aprobado por el Real Decreto 2421/1984, de 12 de diciembre (BOE núm. 35, de 9 de febrero de 1985)”, prosigue “El segundo Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de Doñana se aprobó durante la vigencia de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, mediante el Real Decreto 1772/1991, de 16 de diciembre (Boletines Oficiales del Estado núm. 301 y 302, de 17 y 18 de diciembre), que fue prorrogado por Orden de 29 de febrero de 1996 (BOE núm. 54, de 2 de marzo). El presente Plan Rector de Uso y Gestión es el primero que se aprueba por una Comunidad Autónoma tras la aprobación del Plan Director de la Red de Parques Nacionales por Real Decreto 1803/1999, de 26 de noviembre (BOE núm. 297, de 13 de diciembre), ajustándose su contenido a las directrices comunes de gestión y planificación definidas en el mismo. La finalidad del Plan es contribuir al desarrollo sostenible de la Comarca de Doñana, mediante la regulación de los aprovechamientos tradicionales compatibles con la conservación de los valores naturales del Parque Nacional”.



Debe mencionarse, asimismo, el impulso dado desde las instancias públicas al sector de la agricultura ecológica, con el Reglamento C.E.E. 2.078/1992, del Consejo de 30 de junio, sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural<sup>355</sup>. Así como con una denominación de origen específica para sus productos, un registro de explotaciones y la creación del Comité Andaluz de Agricultura Ecológica.

También hay que mencionar, por su repercusión medioambiental el Reglamento C.E.E. 2.080/1992, del Consejo de 30 de junio, por el que se establece un régimen comunitario de ayudas a las medidas forestales en la agricultura<sup>356</sup>.

Como se observa, la importancia y el peso que actualmente da la Unión Europea a los temas del Medio Ambiente son grandes. De hecho, este dato se refleja en que cerca de una tercera parte de los actos normativos comunitarios se refieren a esta materia. Sin embargo, esto no ha sido siempre así. En el Tratado constitutivo de la Comunidad no existe mención alguna a la protección del Medio Ambiente. En ese momento, se percibía como fuente inagotable de recursos y la preocupación fundamental tras la Segunda Guerra Mundial, era la necesidad de recuperación económica y desarrollo tecnológico. Las primeras reflexiones en 1971, que plantean la posibilidad de regular aspectos ambientales, surgen por la necesidad de controlar y armonizar las condiciones de competencia económica y es en 1972, cuando la Comisión envía al Consejo la primera comunicación sobre un programa comunitario de protección del Medio Ambiente, celebrándose en ese mismo año la I Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente, preparada por la Organización de las Naciones Unidas.

Desde que en 1973, con la aprobación del primer Programa de acción en materia de Medio Ambiente, se inicia el proceso hacia la promulgación de una legislación comunitaria en este ámbito, se ha recorrido un largo camino, uno de cuyos hitos más importantes lo constituyó la aceptación del Acta Única Europea en 1986, momento en que aparece por primera vez una mención específica al Medio Ambiente en los Tratados constituyentes, concretamente en el Título VII. Esto permite un desarrollo normativo directo aunque, su ausencia hasta entonces, no ha impedido a la Comunidad legislar sobre el tema apoyándose en la interpretación amplia de algunos artículos del Tratado.

---

<sup>355</sup> D.O.C.E. de 30 de julio de 1992, núm. 215, de la serie L.

<sup>356</sup> D.O.C.E. de 30 de julio de 1992, núm. 215, de la serie L.

Las disposiciones normativas, adoptadas principalmente por el Consejo y la Comisión, configuran el Ordenamiento Jurídico Comunitario, formado por el Derecho Originario (Tratados constitutivos) y el Derecho Derivado (Disposiciones emanadas de las instituciones comunitarias) en el que destacan los Reglamentos, las Directivas y las Decisiones. Estas disposiciones tendrán aplicación preferente a cualquier norma dictada por las instancias públicas nacionales; unas directamente y en todos sus términos, como es el caso de los Reglamentos y las Decisiones, leyes en sentido formal, sin necesidad de que intervengan las autoridades nacionales para incorporarlas al ordenamiento interno; y otras, las Directivas, que son más asimilables a la figura de la ley marco, son obligatorias en cuanto al resultado a obtener, pero en las que los gobiernos de los Estados miembros pueden adoptar la forma y los medios más adecuados a sus características para conseguirlo, emitiendo o modificando la normativa nacional. Este es el instrumento idóneo para permitir que las legislaciones vayan aproximándose entre sí, de ahí que sea el normalmente empleado en el campo medioambiental. De esta forma, las diferentes normas emanadas de la Comunidad en materia de Medio Ambiente, van teniendo una creciente repercusión en el Ordenamiento Jurídico nacional y autonómico. Hoy son numerosísimas las Directivas de armonización, que han ido incorporándose al ordenamiento interno.

La normativa comunitaria sobre Medio Ambiente se dirige, principalmente, a temas de impacto y riesgo ambiental, protección de la atmósfera, calidad de aguas y regulación de vertidos, conservación de la naturaleza, gestión de residuos, control de ruidos y cooperación internacional. La normativa sobre cooperación internacional junto al control de riesgos industriales y sustancias químicas, es la más numerosa<sup>357</sup>. Son, por consiguiente, muchos los actos jurídicos dictados en esta materia, siendo la Directiva la de mayor utilización, por su mejor adecuación al apartado de protección del Medio Ambiente. Sin embargo, la tarea no se agota con la aprobación por parte del Consejo de la normativa reguladora; es imprescindible, para una efectiva política comunitaria en la materia, su aplicación. En los Informes del Parlamento Europeo sobre el control de la utilización del Derecho Comunitario, el número de infracciones relativas a la efectividad de las normas sobre Medio Ambiente sigue siendo preocupante.

La Directiva que más ha destacado en la materia ha sido la relativa a la obligatoriedad de realizar la Evaluación de Impacto Ambiental previo a las obras, pro-

---

<sup>357</sup> Las disposiciones normativas relativas al Medio Ambiente apenas alcanzaron el número de cuatro en el año 1975, siendo dos de ellas de carácter protector y la primera más general, la Resolución del Consejo de 3 de marzo de 1975, sobre la Energía y el Medio Ambiente (D.O.C.E. núm. 168, de la serie C, de 25 de junio de 1975). Sin embargo, 11 años más tarde casi se duplica el número de normas referentes al Medio Ambiente, advirtiéndose, además, un enfoque más previsor, como lo demuestra la Decisión 86/234/C.E.E. del Consejo de 10 de junio de 1986, por la que se adoptan Programas Plurianuales de Investigación y Desarrollo en el ámbito del Medio Ambiente (1986-1990) (D.O.C.E. núm. 159, de la serie L, de 14 de junio de 1986).

yectos de actuación y actividades con posibilidad de tener una repercusión en el medio natural, con el objetivo de llevar a cabo una identificación y valoración lo más imparcial posible de dichos impactos, para establecer las medidas de control y correctoras pertinentes para evitarlos o, al menos, reducirlos hasta niveles tolerables para el Medio Ambiente. Su antecedente inmediato lo podemos encontrar en la conocida como “National Environmental Policy Act” de 1969, mediante la que Estados Unidos promulga su Ley de Medio Ambiente, que recoge la conveniencia de realizar Evaluaciones de Impacto Ambiental. En cuanto al desarrollo normativo de la Directiva comunitaria empieza con la propuesta de 16 de junio de 1980, de la Comisión al Consejo, que culmina con la aprobación de la Directiva 337/1985, de 27 de junio<sup>358</sup>, que evalúa las incidencias de los proyectos públicos y privados sobre el Medio Ambiente, regularizándose de este modo el Derecho Comunitario. La Directiva 11/1997, de 3 de marzo<sup>359</sup>, modifica parcialmente la anterior.

Por lo que respecta a la normativa estatal, las Evaluaciones de Impacto Ambiental fueron reguladas en el territorio español por el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio<sup>360</sup>, en el cual se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva de la Comunidad Europea. En la Comunidad Autónoma de Andalucía también se dispuso una legislación al respecto mediante la aprobación de la Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental<sup>361</sup> y varios Decretos del que citaremos el primero, por su importancia en la regulación de la materia propiamente dicha. Es el Decreto 292/1995, de 12 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental de la Comunidad Autónoma de Andalucía<sup>362</sup>. En otras Comunidades Autónomas también han ido apareciendo disposiciones relativas a la necesidad de efectuar Evaluaciones de Impacto Ambiental a distintos tipos de proyectos.

Destaca, asimismo, por las fuertes inversiones que ha supuesto para las Administraciones Públicas, en general, la Directiva aprobada en mayo de 1991, sobre tratamiento de aguas residuales urbanas<sup>363</sup>, que obliga a los Estados miembros a aumentar las actuaciones en materia de depuración de aguas, fundamentalmente, hasta el año 2000. De este modo, se fijaban fechas límite para que los núcleos urbanos dispusieran de sistemas de depuración de aguas residuales. La primera,

<sup>358</sup> Diario Oficial de las Comunidades Europeas núm. 175, de 5 de julio de 1985, de la serie L.

<sup>359</sup> D.O.C.E. núm. 73, de 14 de marzo de 1997, de la serie L.

<sup>360</sup> Boletín Oficial del Estado núm. 155, de 30 de junio de 1986.

<sup>361</sup> Boletín Oficial de la Junta de Andalucía núm. 79, de 31 de mayo de 1994.

<sup>362</sup> BOJA núm. 166, de 28 de diciembre de 1995.

<sup>363</sup> D.O.C.E. núm. 135, de 30 de mayo de 1991, de la serie L.

el 31 de diciembre de 2000, para los de más de 15.000 habitantes, y el 31 de diciembre de 2005 para los comprendidos entre los 2.000 y los 15.000 habitantes. Así como para las aguas residuales industriales biodegradables procedentes de sectores industriales relacionados con la alimentación, básicamente, se fijaba el 31 de diciembre de 2000 para su depuración anterior al vertido. Estas actuaciones conllevan una inversión muy importante, que la Secretaría de Estado para las Políticas del Agua y el Medio Ambiente, estimó en 1.300.000 millones de pesetas, en un Informe elaborado en 1991, sobre la aplicación de la mencionada Directiva.

También son reseñables las disposiciones referentes a la limitación de uso de las sustancias que agotan la capa de ozono, donde se establece un calendario paulatino para sustituir su utilización por productos inocuos. Son, asimismo, destacables la aprobación, ya reseñada, del Reglamento por el que se crea el instrumento financiero LIFE<sup>364</sup>; la Directiva relativa a la protección de los hábitats naturales para la creación de una red europea de zonas clasificadas como de protección especial NATURA 2000<sup>365</sup>, en las que se evitará la contaminación o cualquier forma de perturbación de la flora y la fauna; o la aprobación del Reglamento<sup>366</sup> que regula el sistema comunitario para la concesión de la etiqueta ecológica, con objeto de promocionar los productos que menos perjudican, por su proceso de elaboración, al Medio Ambiente, y más saludables para los consumidores, además de suministrarles una mejor información.

En la mayoría de los casos, el cumplimiento de la normativa medioambiental comunitaria supone una carga económica y financiera importante para las instituciones públicas o las empresas, como el de la Directiva sobre aguas residuales. Aunque la Comunidad ha intentado prestar una asistencia financiera a través de programas de Medio Ambiente, programas de I+D y energía, Fondos Estructurales, etcétera; no siempre han sido adecuados a las grandes necesidades planteadas, sobre todo en regiones como la andaluza, donde la situación de partida era una de las más desfavorecidas de la Unión. Afortunadamente, en la cumbre comunitaria de Maastricht se alumbró un nuevo texto para el funcionamiento de la Unión Europea, poniendo el énfasis en la cohesión, como uno de los pilares de la construcción comunitaria. El Fondo de Cohesión nació en 1993, dirigido a los Estados miembros en peor situación socioeconómica, Grecia, Irlanda, Portugal y España,

---

<sup>364</sup> D.O.C.E. núm. 206, de 22 de julio de 1992, de la serie L.

<sup>365</sup> D.O.C.E. núm. 206, de 22 de julio de 1992, de la serie L.

<sup>366</sup> El Reglamento C.E.E. 2.092/1991, del Consejo de 24 de junio, sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios, se publicó en el D.O.C.E. núm. 198, de 22 de julio de 1991, de la serie L.

para financiar proyectos, fundamentalmente, de Medio Ambiente y en el sector de redes de transporte transeuropeas, como ya ha sido mencionado.

Finalmente, es interesante reseñar que uno de los aspectos mejor valorados de la Política Medioambiental de la Unión Europea es su efecto sobre el empleo<sup>367</sup>. Esta Política, ya se haya impulsado desde los Fondos Estructurales, o a través de programas específicos medioambientales, o incluso mediante las iniciativas comunitarias, ha superado las expectativas de creación de puestos de trabajo, que se habían cifrado en torno a los 150.000 empleos nuevos, en el territorio de la Unión, de los que en más de 100.000 se han beneficiado las regiones objetivo nº 1, puesto que el esfuerzo inversor en ellas ha sido claramente más elevado.

#### 4.4.1. Programas sobre Medio Ambiente de la Unión Europea.

En mayo de 1992 la Comisión de las Comunidades Europeas puso en marcha el Programa Comunitario de política y actuación en materia de Medio Ambiente y desarrollo sostenible<sup>368</sup>. La perspectiva temporal del Programa se prolongaba hasta el año 2000, si bien se contemplaba una fecha intermedia, 1995, en la que debería procederse a su evaluación y revisión de acuerdo con los resultados obtenidos. Este programa, el quinto desde 1973, se enuncia explícitamente como un cambio de rumbo decisivo en los planteamientos de la Política Ambiental de la Comunidad, tanto por la concepción global del Medio Ambiente que en él se contiene como por la ampliación de los instrumentos de intervención y las nuevas estrategias diseñadas. Para comprender, más precisamente, las novedades que se introducen, es necesario, en primer lugar, aunque sea someramente, describir los fundamentos de la Política Ambiental, que inspiraron los Programas precedentes.

---

<sup>367</sup> “El desarrollo de nuevos procesos y productos compatibles con el medio ambiente requiere la implantación y utilización de nuevas tecnologías más limpias y menos intensivas en el uso de recursos naturales, para lo cual es necesaria la realización de nuevas inversiones que favorecerán la generación de nuevos puestos de trabajo. Esto permitiría, por lo tanto, alcanzar simultáneamente el logro de los dos objetivos planteados. [...] Las relaciones entre el medio ambiente y el empleo (fueron analizadas) en la Conferencia sobre medio ambiente y empleo organizada por la Comisión y el Parlamento Europeo en mayo de 1997. El CDR (Comité de las Regiones) estima que los efectos positivos surgen como consecuencia de toda una serie de actividades productoras de bienes y servicios medioambientales que se suelen englobar bajo la denominación de industria medioambiental o eco-industria. A ellas hay que sumar las actividades en el sector de tecnologías limpias, en las fuentes de energías renovables, en el reciclaje de residuos, en la protección de la naturaleza y los paisajes y en la renovación de zonas urbanas degradadas. A esta generación de empleo directo habría que añadir los efectos indirectos inducidos en otros sectores de la economía a través de las compras de bienes y servicios intermedios realizadas por las industrias medioambientales, así como a través del mayor gasto en consumo originado por los trabajadores del sector”.

El Dictamen de la Comisión de las Regiones sobre la “Comunicación de la Comisión sobre el medio ambiente y el empleo (Hacia una Europa sostenible)” CdR 75/98 fin se publicó en el D.O.C.E. núm. 51, de 22 de febrero de 1999, de la serie C.

<sup>368</sup> D.O.C.E. núm. 138, de 17 de mayo de 1993, de la serie C.

Cuando, en 1972, la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno sugirió a las instituciones comunitarias establecer un programa de acción sobre Medio Ambiente, los países que entonces componían las Comunidades Europeas empezaban a dotarse de un marco político para estos temas. En efecto, ninguno de los Tratados constitutivos originarios contemplaba el Medio Ambiente, de manera explícita, como uno de los asuntos de interés común. Como se señalaba en un Informe de la Comisión, a principios de los ochenta, si alguien hubiera hablado de Medio Ambiente, en aquel momento, cuando la Comunidad Europea veía la luz, ciertamente que se habría creído que se trataba de una alusión al clima en sentido estricto, o, eventualmente, a la temperatura de los asuntos políticos. En consecuencia, los primeros años de creación del Mercado Común Europeo, que coinciden con un período de fuerte crecimiento industrial y grandes transformaciones urbanas y territoriales en los países del norte, discurren en ausencia de una Política Ambiental, propiamente dicha, a nivel comunitario.

En contraposición a esta situación, el I Programa del año 1973<sup>369</sup> coincide con el inicio de una crisis económica que se prolongará hasta los años ochenta, a la vez que va creciendo en la opinión pública la preocupación por los problemas del entorno, lo que desde el campo de la sociología, empezaba a bautizarse como el nacimiento de la mentalidad clorofílica de las sociedades europeas avanzadas. Las preocupaciones del I Programa se orientan, por consiguiente, a la corrección de algunas de las consecuencias ambientales menos deseables del modelo de desarrollo de los años cincuenta y sesenta. La lucha contra la contaminación y las perturbaciones del sistema productivo centrarán el planteamiento, desde una perspectiva preventiva pero todavía externa al propio sistema económico. Las medidas correctoras propuestas no ponen en duda, en ningún momento, la validez global de las pautas de crecimiento adoptadas, más allá de los conflictos concretos que se detectan y se pretenden corregir.

“La política relativa al medio ambiente en la Comunidad tendrá por objeto mejorar la calidad y el marco de vida, el medio ambiente y las condiciones de vida de los pueblos que la constituyen. Dicha política habrá de contribuir a poner la expansión al servicio del hombre procurándole un medio ambiente que le asegure las mejores condiciones de vida posibles y también conciliar dicha expansión con la necesidad cada vez más imperiosa de preservar el medio natural. Estará encaminada en particular a: prevenir, reducir y, en la medida de lo posible, eliminar las contaminaciones y perturbaciones”<sup>370</sup>.

<sup>369</sup> D.O.C.E. núm. 112, de 20 de diciembre de 1973, de la serie C.

<sup>370</sup> La Declaración del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, de 22 de noviembre de 1973, relativa a un Programa de

En el I Programa los principios de prevención, subsidiariedad, restauración y corrección de los deterioros o el principio de que el contaminador se convierte en pagador, también entendido como principio de no subvención, entre otros, son enunciados implícita o explícitamente. En el IV Programa<sup>371</sup> se reformularán estos enunciados de acuerdo con el nuevo contexto originado por las ampliaciones de la comunidad, especialmente la incorporación de los países del frente mediterráneo, y por la aprobación del Acta Única. Como contenido sustantivo el primer Programa aporta, básicamente, una definición de acciones relativas a la lucha contra la contaminación, encaminadas a desarrollar análisis y estudios sobre determinadas sustancias y productos que influyen sobre la salud humana y la calidad de vida. El esfuerzo fundamental se dirigió a fijar límites objetivos a la presencia de contaminantes concretos en el medio según sustancias y homogeneizar las normas de calidad de los productos finales en la perspectiva del Mercado Común. (Por ejemplo, el uso de plaguicidas). Aún cuando el Programa incluía también capítulos dedicados a la salvaguarda del medio natural y la ordenación del territorio, estos asuntos reciben un tratamiento mucho más genérico y, de hecho, no dieron lugar con posterioridad a acciones legislativas significativas.

El II Programa (1977-1981)<sup>372</sup> suele caracterizarse como una continuidad del primero. Si bien esto es cierto, en cuanto al entendimiento general de los problemas ambientales, que siguen muy centrados en la corrección de las llamadas perturbaciones sobre el medio, principalmente contaminación y residuos, también hay que señalar algunos aspectos novedosos en cuanto a las temáticas. Así, sin ánimo de exhaustividad, pueden citarse las medidas relativas a la protección de la flora y la fauna o la primera alusión a un procedimiento común de evaluación de las repercusiones de las actividades en el Medio Ambiente. También, este Programa desarrolla con mayor amplitud diagnósticos y medidas de carácter territorial, planteando acciones diferenciadas para las áreas de montaña, las zonas rurales, las regiones urbanas y los espacios costeros y litorales. Es esta una perspectiva territorial presente, con mayor o menor ampli-

---

acción de las Comunidades Europeas en materia de Medio Ambiente se publicó en el D.O.C.E. núm. 112, de 20 de diciembre de 1973, de la serie C.

<sup>371</sup> D.O.C.E. núm. 70, de 18 de marzo de 1987, de la serie C.

<sup>372</sup> “Considerando los objetivos y principios de esta política ya aprobados por el Consejo; Considerando la conveniencia de actualizar el programa de acción en materia de Medio Ambiente de 22 de noviembre de 1973, a fin de asegurar la continuidad de las acciones en curso e iniciar nuevas tareas en los años comprendidos entre 1977 y 1981. [...] El presente programa de acción posee cinco características principales. Tiene por finalidad lograr la continuidad de la política iniciada en noviembre de 1973. Los objetivos y los principios que se establecieron en dicha fecha siguen siendo válidos y, por tanto, hay que reafirmarlos. Se proseguirán las acciones que no han podido concluirse”.

La Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, de 17 de mayo de 1977, relativa a la prosecución y la ejecución de una política y de un programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de Medio Ambiente fue publicada en el D.O.C.E. núm. 139, de 13 de junio de 1977, de la serie C.



tud y coherencia en los primeros programas comunitarios pero que, pierde fuerza, posteriormente, a pesar de que las sucesivas ampliaciones agudizan sobremanera los contrastes territoriales y la diversidad económica y ecológica en los países miembros.

Los dos primeros programas comunitarios se sitúan, como se ha expuesto más arriba, en un contexto de creciente preocupación ciudadana por los problemas ambientales, que va a cristalizar en los movimientos sociales y políticos de tipo ecologista<sup>373</sup>, y son una respuesta a las consecuencias e impactos más evidentes del modelo de crecimiento económico de la posguerra. De todos modos, como reconocería explícitamente el III Programa, el problema central de las reflexiones era la preocupación de ver surgir, como consecuencia de políticas nacionales muy diversas, algunas disparidades que podían afectar al buen funcionamiento del Mercado Común. Este puede ser el caso de normas sobre productos, diferentes según los países, que obstaculicen la libre circulación de mercancías, o también, políticas que impongan cargas demasiado dispares a las empresas, creando, de esta forma, distorsiones en la competencia.

El III Programa (1982-1986)<sup>374</sup> introduce ciertamente novedades sustanciales de enfoque, tras casi diez años de experiencia de acción comunitaria al respecto. Como se afirma textualmente, “la Política Común de Medio Ambiente [...] no sólo tiene como finalidad proteger la salud del hombre, la naturaleza y su Medio Ambiente, sino también asegurar una buena gestión de los recursos naturales, introduciendo especialmente preocupaciones de índole cualitativa en la concepción y organización del desarrollo económico y social”.

En consonancia con esa revisión del enfoque, el primer objetivo del Programa es la integración de la dimensión del Medio Ambiente en las demás políticas, reafir-

---

<sup>373</sup> “En los últimos veinte años el tratamiento y solución de los problemas que afectan al medio ambiente ha empezado a influir en las formas de organización de las sociedades modernas, de tal modo que su defensa y preservación se ha convertido en un nuevo símbolo de identidad de ciertos grupos sociales, formando parte de las agendas de los gobiernos y de las modernas políticas del Estado de Bienestar. [...] Es un hecho que los cambios que experimenta la sociedad europea en el terreno de los valores y el avance de la sensibilidad ambientalista hacen que los temas medioambientales vayan adquiriendo su propia autonomía tanto en el ámbito de la sociedad civil (*greening process*), como en el de las políticas públicas (*environmentalization process*). [...] Los años setenta son testigos de los primeros encuentros y reuniones para debatir sobre los problemas del medio ambiente a escala global. La declaración de 1970 como Año de Protección de la Naturaleza a instancias del Consejo de Europa o la celebración de la primera Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente en Estocolmo en 1972 auspiciada por la ONU, eran pruebas palpables de que el medio ambiente comenzaba a encontrar audiencia en las instituciones supranacionales”.

GARRIDO FERNÁNDEZ, F. E.: *La cuestión ambiental en la Agricultura: actores sociales y política agroambiental en España*. Analistas Económicos de Andalucía. Málaga. 2000. Págs. 13, 17 y 32.

<sup>374</sup> La Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 7 de febrero de 1983, relativa a la prosecución y ejecución de una política y de un programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de Medio Ambiente (1982-1986) se publicó en el D.O.C.E. núm. 46, de 17 de febrero de 1983, de la serie C.

mando el mecanismo de la evaluación de las incidencias sobre el medio, es decir, se procede a un análisis de carácter integral, de las consecuencias que las actividades económicas tienen sobre el entorno físico en el que se desenvuelven. Ya se hace necesario tener en cuenta que la agricultura y los bosques ocupan el 80% del suelo en la Comunidad, y comportan impactos muy relevantes sobre el Medio Ambiente.

“Los daños ambientales han sido especialmente graves en los bosques europeos y en la calidad de las aguas, tanto continentales como marinas. Los países más desarrollados de la Unión Europea –afectados por graves problemas de contaminación– han resultado pioneros en la búsqueda de soluciones técnicas ambientalmente preferibles; su esfuerzo ha trascendido sus fronteras, incidiendo en la regulación europea en esta materia. De hecho, la tan reiterada oportunidad de la convergencia europea tiene también una dimensión ambiental, y no sólo económica, que España debería aprovechar al máximo”<sup>375</sup>.

Ahora sólo se cita en tercer lugar la reducción de las contaminaciones y perturbaciones, acciones que siguen mereciendo una atención especial, pero que se suponen subsumidas y orientadas por una estrategia medioambiental más general: “La política comunitaria de medio ambiente, que en un principio estaba principalmente orientada hacia la lucha contra la contaminación y las perturbaciones, ha ido evolucionando progresivamente en dirección a una política global y preventiva. En efecto, este nuevo desarrollo permite a un mismo tiempo adoptar medidas de protección del medio ambiente, cerciorándose de que el coste sea el menor posible, y lograr medidas positivas que apoyan y acompañan al desarrollo económico. A este respecto, el establecimiento dentro de la Comunidad de un control a priori de las nuevas sustancias químicas ha supuesto el primer jalón de una política más amplia que debería afectar posteriormente a las actividades industriales peligrosas o que pudieran afectar de manera significativa al medio ambiente”<sup>376</sup>.

En un contexto de crisis socioeconómica y de graves problemas energéticos, el III Programa pone un énfasis especial en la vinculación entre la Política Ambiental y la creación de puestos de trabajo alrededor de una emergente industria medioambiental<sup>377</sup>, así como en las consecuencias del uso de recursos energéticos alter-

<sup>375</sup> NARBONA, C.: *Agricultura y medio ambiente*. Galaxia Gutenberg. Círculo de Lectores. Barcelona. 1999. Pág. 98.

<sup>376</sup> D.O.C.E. núm. 46, de 17 de febrero de 1983, de la serie C.

<sup>377</sup> “Considerando los aspectos económicos y sociales de la política de medio ambiente y, en particular, el hecho de que ésta puede contribuir a facilitar la resolución de los actuales problemas económicos, incluido el desempleo. [...] En este espíritu, la política de medio ambiente debe tender especialmente a: contribuir a la creación de nuevos puestos de trabajo, favoreciendo y estimulando el desarrollo de los sectores industriales de

nativos al petróleo, como el carbón y la energía nuclear. Por lo que respecta a la protección de la flora y la fauna, se introduce por primera vez, aun cuando no se señalen acciones específicas, la necesidad de contemplar dicha protección en el marco de los espacios naturales, más allá de la perspectiva parcial de los primeros programas, cuando se hablaba de avifauna, especies concretas en peligro de extinción, etcétera. Aquí se piensa en la oportunidad de intervención comunitaria para la creación de una red de biotopos eficazmente protegidos, suficientes en extensión y número, y articulados entre sí de modo coherente. No obstante, esta formulación teórica tardó unos años en materializarse.

El III Programa apunta también la necesidad de contar con instrumentos o fondos financieros específicos para el Medio Ambiente; un objetivo que, igualmente, se ha cumplido con algún tiempo de retraso. En todo caso, esta posición es coherente con la ampliación del enfoque ambiental que planteaba el documento, dentro del cual muchos problemas nuevos, como la gestión de los recursos naturales, la protección del hábitat de las especies y de ellas mismas, trascienden el esquema de “quien contamina paga”, que inspiraba el contenido económico de la política de lucha contra la contaminación y las perturbaciones; la línea primordial y casi exclusiva, que hasta ese momento habían contemplado los anteriores programas de actuación en la materia.

El IV Programa (1987-1992)<sup>378</sup>, se considera, generalmente, como una continuación y actualización del anterior. Sin embargo, al menos en lo que se refiere al enfoque de la prevención y control de la contaminación, este Programa aporta una crítica a la anterior experiencia comunitaria y una profundización en el objetivo de la actuación integral. Se plantea, así, superar una visión excesivamente sectorial, en la que se contemplaban sustancias contaminantes y medios receptores de forma aislada, de manera que se tuvieran en cuenta las interacciones entre diversos contaminantes sobre un medio receptor y las transferencias de contaminación entre diferentes medios receptores. Este Programa esboza el cruce horizontal de las políticas medioambientales con el resto de las sectoriales, y entre ellas con la Económica, por primera vez.

“Tal es el caso del IV Programa de la C.E.E. en materia de medio ambiente (1987-1992), donde se insiste en la necesidad de abandonar definitivamente la actitud de reaccionar ante los problemas medioambientales tan sólo

---

vanguardia en el campo de los productos, los equipamientos y los procedimientos menos contaminantes o que utilicen una menor cantidad de recursos no renovables”.

D.O.C.E. núm. 46, de 17 de febrero de 1983, de la serie C.

<sup>378</sup> Se publicó en el D.O.C.E. núm. 328, de 7 de diciembre de 1987, de la serie C.

cuando estos han surgido, y adoptar un punto de vista general preventivo, basado en unas medidas estrictas y en la consideración del impacto sobre el medio ambiente de todas y cada una de las políticas sectoriales que inciden en nuestro entorno.

Se trata, en definitiva, de controlar las fuentes de agresión y conservar el medio a fin de garantizar su preservación, y con ella aprovechar su potencialidad económica y hacer posible sostener ese potencial en el tiempo”<sup>379</sup>.

Asimismo, contempla la creación de instrumentos propios de la Política Ambiental, tales como los estudios de Evaluación de Impacto Ambiental<sup>380</sup>.

El subtítulo con el que sale a la luz el V Programa<sup>381</sup> es ya significativo del cambio de orientación producido en la perspectiva ambiental de la Comunidad desde 1973, fecha del primero. En efecto, la expresión “hacia un desarrollo sostenible” es el encabezamiento principal del documento, tomando prestado el concepto de sostenible del muy conocido Informe de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo, llamado Informe Brundtland<sup>382</sup>. Por sostenible se entiende aquel desarrollo que satisface las necesidades presentes sin comprometer la capacidad de satisfacción de las necesidades de las generaciones venideras. El documento enuncia desde un principio su propósito de incidir directamente sobre las estrategias de desarrollo en la Comunidad. Si los dos primeros programas de Medio Ambiente se centraban en la corrección de las perturbaciones del sistema productivo y los dos siguientes en la incorporación de los objetivos medioambientales en las políticas sectoriales, el quinto hace hincapié en la propia definición de los contenidos y cualificaciones del desarrollo socioeconómico. Es evidente que, con independencia del mayor o menor éxito o bondad de las medidas concretas del Programa, el cambio de perspectiva global es muy nítido, un reflejo de la creciente importancia concedida a los asuntos medioambientales dentro de la Comunidad, al menos al nivel de estos documentos programáticos. Este enfoque general liga las cuestiones ambientales al sentido del desarrollo económico.

<sup>379</sup> DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN DE LA AGENCIA DE MEDIO AMBIENTE: *Informe sobre Medio Ambiente en Andalucía en 1988*. Agencia de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía y Banco Exterior de España. Sevilla. 1989. “El sistema de información ambiental de Andalucía: un instrumento para la planificación del ecodesarrollo”. Pág. 2.

<sup>380</sup> La Directiva 337/1985, de 27 de junio, que evalúa las incidencias de los proyectos públicos y privados sobre el Medio Ambiente se publicó en el D.O.C.E. núm. 175, de 5 de julio de 1985, de la serie L.

<sup>381</sup> La Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 1 de febrero de 1993, sobre un Programa comunitario de política y actuación en materia de Medio Ambiente y desarrollo sostenible se publicó en el D.O.C.E. núm. 138, de 17 de mayo de 1993, de la serie C.

<sup>382</sup> El Informe Brundtland fue elaborado por la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo en 1987, tras un encargo de la Organización de Naciones Unidas en el año 1983.

“En el marco del denominado ‘Quinto Programa: hacia la sostenibilidad’, de la Comisión Europea se propugna la necesaria integración del medio ambiente en todos y cada uno de los sectores productivos, se establecen objetivos y calendarios concretos para su cumplimiento, y se sugieren instrumentos para un reparto adecuado de las responsabilidades”<sup>383</sup>.

Los temas ambientales no se tratan como problemas sino como síntomas de mala gestión, en palabras del propio documento. Como consecuencia de este posicionamiento, el V Programa se plantea una definición de estrategias futuras de crecimiento de los grandes sectores económicos de la Europa comunitaria, la industria, la energía, la agricultura, el turismo y los transportes, elegidos tanto por su impacto ambiental como por su ser claves en la estructura económica y, en consecuencia, referencia ineludible de un desarrollo sostenible de la Unión Europea.

También influyó en los nuevos planteamientos del V Programa Comunitario en materia de Medio Ambiente, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo. La Conferencia de las Naciones Unidas, reunida en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992, proclamó una serie de principios con el objetivo de establecer una alianza mundial nueva y equitativa mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los estados, los sectores claves de las sociedades y las personas. Para ello procuraban alcanzar acuerdos internacionales en los que se respetaran los intereses de todos y se protegiera la integridad del sistema ambiental y del desarrollo mundial, reconociendo la naturaleza integral e interdependiente de la Tierra. Como ya se ha expuesto más arriba se trata de una mera declaración de principios que no ha tenido la trascendencia real que hubiera sido deseable. No obstante, conviene mencionar algunas de las ideas más sobresalientes y que más inciden en el tema de nuestro trabajo de investigación. Así, el Principio 1 proclama: “Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza”. En el 4 se dice: “A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada”. Y el 5: “Todos los estados y todas las personas deberán cooperar en la tarea esencial de erradicar la pobreza como requisito indispensable del desarrollo sostenible, a fin de reducir las disparidades en los niveles de vida y responder mejor a las necesidades de la mayoría de los pueblos del mundo”.

---

<sup>383</sup> NARBONA, C.: *Op. Cit.* Págs. 98 y 99.

Los Principios 7, 8, 9 y 10 establecen, respectivamente: “Los estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen”.

“Para alcanzar el desarrollo sostenible y una mejor calidad de vida para todas las personas, los estados deberían reducir y eliminar los sistemas de producción y consumo insostenibles y fomentar políticas demográficas apropiadas”.

“Los estados deberían cooperar para reforzar la creación de capacidades endógenas para lograr un desarrollo sostenible, aumentando el saber científico mediante el intercambio de conocimientos científicos y tecnológicos, e intensificando el desarrollo, la adaptación, la difusión y la transferencia de tecnologías, entre éstas, tecnologías nuevas e innovadoras”.

“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que ofrecen peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación del público poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos al resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”.

El último Principio enunciado, el 27, dice así: “Los estados y los pueblos deberán cooperar de buena fe y con espíritu de solidaridad en la aplicación de los principios consagrados en esta Declaración y en el ulterior desarrollo del derecho internacional en la esfera del desarrollo sostenible”.

Este colofón reafirma la idea de que el V Programa Comunitario ha bebido en las fuentes de estos principios y lleva a cabo, al menos, a nivel programático, lo reflejado en el último de ellos. Como se observa el concepto del desarrollo sostenible se repite incansablemente, aunque también se comprueba lo ya comentado, sobre

el carácter meramente orientador de estos principios, sin ninguna fuerza jurídica vinculante.

En cualquier caso, los grandes temas ecológicos que tradicionalmente han sido el objeto de preocupación de los anteriores programas siguen estando presentes. Así, contaminación de la atmósfera, gestión del agua, de los residuos, seguridad nuclear, riesgos industriales, problemas del medio urbano y costero, protección de la flora y la fauna. Pero, ahora, se contemplan integrados dentro de una estrategia universal, que relaciona a los diferentes agentes, públicos y privados, y los sectores básicos de la economía.

“Es con el V Programa comunitario: Nueva estrategia a favor del medio ambiente y el desarrollo sostenible: ‘Hacia un desarrollo sostenible’, cuando se pormenorizan objetivos y medidas. Se seleccionan estrategias para 7 temas (cambio climático, acidificación, biodiversidad, agua, medio ambiente urbano, zonas costeras y residuos) y 5 sectores para integrar las consideraciones medioambientales, industria, energía, transporte, turismo y agricultura, contemplando para esta última medidas como las agroambientales”<sup>384</sup>.

Una de las consecuencias más ilustrativas del nuevo enfoque propuesto por el Programa es la reorientación que se produce en la gama de instrumentos de actuación. Hasta ese momento, la defensa de la Política Ambiental se había basado en regulaciones normativas, y dentro de ellas, fundamentalmente, las de carácter prohibitivo, tendentes a establecer límites a las perturbaciones e impactos del sistema económico. En este documento se marca como objetivo ampliar en todo lo posible el campo de intervención, introduciendo nuevos instrumentos, especialmente de tipo económico y financiero, además de otros de naturaleza horizontal como los referentes a educación, investigación, información y participación ciudadana.

“El planteamiento que se ha adoptado al elaborar este nuevo Programa de política es distinto del que se siguió en los programas anteriores:

- Tiene por objeto modificar las pautas sociales de comportamiento por medio de la participación óptima de todos los sectores de la sociedad con ánimo de compartir la responsabilidad, incluidas las administraciones públicas, las empresas públicas y las privadas y la población en general como ciudadanos y consumidores. [...] El éxito de este planteamiento va a depender mucho de la circulación y la calidad de la información sobre medio

<sup>384</sup> RUESGA NAVARRO, A.: “Caracterización de la Agricultura Sostenible”. En COMITÉ ANDALUZ DE AGRICULTURA ECOLÓGICA: *La Práctica de la Agricultura y Ganadería Ecológicas*. C.A.A.E. Sevilla. 2002. Pág. 360.



ambiente entre los distintos agentes, entre los que se incluye la opinión pública. [...] La Comisión, por su parte, va a hacer participar a sus servicios de información en una campaña de información y concienciación en materia de medio ambiente”<sup>385</sup>.

El cambio de tendencia se refleja no sólo en la naturaleza de los instrumentos, sino también en la forma de ejecución de los mismos. En consonancia con el objetivo de influir y cualificar el carácter del desarrollo económico, la práctica de remitir la Política Ambiental a la producción de legislación de tipo cautelar o prohibitiva resulta insuficiente, según el diagnóstico del propio Programa; por el contrario los nuevos objetivos requerirán una participación más amplia de los agentes implicados: los Estados miembros, los representantes de las fuerzas económicas y la ciudadanía en general. En este sentido se utiliza con frecuencia la expresión responsabilidad compartida, como sinónimo del principio de subsidiariedad, consagrado en el Tratado de la Unión. Un último aspecto de carácter general, que debe reseñarse como novedad en este documento, es la perspectiva temporal en el que se plantea. Al centrarse más sobre políticas y estrategias generales que sus antecedentes, las fases de aplicación se dilatan considerablemente, hasta cubrir el final de la década; incluso muchos objetivos se marcan en un horizonte más lejano.

En un análisis más detallado de los planteamientos del Programa, podemos decir que respecto a la industria y las manufacturas, el objetivo es incidir en la totalidad del proceso de producción, más allá de la mera corrección de los resultados indeseables. Así, se introducen mejoras de gestión ambiental en los procesos de fabricación, como evaluación y contabilidad en materia de Medio Ambiente, ecoauditorías, introducción de nuevas y mejores tecnologías, o la formación de precios que incorporen los costes ambientales y el consumo de los recursos naturales; mejora de la gestión de los residuos industriales o, finalmente, control ambiental más riguroso de los productos finales, especialmente mediante las etiquetas ecológicas comunitarias. La consecución de estos objetivos se impulsa a través de un perfeccionamiento normativo pero, sobre todo, se concede una importancia decisiva a los factores del mercado y a la sensibilización de los consumidores.

En cuanto al sector energético, los principales retos se refieren a la disminución de las cargas contaminantes responsables de la lluvia ácida y de la emisión de

---

<sup>385</sup> D.O.C.E. núm. 138, de 17 de mayo de 1993, de la serie C.

El capítulo III dedica un apartado completo, el número 3 a resaltar la importancia de la participación y concienciación ciudadana para el logro de los objetivos planteados, y en su último párrafo señala: “La participación activa de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), las asociaciones de ecologistas y consumidores, así como de los sindicatos y asociaciones profesionales va a ser fundamental para la sensibilización, la transmisión de las preocupaciones e intereses colectivos y la motivación e implicación de todos y cada uno de los ciudadanos”.

gases con efecto invernadero. Los objetivos, que en todo caso, se prolongan más allá del horizonte temporal del año 2000 son: aumentar el rendimiento energético en los sectores productivos y en las economías domésticas, introducir nuevas tecnologías, aumentar la seguridad y el ahorro en el uso de la energía y promover las energías alternativas.

Por lo que respecta al sector agrario, el enfoque del Programa tiene como escenario las reformas de la Política Agraria Común<sup>386</sup>, lo que se traduce en los siguientes objetivos: extensificación progresiva de las explotaciones, reducción de los aportes potencialmente contaminantes, como los nitratos, fosfatos, residuos ganaderos, herbicidas, plaguicidas, productos fitosanitarios, y conservación de la biodiversidad y de los hábitats naturales. En cuanto a las medidas, hay que destacar la previsión de primas y otras ayudas económicas supeditadas al cumplimiento de la legislación ambiental y la revisión de las condiciones de las autorizaciones de riego y las ayudas estatales al drenaje. En este marco es donde se pone en marcha el Programa de Medidas Agroambientales para fomentar las prácticas agrícolas respetuosas con el Medio Ambiente y la conservación de los espacios naturales, estimulando la conversión de las explotaciones agrarias convencionales hacia una agricultura ecológica, para la producción de unos alimentos más saludables para los consumidores y que hayan gastado menos recursos naturales en su proceso de elaboración.

“El Reglamento 2078/1992, que incluye incentivos para favorecer prácticas de ganadería extensiva, reducción del número de cabezas de ganado y la promoción de la agricultura biológica y de los planes integrados de gestión agraria. Este Reglamento constituye, hasta la fecha, la herramienta más potente a nivel europeo para fomentar prácticas sostenibles en todos los campos de la agricultura aunque los recursos que se destinan a ese programa suponen sólo el 3% del total del presupuesto de la P.A.C. En el caso de España, las ayudas aquí previstas tienen gran importancia al aplicarse en zonas de especial interés ambiental (áreas de influencia de los parques nacionales, de los humedales, de las zonas de especial protección de las aves, etc.)”<sup>387</sup>.

En estas medidas, aparte de la agricultura y ganadería ecológicas se subvencionan los barbechos, con la finalidad de extensificar las explotaciones y la formación en

<sup>386</sup> “La P.A.C. ha sido, y es, sin ninguna duda, una de las principales causas de los problemas ambientales de los países miembros, al haber favorecido todas las prácticas de fuerte impacto negativo en el medio físico. Sin embargo, la creciente evidencia de dichos daños condujo a la asunción de determinados principios. [...] El Quinto Programa establece objetivos concretos de reducción de la contaminación ligada a la agricultura, de disminución en el uso de los pesticidas, de aumento de la materia orgánica en los suelos y de incremento de la masa y de la salud forestal”.

NARBONA, C.: *Op. Cit.* Págs. 98 y 100.

<sup>387</sup> *Ibid.* Págs. 100 y 101.

prácticas agroambientales para que un sector tan influyente en el Medio Ambiente, como el de los agricultores, conozca los daños que los métodos convencionales están causando al entorno rural y el desgaste de unos recursos difícilmente recuperables.

“En relación con la agricultura, la estrategia propuesta por el Quinto Programa coincide con las principales líneas de reforma de la P.A.C., y se ha visto fortalecida durante los últimos años por la aplicación de normas más exigentes respecto a la contaminación de aguas continentales y por los programas de ayudas específicas a prácticas agrícolas sostenibles. Los objetivos de la reforma de la P.A.C. –impulsada también a partir de 1992– son los siguientes:

- Reducción de la intervención en los mercados agrarios y gradual reducción de los niveles de precios garantizados a los productos agrarios.
- Subvenciones a los agricultores, independientes del volumen de producción.
- Incentivos para la práctica de la ganadería extensiva del vacuno y ovino.
- Mantenimiento de determinadas cuotas, en algunos productos, incluyendo la leche y el azúcar.
- Incentivos a las prácticas agrícolas sostenibles y a la reforestación.
- Incentivos a la jubilación anticipada de los agricultores y el abandono de prácticas intensivas”<sup>388</sup>.

En el sector turístico, las perspectivas eran de un crecimiento continuado en el decenio, reafirmando su importancia económica dentro de la Comunidad Europea, fundamentalmente en el área mediterránea. Se preveía duplicar los visitantes de las costas de esa zona en quince años, lo que conllevaría el consumo de más recursos naturales. La estrategia de sostenibilidad que se plantea se basa en el control de los usos del suelo, estableciendo normas estrictas sobre localización de construcciones, vertido de residuos y defensa de espacios naturales. Todo concretado mediante planes integrados de gestión en regiones turísticas costeras y de montaña.

“Desde 1988, la Comunidad ha combinado los recursos de la sección ‘Orientación’ del FEOGA, del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y del Fondo Social Europeo (FSE) para fomentar el desarrollo rural. Su objetivo es diversificar las actividades económicas de las zonas rurales y desarrollar su infraestructura para apuntalar el aún vital sector agrario, que seguirá siendo la savia de la Europa rural. También contribuye a planes que:

- Promuevan la utilización de la tierra agraria para fines distintos de la agricultura.

---

<sup>388</sup> *Ibid.* Pág. 99.

Las superficies agrarias en zonas montañosas o desfavorecidas representan más del 50% de la superficie agraria de la Comunidad. [...]

La superficie total destinada al cultivo está destinada a seguir reduciéndose a pesar de los esfuerzos realizados en favor de la agricultura extensiva o la cría de ganado al aire libre. Pero la tierra que se retire del cultivo no se abandonará. La reforma de la PAC establece programas de repoblación, administración de las tierras, creación de parques, reservas naturales y similares. [...] El agricultor, que posee y utiliza espacio, ya no puede conformarse con su función de productor de productos alimenticios. Progresivamente se convierte en la persona que organiza y anima el mundo rural creando en él nuevas actividades en las que participa plenamente: turismo rural, actividades artesanales, pequeños talleres industriales, etc.”<sup>389</sup>.

También se plantea la mejora de los servicios a través de la promoción de nuevas ofertas respetuosas con el medio y la cualificación de los gestores. Por último, se incide en el comportamiento de los usuarios con diversificación del turismo (rural y cultural), escalonamiento de las vacaciones o el fomento de medios de transporte alternativos al automóvil privado.

El último sector sobre el que también se señala una actuación prioritaria para conservar su sostenibilidad es el de los transportes. Previendo un aumento de la demanda de transporte y de tráfico con el Mercado Único y las nuevas condiciones en la Europa del Este se hace necesaria una estrategia ambiental sobre el sector en su conjunto. Los objetivos son, en relación a las infraestructuras, su sometimiento a usos de ordenaciones del suelo y a una rigurosa aplicación de las Evaluaciones de Impacto Ambiental, así como la mayor competitividad de los transportes más ecológicos como el ferrocarril o la navegación marítima e interior. En cuanto a los combustibles, el desarrollo de I+D, para lograr su menor nivel de contaminación. Por su parte, fomentar en los usuarios el empleo de los transportes públicos, el respeto a los límites de velocidad o la discriminación positiva en los peajes para los que comparten el vehículo privado.

Además de esta estrategia global, se abordan problemas concretos, aunque sin querer perder el enfoque integrador que caracteriza al V Programa. Algunos de ellos se estudian a continuación por su relación con nuestra investigación.

---

<sup>389</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Nuestro Futuro Agrario*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 1993. Págs. 19, 20, 32, 37 y 38.

En cuanto a la protección de la naturaleza y la diversidad biológica, tomando como base la Directiva Hábitat y la Acción Natura 2000<sup>390</sup>, el documento afronta, por primera vez, la necesidad de crear una red europea coherente de espacios protegidos. La estrategia consiste en identificar y proteger hábitats de alto valor, hasta formar una red articulada sobre la que actuar. La labor será restaurar estos espacios y conservarlos, creando corredores entre ellos. La influencia sobre estos planteamientos de las políticas agrarias, turísticas y de transportes es significativa.

Por lo que respecta a la gestión de recursos hídricos engloba un conjunto de medidas y objetivos respecto al agua que, en anteriores programas aparecían de forma dispersa y muy sesgada hacia los problemas de contaminación. En cuanto a las demandas de agua, se pretende lograr un equilibrio suficiente en relación a los recursos, basado en impedir las situaciones de sobreexplotación, sobre todo de las aguas subterráneas. En una perspectiva de más largo plazo el objetivo es integrar la gestión del agua, con criterios de conservación y uso sostenible, en las demás políticas sectoriales, fundamentalmente en la agraria, pero también, en la ordenación de usos del suelo y en la industrial. “La Comisión Europea está trabajando sobre una propuesta de Directiva marco sobre política del agua mediante la cual se intentará clarificar y potenciar la regulación vigente de protección del medio hídrico, en el contexto de una estrategia europea sobre el agua”<sup>391</sup>.

Respecto a los problemas de contaminación se pretende asegurar una alta calidad del recurso, previniendo posibles degradaciones en origen. Se presta especial importancia al cumplimiento de las directivas sobre depuración de vertidos y contaminación por nitratos y se prevé la redacción de nuevas normativas, como las referentes a la reducción de fosfatos o al fomento de tecnologías no impactantes en los procesos de fabricación.

Sobre las zonas costeras, el Programa recoge la iniciativa del Consejo de Ministros de Medio Ambiente en el sentido de desarrollar una “estrategia general de gestión integrada para proporcionar un marco medioambiental coherente para tipos de desarrollo integrado y sostenible. Esta estrategia se aplicará a todas las regiones costeras, incluidas las playas, las aguas costeras y los estuarios, además de los suelos que están en el límite de influencia del mar y la costa”<sup>392</sup>.

---

<sup>390</sup> La Directiva 92/43/C.E.E., del Consejo de 21 de mayo 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres se publicó en el D.O.C.E. núm. 206, de 22 de julio de 1992, de la serie L.

<sup>391</sup> NARBONA, C.: *Op. Cit.* Pág. 102.

<sup>392</sup> La Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 1 de febrero de 1993, sobre un Programa comunitario de política y actuación en materia

En cuanto a la gestión de residuos el Programa se basa en la aplicación de la política de gestión de deshechos, aprobada ya por el Consejo en 1990, la cual enuncia los principios sucesivos de reducción de residuos, fomento de reciclado y reutilización y, optimización de los sistemas de eliminación definitiva de los que no puedan ser reaprovechados. Las metas planteadas incluyen algunas propuestas muy concretas para el conjunto de la Comunidad como un límite de 300 Kg. per cápita en la generación de los mismos para todos los países y el logro de un 50% en el reciclado de papel, vidrio y plásticos. En el plano normativo se quiere completar la legislación con la promulgación de directivas sobre envases, incineración de residuos industriales y tóxicos, y recuperación de vertederos.

Finalmente, por lo que respecta a los instrumentos utilizados para conseguir estos objetivos, se amplía la gama con referencia a los programas anteriores, como ya se ha dicho. El Programa define cuatro tipos de instrumentos de intervención en la Política Ambiental: normativos, de mercado, horizontales y financieros. Los primeros son los que habían sido utilizados con más profusión hasta ese momento. En cuanto a los restantes, son los que aportan mayores novedades y se proponen como alternativas al casi exclusivo recurso legislativo.

Los instrumentos horizontales se refieren a la mejora de la información en materia de Medio Ambiente, dentro de la cual se pretende que desempeñe un papel determinante la Agencia Europea de Medio Ambiente<sup>393</sup> y la Red Europea de Información y Observación sobre el Medio Ambiente, cuya puesta en funcionamiento se considera crucial, dadas las lagunas que aún persisten relativas al conocimiento de la realidad ambiental europea, lo que dificulta, en última instancia, la adopción de medidas con una base científica y racional. Relacionado con esto, la investigación científica y el desarrollo tecnológico se juzga como un instrumento horizontal de gran importancia. Aunque ya se llevan a cabo trabajos de I+D de orientación ambiental, se pretende aumentar las asignaciones en este campo y señalar algunas áreas prioritarias. Un tipo particular de medidas horizontales se refiere a la planificación espacial. Se plantea la introducción de Evaluaciones de Impacto Ambiental en las fases de planificación y proyecto para los planes y programas de desarrollo socioeconómico. Además, se incluyen otras estrategias de tipo horizontal en los campos de la educación, formación profesional e información pública.

---

de Medio Ambiente y desarrollo sostenible se publicó en el D.O.C.E. núm. 138, de 17 de mayo de 1993, de la serie C.

<sup>393</sup> El Reglamento de creación de la A.E.M.A. fue aprobado por la Unión Europea en 1990, Reglamento C.E.E. 1.210/1990, del Consejo de 7 de mayo, por el que se crea la Agencia Europea de Medio Ambiente y la Red Europea de Información y Observación sobre el Medio Ambiente (D.O.C.E. núm. 120, de 11 de mayo de 1990, de la serie L), y entró en vigor a finales de 1993, inmediatamente después de haberse adoptado la decisión de situar su sede en Copenhague. La A.E.M.A. comenzó sus trabajos, en sentido formal, en 1994. En el Reglamento se creaba asimismo la Red Europea de Información y Observación sobre el Medio Ambiente (Eionet).

Los instrumentos de mercado se orientan a una función que se denomina como determinación correcta de los precios. Las mercancías no suelen incorporar los costes ambientales en su intercambio y ello repercute en la contabilidad pública y de las empresas, lo que enmascara la situación real y representa, además, una discriminación para los productos ecológicos.

“En el ámbito del funcionamiento del mercado es necesario que las remuneraciones habidas por las ventas de productos agrarios, conseguidas mediante el seguimiento y práctica de una gestión de explotaciones amigable con el medio ambiente, sea compatible con un nivel de vida socialmente considerado como justo, tanto por la sociedad como por los propios agricultores y ganaderos. Es preciso para ello que los ciudadanos, en tanto que consumidores, estén dispuestos a pagar por las ‘utilidades’ ambientales incorporadas en los productos. Es un hecho conocido que muchos productos ‘ecológicos’ o de agricultura biológica no consiguen atraer una demanda efectiva suficiente. Mientras esto no ocurra así poco podrán hacer los propios agricultores y ganaderos. ¿Se deben entonces subvencionar estatalmente estos productos? Quizá sí, pero ¿por cuánto tiempo y en qué medida?”<sup>394</sup>

Las herramientas económicas que prevé el Programa pretenden la incorporación de todos los costes ambientales externos habidos durante el ciclo de vida del producto. El empleo de incentivos económicos y fiscales tiende a conseguir ese reflejo en el mercado, haciéndolo más transparente a los costes y beneficios ambientales reales. Se proponen mecanismos de cuatro tipos.

- Tasas e impuestos; como fórmula usada a nivel nacional y local para financiar programas de descontaminación<sup>395</sup>.
- Incentivos fiscales, con precedentes de aplicación comunitaria, como el caso de la gasolina sin plomo. El documento considera que la progresiva puesta en marcha de medidas de este tipo puede condicionar los hábitos de consumo y de comportamiento.
- Ayudas estatales, tanto en forma de subvenciones directas como indirectas. Entre éstas se encuentran los complementos estatales y regionales a

<sup>394</sup> CADENAS MARÍN, Alfredo: “La agricultura sostenible: un futuro en armonía entre el campo y el medio ambiente”. En *El campo y el medioambiente, un futuro en armonía*. Edición coordinada por CADENAS MARÍN, Alfredo. SOPEC Editorial, S. A. Madrid. 1997. Págs. 16 y 17.

<sup>395</sup> La Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas (Boletín Oficial de la Junta de Andalucía núm. 251, de 31 de diciembre del mismo año), recoge en su Título II, Tributos propios, el Capítulo I (Impuestos ecológicos), que crea cuatro nuevos impuestos de carácter ecológico: artículo 21 “Impuesto sobre emisión de gases a la atmósfera”, artículo 39 “Impuesto sobre vertidos a las aguas litorales”, artículo 56 “Impuesto sobre depósito de residuos radioactivos” y artículo 65 “Impuesto sobre depósito de residuos peligrosos”.



las subvenciones del Programa de Medidas Agroambientales para el fomento de prácticas respetuosas en la agricultura con el Medio Ambiente.

“La financiación de las ayudas cubre en todos los casos el 100% del coste de la actuación efectuada, distribuyéndose dicha financiación entre la UE (a través del FEOGA-Garantía), el MAPA y las Comunidades Autónomas. En el caso español, en el que las zonas están incluidas dentro de las regiones objetivo 1, la financiación de la UE es, al igual que con los programas horizontales, del 75%, siendo el restante 25% aportado a partes iguales por el MAPA y la Comunidad Autónoma correspondiente”<sup>396</sup>.

– Auditorías ecológicas, como instrumentos de gestión y contabilidad interna de empresas e instituciones que proporcionen indicadores precisos sobre rendimientos energéticos, consumo de materias primas, residuos, etc., de manera que se facilite a los accionistas, los inversores, las entidades financieras y aseguradoras información fidedigna de la situación ambiental de la empresa.

A escala de las estadísticas regionales, nacionales y comunitarias, el Programa contempla la necesidad de modificar la contabilidad y los indicadores económicos convencionales tales como la metodología de formación del Producto Nacional Bruto y la Renta Nacional, de forma que esos indicadores ofrezcan información de los recursos naturales consumidos, las tasas de renovación de los mismos y la degradación ambiental provocada en caso de pérdidas y daños.

En cuanto a los instrumentos financieros se prevé un fortalecimiento del esfuerzo comunitario, compatible con la responsabilidad sustancial de los agentes económicos y los principios ya tradicionales de intervención en la lucha contra la contaminación. Estas herramientas se concretan a través de los Fondos Estructurales, incorporando objetivos y valoraciones ambientales. El Reglamento LIFE<sup>397</sup> es el

<sup>396</sup> GARRIDO FERNÁNDEZ, F. E.: *La cuestión ambiental en la Agricultura: actores sociales y política agroambiental en España*. Analistas Económicos de Andalucía. Málaga. 2000. Pág. 139.

<sup>397</sup> “Artículo 1: Mediante el presente Reglamento se crea un instrumento financiero para el Medio Ambiente, denominado en lo sucesivo ‘LIFE’.

El objetivo general de LIFE es contribuir al desarrollo y aplicación de la política y de la legislación medioambiental comunitaria mediante la financiación de:

- a) acciones medioambientales prioritarias en la Comunidad;
- b) i) acciones de asistencia técnica con países terceros de la región mediterránea o ribereños del Mar Báltico;
  - ii) en circunstancias excepcionales, acciones relativas a los problemas regionales o planetarios del Medio Ambiente contemplados en convenios internacionales. La financiación de dichas acciones en el marco de LIFE será objeto de una decisión específica del Consejo, adoptado a propuesta de la Comisión.

El importe máximo de recursos que se podrá asignar a las acciones citadas en los puntos i) y ii) será del 5%”.

instrumento financiero específico de la Comunidad para el Medio Ambiente, con apoyo a los modelos de producción, experiencias piloto, demostraciones, etcétera, en el marco de los principios del desarrollo sostenible. Su objetivo ha sido coordinar y unificar los diversos programas que, a modo de pequeños y dispersos instrumentos financieros existían hasta el momento. En este apartado se incluirían las Medidas Agroambientales, que dentro del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola subvencionan a los agricultores que adopten prácticas respetuosas con el Medio Ambiente. En el caso de España, también el Fondo de Cohesión ha desempeñado un papel fundamental en la mejora de las infraestructuras y como apoyo a los costes de adaptación a la legislación comunitaria en esta materia.

En definitiva, señalar que en el curso de veinte años de experiencia en programas de acción comunitaria sobre Medio Ambiente se han producido cambios de enfoque y orientación, con una evolución notable. Mientras los dos primeros programas centraban toda su atención en resolver los problemas más evidentes de contaminación del medio, los dos siguientes trataban de incidir, fundamentalmente, en el sistema productivo mediante correcciones de sus pautas más desfavorables para el medio. El propósito del V Programa, enunciado desde su mismo subtítulo, no ha sido, tanto influir en la corrección del sistema productivo, sino participar desde un comienzo en la definición y los límites del propio modelo de desarrollo, sobre unas bases medioambientales y ecológicas que se pretenden resumir en el concepto de desarrollo sostenible. Este objetivo explícito, radicalmente más ambicioso que el formulado en los programas precedentes, se concreta sobre todo en las estrategias elaboradas para los principales sectores económicos europeos: el agrario, la industria, el turismo, la energía y los transportes, llamados a sufrir profundas transformaciones en todo su ciclo de producción, consumo y generación de residuos. En el campo de la protección del medio natural, la Iniciativa Natura 2000<sup>398</sup> representa, como ya se ha comentado, una novedad casi absoluta en lo que había sido hasta entonces la Política Ambiental de la Unión Europea. Igualmente atractiva es la nueva gama de herramientas con las que se dota la Comunidad para llevar a cabo las propuestas del V Programa Comunitario sobre Política de Medio Ambiente.

---

El Reglamento C.E.E. 1.973/1992, del Consejo de 21 de mayo, por el que se crea un instrumento financiero para el Medio Ambiente (LIFE) se publicó en el D.O.C.E. núm. 206, de 22 de julio de 1992, de la serie L.

<sup>398</sup> La Directiva 92/43/C.E.E., del Consejo de 21 de mayo 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres fue publicada en el Diario Oficial de la Comunidad Europea núm. 206, de 22 de julio de 1992, de la serie L.

#### 4.5. Evolución de la Política Agraria en la Unión Europea. Referencia especial a la cuestión de su incidencia sobre el Medio Ambiente.

Desde la creación de la Comunidad Económica Europea, cuyo principal objetivo era salvaguardar la paz e impulsar el progreso económico y social, la Política Agraria Comunitaria, que realmente comienza su andadura en 1962, y con más propiedad en 1968, con la aparición de los precios agrarios comunes, ha sido con preferencia una política de mercados, vinculada a la necesidad de suministrar a los consumidores unos productos agrarios a precios razonables, y al mismo tiempo, destinada a sostener la renta de los agricultores para que su distanciamiento con los restantes sectores del sistema productivo no fuera en aumento. Esto dio lugar al mantenimiento de una agricultura y una ganadería protegidas con precios garantizados, así como al establecimiento de mecanismos que favorecieran el consumo preferente de las producciones comunitarias antes que las importadas de otros países.

“Los objetivos asignados a la PAC pretendían incrementar la producción y garantizar unos precios razonables tanto para los agricultores (nivel de vida) como para los consumidores (estabilidad de los mercados). Consecuentemente era preciso establecer la unidad de mercado o libre circulación de mercancías en el interior de la CEE, protegerse frente a terceros y ser los Estados miembros solidarios entre sí para financiar las decisiones tomadas”<sup>399</sup>.

En concreto, el Tratado de Roma de 1957<sup>400</sup>, en su artículo 39, el segundo de los diez dedicados a la agricultura, establecía los cinco objetivos fundamentales de la Política Agraria:

- Aumentar la productividad agraria.
- Garantizar el abastecimiento alimentario.
- Asegurar una renta equilibrada a los agricultores.
- Estabilizar los mercados agrarios.
- Asegurar el suministro a los consumidores a precios razonables.

<sup>399</sup> FRANCO ALIAGA, T.: *Las actividades agrarias en España*. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Madrid. 1998. Pág. 43.

<sup>400</sup> La Conferencia Intergubernamental sobre el Mercado Común y el EURATOM, constituida en Venecia el 29 de mayo de 1956 por los Ministros de Asuntos Exteriores del Reino de Bélgica, de la República Federal de Alemania, de la República Francesa, de la República Italiana, del Gran Ducado de Luxemburgo y del Reino de los Países Bajos, habiendo continuado sus trabajos en Bruselas y habiéndose reunido, una vez terminados éstos, en Roma el 25 de marzo de 1957, adoptaron en esta capital el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea y sus Anexos, que entró en vigor el 1 de enero de 1958.

Los principios operativos básicos para llevar a cabo estos objetivos se definieron en una reunión de Ministros de Agricultura en la ciudad italiana de Stresa en el año 1958. En el proceso de consolidación de la Unión Europea, se ha demostrado que no era tan fácil la equiparación de la renta del sector primario con la del resto de las actividades productivas y que, inclusive, es complicado acercar los ingresos de los diversos colectivos rurales, ya que las condiciones de cada región, tanto sociales y económicas, como ambientales, son diferentes.

Con estos antecedentes se creaba, en la década que siguió al Tratado de Roma, junto con el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo Social Europeo, el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, en el año 1962, cuyas dos secciones, en la división que se hizo dos años después, han estado muy desigualmente dotadas. La rama Orientación se debía ocupar de ajustar las estructuras agrícolas de la Comunidad con el fin del cumplimiento de los objetivos propuestos. No obstante, no empieza a funcionar con cierta continuidad hasta el año 1972, cuando se intentan poner en marcha algunas de las propuestas del Plan Mansholt de 1968<sup>401</sup>. La segunda, al sostenimiento de los precios en los mercados. La primera ha dispuesto de poco más del 5% del presupuesto, mientras el resto ha correspondido a la sección Garantía, con lo que se deduce claramente las preferencias de las autoridades comunitarias y se comprende más fácilmente la difícil situación a la que se ha llegado, tanto en cuanto a excedentes generados, como al desequilibrio regional derivado de premiar más a los que más han producido. A esto se añade el endeudamiento de los agricultores, en su afán por obtener más rendimientos a través de la adquisición de maquinaria, y de la utilización de otros factores productivos como los agroquímicos, que tanto han contribuido en el deterioro del Medio Ambiente. Durante mucho tiempo hablar de la crisis financiera en la Comunidad era sinónimo de hacerlo de la Política Agraria Común.

“Como los precios de garantía a la producción en la Comunidad han estado siempre por encima de los precios mundiales, las cantidades exportadas exigían y aún exigen una subvención o restitución a la exportación para cubrir la diferencia entre los precios internos y los precios mundiales. El aumento continuado de la sobreoferta llevaba implícito un aumento progresivo de los costes de la PAC”<sup>402</sup>.

---

<sup>401</sup> La primera tentativa de reforma de la Política Agraria Comunitaria, tuvo lugar en 1968, diez años después de su creación. Ese año la Comisión publicó un “Memorandum sobre la reforma de la Política Agrícola Común”, más conocido como Plan Mansholt (ya que su autor fue Sicco Mansholt, Vicepresidente de la Comisión y responsable de esta importante área de la acción política de las Comunidades Europeas). Sus principales propuestas hacían referencia a la reducción del número de trabajadores agrícolas y a la promoción de unidades de producción agrícola más amplias y eficientes.

<sup>402</sup> FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, A.: “Qué políticas existen y qué ayudas nos ofrecen”. En *El campo y el medioambiente, un futuro en armonía*. Edición coordinada por CADENAS MARÍN, Alfredo. SOPEC Editorial, S. A. Madrid. 1997. Pág. 238.

Realmente, hasta finales de los ochenta, casi las dos terceras partes del presupuesto de las Comunidades Europeas eran absorbidas por las actuaciones en materia agraria; más concretamente, las actuaciones consistentes en intervención y mantenimiento de los precios y rentas agrarias.

“A pesar de los esfuerzos realizados para limitar costes, han ido creciendo constantemente las cantidades destinadas a la agricultura a cargo del presupuesto de la C.E.: de 26.000 millones de ecus en 1988 a 36.000 millones en 1992. La proporción de presupuesto destinado a la agricultura ha disminuido en términos relativos del 63% en 1988 al 58% en 1992. Pero eso refleja únicamente el aumento de los gastos destinados a otras políticas, especialmente la política regional y el desarrollo social”<sup>403</sup>.

Incluso después de las primeras reformas y tras haber transcurrido cinco años de la puesta en marcha de la más profunda de ellas, la de 1992; hasta la del año 2000; era, con diferencia, el gasto agrícola, el más voluminoso de la Unión Europea, como pone de manifiesto el siguiente extracto donde no se consigna el presupuesto de la sección Orientación, que también habría que sumar.

“En el presupuesto general de la Unión Europea para 1997, que se eleva a un total de 80.880 millones de ecus (en créditos de pago consignados en el presupuesto de 1997), se asignaron a la sección Garantía del F.E.O.G.A. 41.305 millones de ecus de créditos de pago (incluida la reserva monetaria y los créditos inscritos en el capítulo B0-40 ‘créditos y reservas’), es decir, un 51%. En 1996, los gastos de la sección de Garantía del F.E.O.G.A. representaron el 48% de los gastos del presupuesto general”<sup>404</sup>.

---

“Sin embargo, ese aumento de los costes no redundaba de forma equitativa sobre las rentas de todos los agricultores; el sistema beneficiaba prioritariamente a los grandes agricultores. Además, las subvenciones a las exportaciones antagonizaban de forma extraordinaria a países terceros exportadores de productos agrarios. Mientras tanto, los elevados precios de garantía encarecían indebidamente los alimentos para los consumidores europeos.

A mediados de los años ochenta la PAC había entrado en un estado de crisis profunda, la Comunidad, consciente de ello, inició un proceso de reforma tratando de encauzar el futuro del mundo rural en un escenario menos proteccionista, más restrictivo en términos de precios agrarios y más diversificado en cuanto a la actividad económica, sin olvidar la mejora de la competitividad en las explotaciones y la necesidad de fomentar un desarrollo rural más respetuoso con el medio ambiente y con las necesidades de todos los agricultores”.

*Ibidem.*

<sup>403</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Nuestro Futuro Agrario*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 1993. Pág. 14.

<sup>404</sup> COMISIÓN EUROPEA: *La situación de la agricultura en la Unión Europea, Informe de 1997*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 1998. Pág. 168.

Efectivamente, la Política Agraria ha resultado muy cara para las arcas comunitarias. El hecho de garantizar precios, unido a la aplicación de tecnologías muy avanzadas ha conducido a la creación de excedentes estructurales, ya que el incremento de la producción ha superado con creces la demanda de los consumidores, que en un determinado momento ha comenzado a estabilizarse, ya que las modas de la sociedad son cambiantes y la apetencia de productos alimenticios ha sido desplazada por otros hábitos de consumo, a medida que ha ido aumentando el poder adquisitivo, además del culto al cuerpo, que rechaza la sobrealimentación y requiere dietas menos abundantes. Baste observar el dato de que son los países con mayores niveles de renta los que demandan menos productos agrarios, en proporción al número de habitantes. A esto se suma el estancamiento del crecimiento poblacional.

“A finales de 1986 había en los depósitos de la Comunidad casi 1,3 millones de toneladas de mantequilla, 600.000 toneladas de carne de vacuno, 15 millones de toneladas de cereales, 850.000 toneladas de leche desnatada en polvo y 280.000 toneladas de aceite”<sup>405</sup>.

Los problemas de desequilibrios de los mercados han puesto, en muchas ocasiones, en peligro la filosofía mantenida en esta Política. Se han ido arbitrando soluciones, como la primera tasa de corresponsabilidad del sector lechero de 1979, que, en general, no han enfocado con claridad los problemas estructurales que se habían generado, por lo que han supuesto meras medidas provisionales, que no han evitado que se generalizara la situación a la mayoría de las producciones comunitarias. La primera reflexión importante se realizó en 1985, con motivo de la elaboración por parte de la Comisión Europea del documento titulado *Perspectivas de la Política Agraria Comunitaria. El libro verde de la Comisión*<sup>406</sup> más conocido como Libro Verde. Se consolidan, entonces, dos ideas fundamentales para el mantenimiento de unas estructuras agrarias que cumplan las funciones que de ellas requiere la sociedad. Por un lado, la explotación familiar como unidad básica de producción agrícola, y por otro, la necesidad de mantener el tejido social en el medio rural, a lo que colabora en gran medida la primera idea. Con la aparición de este informe se produce una primera reforma de las Organizaciones Comunes de Mercados, en lo que respecta al de cereales y carne de vacuno; así como la puesta en marcha de mecanismos para reducir la producción, como las cuotas, la corresponsabilidad, las cantidades garanti-

<sup>405</sup> VILLAR MIR, C. y CARBONELL SEBARROJA, J.: *La Agricultura Europea y la Política Agraria Comunitaria*. Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1996. Págs. 43 y 44.

<sup>406</sup> COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: *Perspectives for the Common Agricultural Policy (Communication of the Commission to the Council and the Parliament)*. Paper. COM(85) 333 final. Office of European Communities Official Publications. Luxembourg. 1985.

zadas. Este primer atisbo del cambio de orientación tuvo su confirmación en la reforma de los estabilizadores, con el objetivo de limitar las garantías de precios, únicamente, a aquellas cantidades producidas de acuerdo con un período de referencia, al mismo tiempo que se trataba de desincentivar ciertas producciones mediante la disminución de los factores de producción y la retirada de tierras. Ya el Libro Verde contenía alguna referencia al impacto de las actividades agrarias sobre el Medio Ambiente, destacando:

“La necesidad de que la política agraria (tenga) más en cuenta la política medioambiental, tanto en lo que respecta a la prevención de las actividades nocivas, como en relación a la promoción de prácticas beneficiosas para el medio ambiente”<sup>407</sup>.

Por su parte, la máxima institución representativa de los ciudadanos europeos, el Parlamento Europeo, en su resolución “Agricultura y Medio Ambiente”, declaraba en 1986:

“El Parlamento Europeo aboga por el fenómeno de la agricultura biológica, que debe conducir el programa de acción específicamente europeo, incluyendo los siguientes puntos: el establecimiento de criterios mediante la constitución de un comité de expertos sobre métodos agrícolas especialmente benignos con el medio ambiente. La introducción de una etiqueta de calidad europea para la comercialización de productos biológicos. El fomento de granjas experimentales en regiones geográficas específicas que pueden aplicar técnicas de cultivo biológico. Mejora de la información de la agricultura orgánica mediante la constitución y extensión de los servicios de asesoramiento agrícola, la mejora de la formación, especialmente en lo que respecta al empleo de plaguicidas y fertilizantes. La adopción de medidas integradas para la protección de la flora y la intensificación de la investigación. El fomento a través de medidas financieras de ciertas prácticas de explotación benignas para el medio ambiente, como por ejemplo, los cultivos extensivos, la puesta en barbecho y la compra o arrendamiento de superficies agrícolas con fines de protección del medio ambiente y de la naturaleza, y el establecimiento de ayudas para el perfeccionamiento profesional y de los ingresos suplementarios para los agricultores durante el período de adaptación de los métodos a la agricultura biológica”.

---

<sup>407</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: Perspectivas de la Política Agraria Comunitaria. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 1985. Pág. 34.



Coincidiendo con GARRIDO FERNÁNDEZ, en su obra *La cuestión ambiental en la Agricultura: actores sociales y política agroambiental en España*<sup>408</sup>, fueron varios los factores que hicieron que la Dirección General de Agricultura de la Comisión Europea tomara en cuenta reflexiones de tipo medioambiental en su Política Agraria. Como hemos visto, en el Libro Verde y en otros documentos sobre la materia de carácter internacional, algunos de la propia Comisión Europea, como *El futuro del mundo rural* de 1988 o *Medio Ambiente y Agricultura* de ese mismo año, se consideraba necesario la integración de los aspectos medioambientales en el desarrollo de una política agrícola. Además, la degradación de los recursos naturales por las prácticas agrarias intensivas estaba provocando problemas de escasa fertilidad en los suelos, erosión creciente, consunción de los recursos hídricos y sobre todo los episodios de contaminación por nitratos en Europa Central, baja calidad organoléptica de las producciones, etcétera. Esto unido al uso de productos tóxicos, que provocaban intoxicaciones de animales, de los propios agricultores, e incluso el riesgo en los consumidores, supuso la búsqueda de una limitación a estos productos. En tercer lugar, el limitado resultado de las medidas que se habían implantado hasta ese momento, con el objetivo de limitar los gastos agrarios en el presupuesto comunitario.

“La P.A.C. se estaba metiendo en un callejón sin salida: los agricultores se sacrificaban, pero los consumidores y los contribuyentes no obtenían beneficio alguno de estos esfuerzos. Por otra parte, el camino seguido por la P.A.C. en su evolución supuso que, en la víspera de la reforma, más del 80% del gasto de la C.E. fuese a parar únicamente al 20% de los agricultores comunitarios. Éstos eran generalmente los más grandes y los más eficientes. Las pequeñas explotaciones familiares recibían mucha menos ayuda de la P.A.C. No tenían la posibilidad de beneficiarse totalmente de las nuevas tecnologías y los métodos de producción más intensivos. Los agricultores seguían abandonando la tierra, ya que no podían ganarse la vida en ella”<sup>409</sup>.

Por último, el hecho de que una producción respetuosa con el Medio Ambiente iría en apoyo de la reducción de excedentes, con unos artículos de calidad superior.

En este punto es necesario mencionar que, a pesar de que los temas medioambientales habían calado en las instituciones comunitarias en los años setenta, no es hasta bien avanzada la siguiente década cuando los debates sobre los problemas

---

<sup>408</sup> GARRIDO FERNÁNDEZ, F. E.: *La cuestión ambiental en la Agricultura: actores sociales y política agroambiental en España*. Analistas económicos de Andalucía. Málaga. 2000.

<sup>409</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Nuestro Futuro Agrario*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 1993. Págs. 14 y 15.

de la contaminación empezaron a alcanzar a las actividades del sector agrario. Hasta entonces, se referían, principalmente, a las actividades industriales. En todo caso, los efectos del uso concentrado de los agroquímicos y de las explotaciones ganaderas intensivas ya se habían notado en algunos Estados miembros como los Países Bajos. Por fin, en el III Programa Comunitario de Acción en Materia de Medio Ambiente, se refleja la necesidad de integrar la Política de Medio Ambiente con el resto de las políticas socioeconómicas, especialmente con la Agrícola.

“Considerando en particular que, más allá de la acciones ya iniciadas, más concretamente en materia de reducción de las contaminaciones, la utilización más económica posible de los recursos naturales que ofrece el medio ambiente requiere que se refuerce el carácter preventivo de la política del medio ambiente, en el marco de una estrategia global y que se tienda a integrar las preocupaciones del medio ambiente en las otras políticas comunitarias.

Declara que es importante proceder mediante acciones comunitarias, en particular, en los siguientes ámbitos:

a) Integración de la dimensión del medio ambiente en las demás políticas”<sup>410</sup>.

La existencia de una Política Común facilitaría la introducción de normas medioambientales en este área. No obstante, las primeras medidas se tomarían a nivel nacional, en Dinamarca, los Países Bajos o Gran Bretaña, por sus problemas específicos en los primeros casos, y en el segundo, porque se daba una estrecha relación entre agricultura, territorio y paisaje. Pero el primer antecedente a nivel comunitario lo constituye el Reglamento C.E.E. 797/1985, sobre mejora de la eficacia de las estructuras agrarias<sup>411</sup>, que además de iniciar un nuevo ciclo en la Política Agraria Comunitaria en lo referido a las medidas socioestructurales, quizás también debido a la incorporación en enero de 1986 de los nuevos socios, utiliza la figura normativa del Reglamento para una materia, que siempre tuvo importancia en la Comunidad, pero que se había regulado, desde su comienzo, mediante directivas. Es en este momento cuando se aprovecha para introducir las primeras consideraciones de tipo medioambiental, como la financiación de inversiones realizadas con estos fines en el marco de los programas de mejora de las explotaciones, la concesión de ayudas para el aprovechamiento forestal de las fincas, o la autorización a los Estados miembros para introducir programas nacionales,

<sup>410</sup> III Programa Comunitario de Acción en materia de Medio Ambiente. D.O.C.E. núm. 46, de 7 de febrero de 1983, de la serie C.

<sup>411</sup> El Reglamento C.E.E. 797/1985, del Consejo de 12 de marzo, relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias fue publicado en el D.O.C.E. núm. 93, de 30 de marzo de 1985, de la serie L.

no obligatorios, para subvencionar la iniciación o mantenimiento, en su caso, de prácticas agrarias compatibles con el Medio Ambiente en determinadas zonas.

Este Reglamento, a lo largo de su vigencia, sufrió algunas modificaciones atinentes a los aspectos medioambientales, de las cuales reseñamos algunas de las más importantes. Por ejemplo, las introducidas por el Reglamento C.E.E. 1.760/1987, sobre reconversión y extensificación de la producción<sup>412</sup>, que preveía la supresión de los límites que el anterior Reglamento fijaba a las ayudas nacionales para la protección del Medio Ambiente, así como la regulación de unas subvenciones para la formación profesional en materia medioambiental de los agricultores interesados en las nuevas prácticas respetuosas con el entorno.

Un hecho que también hay que destacar es que en 1986 se produce la incorporación de tres países, con unos sectores primarios que pesaban de manera fundamental en su economía, como España, Grecia y Portugal. Además, hay que tener en cuenta que Irlanda, desde su adhesión en 1973, había más que triplicado su producción agraria. En el concreto caso español, la adhesión representaría una aceleración en el ajuste que ya se venía produciendo, aunque de manera incipiente y con mucha parsimonia, en su sector agrario, pero para la Comunidad también tuvo consecuencias.

“El ingreso de España en la antigua Comunidad Económica Europea supuso un cambio importante en las magnitudes agrarias de ésta: aumentó un 27% la superficie agraria útil, un 40% el número de las explotaciones y casi un 25% la población activa sectorial. [...] El ingreso de España agudizó los desequilibrios existentes en la Comunidad porque se incrementaron no sólo los excedentes de vino, leche y aceite, por ejemplo, sino que también se amplió la falta de maíz, soja, lino y otros productos ganaderos”<sup>413</sup>.

Está claro que para el año 1986, ya había pasado la etapa más floreciente de la agricultura comunitaria. La renta de los agricultores había experimentado un importante despegue al calor del aumento de productividad que provocaba la incorporación al sector de las nuevas tecnologías. Los artículos agrarios, sobre todo, los llamados continentales (cereales, carne de vacuno y lácteos) eran ya excedentarios, y los negociadores españoles no supieron aprovechar la potencialidad de

---

<sup>412</sup> El Reglamento C.E.E. 1.760/1987, del Consejo de 15 de junio, por el que se modifican los Reglamentos C.E.E. 797/1985, 270/1979 y 355/1977, en lo relativo a las estructuras agrarias y la adaptación de la agricultura a la nueva situación de los mercados y conservación del espacio rural se publicó en el D.O.C.E. núm. 167, de 26 de junio de 1987, de la serie L.

<sup>413</sup> FRANCO ALIAGA, T.: *Op. Cit.* Pág. 45.

la agricultura mediterránea española de frutas y hortalizas, que con una buena organización hubiera salido mucho más beneficiada.

“Se ha dicho y escrito mucho sobre cómo se negoció la adhesión española a la CE. Se han hecho muchas críticas sobre la negociación en el capítulo agrícola, atribuyéndole falta de coordinación y de estrategia a largo plazo para situar nuestra agricultura en buena posición dentro del contexto comunitario. También se ha mencionado un cierto grado de frivolidad y desconocimiento en el proceso negociador, incluso el haber sacrificado la agricultura por otros intereses económicos y/o políticos. [...] El largo período transitorio negociado, aunque reducido finalmente, y la falta de organización de muchos sectores, especialmente el hortofrutícola, el más competitivo de nuestra agricultura, impidieron los efectos beneficiosos esperados a corto plazo, y que actualmente también se resienten por diversos motivos”<sup>414</sup>.

#### 4.5.1. El cambio definitivo de orientación. La reforma fundamental de 1992.

A principios de los años noventa, el gasto agrícola es insostenible para la Comunidad. Un gasto derivado fundamentalmente de tres factores: la acumulación de excedentes que se ha producido en buena parte de los productos agrarios; la incapacidad financiera para hacer frente a los gastos que estos excedentes generan, al tener que sostener los precios artificialmente, junto con los gastos derivados de los procesos de almacenamiento y de la exportación de los productos excedentarios; y de las contribuciones a los cultivadores por las exportaciones directas para mantener el nivel de la contraprestación, además de las continuas presiones externas, principalmente de los Estados Unidos, en el marco de la Ronda Uruguay del G.A.T.T. (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio), que ha recibido la Comisión Europea para reducir el alto proteccionismo que, tradicionalmente, venía caracterizando su Política Agraria. De hecho, finalmente, se alcanzan acuerdos en el marco de estas negociaciones internacionales para reducir los aranceles a la importación de productos agrícolas, así como para la disminución de las subvenciones a la exportación de los mismos.

<sup>414</sup> LARREA EREÑO, S.: *Agricultura, horizonte 2005*. Ediciones Mundi-Prensa. Bilbao. 1998. Pág. 19.

“El camino seguido por la PAC en su evolución supuso que, en la víspera de la reforma, más del 80% del gasto de la CE fuese a parar únicamente al 20% de los agricultores comunitarios, los más grandes y eficientes. Las pequeñas explotaciones familiares recibían mucha menos ayuda. Los agricultores seguían abandonando la tierra, ya que no podían ganarse la vida en ella. En algunas partes de la Comunidad se sobreexplotaba la tierra mediante el uso intensivo de fertilizantes y plaguicidas, mientras que en las zonas agrarias más aisladas se aceleraba el éxodo rural. Era necesario adoptar medidas radicales”.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Nuestro Futuro Agrario*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 1993. Pág. 15.

“Los compromisos aceptados por la Unión Europea, tras la firma de los acuerdos de la RU de la O.M.C. implican una reducción generalizada de los aranceles entre 1995 y 2000. La reducción se computa sobre la media aritmética simple de los equivalentes arancelarios de todos los productos, debiendo reducirse cada equivalente al menos en un 15%”<sup>415</sup>.

“No obstante, en 1992 el volumen y los gastos en subvenciones a la exportación de varios productos eran, tanto en la C.E. como en los Estados Unidos, muy superiores a los niveles de 1986-1990. Ello significaba que un cambio brusco para reducir el volumen de exportaciones subvencionadas a un 3,5 por ciento (21 por ciento dividido por seis) por debajo de los niveles de 1986-1990 habría provocado graves problemas de ajuste. Por ello, en el acuerdo final se impuso la reducción, en plazos iguales, de las subvenciones a la exportación desde los niveles de 1991-1992 o de 1986-1990 (cualquiera que fuera el valor más alto) hasta los finalmente previstos. El resultado práctico ha sido permitir a los Estados Unidos y a la C.E. exportar más trigo, productos lácteos, aceite vegetal y arroz utilizando las subvenciones a la exportación durante los seis próximos años”<sup>416</sup>.

Todo esto origina intensos debates donde se cuestiona dicha Política y se siente, en mayor medida, la necesidad de proceder a su reforma.

A esto se une la aparición y posterior agravamiento de problemas medioambientales, derivados de la intensificación de la producción, acaecida durante las décadas anteriores, así como el uso masivo de productos químicos, todo ello en el contexto de la llamada revolución verde<sup>417</sup>, que caracterizó la agricultura de los países desarrollados en los años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial. Esto

<sup>415</sup> LARREA EREÑO, S.: *Op. Cit.* Pág. 99.

<sup>416</sup> FA.O.: *El estado mundial de la Agricultura y la Alimentación, 1995*. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN. Roma. 1995. Pág. 253.

<sup>417</sup> “Los últimos cuarenta años han sido testigos de cambios tan profundos en las técnicas agrarias, que algunos autores se han referido a ellos como si se tratase de una revolución tecnológica caracterizada por la aplicación de mejoras en la mecanización, la introducción de variedades vegetales más productivas, el empleo masivo de insumos químicos (fertilizantes y pesticidas) o el establecimiento de sistemas ganaderos de alto rendimiento. [...] Desde 1945, y a lo largo de un período de cuatro décadas, los países de la Unión Europea (UE) han alcanzado la autosuficiencia alimentaria en muchos de los productos básicos, gracias al espectacular aumento de la productividad generado por los cambios tecnológicos. [...] Son muchas las consecuencias que se han derivado de la aplicación de este modelo intensivo de desarrollo agrario. En primer lugar, en algunas regiones europeas, la intensificación de la agricultura ha supuesto presiones excesivas sobre el entorno físico y natural, que han generado problemas de contaminación de los suelos, las aguas o la atmósfera, así como la destrucción del hábitat y la degradación del paisaje rural. En segundo lugar, en las regiones agrarias periféricas (montaña, desfavorecidas,...) la escasa competitividad de su agricultura ha sido concomitante con el abandono del campo y la degradación del paisaje tradicional, y ha desencadenado o agravado problemas como la erosión de los suelos y la vulnerabilidad a los incendios forestales”.

GARRIDO FERNÁNDEZ, F. E.: *La cuestión ambiental en la Agricultura: actores sociales y política agroambiental en España*. Analistas económicos de Andalucía. Málaga. 2000. Págs. 51, 52 y 53.

dio lugar, por primera vez, a un reconocimiento explícito, a cargo de las autoridades agrarias comunitarias, de que el incremento de la producción sólo podía tener viabilidad, a largo plazo, haciendo un uso racional de los recursos naturales y respetando el Medio Ambiente. La aparición de conceptos de ecodesarrollo y desarrollo sostenible se enfrentan, bajo esta nueva filosofía, a unas tendencias históricas que han posibilitado que las actuaciones agrarias, en muchas partes de Europa, deriven en una explotación excesiva de los recursos naturales y en su consiguiente degradación; recursos naturales de los que, en definitiva, depende la propia subsistencia del sector.

Las orientaciones existentes hasta ese momento, consistentes en lograr continuos aumentos de la productividad y de puesta en cultivo de mayor número de tierras empiezan a perder todo su valor, ya que los objetivos, marcados en su inicio por las Comunidades Europeas, de autoabastecimiento a precios razonables, se habían cumplido sobradamente. El otro gran objetivo, el mantenimiento de un nivel de calidad de vida digno para los agricultores, cada vez era más complicado y su consecución comprometía una cantidad de recursos financieros que la Comunidad no podía permitirse. Era necesario buscar otras fórmulas de compensación para los agricultores.

“La reducción considerable del sistema de protección de precios de la PAC que se ha demandado a la UE, ha obligado a la Comisión Europea a buscar y poner en práctica un nuevo sistema de ayudas para compensar a sus agricultores. [...] Los problemas medioambientales han contribuido a inducir un replanteamiento en profundidad de la orientación productivista de la política agraria de posguerra, así como una reformulación de la función social del agricultor, no sólo como productor de alimentos, sino también como gestor del medio ambiente. [...] El informe sobre *Perspectivas de la PAC*, denominado Libro Verde, en el que se define el marco de la evolución de la agricultura europea del año 2000 ya se plantea la necesidad de darle un giro importante a la PAC. Señala por primera vez la conveniencia de aplicar políticas que complementen las de precios y mercados a fin de diversificar las rentas de los agricultores”<sup>418</sup>.

<sup>418</sup> GARRIDO FERNÁNDEZ, F. E.: *Op. Cit.* Págs. 60, 61, 86 y 87.

“En 1991 un nuevo documento *Evolución y futuro de la PAC*, conocido como Primer Informe McSharry, introduce los principios del nuevo discurso sobre la agricultura y el mundo rural que habían sido expuestos de forma general en el anterior informe sobre *El futuro del mundo rural*. La plurifuncionalidad de la agricultura y los agricultores –no sólo en sus aspectos de producción de alimentos, sino como actores fundamentales en la protección y conservación del medio ambiente–, el mantenimiento de población agraria en el medio rural como base de vertebración y cohesión social y de articulación del tejido productivo, la diversificación de las actividades económicas para complementar las rentas de los agricultores y como fuente de desarrollo de las zonas rurales. A ello se añadía una propuesta de reforma de la PAC que constituía un cambio radical en los mecanismos de protección a los agricultores, cual era sustituir los precios de garantía por ayudas directas, moduladas en cuantía según el tamaño de las explotaciones y con limitaciones en sus niveles máximos”.

*Ibidem.* Pág. 89.

Por otro lado, a pesar de los considerables excedentes generados, por las exigencias de los países desarrollados y menos desarrollados en el comercio internacional no era viable políticamente desviarlos hacia las regiones del mundo donde se necesitaban. Así, aparecen entre las labores agrarias sujetas a ayuda financiera comunitaria, tareas tales como las relativas a la conservación del medio natural o la forestación de tierras agrícolas, entre otras. La función del sector agrario debe ser, no sólo la productiva, sino también social y ecológica, los agricultores se convertirán en preservadores del mundo rural, cumpliendo una misión importante para el conjunto de la sociedad, que ésta debe agradecer en forma de una mayor ayuda en subvenciones para el sector.

De este modo, la nueva Política Socioestructural, uno de los pilares de la Política Agraria Común, junto a la Política de Precios y Mercados, surgida de esta orientación se plantea, en definitiva, cuatro objetivos básicos:

- Contribuir a restablecer el equilibrio entre la producción y la capacidad de mercado.

“Un aumento desordenado de la producción no es compatible ni con los intereses de los agricultores ni con los de la economía europea. Sin embargo, no se trata de prohibir toda expansión, pero será necesario vincularla a la existencia de nuevas salidas comerciales”<sup>419</sup>.

- Contribuir a la mejora de la eficacia de las explotaciones agrarias mediante la consolidación y reorganización de sus estructuras y la promoción de actividades complementarias. El concepto de la función protectora del mundo rural, junto a la idea, tan desarrollada por muchos autores de la pluriactividad<sup>420</sup> de los agricultores.

“A menudo, eficacia económica es sinónimo de modernización, de investigación. Esta eficacia conducirá a los agricultores a utilizar cada vez más técnicas de producción complejas y nuevas variedades. La investigación agronómica continuará desarrollándose.

[...] El agricultor, que posee y utiliza espacio, ya no puede conformarse con su función de productor de productos alimenticios. Progresivamente se convierte en la persona que organiza y anima el mundo rural creando

---

<sup>419</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Nuestro Futuro Agrario*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 1993. Pág. 38.

<sup>420</sup> Para profundizar sobre el tema de la pluriactividad se puede ver la obra de ETXEZARRETA, Miren; CRUZ, Josefina; GARCÍA MORILLA, Mario y VILADOMIÚ, Lourdes: *La agricultura familiar, ante las nuevas políticas agrarias comunitarias*. Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1995.

en él nuevas actividades en las que participa plenamente: turismo rural, actividades artesanales, pequeños talleres industriales, etc.”<sup>421</sup>.

- Mantener una comunidad agrícola capaz de contribuir al desarrollo del entramado social de las zonas rurales, garantizando a los agricultores un nivel de vida equitativo que incluya la compensación de los efectos de las zonas de montaña y desfavorecidas.

“El uso de tierras privilegiadas de la naturaleza no significa el abandono de las demás. La reforma de la P.A.C. toma en consideración este problema y propone soluciones alternativas para el uso de las tierras: reforestación, reservas protegidas, terrenos para excursiones o de ocio”<sup>422</sup>.

- Contribuir a la protección del Medio Ambiente y al mantenimiento del espacio rural, incluida la conservación de la naturaleza duradera de los recursos naturales de la agricultura.

La filosofía expuesta se enmarca perfectamente en el intercambio entre lo agrícola y lo forestal que, a partir de la publicación del Libro Verde sobre la reforma de la Política Agraria Común en 1985<sup>423</sup>, se empieza a poner de manifiesto en las diferentes disposiciones y normas que, en materia agraria, emanan de la Comunidad. Un intercambio que se verá potenciado en otros documentos comunitarios, tanto de carácter específico como más generales; es el caso del V Programa Comunitario en materia de Medio Ambiente<sup>424</sup>, en el que se plantea la necesidad de crear cada vez más masas forestales, incluso en antiguos terrenos agrícolas. Esta exposición de objetivos tiene una gran significación pero deben tenerse en cuenta otros factores que intervienen, de manera decisiva, a la hora de implementar una determinada política. Entre ellos, no es el menos importante, en el caso que nos ocupa, la enorme diversidad que se da en el sector agrario europeo. Baste mencionar el territorio geográfico abarcado y que se ampliará todavía más. Cada país, no se puede negar, tiene su propia idiosincrasia cultural, también en lo agrícola y ganadero, y las historias de cada uno han sido muy diferentes.

<sup>421</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Nuestro Futuro Agrario*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 1993. Pág. 38.

<sup>422</sup> *Ibidem*.

<sup>423</sup> COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: *Perspectives for the Common Agricultural Policy (Communication of the Commission to the Council and the Parliament)*. Paper. COM(85) 333 final. Office of European Communities Official Publications. Luxembourg. 1985.

<sup>424</sup> La Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 1 de febrero de 1993, sobre un Programa comunitario de política y actuación en materia de Medio Ambiente y desarrollo sostenible se publicó en el D.O.C.E. núm. 138, de 17 de mayo de 1993, de la serie C.



“La agricultura es uno de los sectores más heterogéneos de la Comunidad Europea (C.E.) y se caracteriza por una enorme diversidad entre los Estados miembros e incluso dentro de cada Estado. Esta diversidad se refleja en grandes variaciones en el tamaño de las explotaciones agrarias y en los tipos y métodos de producción. Las sucesivas ampliaciones de la C.E. con la entrada de nuevos países, en los que una gran proporción de la población aún obtiene su renta de la agricultura, han contribuido a incrementar los contrastes espaciales. Sólo el 7% de los 8,4 millones de explotaciones existentes en la C.E. en 1990 alcanzaban las 50 ha mientras que el 61% estaban por debajo de las 5 ha. Existen, además, grandes desviaciones sobre el tamaño medio (13,2 ha) de las explotaciones de la C.E. Por ejemplo, la media en el Reino Unido (68 ha) es 17 veces mayor que en Grecia (4 ha). Resulta evidente la diferencia de los modelos centro-periferia en la distribución del tamaño de las explotaciones con países periféricos del sur que muestran una elevada proporción de pequeñas explotaciones gestionadas, a menudo, por agricultores de edad avanzada”<sup>425</sup>.

Para que el Marco Comunitario funcionara en estos términos, los derivados de las modificaciones introducidas a partir de 1985, además de la reforma de los Fondos Estructurales, había sido necesario proceder a la mencionada modificación en el funcionamiento de las herramientas financieras con que contaba la Política Agraria de la Comunidad. En base al mencionado Libro Verde de 1985, se elaboró el paquete Delors, por aprobarse bajo la presidencia de la Comisión del francés Jacques Delors, por el Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno en 1988, tras el fracaso en el Consejo de Ministros de Agricultura. Algunas de las reglas puestas en marcha significaban una reducción del 6% de los precios garantizados; la aplicación de los estabilizadores de la producción, que implicaba la disminución de las ayudas al precio, si se superaba la cantidad máxima de alguna O.C.M. (Organización Común de Mercados); las primas para el arranque de viñas; la aplicación del programa de retirada de tierras, así como los de extensificación y reconversión de cultivos excedentarios; la limitación de los gastos agrícolas, es decir, la directriz agrícola y la reforma de los Fondos Estructurales, dividiendo el territorio comunitario, según diferentes objetivos en función de su situación socioeconómica y estructural.

Pues bien, esta reforma se llevó a cabo, normativamente, a través del Reglamento C.E.E. 2.052/1988<sup>426</sup>, que constituiría la legislación marco en la que se diseñan-

<sup>425</sup> ILBERY, Brian W.: “La Agricultura de Europa Occidental y la Reforma de la PAC”. En *Agriculturas y políticas agrarias en el sur de Europa*. Edición al cuidado de ARNALTE, Eladio; GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J. M.; ROMERO, Joan y SORNI, José. Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1993. Pág. 165.

<sup>426</sup> El Reglamento C.E.E. 2.052/1988, del Consejo de 24 de junio, por el que se establece el marco de funcionamiento de los Fondos Estructurales, se publicó en el D.O.C.E. núm. 185, de 15 de julio de 1988, de la serie L.

ban las funciones de los Fondos y se establecían los mecanismos de coordinación entre ellos, siendo luego desarrollada por diferentes Reglamentos para cada uno de los Fondos Estructurales. A pesar de que en ninguno de ellos se hiciera mención expresa a las relaciones del Medio Ambiente con la agricultura, sí se preveía que los programas objeto de financiación deberían respetar las disposiciones medioambientales de la Comunidad. Lo que sí contemplaba el Reglamento 2.052/1988, entre los objetivos del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, en lo referente a las funciones de su sección Orientación era: “contribuir al entramado social de las zonas rurales, a la protección del medio ambiente, a la conservación del espacio rural y a compensar los efectos que tienen los obstáculos naturales para la agricultura”.

Además de esta reestructuración fue preciso acometer otra posterior, ya que los objetivos marcados no estaban siendo cumplidos, así que el Comisario británico de Agricultura en 1991, Ray MacSharry, elaboró un nuevo documento<sup>427</sup> *Evolución y futuro de la Política Agraria Comunitaria*, reconociendo el fracaso de la anterior y la imposible contención del gasto agrícola que seguía creciendo, además del progresivo decaimiento de las rentas agrarias, por el elevado coste de los inputs. El 9 de julio de 1991 el Consejo aprueba la propuesta de reforma presentada por la Comisión el 31 de enero de ese año, con ciertas modificaciones, que sería definitivamente aprobada en el Consejo de Ministros de mayo de 1992. Se introducen ahora los conceptos de plurifuncionalidad de los agricultores, como protectores del Medio Ambiente, el mantenimiento de la población agraria en su entorno de origen, como base de la articulación del mundo rural y de su tejido productivo, la diversificación de las actividades económicas, la forestación en tierras agrícolas marginales, el uso de métodos compatibles con la protección de la naturaleza en el ejercicio de la agricultura; conceptos ya manejados en anteriores informes de la Comisión. Además, se propone la sustitución de los precios de garantía por unas ayudas directas a los agricultores.

Entre los nuevos objetivos de la Política de Precios y Mercados de la P.A.C., aprobada definitivamente por el Consejo de Ministros en mayo de 1992, bajo la presidencia portuguesa, en la noche del 21 de mayo, tras una reunión maratónica en la que se llegó a un acuerdo de difícil asimilación por el mundo agrícola, aparece el que señala que la Política Agraria debe favorecer y reconocer la doble función de la agricultura; una competitiva, de finalidad productiva, y otra

---

<sup>427</sup> “La introducción de criterios medioambientales en la política agraria o la necesidad de abordar programas de reforestación para devolver a las tierras agrícolas su antigua vocación forestal, son algunas de las ideas que aparecían en dicho documento comunitario y que expresaban la nueva filosofía”.

GARRIDO FERNÁNDEZ, F. E.: *Op. Cit.* Pág. 89.

medioambiental, no competitiva y subvencionada parcialmente<sup>428</sup>. La primera debe permitir garantizar el suministro alimenticio a todos los ciudadanos comunitarios, tomando mayor protagonismo la producción de materias primas para usos no alimentarios. Esta cuestión tiene una importancia crucial, pues posibilita el aumento de las producciones sin seguir incidiendo en el espinoso tema de los excedentes. De este modo, se puede ofrecer a los agricultores un incremento en sus ingresos que no repercute en las arcas de la Comunidad, permitiendo, a la vez, mantener la población agrícola en el campo, mediante alternativas que no redundan en las dificultades que atraviesan las producciones tradicionales. La segunda, ha de permitir al agricultor ejercer de administrador y cuidador del Medio Ambiente.

“En 1991 un nuevo documento –*Evolución y futuro de la PAC*, conocido como Primer Informe MacSharry, que era el nombre del comisario (ministro) de Agricultura de la CE–, reconoce el fracaso de la primera reforma y el incremento vertiginoso de un gasto agrícola imposible de detener. Atendiendo a la finalidad última y a la estructura de las nuevas ayudas medioambientales de la UE, el papel del agricultor varía: junto a las funciones productivas que estaba llamado a realizar, cumple ahora la función de *guardián de la naturaleza*, siempre que el agricultor libremente, opte por ello. Se abre así una puerta hacia una agricultura que sería financiada no sólo por su actividad productiva, sino también por el papel que desempeña en el mantenimiento de una ocupación equilibrada del territorio, favoreciendo así una especie de función territorial de los agricultores”<sup>429</sup>.

En la medida en que las exigencias en materia de protección de la naturaleza son consideradas como un componente de la propia Política Agraria Común, los objetivos que se marcan son tres: acompañar y reforzar los cambios previstos en el nuevo diseño de las Organizaciones Comunes de Mercado, colaborar al logro de las finalidades en materia agrícola y medioambiental y, garantizar a los agricultores una renta adecuada.

“El debate, ante las encontradas posturas de los Estados miembros, no se hizo esperar y los portugueses, que ostentaban la presidencia del Consejo en el primer semestre de 1992, tuvieron que presentar nada menos que cinco documentos de compromiso hasta lograr que se alcanzase un acuerdo. [...] Sustitución de la garantía agraria de precios por ayudas con ob-

<sup>428</sup> PRIETO RODRÍGUEZ, S.: *El Programa de Forestación de Tierras Agrarias en la provincia de Huelva*. Universidad de Huelva. Huelva. 2001. (Tesis de licenciatura inédita).

<sup>429</sup> GARRIDO FERNÁNDEZ, F. E.: *Op. Cit.* Págs. 89 y 116.

jeto de que los agricultores mantengan rentas adecuadas sin distorsionar los mercados mundiales. Eliminación de excedentes vía retirada de tierras obligatoria (excepto pequeños productores). Supresión generalizada de la política de estabilizadores agrarios. Establecimiento de medidas complementarias: protección del Medio Ambiente, forestación de tierras agrícolas y jubilación anticipada, con una cofinanciación del F.E.O.G.A. del 75% para las regiones del Objetivo nº 1 (Andalucía)<sup>430</sup>.

De esta forma, el Programa de Medidas Agroambientales y el de Forestación de Tierras Agrícolas se convierten en regulaciones que acompañarán la reforma de las Organizaciones Comunes de Mercado, junto al Programa de Jubilaciones Anticipadas, y se basarán, entre otras cosas, en la reducción del uso de productos químicos, la extensificación de la producción, la retirada de tierras de cultivo, unida al aumento y mejora de las superficies forestales, el fomento de la agricultura y ganadería ecológicas o la formación de los agricultores en su nueva función de conservadores de los recursos naturales. Para la aplicación de estas ayudas, los Estados miembros han establecido un marco general nacional preciso, que constituyen los Programas aprobados por la Comisión Europea para cada país<sup>431</sup>. A partir de este marco estatal, las diferentes regiones lo completarán mediante la aprobación de las normas reglamentarias necesarias para regular la gestión de las ayudas y subvenciones, que en el caso español corresponde a las diferentes Comunidades Autónomas. Para la percepción de las ayudas, los beneficiarios deben suscribir los compromisos de que van a practicar la agricultura con sujeción a los métodos compatibles con el Medio Ambiente, o que van a cuidar las especies reforestadas, en el caso de la forestación, al menos, durante cinco años, pudiendo alcanzar las primas de mantenimiento los veinte años.

En el caso de España, se publicaron las diferentes normas, que se analizarán en un apartado posterior, en desarrollo de los reglamentos comunitarios. Como ejemplo, citar ahora el Plan de Regionalización Productiva, destinado a la distribución entre las diferentes Comunidades Autónomas de la superficie de cultivos herbáceos a retirar de la producción o el Plan Nacional de Forestación, que al amparo

<sup>430</sup> CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *La Agricultura y la Pesca en Andalucía. Memoria de 1992*. Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Sevilla. 1993. Pág. 31.

<sup>431</sup> Programa de Forestación: Decisión de la Comisión de 27 de abril de 1994. Decisión relativa a las medidas forestales en la agricultura en España, por la que se aprueba un Programa Marco Nacional de Forestación de Tierras Agrarias. De la misma fecha son los de Navarra y el País Vasco que llevan un régimen financiero diferenciado en base a sus especificidades forales.

Programa Agroambiental: Decisiones de la Comisión Europea de 27 de septiembre de 1994, y de 15 y 19 de enero de 1995 por las que se aprueba un Programa Marco Nacional de ayudas a los métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural.

del Reglamento de la Comunidad Europea 2.080/1992<sup>432</sup>, había logrado reforestar, en la primera mitad de su ejecución, hasta 1997, 400.000 hectáreas, de las que 120.000, correspondían a nuestra región<sup>433</sup>, finalizando con más de medio millón en el ámbito estatal, y con 174.272 Has. Forestadas y otras 56.733 de mejoras de alcornocal en Andalucía<sup>434</sup>.

Para la Comunidad Autónoma andaluza, la introducción de la variable medioambiental en el contexto de la Política Agraria ha tenido una serie de consecuencias importantes<sup>435</sup>, ya que se ha producido un uso más racional de los fertilizantes, herbicidas, plaguicidas y artículos fitosanitarios, así como el abandono de cultivos en tierras marginales de escasa vocación agrícola. Todo esto conlleva una mejora sustancial del Medio Ambiente en la región. Para la Administración Pública de la Junta de Andalucía, la puesta en marcha de estas medidas ha supuesto un esfuerzo adicional, no sólo desde el punto de vista financiero, ya que ha tenido que complementar las ayudas de la Unión Europea y del Estado español con el 12,5% del importe total, sino a nivel de gestión administrativa, puesto que los recursos humanos y materiales disponibles han sido los mismos con los que se contaba antes de implementarse las nuevas disposiciones. Además, ha sido necesario establecer una adecuada priorización en los objetivos para permitir aprovechar al máximo las posibilidades que se han ofrecido con la nueva legislación comunitaria, siendo necesaria una férrea voluntad política para lograr la imprescindible coordinación y cooperación administrativa con los niveles central y local de la Administración Pública.

“La aplicación del programa demanda la elaboración de diferentes normas que, en muchas ocasiones, supone una laboriosa negociación entre el ministerio de Agricultura, los responsables de Agricultura de los Gobiernos regionales, las organizaciones agrarias y demás agentes involucrados. Antes de su aprobación definitiva, dicha normativa debe ser enviada por el

---

<sup>432</sup> D.O.C.E. núm. 215, de 30 de julio de 1992, de la serie L.

<sup>433</sup> Sobre este tema se puede consultar la obra de GÓMEZ-JOVER PARDO, F y JIMÉNEZ PERIS, F. J.: *Forestación de Tierras Agrícolas*. Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación. Madrid. 1997.

<sup>434</sup> SECRETARÍA GENERAL DE AGRICULTURA Y GANADERÍA DE LA CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA: *Memoria 2000*. Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Sevilla. 2003. Pág. 331.

<sup>435</sup> “El mejor ejemplo de perfecta integración hombre-naturaleza-agricultura ocupa grandes espacios en Andalucía y conforma uno de sus paisajes más característicos: se trata del sistema agrosilvopastoral de la dehesa. Existen otros ejemplos en Andalucía ilustrativos de la integración agricultura-naturaleza y de los efectos beneficiosos de la actividad agraria sobre los recursos naturales. El papel de las plantaciones de almendro y olivar, el de las plantaciones de frutales subtropicales en la árida costa granadina, generando un paisaje exuberante y una masa vegetal que afecta al microclima de la zona, la armonía de muchas zonas de huertas o el prodigio de numerosas plantaciones de viñedo son algunos de esos ejemplos”.

CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Plan de Modernización de la Agricultura Andaluza. 2000-2006*. Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Jaén. 2000. Pág. 134.

Gobierno nacional a la Comisión Europea para recibir de ésta la correspondiente homologación, lo que supone la apertura de una nueva ronda de negociación en esas instancias. Además, dada la estructura cuasifederal del Estado español, es necesaria la aprobación de normas de ámbito autonómico que fijen la contribución de la Comunidad Autónoma al programa agroambiental, lo que introduce una complejidad adicional al proceso de puesta en marcha”<sup>436</sup>.

Sin duda, uno de los hechos más relevantes de este período, decisivo para la efectividad financiera de la reforma, desde el punto de vista de los instrumentos públicos comunitarios es la aprobación del Marco de Apoyo Comunitario; cuyo plan de financiación se aprobó en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Edimburgo en diciembre de 1992, bajo presidencia británica; en el que se recogen las ayudas de los Fondos Estructurales de la Unión Europea para las regiones Objetivo 1, entre las que se encuentra la Comunidad Autónoma de Andalucía. Los Fondos incluidos son el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (F.E.D.E.R.), el Fondo Social Europeo (F.S.E.) y el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, en su sección Orientación (F.E.O.G.A.-O.)<sup>437</sup>. A ellos se añadió el nuevo Fondo comunitario, Instrumento Financiero para la Ordenación Pesquera (I.F.O.P.)<sup>438</sup>, destinado específicamente al sector pesquero. El montante total de estas ayudas ascendió, en cuanto a las regiones Objetivo 1 del Estado español se refiere, a más de 4,5 billones de pesetas, para el período comprendido dentro de dicho Marco 1994-1999. En concreto, Andalucía se benefició con unos gastos de cerca de 2 billones de pesetas, de los que más del 60% correspondieron a ayudas y subvenciones cofinanciadas, en un 75% por la Unión Europea y en un 12,5% por las autoridades nacionales.

Por sus repercusiones financieras en el desarrollo del Marco Comunitario de Apoyo para 1994-1999, hay que mencionar que desde el 1 de enero de 1995 la Unión Europea cuenta con quince miembros, produciéndose la cuarta ampliación de la Europa Comunitaria, la cual presenta una serie de diferencias con las anteriores, por la existencia del Mercado Único, haber tenido lugar la reforma de la Política

<sup>436</sup> GARRIDO FERNÁNDEZ, F. E.: *Op. Cit.* Págs. 156 y 157.

<sup>437</sup> En 1988 se publicó la regulación de estos tres fondos en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas núm. 374, de 31 de diciembre de 1988, de la serie L, con objeto de ser instrumentos para la aplicación del Marco Comunitario de Apoyo 1989-1993. La modificación de los mismos, mediante una nueva regulación, que se llevó a cabo para la aplicación del siguiente Marco Comunitario de Apoyo 1994-1999 se publica en el D.O.C.E. núm. 193, de 31 de julio de 1993, de la serie L.

<sup>438</sup> El Reglamento C.E.E. 2.080/1993, del Consejo de 20 de julio, estableciendo las disposiciones de aplicación del Reglamento C.E.E. 2.052/1988, en lo relativo al Instrumento Financiero para la Ordenación Pesquera, fue publicado en el D.O.C.E. núm. 193, de 31 de julio de 1993, de la serie L.

Agraria Común y la experiencia en la aplicación del Acta Única Europea y el Tratado de la Unión. A esto hay que añadir la pertenencia de Suecia, Finlandia y Austria al Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, que ha facilitado el proceso de negociación. También hay que señalar, que tras tener finalizada esta negociación y fijadas las fechas de adhesión, en la Cumbre de Essen, celebrada en diciembre de 1994<sup>439</sup>, se inicia la estrategia que debe conducir a la quinta ampliación, con la integración de algunos de los países de Europa Central y Oriental. Dicha decisión constituye una obligación moral y política que nadie discute, pero al mismo tiempo es el mayor desafío al que se enfrenta la Unión. A este respecto hay que tener en cuenta las palabras de Jacques Delors: “El aumento del número de países miembros no debe convertir a la Unión en una especie de Gulliver encadenado, carente de instituciones válidas y eficaces e incapaz de ilustrar y desarrollar nuestra identidad cultural”.

Con el objetivo de las futuras ampliaciones, los Estados miembros y las instituciones deben actuar en un doble aspecto: por un lado, fortaleciendo y profundizando en la actual Unión y en el funcionamiento de sus instituciones, y por otro, preparando una estrategia adecuada para la integración paulatina, pero sin discriminaciones socioeconómicas, a los países del centro y este de Europa. Durante este período, concretamente, entre el 1 de julio y el 31 de diciembre de 1995, España asumió, por segunda vez desde su ingreso en la Comunidad, la presidencia del Consejo de Ministros de la Unión Europea. Desde luego, es esta circunstancia una oportunidad que no se puede desaprovechar nunca, porque facilita mucho la tramitación de las iniciativas que se hagan llegar desde el país que preside la Unión, ya que éste dirige los trabajos del Consejo ese semestre, fija los calendarios, marca el ritmo de los debates, y tiene en sus manos el orden del día. Todo ello permite señalar la orientación de la Comunidad durante ese tiempo y poner el acento en los temas que más puedan favorecer los intereses propios, o al menos, los que mejor reflejen su particular naturaleza.

Concretamente, en el período que España presidió la Unión Europea se trabajó en cuatro ejes principales:

- El relanzamiento económico de Europa, en un marco socialmente integrado.
- La apertura de las instituciones de la Comunidad a la participación ciudadana.
- La apertura, también, al resto del mundo con un acento especial en cuestiones como la estabilidad, la seguridad, la libertad y la solidaridad.

---

<sup>439</sup> Durante los días 9 y 10 de diciembre de 1994 tuvo lugar, en la ciudad alemana de Essen, el Consejo Europeo en el que se acordó la estrategia global para aproximar a los países asociados de Europa Central y Oriental a la Comunidad. Asimismo, se consolidaron las bases del Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo, con especial referencia a las medidas para combatir el desempleo y poner en marcha las redes transeuropeas.

- Preparar la Conferencia Intergubernamental de 1996, con un tema central, la estrategia para las nuevas adhesiones, y el futuro de la Unión.

Por supuesto, también se esforzó la presidencia española en otros temas como los relacionados con el crecimiento económico y la mejora del Medio Ambiente. “Las líneas básicas de dicha estrategia (estrategia europea sobre el agua) se aprobaron durante la presidencia española de la Unión Europea, en el consejo de ministros de medio ambiente celebrado en Sevilla en 1995”<sup>440</sup>.

Hay que tener en cuenta la constante insistencia de las instituciones de la Unión en la importancia de desarrollar el proceso, un Medio Ambiente para Europa, considerando que conviene establecer, con arreglo a un marco adecuado, un intercambio intensivo de información sobre Política Medioambiental, así como estrategias para un desarrollo sostenible, junto a la inclusión de requisitos medioambientales en las demás políticas, en la legislación a nivel europea y nacional, y en las iniciativas tomadas en los foros internacionales. Deberían evaluarse las prioridades de un programa destinado a lograr la convergencia de las políticas medioambientales y la aproximación de las normativas de los países asociados, en esa materia. En cuanto al tema agrario, en diciembre de 1995, la Comisión presentó en el marco del Consejo Europeo de Madrid su informe sobre estrategia en el sector. “En el documento relativo a la estrategia agrícola, de diciembre de 1995, presentado al Consejo Europeo de Madrid, propuso que se profundice y amplíe la reforma de 1992 sustituyendo el apoyo a los precios por pagos directos a los agricultores y gestionando una política rural coherente”<sup>441</sup>.

Como se puede observar, la reforma de 1992 no se considera suficiente, siendo necesario continuar profundizando en la misma. En este documento se subraya la importancia de aumentar la competitividad de los sectores agrario y agroalimentario en los mercados interior y mundial, en consonancia con el contexto de liberalización del comercio y las expectativas de aumento de la demanda mundial de productos alimenticios. En el citado informe se pone, asimismo, de manifiesto la necesidad de que la Política Agraria Común siga evolucionando en la línea iniciada con éxito en la reforma de 1992, y en la implantación de una acción integrada a nivel rural, paralela al proceso de reforma. Además, se reclama una radical simplificación de la normativa de la Unión y una importante descentralización en la ejecución de las políticas, con la consiguiente descarga de burocracia que conllevan los trámites de los particulares ante la Unión.

<sup>440</sup> NARBONA, C.: *Agricultura y medio ambiente*. Galaxia Gutenberg. Círculo de Lectores. Barcelona. 1999. Pág. 102.

<sup>441</sup> LARREA EREÑO, S.: *Agricultura, horizonte 2005*. Ediciones Mundi-Prensa. Bilbao. 1998. Pág. 100.



“La preocupación, casi obsesión, sólo de los aspectos legales y burocráticos generados por Bruselas, impiden establecer estrategias que garanticen la estabilidad y rentabilidad de nuestra agricultura en el futuro. [...] La investigación aplicada y la transferencia de tecnología tienen que jugar un papel esencial, al igual que la formación empresarial y profesional, y la creación de sistemas ágiles y eficientes de información al agricultor. [...] La Comisión Europea ha presentado las propuestas de reforma de la Política Agrícola Común siguiendo tres objetivos básicos: hacer que la agricultura sea más competitiva (sin que los ingresos de los agricultores tengan que sufrir las consecuencias), introducir cierto grado de descentralización (reducción de la burocracia) y poner más énfasis en el desarrollo del entorno natural y de las áreas rurales”<sup>442</sup>.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía también se nota una especial preocupación por el mantenimiento del entorno natural, en el mismo sentido de las reformas de la Unión. Así, desde el punto de vista medioambiental, se han realizado inversiones por cauces diversos, en función de los diferentes instrumentos de actuación con los que cuenta la Unión Europea. De esta manera, se aprovechan las subvenciones del Programa Agroambiental, a través del Marco Comunitario de Apoyo, llevado a cabo entre 1994 y 1999, articulado con los distintos Programas, que ya han sido mencionados, y financiados por los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión. En concreto, el Programa de Medidas Agroambientales, aprobado en virtud del Reglamento 2.078/1992, sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural<sup>443</sup>, ha sido financiado por la sección Garantía del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola. Esto puede considerarse paradójico si tenemos en cuenta que la sección Garantía es la que financia también la política de mercados, sin embargo, las Medidas Agroambientales tienden a una actuación de carácter fundamentalmente estructural. De igual modo, las iniciativas comunitarias

<sup>442</sup> *Ibidem*. Págs. 20, 22 y 99.

“Entre los objetivos fijados por la Comisión para la PAC destaca simplificar la normativa comunitaria introduciendo todas las medidas descentralizadoras que hagan realidad la simplificación reduciendo la burocracia y concediendo una mayor flexibilidad a nivel nacional y regional para la asignación de los recursos comunitarios”.

*Ibid*. Pág. 100.

Para profundizar más en la complejidad que tiene la tramitación de las ayudas de la Política Agraria Comunitaria se puede consultar ETXEZARRETA, Miren; CRUZ, Josefina; GARCÍA MORILLA, Mario y VILADOMIÚ, Lourdes: *La agricultura familiar, ante las nuevas políticas agrarias comunitarias*. Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1995.

<sup>443</sup> El Reglamento C.E.E. 2.078/1992, del Consejo de 30 de junio, sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural se publicó en el D.O.C.E. núm. 215, de 30 de julio de 1992, de la serie L.

han servido para financiar proyectos de actuación más concretos, de especial interés para la Unión Europea. También se debe reseñar en este momento el Programa específico LIFE<sup>444</sup>, para el Medio Ambiente. En relación al Fondo de Cohesión, se presentaron proyectos concretos de contenido medioambiental, en materia de suelos y reforestación, que incluyen un conjunto de actuaciones de lucha contra la erosión y desertificación, forestación, y regeneración de ecosistemas degradados por incendios en las cuencas hidrográficas que afectan a la Comunidad Autónoma andaluza.

A mediados de la década de los noventa, en 1995, finalizaba el plazo de vigencia del Programa específico LIFE, instrumento financiero creado para contribuir al desarrollo y aplicación de la Política Medioambiental comunitaria, para el apoyo de acciones de protección de la naturaleza, mediante actividades preparatorias o de demostración, y se procedió a una evaluación de sus resultados. En dicha evaluación se puso de manifiesto que la experiencia adquirida demostraba las posibilidades del instrumento. Sin embargo, se señalaba que el objetivo principal de una iniciativa de actividades de demostración, proyectos ejemplares y de transferencia de conocimientos no puede alcanzarse plenamente sin el fomento y la difusión de los resultados más convincentes. Y, por ello, se incluía como propuesta el fomento de las medidas de acompañamiento. Uno de los proyectos aprobados, en este primer tramo de vida del Programa LIFE, fue “los embalajes de Wood-Pack” de la empresa Nature Pack, ubicada en el término municipal de Minas de Riotinto, en la provincia de Huelva.

No obstante, y a pesar de las sucesivas reformas que se han llevado a cabo, los gastos de la Política Agrícola Común siguen sobrepasando las previsiones, lo cual, sumado a la ampliación de la Unión Europea, supone la necesidad de afrontar nuevos cambios de orientación en la misma, con el fin de dejar una mayor parte del presupuesto comunitario para los gastos de mejora de infraestructuras, fundamentalmente, y otros, a disposición de los nuevos Estados miembros. Así, el año 1998 fue especialmente intenso en debates sobre estos temas y sobre la evolución de las consideraciones medioambientales introducidas en la reforma de 1992. En el Consejo de Agricultura de junio de 1998<sup>445</sup>, se alcanzó por mayoría cualificada un nuevo acuerdo sobre reducción de los precios agrarios. Para lograrlo se em-

---

<sup>444</sup> El Reglamento C.E.E. 1.973/1992, del Consejo de 21 de mayo, por el que se crea un instrumento financiero para el Medio Ambiente (LIFE) se publicó en el D.O.C.E. núm. 206, de 22 de julio de 1992, de la serie L.

<sup>445</sup> El Consejo Europeo de Cardiff, celebrado en esta localidad británica los días 15 y 16 de junio de 1998, sentó las bases de una actuación coordinada a escala comunitaria en materia de integración de las exigencias medioambientales en las políticas de la Unión, más conocida por el nombre de “Proceso de Cardiff”, al instar a las composiciones de Agricultura, Transportes y Energía del Consejo a definir sus propias estrategias de integración.

plearon cuatro días de agrios enfrentamientos verbales, ya que también debieron adoptarse decisiones sobre otros temas de gran relevancia, puesto que la presidencia británica los integró en un paquete global. De este modo, tras la presentación por la presidencia de cuatro propuestas de compromiso durante las negociaciones, se alcanzaron importantes acuerdos de reforma de los sectores del aceite de oliva y el tabaco, así como la congelación de tierras para la campaña 1999/2000, con la oposición de Francia y Holanda.

En la reunión informal del Consejo de Agricultura, bajo presidencia inglesa, celebrado en Newcastle, durante los días 10 al 12 de mayo del mismo año, los trabajos giraron sobre el documento presentado por la presidencia sobre *La ganadería en las regiones de Medio Ambiente frágil de la Unión Europea*<sup>446</sup>. En este documento se plantean interrogantes sobre la manera de conseguir que la agricultura europea sea multifuncional, sostenible, competitiva, y que esté repartida por todo el territorio, siendo, al mismo tiempo, respetuosa con el Medio Ambiente. Son estas cuestiones complementarias a las que se abordan como propuestas en la Agenda 2000, y atañen a organizaciones comunes de mercado ganaderas, a la dimensión rural y medioambiental, atendiendo a criterios sociales y de utilización de la tierra.

Durante los días 20 a 22 de septiembre se celebró en Wolfgang, bajo presidencia austriaca, una reunión informal del Consejo de Agricultura en la que se debatió sobre el documento elaborado por la presidencia *Producir en sintonía con la naturaleza, perspectivas agrarias para el campo*<sup>447</sup>, de clara inspiración en temas medioambientales, suscitando un análisis de las posibilidades de contribución de la agricultura a un desarrollo rural sostenible. Por último, en este año 1998, en la reunión del Consejo de Agricultura de diciembre, se adoptó por mayoría cualificada con el voto en contra de Italia, el nuevo régimen agromonetario destinado a establecer las medidas para la introducción del Euro en la Política Agrícola Común<sup>448</sup>, que supuso la abolición de los llamados tipos verdes después de casi cua-

---

<sup>446</sup> *La ganadería en las regiones de Medio Ambiente frágil de la Unión Europea*. SN 2.677/1998 (AGRI). Reunión Informal del Consejo de Agricultura [Newcastle upon Tyne (Reino Unido), 10 a 12 de mayo de 1998]. Documento de Trabajo de la Presidencia del Consejo de la Unión Europea.

<sup>447</sup> *Producir en sintonía con la naturaleza, perspectivas agrarias para el campo*. SN 3.857/1998. Reunión Informal de Ministros de Agricultura de la Unión Europea. [ST. WOLFGANG (AUSTRIA), 20 a 22 de septiembre de 1998]. Documento de Trabajo de la Presidencia del Consejo de la Unión.

<sup>448</sup> "On 1 January 1999, with the irrevocable fixing of exchange rates among the Member States participating in economic and monetary union (EMU) (the 'ins'), this system will cease to be necessary since there will no longer be any exchange rate fluctuations requiring compensation. Prices and other amounts relating to the CAP will thereafter be fixed in euros. When the change is made, one ECU will equal one euro and there will no longer be any need for conversion since the euro will be a genuine means of payment and not just a unit of account, as the ECU is. For the ins there will no longer be an agrimonetary system".

Report on the proposal for a Council Regulation (EC) on transitional measures to be applied under the common agricultural policy with a view to the introduction of the euro [COM(98)0367-C4-0407/98-98/0215(CNS)].

renta años de existencia. No obstante, se aplicó un régimen transitorio, que para los países no integrantes de la unidad monetaria se extendía hasta el año 2002.

Brevemente, se debe poner de manifiesto que los últimos años del Marco Comunitario de Apoyo 1994-1999 transcurrieron bajo el signo de la Agenda 2000. Su adopción, durante la presidencia alemana del primer semestre de 1999, ha sido decisiva para la futura evolución de la Unión en el milenio que comienza. Ésta había sido presentada el 16 de julio de 1997, mediante comunicación de la Comisión, donde se esbozan a grandes rasgos las perspectivas del desarrollo de la Unión Europea y de sus políticas en el siglo que se avecinaba, así como el impacto de la ampliación y el futuro de sus presupuestos en ese contexto. El triple objetivo que contiene se dirige a reforzar los ámbitos políticos existentes en la Unión como la Política Estructural, la de Cohesión y la Agrícola, creando nuevos instrumentos para afrontar con éxito la próxima ampliación y lograr un marco financiero apropiado. La presidencia del Reino Unido impulsó los trabajos referentes a las propuestas de reformas a partir de las conclusiones a que llegaron los dirigentes políticos en el Consejo Europeo de Luxemburgo<sup>449</sup>.

En relación con los temas agrícolas, la orientación se basó en las discusiones del Consejo de Agricultura de noviembre de 1997. El nuevo marco financiero fue diseñado para una duración de siete años, del 2000 al 2006, siendo sometido a una revisión intermedia, a finales de 2003. En cuanto a la reforma de la Política Agrícola Común ha seguido las directrices de los Consejos Europeos de Cardiff<sup>450</sup> y Luxemburgo, de manera que el modelo europeo de agricultura cumpla, como sector económico, diversas funciones: ser sostenible y competitivo, respetar el Medio Ambiente y extenderse por todo el territorio europeo. Debe cuidar el paisa-

---

Sobre la misma materia también se puede consultar Report on the proposal for a Council Regulation establishing agrimonetary arrangements for the euro [COM(98)0367-C4-0406/98-98/0214(CNS)].

<sup>449</sup> En el curso de la reunión del Consejo Europeo de Luxemburgo, los días 12 y 13 de diciembre de 1997, el Primer Ministro sueco presentó una iniciativa para la integración de las consideraciones de respeto al Medio Ambiente en el resto de políticas de la Unión Europea. Iniciativa que fructificó en el conocido como "Proceso de Cardiff", a los seis meses. Además, se adoptaron las decisiones necesarias para el lanzamiento del proceso de ampliación, alcanzándose un acuerdo para emitir una resolución sobre la coordinación de las políticas económicas, así como se marcaron las directrices de la Política Agraria Común.

<sup>450</sup> El Consejo Europeo se reunió en Cardiff, Reino Unido el 15 y 16 de junio de 1998 para definir los elementos esenciales de la estrategia de la Unión Europea con objeto de proseguir las reformas económicas con el fin de promover el crecimiento, la prosperidad, el empleo y la inserción social. Se señalaron los medios concretos que permitirían acercar más la Unión a sus ciudadanos, definiendo las orientaciones y el calendario de las negociaciones de la Agenda 2000 y promoviendo un debate a largo plazo sobre el futuro desarrollo de la Unión. El conocido como "Proceso de Cardiff", emprendido por los Jefes de Estado y de Gobierno europeos se asentaba sobre la obligación de la Unión Europea, como hemos señalado más arriba, de elaborar amplias estrategias de integración de los factores medioambientales en sus diferentes áreas de actividad, incluida la agricultura. El Consejo de Agricultura presentó una estrategia inicial al Consejo Europeo de Helsinki, durante su reunión de los días 10 y 11 de diciembre de 1999 en la que se fijaron objetivos concretos: calidad y uso equilibrado del agua, reducción del riesgo de los productos agroquímicos, disminución de la degradación del suelo, cambio climático y calidad del aire, y preservación del paisaje y de la biodiversidad.

je y conservar el espacio natural. Del mismo modo, deberá responder a las preocupaciones de los consumidores y a sus exigencias respecto a la calidad y seguridad de los productos alimenticios, la protección del Medio Ambiente y la defensa del bienestar de los animales. Asimismo, debe cumplir las expectativas del primer informe de cohesión, de noviembre de 1996, cuando se abogaba por una evolución más racional de la producción agraria mediante una mayor adecuación de los precios a la realidad del mercado y la continuidad del proceso de ajuste estructural.

“Este cambio de orientación de la PAC añadió un elemento nuevo y esencial: una política de desarrollo rural, que fomentaba muchas iniciativas rurales y al mismo tiempo ayudaba a los agricultores a diversificar su producción, mejorar la comercialización de sus productos y reestructurar sus empresas de forma diferente”<sup>451</sup>.

“Las reformas de 1992 redujeron los precios garantizados de cereales y carne de vacuno, y mantuvieron o introdujeron límites a la producción de ciertas mercancías. También hicieron su aparición las ayudas directas a los agricultores. [...] La reforma de la PAC de 1999, integrada en el paquete de reformas de la UE conocido como ‘Agenda 2000’, avanzó en esas mismas líneas. Además de proseguir la reforma de las ayudas al mercado, reorganizó la PAC estableciendo dos áreas de actividad:

- La política de mercados (conocida como el ‘primer pilar’ de la PAC);
- El desarrollo sostenible de las zonas rurales (el ‘segundo pilar’ de la PAC)”<sup>452</sup>.

También se pedían medidas para beneficiar a la población rural de las posibilidades económicas y el valor medioambiental de sus zonas, creando nuevos puestos de trabajo de carácter indefinido. En concreto, en lo que respecta al Programa de Medidas Agroambientales, se solicita que siga teniendo carácter obligatorio, dada la importancia de la dimensión medioambiental en la agricultura, respondiendo así a una inquietud primordial de la sociedad por la protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural. Deben fomentarse aspectos tales como la agricultura biológica, la conservación de los hábitats seminaturales, el mantenimiento de los huertos tradicionales y sus cercados característicos o la protección del pastoreo alpino y de los pantanos.

<sup>451</sup> DIRECCIÓN GENERAL DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL DE LA COMISIÓN EUROPEA: *La Política Agrícola Común en detalle*. Oficina de Publicaciones Oficiales de la Unión Europea. Bruselas. 2004. Pág. 7.

<sup>452</sup> DIRECCIÓN GENERAL DE AGRICULTURA DE LA COMISIÓN EUROPEA: *La agricultura y el medio ambiente*. Oficina de Publicaciones Oficiales de la Unión Europea. Bruselas. 2003. Pág. 2.

#### 4.6. Las Instituciones Comunitarias.

Por lo que respecta al funcionamiento de las instituciones comunitarias que intervienen en la preparación y puesta en marcha de las decisiones que atañen a las diferentes políticas que desarrolla la Unión Europea y por tanto, a la Medioambiental y a la Agraria también, conviene señalar que el Parlamento Europeo representa a los ciudadanos de la Unión desde 1957, reforzándose sus competencias paulatinamente. “Los procesos decisorios, que fructifican en las normas del Derecho derivado se establecen en el diálogo de dos Instituciones: Comisión-Consejo. Sin embargo, a través de las reformas de los Tratados, un volumen creciente de asuntos se resuelven con la participación de una tercera Institución: ‘El Parlamento Europeo’”<sup>453</sup>.

Su papel en la elaboración, modificación y aprobación de la legislación es fundamental, y además le corresponde la función de presentar propuestas políticas para el futuro. Es el actor principal del poder legislativo y controla al ejecutivo con la aprobación del presupuesto, la vigilancia de los gastos, y las informaciones que tienen que presentar el Consejo y la Comisión. La mayor parte de su trabajo se organiza a través de veinte comisiones, de las cuales la de agricultura y desarrollo rural es una de las más importantes.

El Consejo de la Unión Europea, también conocido como Consejo de Ministros, reúne a los representantes de los veinticinco Estados miembros para cada una de las áreas de trabajo. Es la principal institución de decisión de la Unión, además de establecer objetivos políticos, coordinar las políticas nacionales, limando las posibles diferencias. El Consejo de Ministros de Agricultura está formado por los respectivos de cada uno de los países componentes de la Unión. Se suele reunir una vez al mes con una sesión extraordinaria en cada semestre. Es competente para aprobar las modificaciones de la Política Agraria Comunitaria, el paquete anual de precios agrarios, así como las normativas sobre sanidad alimentaria y la aplicación de la Política Estructural y Desarrollo Rural. Existen dos órganos colegiados que preparan las reuniones del Consejo, que son el Comité Especial de Agricultura y el Comité de Representantes Permanentes adjuntos (Coreper II). El primero discute, prepara y aprueba toda la normativa sobre precios y mercados y Política Estructural. El paquete anual de precios y las sucesivas reformas de la P.A.C. se ven previamente en este órgano. Se suele reunir todas las semanas. Si se

<sup>453</sup> AMADOR MUÑOZ, L.: *Curso sobre la Construcción Europea, sus Instituciones y Poderes II. El Proceso Formativo de Derecho Comunitario y la Cooperación Interestatal*. Instituto Andaluz de Administración Pública. Sevilla. 2000. Pág. 17.

logran acuerdos en estos comités, los temas pasan al Consejo directamente para aprobación<sup>454</sup>.

La Comisión Europea es el motor de la Unión, ya que sólo ella puede proponer la legislación comunitaria. Tiene el poder ejecutivo, ya que elabora los textos de aplicación, gestiona el presupuesto comunitario y aplica las disposiciones del Tratado de la Unión. Se compone de veinte miembros<sup>455</sup>, designados por los Estados miembros, aunque actúan independientemente de éstos, de forma colegiada. Los Comisarios tienen responsabilidades específicas y existe un Presidente y dos Vicepresidentes. El Comisario de Agricultura y Desarrollo Rural tiene bajo su responsabilidad la Dirección General VI, competente en los temas agrarios, gestionando, aproximadamente, el 60% del presupuesto total. Se nombra, generalmente, a una persona de un país pequeño, con el objetivo de asegurar una mayor neutralidad en estos temas. Actualmente el cargo lo desempeña el austriaco Franz Fischler<sup>456</sup>.

La Dirección General de Agricultura está dividida en ocho unidades, con un Director General y los correspondientes Directores Adjuntos. Las más importantes son las siguientes: la Dirección A, responsable de asuntos generales, relacionados con el Parlamento y el Comité Económico y Social, con funciones de análisis, estadísticas, informática y publicaciones; la Dirección B I se ocupa de la legislación económica agraria. Casi el 80% de la normativa comunitaria corresponde a las decisiones tomadas en el ámbito agroalimentario. Ésta tiene una subdivisión, la

<sup>454</sup> El Comité Especial de Agricultura tiene la responsabilidad de:

- 1ª. El manejo y desarrollo de la Política Agrícola Común.
- 2ª. El desarrollo rural, incluyendo las actividades de los instrumentos financieros relevantes.
- 3ª. Legislación sobre: a) materias de salud vegetal y veterinaria, suministro de alimentación animal con medidas dirigidas a proteger la salud humana; b) bienestar e higiene animal.
- 4ª. Mejora de la calidad de los productos agrícolas.
- 5ª. Transformación de los productos agrícolas.
- 6ª. Oficina de la Comunidad para la diversidad vegetal.
- 7ª. Política forestal.

<sup>455</sup> “Las sucesivas ampliaciones de la Unión han originado un incremento constante del número de Comisarios que se verá agravado con las futuras adhesiones. Es obvio que un número excesivo de Comisarios puede afectar a la operatividad de la Comisión y restar coherencia a su actividad. [...] El esquema previsto ofrece la solución provisional de contener el número de Comisarios a uno por Estado miembro cuando entre en vigor la primera ampliación. Ahora bien, esta hipótesis está condicionada, ya que sólo será aplicable si se logra simultáneamente un acuerdo sobre el tema de la ponderación de votos en el seno del Consejo”.

AMADOR MUÑOZ, L.: *Op. Cit.* Pág. 54.

Posteriormente, tras la ampliación a veinticinco, con la incorporación de los países de Europa Central y Oriental, se hizo según lo previsto y se modificó la composición de la Comisión, de manera que haya un Comisario por cada Estado miembro, siendo, por tanto, veinticinco los Comisarios, con un sistema de decisión por mayoría simple con voto de calidad en caso de empate del Presidente de la Comisión. Por lo que respecta al número de Vicepresidencias es de cinco.

<sup>456</sup> Como Comisaria de Agricultura le sucedió la danesa Mariann Fischer Boel.

B II; la Dirección F, para coordinación de los procedimientos, simplificación de los reglamentos y fomento de los productos agrarios. También ésta se subdivide en otras dos, la F I, con competencias en temas de desarrollo rural, en cuanto a coordinación de las acciones a favor del mundo rural y acciones en las regiones menos desarrolladas; y la F II, con funciones también de desarrollo rural, en cuanto a acciones generales para adaptación de las estructuras agrarias y otras específicas en el medio rural, de desarrollo forestal, protección del Medio Ambiente y coordinación de la investigación agronómica; la Dirección G, encargada de las relaciones con el F.E.O.G.A., de los asuntos presupuestarios, la gestión de gastos, comprobación de cuentas y prevención y represión de fraudes; la Dirección H tiene la misión de conocer de los temas internacionales relativos a la agricultura.

En cuanto a la organización de la P.A.C., se ha basado en tres principios fundamentales:

- La unidad de mercado: para ello se ha creado un mercado único agrario, con libre circulación de productos agrarios entre los Estados miembros y con la supresión total de los derechos aduaneros, para la aplicación de unos precios de garantía comunes.

“Estos objetivos se establecieron entre 1958 y 1968, una vez se hubo implantado el mercado único de productos agrarios. Los principios operativos básicos se definieron en una reunión de ministros de Agricultura en la ciudad italiana de Stresa en 1958. Los primeros productos se sometieron a un conjunto de normas comunes de mercado en 1962. En 1968 se aplicaron los precios comunes. Los precios se unificaron para crear un mercado único de productos agrarios. Con el fin de evitar que los agricultores de algún país tuvieran que aceptar recortes, se fijó de forma general, para cada producto, el precio del país donde el producto en cuestión tenía un precio más elevado”<sup>457</sup>.

El sistema ha sido de una extraordinaria perversidad, sobre todo a medida que la Unión se ampliaba, pues con ello las diferencias de unos países con otros también se hacían mayores, ya que los regímenes de cultivo varían enormemente de unos a otros.

- La preferencia comunitaria: es decir, los productos de la Comunidad han sido más baratos que los mismos productos de importación, mediante el establecimiento de unos aranceles en frontera. Junto a ello, se fomentaba la expor-

<sup>457</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Nuestro Futuro Agrario*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 1993. Págs. 6 y 7.



tación con subvenciones para hacer que los artículos comunitarios fueran competitivos en los mercados internacionales.

“Con el fin de respetar el principio de preferencia comunitaria los productos de la CE debían ser más baratos que las importaciones en el mercado europeo. Se sometió, por tanto, a las importaciones a unos derechos a la importación o exacciones que los encarecían a la hora de competir con los productos internos. Por la misma razón, se estableció un sistema de subvenciones a la exportación que permitió a los productos de la CE ser competitivos en los mercados mundiales”<sup>458</sup>.

“La política de precios de garantía, que se había mostrado como un mecanismo eficiente para incentivar la producción agraria incluso en zonas con características agroclimáticas poco adecuadas, se convertía, una vez alcanzada la autosuficiencia alimentaria, en un mecanismo que, al actuar al margen de la lógica del mercado, era un eficaz generador de excedentes. Por su parte, el sistema de restituciones a la exportación –mecanismo utilizado para dar salida al mercado mundial a tales excedentes– se convertía en una carga excesiva para el presupuesto comunitario una vez que los excedentes agrarios comenzaron a adquirir un volumen desorbitado en algunos sectores, además de los efectos distorsionadores que dicho sistema tenía sobre los mercados mundiales al empujar hacia abajo los precios de los productos de tales sectores excedentarios”<sup>459</sup>.

- La solidaridad financiera: financiando los gastos de esta Política a través del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria.

“La política agraria común (P.A.C.) se basa en tres principios fundamentales: la creación y mantenimiento de un mercado único, el respeto a la noción de preferencia comunitaria y el compromiso con el principio de so-

<sup>458</sup> *Ibid.* Pág. 8.

<sup>459</sup> GARRIDO FERNÁNDEZ, F. E.: *La cuestión ambiental en la Agricultura: actores sociales y política agroambiental en España*. Analistas económicos de Andalucía. Málaga. 2000. Pág. 85.

“La agricultura es un sector estratégico para las economías nacionales y la principal fuente abastecedora de alimentos. Este factor, agudizado en Europa después de la II Guerra Mundial, explicaría que los gobiernos de los países occidentales hayan estado interesados en la regulación del sector agrario a través de políticas de tipo proteccionista que fomentaran el aumento de la productividad agraria. Estas políticas proteccionistas han sido además utilizadas por algunos países para asegurar el potencial exportador de su agricultura en el mercado internacional. El carácter estratégico de la agricultura también ha motivado que se viera con recelo y desconfianza cualquier medida que, con el argumento de la protección medioambiental, pudiera disminuir o amenazar el potencial productivo de la actividad agraria”.

*Ibid.* Pág. 56.

lidaridad financiera. Estos tres principios están interrelacionados; ninguno puede existir sin los otros”<sup>460</sup>.

Desde luego, esta Política ha sido el campo experimental para el desarrollo de las mismas ideas, aplicadas a la generalidad de las actuaciones de la Unión Europea. Estos principios se han desarrollado en dos ejes fundamentales:

- La Política de Regulación de Mercados Agrarios a través de las Organizaciones Comunes de Mercado (O.C.M.), financiadas por la sección Garantía del F.E.O.G.A.
- La Política de Estructuras Agrarias, de cuyo presupuesto se encarga la sección Orientación del mismo Fondo, aunque con ciertas excepciones, como la constituida por el Programa de Medidas Agroambientales, cuyos gastos son financiados por la sección Garantía, a pesar de ser medidas de tipo estructural, ya que no se dirigen a resolver la situación coyuntural de un determinado producto en el mercado, sino a plantear un cambio de orientación en la forma de producir y de relacionarse la agricultura y el Medio Ambiente.

El funcionamiento diario de la Política Agraria Comunitaria requiere múltiples decisiones de la Comisión, que debe consultarlas con los diferentes Comités de Gestión, con propuesta vinculante, en los diferentes sectores agrícolas y ganaderos. También hay otros Comités de Gestión cuyo informe no es vinculante, en otros apartados relacionados con los temas agrarios.

Otros organismos europeos relacionados con la agricultura son el Comité de las Organizaciones Profesionales Agrarias<sup>461</sup>, la primera a nivel comunitario, constituida el 6 de septiembre de 1958. Desde su creación ha sido reconocida por las autoridades comunitarias como representante de los agricultores de la Comunidad. Participan representantes de estas organizaciones en los Estados miembros. Además de defender los intereses de los labradores y ganaderos, presenta propuestas de soluciones para los temas problemáticos que se plantean. El Comité General

<sup>460</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Nuestro Futuro Agrario*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 1993. Pág. 6.

<sup>461</sup> “En los países de la UE, las organizaciones profesionales agrarias, las federaciones de cooperativas, las cámaras agrarias y también los ministerios de Agricultura, se han erigido en una especie de frente agrario (*agricultural policy community*) que ha sido capaz de mantener a la agricultura y a los agricultores fuera de la racionalidad social y económica imperante”.

GARRIDO FERNÁNDEZ, F. E.: *Op. Cit.* Pág. 57.

Para encontrar más información sobre las organizaciones representativas de los agricultores en la Europa comunitaria se puede consultar VILLAR MIR, C. y CARBONELL SEBARROJA, J.: *La Agricultura Europea y la Política Agraria Comunitaria*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1996.

de la Cooperación Agrícola<sup>462</sup> es el representante de las cooperativas agrarias de la Comunidad. Su creación data del 24 de septiembre de 1959. Fomenta las relaciones y colabora con las cooperativas y con otras organizaciones agrarias a nivel europeo y mundial. La Confederación de Industrias Agroalimentarias se creó el 3 de febrero de 1959, defiende los intereses de la industria, agrupa a las federaciones nacionales y está en contacto con las organizaciones empresariales. Finalmente, se puede hacer mención de la Oficina Europea de la Unión de Consumidores, creada en 1962.

## 5. MARCO NORMATIVO

### 5.1. Introducción.

La creciente preocupación de la opinión pública internacional por los temas ambientales, junto a una serie de contaminaciones que se estaban produciendo a lo largo de la geografía europea, teniendo como causa el ejercicio de la agricultura y la ganadería, ha hecho reflexionar a los gestores públicos sobre la necesidad de tomar medidas que atenúen estas consecuencias negativas de la actividad agraria para el entorno.

“Las distintas fuerzas políticas y la Administración pública han empezado a introducir en sus agendas la necesidad de reformar los mecanismos de protección agrícola. Plantean además la conveniencia de, por un lado, modificar los modelos de agricultura hasta ahora orientada a la productividad y, por otro, favorecer la introducción de prácticas agrarias menos intensivas y más respetuosas con el medio ambiente. [...] Nuevos grupos de intereses no agrarios (asociaciones de consumidores, ecologistas, etc.) demandan una regulación que tenga en cuenta no sólo criterios productivistas, sino también medioambientales”<sup>463</sup>.

<sup>462</sup> En su calidad de órgano representativo y oficialmente reconocido por todas las cooperativas de los sectores de la agricultura y pesca de la Unión Europea, la COGECA (Comité General de la Cooperación Agrícola) defiende sus intereses generales y específicos ante las instancias comunitarias de la Comisión Europea, el Consejo de Ministros, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones.

La COGECA participa en la elaboración y el desarrollo de las políticas comunitarias que crean importantes condiciones marco para las empresas cooperativas, que son un componente esencial del modelo europeo de agricultura multifuncional y revisten una importancia creciente para la formación de renta de los agricultores en los mercados.

[http://www.cogeca.be/sp/cogeca\\_objectifs.asp](http://www.cogeca.be/sp/cogeca_objectifs.asp)

<sup>463</sup> GARRIDO FERNÁNDEZ, F. E.: *La cuestión ambiental en la Agricultura: actores sociales y política agroambiental en España*. Analistas Económicos de Andalucía. Málaga. 2000. Págs. 58 y 59.

La misión fundamental de la agricultura hasta la fecha ha consistido en procurar satisfacer las necesidades de alimentos y fibras de la humanidad por todos los medios a su alcance. Sin embargo, pese a haber sustituido artificialmente muchas de las funciones que en origen suministraba la propia naturaleza, en la actualidad su contribución social está siendo puesta en cuestión en muchos foros. Esto implica una pérdida de identidad poco aconsejable para el buen funcionamiento del conjunto de la sociedad. Sin duda, por su fuerte interacción con el uso del suelo y la biosfera, con la supervivencia del ser humano y con su cultura, el sector agrario ha tenido siempre y tendrá en el futuro una estrecha relación con el desarrollo sostenible. Conviene tomar conciencia y mantener este vínculo, ya que, como dijera Columela en tiempos del Imperio Romano, “sin agricultura, nada”.

La importancia de la relación de la agricultura y el resto de las actividades agrarias con el entorno ambiental es muy grande. Este sector está en la base de las economías de la gran mayoría de las comunidades rurales y, asimismo, de la configuración del paisaje. Además, afecta a múltiples y muy variadas facetas del patrimonio natural, en tanto que lo utiliza, intensiva y extensivamente, como fuente de recursos, depósito de energía y vertedero de materiales de desecho de gran entropía. Es, por tanto, comprensible que la regulación de las competencias y del ordenamiento jurídico del sector agrícola interfiera en el medioambiental y viceversa. “Las relaciones entre agricultura y medio ambiente generan problemas que son variables de unos sistemas de producción a otros y que varían también entre los agricultores dentro de un mismo sistema de producción, lo que explica su gran diversidad y la dificultad de afrontarlos con políticas uniformes”<sup>464</sup>.

En los últimos años, debido a esa toma de conciencia, a la que antes se aludía, las Administraciones Públicas han visto la necesidad de orientar las actividades agrarias hacia el ejercicio de unos métodos que sean compatibles con el Medio Ambiente, o al menos, que dejen de deteriorarlo tan visiblemente, como estaba sucediendo en la segunda mitad del siglo XX. En armonía con las declaraciones sobre la necesidad de un desarrollo sostenible, también, en el sector agrario se ha sentido esa exigencia. La agricultura sostenible, se podría considerar como un

---

“Si bien los efectos sociales de esta modernización agraria han sido analizados durante algún tiempo, también ha aumentado en los últimos años el interés por sus efectos ecológicos. La inquietud por el cada vez mayor deterioro del medio ambiente y la necesidad de poner en marcha programas que protejan y conserven los recursos naturales, se han ido convirtiendo en un tema prioritario tanto en la opinión pública, como en la esfera política. La toma de conciencia sobre los problemas específicamente ambientales causados por la agricultura ha sido, no obstante, alentada por otros factores. Cabe citar entre ellos el reconocimiento científico de que existe una relación directa entre los modelos actuales de desarrollo agrario y algunos de los problemas de deterioro medioambiental”.

*Ibidem.* Págs. 52 y 53.

<sup>464</sup> *Ibid.* Pág. 77.

aspecto particular del uso de los recursos de forma que no se agoten, y satisfagan las necesidades de las generaciones venideras. El concepto plantea la dificultad de formular una definición general, que conserve la precisión analítica suficiente para separar convenientemente lo que es el desarrollo con ese carácter de sostenibilidad, de las connotaciones meramente económicas, que se identifican más con la palabra crecimiento. Aparte de lo dicho, hay que tener en cuenta que las diferentes disciplinas científicas entienden cosas distintas, según lo que a cada una le preocupe más. Otra cuestión que facilita la confusión es la dificultad en lograr un acuerdo sobre lo que debe ser sostenible.

“A partir de la realización del Informe Brundtland, el desarrollo sostenible propugnado pasa a incorporarse al ‘bagaje cultural’ de los responsables políticos participantes en subsiguientes eventos. Sin embargo, en lugar de orientar sus acciones hacia la reconstrucción ecológica de nuestras sociedades, satisfaciendo nuestras necesidades sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades (tal cual señala la definición oficial de desarrollo sostenible del Informe Brundtland), los responsables de los organismos internacionales han prestado únicamente atención al principio de ‘la necesidad de un crecimiento económico para salvar el planeta’, que, desgraciadamente, también propugna el Informe Brundtland”<sup>465</sup>.

Por tanto, y aunque no sea pacífico lo que se interpreta por desarrollo sostenible, y tampoco su aplicación al ámbito agrícola en relación con el Medio Ambiente, a los efectos de nuestra investigación lo entendemos en el sentido más generalmente empleado, como el crecimiento que tiene en cuenta los valores naturales del entorno al que afecta, procurando su conservación en buen uso para las generaciones venideras; puesto que éste es el significado que se considera en el ámbito político y normativo europeo en el que se insertan Andalucía y España.

Lógicamente, la promulgación de la normativa adecuada para conseguir el cambio de orientación de las políticas sectoriales y de la ambiental depende del marco de referencia en el que se inserta cada país. En el caso de Andalucía, hay que tener en cuenta no sólo el marco nacional sino también el europeo.

La integración de España en la Comunidad Económica Europea ha supuesto consecuencias de gran importancia para la Política Medioambiental, así como para la

---

<sup>465</sup> ALONSO MIELGO, A. M. y SEVILLA GUZMÁN, E.: “El discurso ecotecocrático de la sostenibilidad”. En *Agricultura y desarrollo sostenible*. Edición al cuidado de CADENAS MARÍN, Alfredo. Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1995. Págs. 108 y 109.

Agraria, ya que la legislación europea se ha incorporado al ordenamiento jurídico interno, debiendo éste acomodarse a aquélla<sup>466</sup>.

En cuanto a las competencias en materia de Medio Ambiente, la mayor parte de las atribuciones ha sido transferida a las Comunidades Autónomas, reservándose el Estado, casi exclusivamente, las que se declaran intransferibles, como es el caso de la promulgación de la legislación básica sobre protección del Medio Ambiente, la formulación, de forma concurrente con las demás instituciones, de la política general en estas materias y, el ejercicio de la función coordinadora mediante las comisiones u organismos que se consideren más adecuados. Asimismo, el Estado se reserva la coordinación de las relaciones con otros organismos internacionales<sup>467</sup>. Como consecuencia, concluimos que la estructura administrativa del Estado, según se ha expuesto, sigue teniendo una gran importancia de cara a la concreción de la Política de Medio Ambiente en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

## 5.2. Legislación de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

### 5.2.1. Regulación medioambiental en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Como más arriba se ha dicho, Andalucía, al igual que otras Comunidades Autónomas, tiene transferidas la mayor parte de las competencias, en materia medioambiental y de conservación de la naturaleza. El Real Decreto 1096/1984, de 4 de abril<sup>468</sup>, traspasó a la Junta de Andalucía una amplia gama de funciones y servicios de este carácter, exceptuando la capacidad para dictar la legislación básica que sigue residenciada en el gobierno de la nación. Casi de forma inmediata, tras la asunción de estas competencias se planteó la necesidad de crear una organiza-

---

<sup>466</sup> “La Ley 25/1982, sobre áreas desfavorecidas, basada en la Directiva 268/1975, fue la primera norma socioestructural con los nuevos criterios no productivistas aprobada por el Parlamento español. Con la entrada de España en la UE esta norma tuvo que ser modificada para adaptarla a la reglamentación europea y poder así beneficiarse de la cofinanciación establecida para este programa (indemnización compensatoria de montaña y ayudas a inversiones colectivas). El hecho de que casi el 70% del territorio español fuera considerado dentro de algunos de los tres tipos de áreas desfavorecidas por razones orográficas, demográficas o de aislamiento, da muestra de la importancia de este régimen de ayudas para la agricultura española”.

GARRIDO FERNÁNDEZ, F. E.: *Op. Cit.* Págs. 128 y 129.

<sup>467</sup> Según el apartado 3º, del artículo 149 de la Constitución Española de 1978 el Estado tiene competencia exclusiva sobre las Relaciones Internacionales. Asimismo, el Capítulo III del Título III (artículos 93 a 96) regula el régimen de los Tratados Internacionales, residenciando en las Instituciones Centrales del Estado las funciones respecto a los mismos.

<sup>468</sup> Fue publicado en los Boletines Oficiales del Estado número 139, 140 y 141 del 11, 12 y 13 de junio de 1984.

ción administrativa específica que fuera capaz de desempeñarlas. La respuesta fue el nacimiento de la Agencia de Medio Ambiente (A.M.A.) por la Ley 6/1984, de 12 de junio<sup>469</sup>.

La organización de este nuevo servicio supuso, desde todos los puntos de vista, una verdadera innovación en la gestión administrativa del Medio Ambiente, tanto respecto de las formas preexistentes en el modelo estatal, como en referencia a las nuevas organizaciones que se han puesto en marcha en el resto de las Comunidades Autónomas; estructuras que en gran medida han repetido el modelo del Estado, que se caracterizaba por una dispersión de competencias con el consiguiente peligro de descoordinación y falta de eficacia. En el caso andaluz, la concentración de todas las atribuciones en un único organismo ha permitido abordar las incidencias ambientales, contando con diferentes puntos de vista, pero que tenían en común el objetivo final de resolver la situación problemática, por encima de otras consideraciones de tipo sectorial. Asimismo, se ha observado una mayor agilidad en el funcionamiento administrativo de la organización, que se caracterizaba por la rapidez de respuesta ante los temas planteados y la dirección al unísono de la misma. No cabe duda que esta estructura, al ser un organismo autónomo de la propia Junta de Andalucía, le ha dado una mayor independencia al afrontar los asuntos de su competencia, sin sujetarse a los dictados de una determinada Consejería, que hubieran politizado, muy posiblemente, la búsqueda de soluciones. Además, de esta forma se ha facilitado la agilidad de respuesta, al contar con ciertos mecanismos de funcionamiento que la liberaban de las tradicionales cargas burocráticas. Esto es preciso reconocerlo, independientemente del mayor o menor acierto a la hora de resolver las cuestiones concretas que se han ido planteando.

La exposición de motivos de la Ley de creación de la Agencia presentaba las diferentes alternativas de organización administrativa en materia de Medio Ambiente, explicando los principios en que se basaba el modelo, entonces elegido, y que parece el más pertinente, después de otras experiencias que han seguido en este terreno. Ni una Consejería con competencias compartidas, ni la propia Consejería de Medio Ambiente han igualado la capacidad de gestión y sobre todo, la independencia de criterio que en su día adornaron a la Agencia de Medio Ambiente<sup>470</sup>. Las razones

---

<sup>469</sup> La Ley 6/1984, de 12 de junio, por la que se crea la Agencia de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía se publicó en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía núm. 60, de 19 de junio de 1984.

<sup>470</sup> "La evaluación de impacto ambiental, ha sido frecuentemente práctica poco común en las actuaciones y proyectos de ingeniería; aún en nuestros días, desgraciadamente, es habitual ver proyectos en los cuales no están claramente definidas las líneas de actuación de dichos estudios medioambientales, (predicción y valoración así, como de posible corrección de efectos), que con tal fin son exigidos por la administración. [...] Esto es debido, además de a la falta de escrúpulos de determinadas empresas consultoras, a la excesiva permisividad de los organismos administrativos de Medio Ambiente, responsables de 'fiscalizar' los estudios de impacto ambiental".

de estas diferencias no sólo se encuentran en el distinto modelo organizativo, sino también, quizás, en el momento en que se creó la Agencia, el personal cualificado con el que se contó y la ausencia de vicios tanto administrativos como políticos que propiciaron su buena gestión. Así se justificaba la elección del modelo:

“Resulta indudable que, en el ámbito medioambiental, Andalucía presenta unas posibilidades de actuación de primera magnitud. Por un lado, su dimensión territorial hace que sea una de las comunidades autónomas de mayor extensión. Por otro lado, sus amplias zonas interiores y costeras encierran una diversidad merecedora de especial atención, sin olvidar su variedad climática. En resumen, el territorio andaluz ofrece la posibilidad de acometer una ordenación racional de todos los recursos naturales, subsanando en lo posible aquellos errores medioambientales que en el pasado hayan podido cometerse.

La importancia de cuanto se refiere a la conservación del entorno ha quedado reflejada de modo especial entre los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, cuyo Estatuto de Autonomía en su artículo 12.5 impone a dicha Comunidad el fomento de la calidad de vida del pueblo andaluz, mediante la protección de la naturaleza y del Medio Ambiente.

La Junta de Andalucía, en el servicio a los intereses generales cuya consecución le impone el artículo 103.1 de la Constitución Española, debe buscar aquella organización que responda al principio de eficacia recogida en el mismo precepto. En este sentido, los aspectos estructurales de la Administración tienen particular trascendencia en la medida en que la correcta aplicación de toda normativa dependerá en buena parte de la organización administrativa que, en su caso, se configure.

Al respecto y de entre las distintas alternativas, la experiencia acumulada aconseja optar por un modelo de organización que responda al principio de unidad de gestión, planteamiento este recogido en el programa del Gobierno Andaluz, expuesto por el Presidente de la Junta de Andalucía, en su Discurso de Investidura.

Como tal debe entenderse la unificación de la acción ambiental de una administración pública mediante la concentración de las competencias relativas a esta materia en un solo organismo administrativo.

---

FORCADA DELGADO, E.: *El impacto ambiental en la agricultura: metodologías y procedimientos*. Analistas económicos de Andalucía. Málaga. 2000. Págs. 20 y 21.

Estos comentarios contrastan con la buena imagen y eficacia de la Agencia de Medio Ambiente, de la Junta de Andalucía, en su funcionamiento anterior a la creación de la Consejería de Medio Ambiente.



No cabe duda que la realización de la política medioambiental afecta, en mayor o menor medida, a todos los Departamentos de la Junta de Andalucía. De ahí que, correspondiendo al Presidente la dirección y coordinación de la acción de Gobierno, se haya estimado conveniente adscribir directamente la Agencia de Medio Ambiente a la Presidencia de la Junta de Andalucía, para así hacer posible una acción unitaria de la Junta de Andalucía en materia de Medio Ambiente.

La realización del principio de unidad de gestión puede a su vez tener lugar de distintas formas, según sean asumidas directa o indirectamente las competencias, esto es, en régimen de administración territorial o de descentralización institucional.

La figura de la Administración Institucional nació para dar respuesta a la conveniencia de destinar un patrimonio a fines específicos de carácter asistencial. Posteriormente, este planteamiento se extendió a fines de distinta naturaleza cuya consecución por su misma especificidad, aconsejaba asignarlos a una institución con personalidad y patrimonio propios. Finalmente, la experiencia adquirida llevó a la creación de organismos autónomos a los que se atribuían amplias funciones administrativas, lo que por la doctrina ha sido denominado ‘descentralización funcional’. Con ello, se persigue la consecución de unas administraciones ágiles sin el pesado lastre que arrastran las administraciones públicas de las que aquéllas dependen.

De entre las distintas alternativas que caben al estructurar la organización administrativa en el ámbito de Medio Ambiente, la creación de un organismo autónomo se configura como la más adecuada por distintas razones.

En primer lugar, cualquier fórmula de organización que se adopte debería estar dotada de un adecuado grado de autonomía frente a aquellos órganos a los que compete la explotación de los recursos. Este es un presupuesto esencial en orden al logro de los fines que se persiguen, como es un enfoque estrictamente medioambiental de la utilización de los recursos naturales.

Por otro lado, la específica organización de la Agencia de Medio Ambiente, adecuada a las peculiaridades medioambientales, permitiría una mayor funcionalidad en el ejercicio de sus competencias, lo que a su vez redundaría en una mayor eficacia en su gestión, evitando la rigidez, a veces propia, de la Administración Territorial.

Finalmente, tampoco deben olvidarse las ventajas que ofrece el disfrute de autonomía presupuestaria, característica de los organismos autónomos al disponer de presupuesto diferenciado con los efectos financieros que de ello se derivan”.

Era conveniente citar en esta extensión la exposición de motivos de la Ley de creación de la Agencia de Medio Ambiente, Ley 6/1984, de 12 de junio, publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía del día 19 de junio de 1984, con el número 60, porque de ella se extraen con claridad las causas que impulsaron a la Administración Pública andaluza a dotar con esta estructura administrativa al organismo encargado de la materia medioambiental en su ámbito territorial. Lo que no se llega a entender tan claramente es el motivo o los motivos por los que la Administración de la Junta de Andalucía no ha aprovechado en todas sus posibilidades esta estructura en aplicación a otras competencias que tiene la responsabilidad de gestionar. Quizás, una de las causas se pueda hallar en el cambio de gobierno que se produce a principios de los noventa, cuando, el 23 de junio de 1990, el Partido Socialista Obrero Español gana por tercera vez las elecciones andaluzas y Manuel Chaves sustituye a José Rodríguez de la Borbolla al frente del mismo. En ese momento parece perder fuerza la idea de que la estructura administrativa que encarnaban los organismos autónomos era la más adecuada para desarrollar las competencias más específicas que correspondían a la Junta de Andalucía.

No obstante, es incomprensible que en una materia como la medioambiental, donde ya se había comprobado lo acertado de la decisión, se desmontase la estructura del organismo autónomo, además sin una idea clara de dónde encajar estos temas. Buena prueba de ello es que se probó una solución intermedia donde subsistía la Agencia de Medio Ambiente, en el ámbito de una Consejería de Cultura y Medio Ambiente, que tenía que responsabilizarse de dos competencias, que a pesar de los intentos de justificación, no compartían campos comunes. Este híbrido fue producto de la reestructuración de las Consejerías de la Junta de Andalucía, llevada a cabo por el Decreto del Presidente 223/1990, de 27 de julio<sup>471</sup>. Finalmente, se optó por la creación de una Consejería de Medio Ambiente, que somete estos asuntos a las mismas cargas burocráticas que asolan todas las materias de las que entiende la Administración Pública. Fue una decisión que no se puede comprender, en términos de sana crítica científica, salvo por la operación propagandística que conlleva, en un momento en que la conservación de la naturaleza y la protección del Medio Ambiente estaban calando hondamente en la opinión pública.

Por tanto, es doblemente lamentable que se haya desechado el modelo de Administración Pública que representaba la Agencia. Por un lado, porque el experimento debía haber servido, por sus utilidades, para extender esta estructura de funcionamiento a otros campos, que por sus especificidades, necesitan instrumentos ágiles y eficaces para desenvolver sus cometidos. Por otro lado, porque para la materia

---

<sup>471</sup> Publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de 28 de julio de ese año, con el nº 63.

ambiental, en concreto, se ha perdido la flexibilidad administrativa, así como la autonomía y la independencia que la propia exposición de motivos antes citada ponía de manifiesto. Parece que más tarde se olvidaron estos argumentos o fueron superados por otros, que se contraponen a ellos, como la necesidad de algunos políticos y funcionarios de acumular en su esfera de acción el poder de decisión, que, en definitiva, retrasa la puesta en marcha de las acciones y las propias decisiones.

“Un factor esencial de cambio es la aparición de las técnicas de gestión, las cuales permiten medir los resultados y planificar actividades administrativas, incompatibles con el modo de autoridad jerárquica, en el que todos están cubiertos por su superior. [...] En el organigrama de la Función Pública, los escalones intermedios se multiplican, lo que frena los circuitos de comunicación, hasta el punto de que ‘aquellos que tienen el poder de decidir no tienen las informaciones necesarias y quienes disponen de las informaciones necesarias no tienen el poder de decidir, y tampoco interés en comunicar sus informaciones’. Sin duda, es un poco caricaturesco, pero traduce bien la autonomía que los individuos buscan para compensar las relaciones de dependencia de la jerarquía que soportan”<sup>472</sup>.

En lo que respecta a las funciones que la Ley 6/1984, encomendó a la Agencia de Medio Ambiente se enumeraban en el artículo 4 de la misma, al señalar:

- a) Elaboración de proyectos de normas sobre la protección del Medio Ambiente y la conservación de la naturaleza, y sobre la contaminación biótica y abiótica, así como la ejecución de la legislación del Estado sobre vertidos en aguas continentales y marítimas.

<sup>472</sup> LAUFER, R. y BURLAUD, A.: *Dirección pública: gestión y legitimidad*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. 1989. Págs. 378 y 379.

“Hay una especie de tendencia espontánea a la hipertrofia de los Gabinetes Ministeriales, los cuales, deberían, sin embargo, contentarse con la preparación del trabajo y de las decisiones del ministro, de la organización de sus relaciones externas y de vigilar la aplicación exacta y rápida de su política. Los efectivos de los Gabinetes están reglamentados, aunque en la práctica, las prescripciones son frecuentemente infringidas y, a veces, el Gabinete oficial cuenta con miembros ociosos. Como es natural, la hipertrofia en el número entraña la hipertrofia en las atribuciones”.

*Ibidem*. Pág. 383.

Es curioso observar cómo los políticos identifican el aumento de subordinados con un incremento de poder, pero creciendo el número de miembros estériles en la organización lo único que se consigue es alejarse de la realidad y que la información llegue muy distorsionada.

“La centralización del poder, argumentada frecuentemente como una estrategia necesaria para corregir la fragmentación y la debilidad de los poderes de un sistema federal, no sólo es más improductiva sino que también es incapaz de resolver los problemas más numerosos y agudos”.

AGUILAR VILLARNUEVA, Luis F.: *La implementación de las Políticas*. Colección “Antologías de Política Pública”. 4ª Antología. Edición al cuidado de AGUILAR VILLARNUEVA, Luis F. Editorial M. A. Porrúa. México. 1996. Pág. 60.

Se puede ampliar más esta cuestión consultando KLIKSBURG, B.: *Gerencia pública en tiempos de incertidumbre*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. 1989.

- b) El control de la calidad y contaminación de las aguas continentales litorales; propuestas de regulación sobre el establecimiento de estándar de calidad y sobre la reglamentación del vertido de aguas residuales, industriales, agrícolas y urbanas, así como las licencias de vertidos y el ejercicio de la potestad sancionadora.
- c) Prevención y lucha contra la contaminación atmosférica, propuestas de regulación sobre instalaciones anticontaminantes y sobre exigencia de aparatos de control; la recepción de la información de la Red de Vigilancia y Previsión de la Contaminación Atmosférica; la potestad de recabar la asistencia de las entidades colaboradoras en el ámbito de sus competencias.
- d) La planificación y coordinación de la gestión de los residuos sólidos urbanos, industriales y agropecuarios, los procedimientos técnicos de eliminación, tratamiento, vigilancia y control, y el ejercicio de la correspondiente potestad sancionadora.
- e) La evaluación, control y seguimiento de los estudios de impacto ambiental. Las competencias referidas a actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas de la Administración Autonómica.
- f) El estudio e inventario de los recursos naturales renovables; la programación y propuesta de actuaciones en relación con los espacios naturales protegidos y los incluidos en el Inventario Abierto de Espacios Naturales objeto de protección especial, así como la administración y gestión de los mismos; la protección del paisaje; las directrices de conservación y mejora de los suelos; la propuesta de declaración de las zonas protectoras, y asimismo, informar con carácter preceptivo de las actuaciones que afecten tanto a aquéllas, como a los montes declarados de utilidad pública o protectores.

“Las teorías del liberalismo económico, surgidas con la ilustración, impulsaron distintos intentos desamortizadores de las tierras consideradas en ‘manos muertas’. El ‘Informe sobre la Ley Agraria’ de Jovellanos fue el primer aldabonazo en este sentido, aunque tales impulsos no tuvieron una plasmación efectiva hasta la promulgación de la tercera ley de Desamortización (1855) conocida como la de Madoz.

En virtud de tal Ley se ponían en venta todos los ‘baldíos realengos y vecinales’, excepto los ‘montes y bosques cuya venta no crea oportuno el Gobierno’. Excepción ésta que fue, pocos años más tarde, origen del **Catálogo de Montes de Utilidad Pública**, donde quedaban incluidos aquellos montes sustraídos de los procesos de enajenación. Como resultado del proceso de desamortización se estableció una política forestal que consagra la libre disposición de los montes en manos privadas, y la intervención

de la Administración Forestal exclusivamente en los montes del Catálogo, principio éste sobre el que se basó la primera Ley de Montes promulgada en 1833”<sup>473</sup>.

- g) Programación y promoción de la política recreativa y educativa de la naturaleza y del Medio Ambiente, en colaboración con las correspondientes Consejerías.
- h) Coordinar la actividad de la Agencia con todas las Consejerías, así como impulsar la acción medioambiental que corresponda a estas últimas, en orden a la unificación de la política medioambiental de la Junta de Andalucía.
- i) El establecimiento y ejecución de programas de protección de flora y fauna, las directrices del mantenimiento de los equilibrios biológicos, así como el control en la introducción de especies vegetales o animales exóticos.

Como puede observarse, esta relación de funciones responde, de manera predominante, a la concepción protectora y reparadora del Medio Ambiente, que se observaba en epígrafes anteriores, en los dos primeros programas de la Comunidad Económica Europea sobre la materia. No obstante, hay algunos apartados donde ya se adelanta la evolución que se estaba produciendo, hacia una integración de los espacios protegidos en su entorno físico y social.

La estructura de la Agencia era muy sencilla, una Dirección y una Secretaría General, que le facilitaba el cumplimiento de sus funciones con gran eficacia y agilidad. A su vez, se consiguió una distribución territorial coincidente con la división administrativa de las ocho provincias andaluzas, con una Dirección Provincial en cada una de ellas. No obstante, existía un antecedente en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía de un servicio administrativo especialmente encargado de los temas medioambientales. Se trataba de la Dirección General de Medio Ambiente, creada por el artículo 7 del Decreto 143/1982, de 3 de noviembre, por el que se organizaba la estructura orgánica de la Consejería de Política Territorial y Energía<sup>474</sup>, adscrita posteriormente por Decreto 24/1984, de 8 de febrero<sup>475</sup>, a la Consejería de Gobernación, donde figuraba en el momento de la creación de la Agencia.

<sup>473</sup> Citado por el Informe sobre Medio Ambiente de Andalucía, en 1987, elaborado por iniciativa de la Agencia de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía.

<sup>474</sup> El Decreto 143/1982, de 3 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Política Territorial e Infraestructura fue publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía núm. 32, de 29 de noviembre de 1982.

<sup>475</sup> El Decreto 24/1984, de 8 de febrero, por el que se adscribe la Dirección General y el Consejo Asesor de Medio Ambiente a la Consejería de Gobernación fue publicado en el BOJA núm. 21, de 2 de marzo de 1984.

Actualmente, la Consejería de Medio Ambiente ve regulada su estructura orgánica básica mediante el Decreto 179/2000, de 23 de mayo<sup>476</sup>, que en su artículo 1 define las competencias asignadas de la siguiente manera:

“Corresponde a la Consejería de Medio Ambiente la preparación y ejecución de la política del Gobierno en relación con las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de Medio Ambiente, sin perjuicio de aquellas otras asignadas por disposiciones específicas a otros órganos de la Junta de Andalucía”.

En cuanto a las funciones que tiene encomendadas, se señalan a continuación:

- a) La ordenación de la gestión de los recursos naturales de Andalucía así como el fomento de la adecuada asignación de usos del suelo y de la utilización racional de los recursos naturales renovables.
- b) La protección, gestión y administración de los Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y la propuesta de declaración de los mismos, así como el ejercicio de las competencias propias en relación con los Parques Nacionales ubicados en territorio andaluz.
- c) Programar y promover la política recreativa y la sensibilización de los ciudadanos en materia ambiental, fomentar la efectiva participación social en todo lo referido al Medio Ambiente y garantizar la integración del uso social, productivo y recreativo de los recursos naturales.
- d) El estudio, protección y conservación de la cubierta vegetal y del suelo; la restauración de ecosistemas forestales y naturales degradados, especialmente de los sujetos a procesos de desertificación.

“La preocupación por el avance del desierto sobre los campos no es reciente. En Estados Unidos, por ejemplo, durante el primer cuarto de siglo, multitud de terrenos fértiles se vieron anegados por tormentas de polvo que tenían como origen la fuerte erosión del viento sobre bosques talados de forma indiscriminada con el fin de aumentar la superficie cultivable”<sup>477</sup>.

<sup>476</sup> BOJA núm. 62, de 27 de mayo de 2000.

Posteriormente se publicó el Decreto 206/2004, de 11 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente, tras el Decreto del Presidente 11/2004, de 24 de abril, sobre reestructuración de Consejerías (BOJA núm. 3 extraordinario, de 25 de abril), que asigna a la de Medio Ambiente las competencias atribuidas y ejercidas por la Secretaría General de Aguas. Además, mediante este nuevo Decreto de estructura orgánica publicado en el BOJA núm. 94, de 14 de mayo de 2004, se crea una nueva Secretaría General de Sostenibilidad, dentro de la Consejería de Medio Ambiente.

<sup>477</sup> AGUADO FRANCO, J. C. y COLLADO CUETO, L. A.: “El desierto avanza: la importancia de la acción humana en los fenómenos de erosión”. En *El campo y el medioambiente, un futuro en armonía*. Edición

- e) El estudio, protección y conservación de la flora y fauna silvestre, de sus hábitats, y el aprovechamiento sostenible de los recursos cinegéticos y piscícolas.
- f) Proteger, conservar y gestionar los bienes de dominio público afectos al ámbito medioambiental, así como las vías pecuarias y las actuaciones relativas a los vertidos al dominio público marítimo terrestre y usos de zona de servidumbre de protección.
- g) La evaluación previa, reducción y corrección de la incidencia ambiental de determinadas actuaciones públicas o privadas, mediante los instrumentos normativos de prevención ambiental, así como la aplicación de los nuevos instrumentos para la tutela ambiental en relación a la producción de bienes y servicios.
- h) La vigilancia, protección y recuperación, en su caso, de la calidad ambiental del medio físico, así como el control de los focos y actividades que provocan su contaminación y degradación.
- i) La programación, control y fomento de actividades de educación ambiental.
- j) La formulación de los criterios básicos, programación, planificación y desarrollo normativo en relación con la conservación y desarrollo sostenible.

“El desarrollo sostenible ha concitado durante las dos últimas décadas el interés de muchos intelectuales. Esto, en cierto modo, ha ocurrido como consecuencia de los cambios de principios ético-morales habidos en la sociedad moderna en relación con el medio ambiente. El cambio de actitud también se ha debido a la aparición de efectos tangibles (extinción de especies, erosión, salinización del suelo y el agua, fuegos forestales, sequías prolongadas, contaminación, etc.) e, incluso, presiones político-sociales dirigidas a conseguir la corrección de impactos tales como inundaciones, escasez de agua para el riego, prevención de incendios, etc. La cumbre de Río de Janeiro de junio de 1992 reunió a la mayoría de los jefes de Estado y de Gobierno del mundo. Los representantes y delegados de los ciento

---

coordinada por CADENAS MARÍN, Alfredo. SOPEC Editorial, S. A. Madrid. 1997. Pág. 58.

“Varios expertos internacionales no han dudado en señalar, durante los últimos veinte años, que la desertificación, tanto por la pérdida de tierra fértil como por la escasez de recursos hídricos, es el principal problema medioambiental existente en España. Sin embargo, no se trata únicamente de un proceso propio de nuestro país. En la actualidad se estima que 900 millones de personas habitan zonas gravemente afectadas por la desertificación, especialmente en África, Sudamérica, Asia y los países de la cuenca mediterránea. Asimismo, se calcula que hasta 135 millones de personas podrían verse obligadas a emigrar con el fin de poder encontrar tierras en las que sea posible el cultivo de alimentos. Su carácter global motivó que la Asamblea General de Naciones Unidas convocara en el año 1977, en Nairobi, una Conferencia Mundial sobre la Desertificación. En ella se definió la desertificación como un proceso de degradación ecológica en el que la tierra productiva pierde parte, o la totalidad, de su potencial productivo –las predicciones del World Resources Institute aseguran que en los últimos cincuenta años se ha perdido en la Tierra el once por ciento de la superficie cultivada como consecuencia de este fenómeno–”.

*Ibidem.*

cincuenta países congregados en Río tuvieron como misión delinear y perfilar un programa de acción que diera contenido al concepto de desarrollo sostenible”<sup>478</sup>.

- k) Cooperar en la creación de nuevos yacimientos de empleo en el ámbito de los espacios naturales protegidos.
- l) Cualquier otra que esté establecida en los correspondientes Decretos de asignación de competencias.

A pesar de que esta relación de funciones resulte algo más prolija que la de la Agencia de Medio Ambiente, y se concreten más, varias de las funciones asumidas, no se contienen en ella muchas cosas nuevas. Algunas, en base a la evolución de la manera de hacer Políticas Públicas si están recogidas, como la participación de los ciudadanos en la elaboración de las propuestas sobre el Medio Ambiente. Sin embargo, no se hace mención de la coordinación y colaboración, necesarias por supuesto, con los otros órganos administrativos de la Junta de Andalucía, ni tampoco con los del Estado o de las Corporaciones Locales. Ausencias que no parecen tener justificación.

En lo que respecta a la estructura de la Consejería, es bastante más compleja si la comparamos con la que antes vimos de la Agencia. Se parece más a las estructuras tradicionales de la administración clásica. Además del Consejero y del Viceconsejero se contemplan dos Secretarías Generales y las respectivas Direcciones Generales, aparte de la Secretaría General Técnica. También cuenta con

---

<sup>478</sup> CADENAS MARÍN, Alfredo: “La agricultura sostenible: un futuro en armonía entre el campo y el medio ambiente”. En *El campo y el medioambiente, un futuro en armonía*. Edición coordinada por CADENAS MARÍN, Alfredo. SOPEC Editorial, S. A. Madrid. 1997. Pág. 10.

“Aparte (de un) programa de acción, y como medidas de acompañamiento, se aprobaron también la Convención de la Biodiversidad; una declaración de principios sobre gestión forestal sustentable y el establecimiento de una comisión, la Comisión de Desarrollo Sostenible, encargada de vigilar y supervisar la correcta ejecución de políticas de desarrollo. Además, los países más avanzados del mundo, y entre ellos España, se comprometieron a preparar estrategias y planes de acción a fin de cumplimentar los acuerdos conseguidos en la citada cumbre de Río. [...] La consolidación y el progreso de la necesaria armonía entre el campo y el medio ambiente no pueden dejarse sólo al funcionamiento de la economía y a la confluencia de los intereses privados. El asociacionismo y la acción en común son imprescindibles. No menos importante que la acción colectiva y de grupo, es la intervención del Estado en sus diversos niveles jurisdiccionales”.

*Ibidem*. Págs. 11 y 18.

“Desde su primera aparición pública en la Estrategia Mundial de Conservación de 1980, el término ‘desarrollo sostenible’ ha venido a representar la más conocida y divulgada aproximación al problema de la interacción entre las actividades económicas y el medio ambiente. Un factor de especial relevancia para su difusión y aceptación por la comunidad internacional fue la publicación, en 1987, del ya citado *Informe Brundtland* de la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo (CMMAD), que proclamó el ‘desarrollo sostenible’ como el objetivo central de la política económica”.

GARRIDO FERNÁNDEZ, F. E.: *La cuestión ambiental en la Agricultura: actores sociales y política agroambiental en España*. Analistas económicos de Andalucía. Málaga. 2000. Págs. 35 y 36.



las Delegaciones Provinciales en cada una de las ocho provincias de Andalucía. Este organigrama, al ser más complejo, con más jerarquización, y líneas de dependencia, aumenta enormemente la pirámide, con lo que se hace muy difícil el flujo de la información, desde los rangos que en primera línea, están recibiendo a los ciudadanos, hacia los que se encuentran en el lugar designado para la toma de decisiones. A la Consejería se halla adscrita la Empresa Pública de Gestión Medioambiental, Sociedad Anónima (E.G.M.A.S.A.), que pretende suplir las carencias de la Consejería, con un funcionamiento más ágil, pero con dos defectos fundamentales. El primero, que supone una duplicación de las estructuras competentes en la materia, con el despilfarro económico que esto representa y, el segundo, que tiene más vías para escapar al control de la gestión por parte de los representantes de los ciudadanos y al control del comportamiento económico y presupuestario, desde el punto de vista de la fiscalización interna, que debe presidir el ejercicio de las funciones que tienen atribuidas las Administraciones Públicas. Por consiguiente, la sustitución de la Agencia de Medio Ambiente por la estructura departamental más la Empresa Pública de Gestión Medioambiental comporta una pérdida de eficacia y sobre todo de eficiencia contraviniendo lo prevenido por la Constitución Española.

“No es extraño, que tanto desde ámbitos teóricos como por la opinión pública, se exija a las administraciones públicas un replanteamiento de sus procedimientos para potenciar criterios de eficacia y eficiencia, es decir, búsqueda de objetivos y consecución de estos al mínimo coste, frente a una mera orientación legal-burocrática. La Administración debe adaptarse a una nueva cultura política y administrativa que pone en cuestión los parámetros burocráticos que han permitido su consolidación”<sup>479</sup>.

Además de éstos, existen otros organismos de la Administración Pública con clara incidencia, al menos parcial, en la gestión ambiental y que por tal motivo han estado muy atentos a la evolución que se ha producido con la Agencia de Medio Ambiente. Entre ellos pueden destacarse, sobre todo, el Instituto Andaluz de Reforma Agraria (I.A.R.A.)<sup>480</sup>, que sufrió unas etapas parecidas a las de la Agencia. Se potenció mucho su gestión en los primeros años de la Comunidad Autónoma de Andalucía para ir decayendo en los primeros años de la década de los noventa,

---

<sup>479</sup> CAPO GIOL, J.: “La toma de decisiones en las Políticas Públicas”. En *Curso a Distancia: Dirección y Gerencia Pública*. Instituto Andaluz de Administración Pública. Sevilla. 2001. Pág. 22.

<sup>480</sup> “Se crea el Instituto Andaluz de Reforma Agraria, en lo sucesivo I.A.R.A., adscrito a la Consejería de Agricultura y Pesca, como Organismo Autónomo de la Junta de Andalucía. Su estructura y funcionamiento, salvo lo previsto en la presente Ley, se determinará reglamentariamente”.

Artículo 7 de la Ley 8/1984, de 3 de julio, de Reforma Agraria, que se publicó en el BOJA núm. 65, de 6 de julio.

con el nuevo gobierno andaluz, que pospuso las ideas de reforma agraria, hasta el extremo de liquidar la estructura periférica del I.A.R.A. También deben mencionarse las Direcciones Generales de Obras Hidráulicas, Urbanismo y Planificación del Territorio, de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, así como el Centro de Estudios Territoriales y Urbanos; la Dirección General de Atención Primaria y Protección de la Salud, con una sección de Sanidad Ambiental, de la Consejería de Salud; la Dirección General de Industria, Energía y Minas de la Consejería de Empleo<sup>481</sup>; y por supuesto, las diferentes Direcciones Generales de la Consejería de Agricultura y Pesca.

### 5.2.2. Regulación agrícola en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Por lo que respecta a las competencias en materia de agricultura y ganadería, desde un primer momento se han organizado sobre la base de una Consejería específica en la materia, dentro de la organización de la Junta de Andalucía. El Decreto 220/1994, de 6 de septiembre<sup>482</sup>, reguló las competencias de la Consejería de Agricultura y Pesca y del Instituto Andaluz de Reforma Agraria durante el desarrollo del Programa de Medidas Agroambientales, entre 1994 y el año 2000, con la modificación que supuso el Decreto 270/1996, de 4 de junio<sup>483</sup>. De otro lado, el Decreto 4/1996, de 9 de enero<sup>484</sup>, configuró los servicios y centros periféricos de la Consejería, regulando, además, las Delegaciones Provinciales y la Red de Oficinas Comarcales Agrarias. El texto integrado del Decreto 220/1994, de 6 de septiembre, recogiendo las modificaciones introducidas por las citadas normas se publicó mediante la Orden de 5 de junio de 1996, de la Consejería de Agricultura y Pesca<sup>485</sup>. Posteriormente, el Decreto 332/1996, de 9 de julio, creó el Fondo Andaluz de Garantía Agraria<sup>486</sup>, como servicio administrativo sin personalidad jurídica, adscrito a la Consejería, designándolo como organismo pagador de los gastos correspondientes a la Política Agrícola Común en Andalucía. Esta función la ha venido desarrollando con una gran trascendencia social, por el importante volumen de ayudas dirigidas al sector agrario y el peso que éste representa en la estructura socioeconómica de la región.

---

<sup>481</sup> Actualmente dentro del organigrama de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa.

<sup>482</sup> Publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía núm. 142, del día 10 de septiembre de 1994.

<sup>483</sup> El Decreto 270/1996, fue publicado en el BOJA núm. 65, del 8 de junio.

<sup>484</sup> BOJA núm. 17, de 3 de febrero de 1996.

<sup>485</sup> BOJA núm. 37, de 13 de junio de 1996.

<sup>486</sup> Anunciado en el BOJA que hacía el núm. 104, del 10 de septiembre de 1996.

Actualmente, las competencias y funciones, así como la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura y Pesca se regulan en el Decreto 178/2000, de 23 de mayo<sup>487</sup>, estando adscritos a la misma el depauperado Instituto Andaluz de Reforma Agraria y la Empresa Pública para el Desarrollo Pesquero y Agrario de Andalucía, Sociedad Anónima (D.A.P.). Las atribuciones que se le encomiendan en el Decreto, y que no varían sustancialmente desde la regulación anterior, son consignadas en el artículo 1, con el siguiente tenor literal:

- “1. Corresponden a la Consejería de Agricultura y Pesca las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de política agraria, pesquera, agroalimentaria y de desarrollo rural.
2. En particular, corresponden a la Consejería de Agricultura y Pesca las competencias en materia de:
  - a) Ordenación y mejora de los sectores agrario y pesquero.
  - b) Ordenación y fomento de las producciones agrarias y pesqueras, de sus medios de producción, así como las relativas a la sanidad animal y vegetal.
  - c) Ordenación de la oferta, comercialización, normalización, mercados de origen y tipificación en origen de los productos agrarios y pesqueros.
  - d) Ordenación y fomento de las industrias agrarias y pesqueras, promoción y control de la calidad alimentaria, denominaciones de origen y Consejos Reguladores y demás relacionados con la política alimentaria.
  - e) Investigación, transferencia de tecnología y formación agraria y pesquera y de desarrollo rural.
  - f) Desarrollo rural, su planificación, coordinación y ejecución de las políticas de diversificación en el ámbito rural.
  - g) Promoción y reconocimiento de los grupos de desarrollo rural.

---

<sup>487</sup> Difundido en el BOJA núm. 62, de 27 de mayo de 2000.

Tras la creación del Instituto Andaluz de Investigación y Formación Agraria, Pesquera, Alimentaria y de la Producción Ecológica, mediante la Ley 1/2003, de 10 de abril, publicada en el BOJA núm. 83, de 5 de mayo, adscribiéndolo a la Consejería de Agricultura y Pesca, se publicó el Decreto 360/2003, de 22 de diciembre (BOJA núm. 248, de 26 de diciembre), por el que se modificó el Decreto 178/2000, de 23 de mayo, por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura y Pesca. Posteriormente se publicó el Decreto 204/2004, de 11 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura y Pesca, tras el Decreto del Presidente 11/2004, de 24 de abril, sobre reestructuración de Consejerías (BOJA núm. 3 extraordinario, de 25 de abril de 2004), que asigna a la nueva Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa el Instituto Andaluz de Investigación y Formación Agraria, Pesquera, Alimentaria y de la Producción Ecológica. Además mediante este nuevo Decreto de estructura orgánica publicado en el BOJA núm. 94, de 14 de mayo de 2004, se crea una nueva Dirección General de Agricultura Ecológica, dentro de la Consejería de Agricultura y Pesca, debido a la “importancia y al auge que ha adquirido la producción ecológica en nuestra Comunidad Autónoma en los últimos años”, para coordinar, dirigir e impulsar las políticas de agricultura ecológica, según palabras de la exposición de motivos del citado Decreto 204/2004.

- h) Mejoras de las infraestructuras necesarias, especialmente las de los regadíos.
- i) Gestión y control de las ayudas públicas a los sectores agrario, pesquero y agroalimentario.
- j) Pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura.
- k) Corporaciones de derecho público adscritas a la Consejería”.

Igual que ocurre con la Consejería de Medio Ambiente, en este caso, la estructura orgánica es la clásica de un departamento administrativo burocratizado con la existencia de una Viceconsejería, una Secretaria General de Agricultura y Ganadería y varias Direcciones Generales, junto a la Secretaría General Técnica, todos bajo la superior dirección del Consejero. Pero el caso de la Consejería de Agricultura y Pesca tiene una ventaja, pues además de las Delegaciones Provinciales en cada capital de provincia de la Comunidad Autónoma, cuenta con una extensa Red de Oficinas Comarcales Agrarias que facilita el acercamiento a las diferentes comarcas agrícolas y ganaderas y, el conocimiento de sus inquietudes, así como la tramitación de los múltiples expedientes que pueden generar las explotaciones agrícolas. En concreto, el Decreto 4/1996, de 9 de enero, sobre las Oficinas Comarcales Agrarias y otros servicios y centros periféricos de la Consejería<sup>488</sup>, fija sus funciones en las siguientes:

- a) Preparación de los estudios necesarios para la planificación de actuaciones en la comarca, atendiendo a sus peculiaridades, que permitan su desarrollo integrado.
- b) Información al sector agrario de cuantos aspectos puedan ser de su interés e información a los servicios provinciales de la situación sectorial y coyuntural en su territorio.
- c) Información al agricultor en relación a la gestión de ayudas.
- d) Promover el desarrollo rural integral y, en general, las actividades que permitan diversificar las rentas de los productores agrarios y la generación de riqueza y empleo.
- e) Participación en el proceso de transferencia de tecnología al sector agropecuario, promoviendo ensayos, demostraciones, jornadas técnicas y cursillos, facilitando la formación y capacitación de los agricultores.
- f) Control pecuario, gestión de registros y control de las actividades agrícolas y ganaderas, así como las inspecciones agropecuarias en general.

---

<sup>488</sup> BOJA núm. 17, de 3 de febrero de 1996.

- g) Asesoramiento y apoyo técnico a los productores agrarios.
- h) Promoción del asociacionismo agroalimentario para la mejora de la producción, transformación y comercialización de la producción agraria.
- i) Cuantas otras funciones determine el Delegado Provincial.

De las mencionadas funciones se desprende la bondad de este instrumento, que debidamente utilizado proporciona una comunicación de doble sentido muy interesante tanto para el conocimiento de la situación del agro andaluz, como para la participación de éste en la planificación de las medidas que se pretendan adoptar, desde las instancias públicas competentes en la materia. Por supuesto, su primera misión es ayudar a los equipos de las Delegaciones Provinciales a realizar las labores que tienen encomendadas. La eficacia de su gestión también depende de que tengan asignados los recursos, tanto personales como materiales, suficientes para completar con éxito sus funciones. No siempre ha sido así, por lo que desde la dirección superior de la Consejería debe tenerse en cuenta que una parte muy importante de su gestión depende de la correcta provisión de medios que tengan las Oficinas Comarcales Agrarias.

“El personal y medios pertenecientes a la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía se encontraban dispersos en el medio rural. Con esta reorganización la utilización de los medios materiales y de los recursos humanos se realiza con mayor racionalidad. Se descentralizan decisiones, con lo que se acerca la Administración al administrado, conociéndose mejor los problemas suscitados y se realizan las resoluciones más apropiadas. [...] La medida incluye el acondicionamiento de edificios destinados a sedes de las OCAs, mediante la formalización de convenios de colaboración con los Ayuntamientos de los municipios correspondientes y la realización de las actuaciones necesarias para dotarlas de los medios materiales adecuados para el desempeño de sus funciones”<sup>489</sup>.

### 5.3. Ordenamiento Local.

En cuanto a las competencias municipales en materia de Medio Ambiente deben situarse necesariamente en el marco de la Ley del Régimen Local, de 2 de abril de

---

<sup>489</sup> DIRECCIÓN GENERAL DE FONDOS EUROPEOS DE LA CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *FEOGA Orientación. Programa Operativo Agricultura y Desarrollo Rural 1994-1999*. Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía. Sevilla. 2001. Págs. 44 y 45.

1985<sup>490</sup>. La Ley establece de manera cerrada una lista de competencias que deberán ejercer las Corporaciones Locales en relación con las atribuciones que señalen el Estado o la respectiva comunidad autónoma a través de sus leyes. Esta relación de competencias incluye de manera expresa la protección del Medio Ambiente de forma genérica, además de que otros diversos asuntos estén relacionados con la gestión ambiental en mayor o menor medida, tales como protección civil; prevención y extinción de incendios; ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; conservación de caminos y vías rurales; protección de la salubridad pública; y abastecimiento, saneamiento y tratamiento de aguas residuales. De todos modos, las atribuciones efectivas en estos asuntos siempre estarán condicionadas por los límites que impongan las diferentes leyes sectoriales.

Por otro lado, la Ley de Régimen Local establece una serie de servicios y dotaciones mínimos que deben disponer los municipios de acuerdo a su intervalo poblacional. En este sentido, la Ley recoge la obligatoriedad de contar con un servicio municipal de Medio Ambiente en todos aquéllos que superen los 50.000 habitantes.

Por último, en relación con este tema, destacar que la Ley reconoce expresamente la potestad reglamentaria y de autoorganización de las entidades locales. Es evidente que esta potestad puede ser ejercida, en materias de su competencia, como es el Medio Ambiente, bien mediante reglamentos y ordenanzas incluidos en la planificación urbanística general, bien enunciados de manera sectorial e independiente. Dentro de las competencias municipales es preciso destacar, también, el planeamiento general, como instrumento básico con que cuenta la Administración Pública del nivel local de cara a establecer medidas de distintos tipos, como régimen del suelo, usos, ordenanzas, protección urbanística, previsión de inversiones de protección ambiental y otros.

“La ordenación del territorio debería ocupar un lugar importante, desde la perspectiva, de la gestión municipal. Ésta tiene que contemplar, además de los aspectos estéticos, aquellos otros que inciden negativamente sobre los recursos, fundamentalmente de suelo y agua, como son su agotamiento y/o contaminación. De ahí la conveniencia de tender puentes entre ambas racionalidades para que la gestión cumpla los objetivos razonables de rentabilidad a corto plazo de las fincas y de sostenibilidad a medio y largo plazo del sistema de explotación”<sup>491</sup>.

<sup>490</sup> La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local fue publicada en el Boletín Oficial del Estado núm. 80, de 3 de abril.

<sup>491</sup> LÓPEZ GÁLVEZ, José; MOLINA MORALES, Agustín; JAÉN GARCÍA, Manuel y SALAZAR MATO, José Francisco: *Análisis Económico y Ambiental en Agronomía*. Analistas Económicos de Andalucía. Málaga. 2000.

En cualquier caso, cabe afirmar, finalmente, que la gestión medioambiental de los municipios de la Comunidad Autónoma de Andalucía se realiza, de modo generalizado, mediante actividades complementarias con las Administraciones del Estado o Autonómica.

En cuanto a la materia agraria, es aplicable lo que se ha comentado en último lugar con mayor énfasis, pues, como hemos visto, su ordenación queda en manos de las autoridades estatales y autonómicas; además de las directrices marcadas desde la Unión Europea, bajo cuyo respeto debe desarrollarse la mencionada competencia. En este apartado, la capacidad de las Corporaciones Locales queda más restringida, si bien tiene sentido y viabilidad utilizar figuras como el planeamiento general para influir en el resultado de las políticas agrarias en el término municipal.

#### 5.4. Extensión horizontal. Régimen competencial.

En cuanto a la extensión horizontal de este aspecto normativo, se puede afirmar, que en los últimos años, la cantidad de normas sobre estos asuntos, ha crecido profusamente. El reconocimiento constitucional del derecho a un Medio Ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, recogiendo un estado de opinión, cada vez más unánime, ha impulsado notablemente este despliegue legislativo. Así, actualmente, una gran parte de la administración sectorial se dota de normas y disposiciones de carácter medioambiental, orientadas a regular o adaptar su actuación a pautas y comportamientos que tengan en cuenta los impactos ambientales que provoca su actividad. Por otra parte, en las exposiciones de motivos y considerandos de las disposiciones administrativas y legislativas que comportan inversiones físicas, empieza a ser inevitable y, por tanto, común la reflexión sobre esta materia.

“Tradicionalmente, los Estudios de Impacto Ambiental, no han tenido la suficiente trascendencia social ni administrativa, que les hubiera permitido llevar a cabo el papel para el que han sido diseñados: identificar, predecir e interpretar los impactos ambientales que un proyecto o actividad pueda causar en el entorno donde se desarrolla. En las últimas décadas se han desarrollado numerosos métodos de Evaluación de impacto Ambiental. Estos métodos pueden servir para identificar los impactos previstos, para determinar los factores ambientales que deben incluirse en una descripción del

medio afectado, para proporcionar información de la predicción y evaluación sistemática de las alternativas y una selección de la actuación propuesta”<sup>492</sup>.

En definitiva, el concepto de Medio Ambiente, reservado hasta no hace mucho para la protección de los enclaves naturales, se ha expandido abarcando, cada vez más, toda la complejidad que acumula; gestión y protección de recursos naturales, Política Forestal, contaminación y saneamiento ambiental, ordenación del territorio, conservación de la biodiversidad, y un largo etcétera.

Por otro lado, la entrada de España en la Comunidad Económica Europea introdujo un factor novedoso, por cuanto se acepta, desde su ingreso, la legislación comunitaria sobre Medio Ambiente, que incluía, hasta la fecha de la incorporación, casi un centenar de disposiciones de derecho comunitario y diferentes Reglamentos y Directivas.

Por lo que respecta a las competencias agrícolas y ganaderas, la influencia comunitaria es todavía, si cabe, más rotunda, ya que la Política Agraria Comunitaria constituye uno de los pilares básicos de la Unión, desde los primeros años de su funcionamiento.

“La seguridad en el suministro de alimentos es un asunto de interés mundial. Esta inquietud condujo a la Comunidad Europea a crear un mercado único para la agricultura ya en 1962. Su objetivo consistía en garantizar a los consumidores de la C.E. alimentos a precios asequibles y, a los agricultores, unos ingresos proporcionales a su trabajo. La política agraria común (P.A.C.) ha cumplido sus objetivos principales. La Comunidad es sobradamente autosuficiente en casi todos los productos principales. El coste ha sido elevado, aunque no excesivo. [...] Con los años, la importancia relativa de la P.A.C. en la Comunidad ha disminuido. Las políticas regional y social de la C.E. han asumido algunas de las responsabilidades en cuanto al desarrollo rural. La creación de un mercado único de servicios y bienes industriales sitúa a la P.A.C. en un espectro más amplio de actividades comunitarias”<sup>493</sup>.

Como ya hemos comentado más arriba, el Estado tiene reservadas las competencias exclusivas sobre legislación básica en materias de protección del Medio Ambiente, montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias, en base al apar-

<sup>492</sup> FORCADA DELGADO, E.: *El impacto ambiental en la agricultura: metodologías y procedimientos*. Analistas económicos de Andalucía. Málaga. 2000. Págs. 18 y 19.

<sup>493</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Nuestro Futuro Agrario Común*. Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 1993. Págs. 4 y 5.



tado 23 del artículo 149 de la Constitución Española de 1978<sup>494</sup>. No obstante, el artículo 148 dispone que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en una serie de materias, entre las que se citan, en sus apartados 8º y 9º, los montes y aprovechamientos forestales, y la gestión en materia de protección del Medio Ambiente, respectivamente.

Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Andalucía, promulgado mediante la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre<sup>495</sup>, recoge las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma en su artículo 13. Pues bien, en diferentes apartados se señalan materias que tienen implicaciones medioambientales como son: el 7º “montes, aprovechamientos, servicios forestales y vías pecuarias, marismas y lagunas, pastos, espacios naturales protegidos y tratamiento especial de zonas de montaña, sin perjuicio de lo dispuesto en el número 23, apartado 1, del artículo 149, de la Constitución”; el 8º “Política Territorial: ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda”; el número 12 “recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas transcurran únicamente por Andalucía. Aguas subterráneas cuando su aprovechamiento no afecte a otro territorio”. Otras competencias exclusivas que tienen incidencia sobre el Medio Ambiente son las recogidas en los apartados siguientes: el número 17 “promoción y ordenación del turismo”; y el 18 “la pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial y lacustre”.

Además, el artículo 15 del Estatuto recoge que corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía, en el marco de la regulación general del Estado, el desarrollo legislativo y la ejecución de la materia medioambiental, así como de la higiene de la contaminación biótica y abiótica. Por último, se contempla en el artículo 18, que le corresponde, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general y la política monetaria del Estado y en los términos de lo dispuesto en la Constitución Española, la competencia exclusiva, en materias con tanta influencia en el Medio Ambiente como el fomento y la planificación de la actividad económica en Andalucía; la agricultura y ganadería, así como competencias relativas a la reforma y desarrollo del sector agrario, y mejora y ordenación de las explotaciones agrícolas, ganaderas y forestales; y la industria, sin perjuicio de lo que determinen las normas del Estado por razones de seguridad, sanitarias

---

<sup>494</sup> La Norma Superior del ordenamiento español se publicó en el BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978.

<sup>495</sup> La Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, mediante la que se aprueba el Estatuto de Autonomía para Andalucía fue publicada en el BOJA núm. 2, de 1 de febrero de 1982. Posteriormente, el Pleno del Parlamento de Andalucía, celebrado el día 2 de mayo de 2006, aprobó un nuevo Estatuto de Autonomía para la Comunidad Autónoma, que se promulgó mediante la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, y que se publicó en el BOJA núm. 56, de 20 de marzo.

o de interés militar, y las normas relacionadas con las industrias que estén sujetas a la legislación de minas, hidrocarburos y energía nuclear.

Como podemos observar, las competencias atribuidas, de una u otra manera, a la Comunidad Autónoma, son lo suficientemente amplias como para tener la capacidad de maniobra necesaria para regular eficazmente estas materias<sup>496</sup>.

En relación a la distribución de competencias que hace la Constitución Española de los temas agrarios, interesa significar que en el artículo 148 se designa a la agricultura y la ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía, como atribuciones susceptibles de asunción por parte de las Comunidades Autónomas. Se trata, precisamente, del apartado 7º, inmediatamente anterior a los dedicados a los bosques y al Medio Ambiente. Por tanto, dentro de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, que compete exclusivamente al Estado, en virtud del apartado 13º del artículo 149 de nuestra Carta Magna, la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene plenas potestades en la ordenación de su agricultura y ganadería.

De este modo, el artículo 18 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, establece que corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general y la política monetaria del Estado y, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38; 131; y 149, 1, 11 y 13 de la Constitución, la competencia exclusiva sobre, entre otras materias, la agricultura y ganadería, competencias relativas a la reforma y desarrollo del sector agrario y a la mejora y ordenación de las explotaciones agrícolas, ganaderas y forestales. Estas atribuciones recogidas en el apartado 4º del citado artículo no dejan lugar a dudas de la capacidad que tiene el gobierno andaluz para la regulación del sector agrario, aunque sería más discutible lo referido a las explotaciones forestales, porque

---

<sup>496</sup> El punto 7 del apartado 1 del artículo 15 del Estatuto de Autonomía para Andalucía establece que: "Corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía, en el marco de la regulación general del Estado, el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes materias: 7ª Medio ambiente. Higiene de la contaminación biótica y abiótica".

Por su parte, el número 4 del apartado 1 del artículo 18 establece que: "Corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general y la política monetaria del Estado y en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y 149, 1, 11, y 13, de la Constitución, la competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 4ª Agricultura y ganadería, competencias relativas a la reforma y desarrollo del sector agrario y a la mejora y ordenación de las explotaciones agrícolas, ganaderas y forestales".

Además el artículo 13, dispone que: "La Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 7. Montes, aprovechamientos, servicios forestales y vías pecuarias, marismas y lagunas, pastos, espacios naturales protegidos y tratamiento especial de zonas de montañas, sin perjuicio de lo dispuesto en el número 23, apartado 1, del artículo 149, de la Constitución".

A esto hay que añadir las contempladas en los números 8, 12 y 17 del artículo 13 y en el punto 1 del apartado 1 del artículo 18.

el apartado 23º, del artículo 149 de la Norma Fundamental del Estado atribuye la competencia exclusiva al mismo sobre los aprovechamientos forestales. Es decir, las Comunidades Autónomas, y entre ellas la andaluza, pueden asumir ciertas competencias en los aprovechamientos forestales, en virtud del artículo 148 de la Constitución, y lo hace en el artículo 18 del Estatuto de Autonomía, pero habría que añadir a la matización “en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131, y 149, 1, 11 y 13, de la Constitución”, también, el apartado 23º del 149.

En definitiva, si bien la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene amplias potestades para la regulación de la agricultura y la ganadería que se ejercen en su ámbito territorial, siempre dentro de la ordenación general de las actividades económicas, y ambas los son, que se reserva el Estado, no queda tan ampliamente definido el margen de maniobra, en lo que a las materias medioambiental y forestal se refiere. En efecto, en éstas las competencias exclusivas sobre la legislación básica se ciñen al gobierno central, salvo la gestión en materia de protección del Medio Ambiente. En todo caso, el desarrollo estatutario ha permitido una capacidad normativa suficiente para la adecuada regulación de estas áreas.

### 5.5. Aspectos normativos europeos. Programa Agroambiental.

Durante los años setenta se introdujeron algunas medidas puntuales en la regulación de la incidencia ambiental en la agricultura, como la Directiva 75/268, sobre agricultura de montaña<sup>497</sup>, a través del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria, en su sección Orientación. En ella, se determinan ciertas condiciones sociales y económicas sobre conservación del medio natural, aunque ha de decirse que el objetivo prioritario de la Directiva no era tanto la conservación del entorno, sino el proporcionar unas rentas razonables a aquellos agricultores cuyo medio físico no les permitía aprovechar los beneficios del sistema de funcionamiento de la Política Agraria Común.

Uno de las disposiciones que vincula definitivamente al agricultor con la conservación del medio rural es el Reglamento 1.765/1992<sup>498</sup>, posteriormente modificado, y para cuya aplicación se dictó una legislación bastante completa. Este

---

<sup>497</sup> La Directiva 75/268/C.E.E., del Consejo de 28 de abril de 1975, sobre la agricultura de montaña y de determinadas zonas desfavorecidas fue publicada en el Diario Oficial de las Comunidad Europea núm. 128, de 19 de mayo de 1975, de la serie L.

<sup>498</sup> El Reglamento C.E.E. 1.765/1992, del Consejo de 30 de junio, por el que se establece un régimen de apoyo a los productores de determinados cultivos herbáceos se publicó en el D.O.C.E. núm. 181, de 1 de julio de 1992, de la serie L.

Reglamento disponía la retirada de tierras de la producción. La superficie que deje de cultivarse debía ser objeto de una labor de mantenimiento que garantizara las buenas condiciones agronómicas y la protección del Medio Ambiente. El Reglamento 2.293/1992<sup>499</sup>, establece que los Estados miembros aplicarán los medios que mejor se adapten a la situación concreta de las superficies retiradas, y el 2.296/1992<sup>500</sup>, que las superficies no podrán ser utilizadas para ninguna producción agrícola destinada principalmente al consumo animal y humano, pero sí pueden ser cultivadas otras materias, entre ellas los árboles forestales de rotación corta con un período máximo de plantío de diez años.

En este momento, a partir de 1992, el Programa de Medidas Agroambientales conforma el eje fundamental de la Política de Medio Ambiente en el entorno de la agricultura europea. Estas medidas vienen a completar el Programa de Retirada de Tierras de la Producción, inherente a la propia reforma de la Política Agraria Comunitaria, y al mismo tiempo crean un marco normativo de carácter genérico y, por supuesto, una ayuda financiera para la práctica y el desarrollo de una agricultura respetuosa con el Medio Ambiente.

La Comunidad Económica Europea aprueba el Reglamento C.E.E. 2.078/1992, del Consejo de 30 de junio, por el que se establece un régimen comunitario de ayudas para la aplicación de métodos de producción agraria compatibles con la conservación del Medio Ambiente<sup>501</sup>. De acuerdo con la filosofía comunitaria, se pretende que las medidas destinadas a disminuir las producciones agrarias y ganaderas, extensificando la producción, tengan efectos beneficiosos sobre el medio natural, así como la disminución de las consecuencias contaminantes.

“El Reglamento 2.078/1992, que incluye incentivos para favorecer prácticas de ganadería extensiva, reducción del número de cabezas de ganado y la promoción de la agricultura biológica y de los planes integrados de gestión agraria. Este Reglamento constituye, hasta la fecha, la herramienta más potente a nivel europeo para fomentar prácticas sostenibles en todos los campos de la agricultura aunque los recursos que se destinan a ese programa suponen sólo el 3% del total del presupuesto de la P.A.C. En el caso

---

<sup>499</sup> El Reglamento C.E.E. 2.293/1992, de la Comisión de 31 de julio, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento C.E.E. 1.765/1992, en lo que respecta a la retirada de tierras contemplada en el artículo 7 se publicó en el D.O.C.E. núm. 221, de 6 de agosto de 1992, de la serie L.

<sup>500</sup> El Reglamento C.E.E. 2.296/1992, de la Comisión de 31 de julio, por el que se establecen ciertas disposiciones de aplicación para la utilización de las tierras retiradas de la producción en las que se obtengan materias para la elaboración en la Comunidad de productos no destinados principalmente al consumo humano o animal se publicó en el D.O.C.E. núm. 221, de 6 de agosto de 1992, de la serie L.

<sup>501</sup> Fue publicado en el D.O.C.E. núm. 215, de 30 de julio de 1992, de la serie L.

de España, las ayudas aquí tienen gran importancia al aplicarse en zonas de especial interés ambiental (áreas de influencia de los parques nacionales, de los humedales, de las zonas de especial protección de las aves, etc.)”<sup>502</sup>.

Otro Reglamento de una gran importancia para el desarrollo del Programa de Medidas Agroambientales es el número 2.092/1991, del Consejo de 24 de junio, sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios<sup>503</sup>. Éste, que se promulgó con anterioridad al 2.078/1992, significa la preparación, por parte de las autoridades comunitarias, del paso siguiente, con el objetivo de dar satisfacción a la demanda creciente de productos agrarios y alimenticios obtenidos de forma ecológica, lo que, además, contribuye a la creación de un nuevo mercado para los productos agrarios. Asimismo, se valora que el método de producción utilizado era menos intensivo, lo que ayuda a la consecución de un mayor equilibrio entre la oferta y la demanda, a la protección del Medio Ambiente y, al mantenimiento del espacio rural. Este Reglamento es de aplicación, en principio, a los productos vegetales, y se hace constar que en breve se extendería a los animales. Sin embargo, esta extensión no se hizo realidad hasta la publicación del Reglamento C.E.E. 1.804/1999, del Consejo de 19 de julio<sup>504</sup>, lo que implica que casi no ha tenido vigencia durante el desarrollo del Programa de Medidas Agroambientales.

En cambio, sí han tenido influencia en su desarrollo varios Reglamentos que se publican entre los dos arriba mencionados, de los cuales destacamos el 1.935/1995, del Consejo de 22 de junio<sup>505</sup>, que recogiendo la experiencia de cuatro años de vigencia del primero, adoptó diversas disposiciones que fortalecen el control sobre las producciones ecológicas, además de adaptar varios artículos para mejorar la gestión de las explotaciones compatibles con el Medio Ambiente.

En cuanto al resto de las variaciones que se introducen, ya en el año 1992 se producen dos modificaciones articuladas mediante los Reglamentos 1.535<sup>506</sup> y

---

<sup>502</sup> NARBONA, C.: *Agricultura y medio ambiente*. Galaxia Gutenberg. Círculo de Lectores. Barcelona. 1999. Págs. 100 y 101.

<sup>503</sup> D.O.C.E. núm. 198, de 22 de julio de 1991, de la serie L.

<sup>504</sup> El Reglamento C.E.E. 1.804/1999, del Consejo de 19 de julio, por el que se completa, para incluir las producciones animales, el Reglamento C.E.E. 2.092/1991, del Consejo de 24 de junio, sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios, se publicó en el D.O.C.E. núm. 222, de 24 de agosto de 1999, de la serie L.

<sup>505</sup> El Reglamento C.E.E. 1.935/1995, del Consejo de 22 de junio, por el que se modifica el Reglamento C.E.E. 2.092/1991, fue publicado en el D.O.C.E. núm. 186, de 5 de agosto de 1995, de la serie L.

<sup>506</sup> El Reglamento C.E.E. 1.535/1992, de la Comisión de 15 de junio, por el que se modifican los Anexos I y III del Reglamento C.E.E. 2.092/1991, del Consejo de 24 de junio, sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios, se publicó en el D.O.C.E. núm. 162, de 16 de junio de 1992, de la serie L.

2.083<sup>507</sup>, el primero de la Comisión y el segundo del Consejo, de 15 de junio y 14 de julio respectivamente. En el año 1993 se publican dos nuevas modificaciones, a través de los Reglamentos 207<sup>508</sup> y 2.608<sup>509</sup>, ambos de la Comisión, de fechas 29 de enero y 23 de septiembre. En 1994 hay tres nuevas alteraciones de la redacción original. Son el Reglamento C.E.E. 468/1994, de la Comisión de 2 de marzo<sup>510</sup>; el Reglamento C.E.E. 1.468/1994, del Consejo de 20 de junio<sup>511</sup>; y el 2.381/1994, de la Comisión de 30 de septiembre<sup>512</sup>. En el año siguiente, además del mencionado, se promulgan otros dos Reglamentos, modificando el inicial. Se trata del 1.201<sup>513</sup> y el 1.202<sup>514</sup>, de la Comisión y de la misma fecha, 29 de mayo de 1995.

Finalmente, en los cuatro años que siguen se produce una modificación en cada uno, aparte de la ya citada, sobre introducción de los productos animales en la re-

---

<sup>507</sup> El Reglamento C.E.E. 2.083/1992, del Consejo de 14 de julio, por el que se modifica el Reglamento C.E.E. 2.092/1991, del Consejo de 24 de junio, sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios, se publicó en el D.O.C.E. núm. 208, de 24 de julio de 1992, de la serie L.

<sup>508</sup> El Reglamento C.E.E. 207/1993, de la Comisión de 29 de enero, por el que se define el contenido del Anexo VI del Reglamento C.E.E. 2.092/1991, del Consejo de 24 de junio, sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios, y por el que se establecen las disposiciones particulares de aplicación del apartado 4 del artículo 5 de dicho Reglamento se publicó en el D.O.C.E. núm. 251, de 2 de febrero de 1993, de la serie L.

<sup>509</sup> El Reglamento C.E.E. 2.608/1993, de la Comisión de 23 de septiembre, por el que se modifican los Anexos I, II y III del Reglamento C.E.E. 2.092/1991, del Consejo de 24 de junio, sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios, se publicó en el D.O.C.E. núm. 239, de 24 de septiembre de 1993, de la serie L.

<sup>510</sup> El Reglamento C.E.E. 468/1994, de la Comisión de 2 de marzo, por el que se modifica el Anexo VI del Reglamento C.E.E. 2.092/1991, del Consejo de 24 de junio, sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios, se publicó en el D.O.C.E. núm. 59, de 3 de marzo de 1994, de la serie L.

<sup>511</sup> El Reglamento C.E.E. 1.468/1994, del Consejo de 20 de junio, por el que se modifica el Reglamento C.E.E. 2.092/1991, del Consejo de 24 de junio, sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios, se publicó en el D.O.C.E. núm. 159, de 28 de junio de 1994, de la serie L.

<sup>512</sup> El Reglamento C.E.E. 2.381/1994, de la Comisión de 30 de septiembre, por el que se modifica el Anexo II del Reglamento C.E.E. 2.092/1991, del Consejo de 24 de junio, sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios, fue publicado en el D.O.C.E. núm. 255, de 1 de octubre de 1994, de la serie L.

<sup>513</sup> El Reglamento C.E.E. 1.201/1995, de la Comisión de 29 de mayo, por el que se modifica el Anexo VI del Reglamento C.E.E. 2.092/1991, del Consejo de 24 de junio, sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios, se publicó en el D.O.C.E. núm. 119, de 30 de mayo de 1995, de la serie L.

<sup>514</sup> El Reglamento C.E.E. 1.202/1995, de la Comisión de 29 de mayo, por el que se modifican los Anexos I y III del Reglamento C.E.E. 2.092/1991, del Consejo de 24 de junio, sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios, se publicó en el D.O.C.E. núm. 119, de 30 de mayo de 1995, de la serie L.

gulación. Se trata de los Reglamentos C.E.E. números: 418/1996<sup>515</sup>, 1.488/1997<sup>516</sup>, 1.900/1998<sup>517</sup>, y 330/1999<sup>518</sup>, todos de la Comisión, de fechas 7 de marzo, 29 de julio, 4 de septiembre y 12 de febrero, respectivamente de los años indicados. Todas estas modificaciones inciden en aspectos de mayor o menor importancia, pero que afectan sobre todo a la ordenación de las producciones ecológicas, a partir del momento en que entra en vigor el Programa de Medidas Agroambientales subvencionado por la Unión Europea y tienen en cuenta, también, la ampliación de la Comunidad con nuevos países en el ecuador de la década de los noventa. Lógicamente el acta de adhesión de Austria, Finlandia y Suecia, adoptada por la Decisión 1.995/1/C.E., Euratom, C.E.C.A., del Consejo y publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 29 de agosto de 1994, afecta a la redacción del Reglamento, en la referencia concreta a los diferentes países. A partir del año 2000 se siguen produciendo nuevas modificaciones del texto original, pero que afectan ya al desarrollo de las Medidas Agroambientales que se dotan en el nuevo Marco de Apoyo Comunitario 2000-2006.

Estos Reglamentos proporcionan a los agricultores y ganaderos interesados en las prácticas agrarias compatibles con el Medio Ambiente una serie de principios de producción ecológica en las explotaciones, recogidos en varios anexos. En ellos se refieren a las distintas especies y artículos vegetales y productos animales de las especies bovina, ovina, porcina, caprina, équidos y aves de corral, a los períodos de conversión de las explotaciones, a las diferentes labores agrarias, profilaxis y atención veterinaria de los animales, así como su nutrición, sanidad vegetal, etcétera.

De esta forma, la creación de un conjunto de normas comunitarias de producción, etiquetado y control permite proteger la agricultura ecológica al garantizar unas condiciones de competencia leal entre los productores de esta clase, asegurando la transparencia de todas las fases de la producción y la elaboración, lo que contribuye a aumentar la credibilidad ante los consumidores.

---

<sup>515</sup> El Reglamento C.E.E. 418/1996, de la Comisión de 7 de marzo, por el que se modifica el Anexo VI del Reglamento C.E.E. 2.092/1991, del Consejo de 24 de junio, sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios, se publicó en el D.O.C.E. núm. 59, de 8 de marzo de 1996, de la serie L.

<sup>516</sup> El Reglamento C.E.E. 1.488/1997, de la Comisión de 29 de julio, por el que se modifica el Reglamento C.E.E. 2.092/1991, del Consejo de 24 de junio, sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios, se publicó en el D.O.C.E. núm. 202, de 30 de julio de 1997, de la serie L.

<sup>517</sup> El Reglamento C.E.E. 1.900/1998, de la Comisión de 4 de septiembre, por el que se modifica el Anexo I del Reglamento C.E.E. 2.092/1991, del Consejo de 24 de junio, sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios, fue publicado en el D.O.C.E. núm. 247, de 5 de septiembre de 1998, de la serie L.

<sup>518</sup> El Reglamento C.E.E. 330/1999, de la Comisión de 12 de febrero, por el que se modifica la parte C del Anexo VI del Reglamento C.E.E. 2.092/1991, del Consejo de 24 de junio, sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios, fue publicado en el D.O.C.E. núm. 40, de 13 de febrero de 1999, de la serie L.

En cuanto a la justificación del Reglamento C.E.E. 2.078/1992, del Consejo, de 30 de junio, sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural<sup>519</sup>, las autoridades comunitarias explican, en la exposición de motivos de la norma, que las exigencias en materia de Medio Ambiente son un componente de la Política Agrícola Común, que las medidas destinadas a reducir la producción agraria deben tener consecuencias favorables para la conservación de la naturaleza, ya que ésta se está viendo sometida a la acción de múltiples factores y a presiones muy diversas en el espacio de la Comunidad. También se considera que con un régimen de ayudas apropiado, los agricultores podrán ejercer una auténtica función al servicio de toda la sociedad introduciendo o manteniendo métodos de producción compatibles con la necesidad, cada vez mayor, de proteger el Medio Ambiente y los recursos naturales y, de conservar el espacio natural y el paisaje. Estas ayudas podrían contribuir, asimismo, a la reducción del uso de fertilizantes y de productos fitosanitarios y a la extensión de la agricultura biológica y de sistemas de producción menos intensivos, que favorezcan la disminución de la contaminación derivada de la agricultura y la adaptación de los diversos sectores de la producción a las demandas de los mercados. Así se recoge en el quinto Considerando del Preámbulo del Reglamento citado:

“Considerando que el establecimiento de un régimen de ayudas con objeto de fomentar una reducción considerable del uso de fertilizantes o de productos fitosanitarios, o la utilización de métodos de agricultura biológica, puede contribuir no sólo a la disminución de los riesgos de contaminación derivados de la agricultura, sino también a la adaptación de los diversos sectores de producción a las necesidades de los mercados, al favorecer modos de producción menos intensivos”.

Asimismo, la reducción del número de cabezas de ganado en las explotaciones y la disminución de la carga de animales por hectárea evita daños al Medio Ambiente que se ocasionan por la sobrecarga que supone una excesiva dotación de ovinos o bovinos en las parcelas. Por consiguiente, el régimen de extensificación de determinadas producciones establecido en el artículo 3 del Reglamento C.E.E. 2.238/1991, del Consejo del 15 de julio, relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias<sup>520</sup> se integra entre las medidas propuestas en el Reglamento 2.078/1992. De la misma manera, se defiende, desde las instancias comunitarias, que las zonas agrarias y rurales amenazadas por el despoblamiento, la erosión, las

<sup>519</sup> D.O.C.E. núm. 215, de 30 de julio de 1992, de la serie L.

<sup>520</sup> El Reglamento C.E.E. 2.328/1991, del Consejo de 15 de julio, relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias se publicó en el D.O.C.E. núm. 218, de 6 de agosto de 1991, de la serie L.



inundaciones y los incendios forestales se pueden ver beneficiadas con la adopción de estas medidas. Y que los agricultores y ganaderos de la Comunidad deben comprometerse con la práctica de una agricultura y ganadería compatibles con las exigencias del medio natural y que, de este modo, contribuyan al equilibrio de los mercados y, por supuesto, con el objetivo de compensarlos en sus pérdidas de renta debidas a los gastos añadidos que supone la conversión de las explotaciones y, la disminución de la producción en los primeros años.

Asimismo, se reconoce que las condiciones naturales y de las estructuras agrarias en las diversas áreas geográficas de la Comunidad son diferentes, por lo que se integra su aplicación en programas de zona, de gestión de las superficies cultivadas y, en el marco de disposiciones reglamentarias nacionales diferenciadas por ámbitos territoriales. También se considera conveniente la difusión de estas medidas, así como la formación de los campesinos en las mismas para su correcta aplicación. Ello hace que ésta sea una de las disposiciones adoptadas y subvencionadas. Además de todo lo expuesto, el Reglamento prevé la adopción obligatoria del Programa de Medidas Agroambientales por todos los Estados miembros, ya que se pretende que las ayudas articuladas tengan la máxima eficacia.

“Las medidas que componen el programa agroambiental, al ser medidas que responden a lógicas de la política estructural, son voluntarias para los agricultores, aunque obligatorias para los Estados miembros. Esto significa que, si bien los gobiernos nacionales están obligados a introducir el programa agroambiental en sus correspondientes países, el éxito de su aplicación depende de que los agricultores se interesen realmente por acogerse a los beneficios del programa”<sup>521</sup>.

En el artículo 1 del Reglamento se fijan los objetivos perseguidos y la finalidad de las ayudas, al decir:

- 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<sup>522</sup>.

<sup>521</sup> GARRIDO FERNÁNDEZ, F. E.: *La cuestión ambiental en la Agricultura: actores sociales y política agroambiental en España*. Analistas Económicos de Andalucía. Málaga. 2000. Pág. 107.

<sup>522</sup> En términos similares se expresa GARRIDO FERNÁNDEZ, F. E., en su obra anteriormente citada, *La cuestión ambiental en la Agricultura: actores sociales y política agroambiental en España*, al recoger en la página 104 lo siguiente: “El régimen de ayudas creado con este Reglamento 2.078/1992, tiene tres fines: a) acompañar los cambios previstos en el contexto de las OCM; b) contribuir a la realización de los objetivos de las políticas

En cuanto al destino de las ayudas, se establecen los siguientes:

- a) Fomentar la utilización de prácticas de producción agraria que disminuyan los efectos contaminantes de la agricultura, lo que, mediante una reducción de la producción, ha de contribuir asimismo a un mejor equilibrio de los mercados.
- b) Fomentar una extensificación beneficiosa para el Medio Ambiente de las producciones vegetales y de la ganadería bovina y ovina, incluida la transformación de las tierras de cultivos herbáceos en pastizales extensivos.
- c) Fomentar una explotación de las tierras agrícolas compatible con la protección y la mejora del Medio Ambiente, del espacio natural, del paisaje, de los recursos naturales de los suelos y de la diversidad genética.
- d) Promover la conservación de tierras agrícolas y forestales abandonadas allí donde su mantenimiento sea necesario, por motivos ecológicos o debido a peligros naturales o de incendio, para prevenir los riesgos derivados del despoblamiento de las regiones agrarias.
- e) Fomentar la retirada de la producción de las tierras de labor a largo plazo, con fines relacionados con el Medio Ambiente.
- f) Fomentar la gestión de las tierras con vistas al acceso del público y al esparcimiento.
- g) Sensibilizar y formar a los agricultores en materia de producción agraria compatible con las exigencias de la protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural.

Aún reconociendo el carácter de incentivo de las ayudas, se dispone en el artículo 5 que se pueden limitar éstas a un importe máximo por explotación y modularse en función de las dimensiones de las mismas. Esta es una cuestión importante porque en un escenario de recursos presupuestarios limitados, la aplicación de la modulación permite limitar los efectos perversos de que los predios más grandes se lleven cuantías demasiado elevadas, y que a los más pequeños se les adjudiquen cantidades insuficientes. Sin embargo, la limitación de los importes no es obligatoria, por lo que queda a la elección de las autoridades nacionales su aplicación, con las consecuencias diferenciadas que se producirían a lo largo del desarrollo del Programa<sup>523</sup>.

---

comunitarias en materia de agricultura y medio ambiente; y c) contribuir a garantizar a los agricultores una renta adecuada”.

<sup>523</sup> Según palabras de Francisco Casero, Presidente del Comité Andaluz de Agricultura Ecológica, pronunciadas en las I Jornadas sobre Agricultura y Ganadería Ecológicas, celebradas en Almonte (Huelva), durante los días 21 y 22 de febrero de 2002, el tema de la modulación es esencial para que las ayudas constituyan un incentivo adecuado del Programa Agroambiental al sector, con la finalidad de la conversión a los métodos compatibles

A pesar de que la justificación expresa del Reglamento 2.078/1992, haga una breve referencia a la mejora en las circunstancias del mercado, es, realmente, ésta la motivación fundamental, no confesada, por la que las autoridades comunitarias promulgan la citada norma. Recordemos que en la base de las reformas de la P.A.C. de 1992 subyace la imperiosa necesidad de reducir la producción, con objeto de controlar el gasto que suponen los excedentes y el sostenimiento de los precios. Otras disposiciones de importancia en el Reglamento 2.078/1992<sup>524</sup>, las constituyen los artículos 7, 8 y el apartado final del artículo 10. En el 7 se recoge el 30 de julio de 1993, como fecha final para la presentación, por parte de los Estados miembros, de los proyectos de marco reglamentario general y de los programas que tengan la intención de adoptar para la aplicación de las medidas contempladas en el Reglamento. En el 8 se establece el porcentaje de financiación comunitaria para las regiones incluidas en el objetivo número 1 en el 75%, como es el caso de Andalucía, y en el 50%, para las restantes. Y, finalmente, el artículo 10, en su apartado segundo, fija un plazo de tres años, desde la entrada en vigor de esta normativa, que se produce en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas del 30 de julio de 1992, para que la Comisión presentara al Parlamento Europeo y al Consejo un balance sobre su aplicación.

En concreto, en el caso de España, el dispositivo de aplicación del régimen de ayuda a los métodos de producción agraria compatibles con la protección del Medio Ambiente, así como el mantenimiento del espacio natural, de conformidad con el Reglamento C.E.E. 2.078/1992, se aprueba por Decisión de la Comisión de las Comunidades Europeas con fecha 19 de enero de 1995. Esta Decisión no es la única que se produce en la materia, puesto que la propuesta del gobierno español se había elevado a la Comisión con fecha 26 de julio de 1993, cumpliendo lo estipulado por el artículo 7 y 1, del Reglamento 2.078/1992. No obstante, tras un primer examen del programa presentado, la Comisión y el Estado español llegaron al acuerdo de sistematizar las medidas previstas con el objetivo de establecer un dispositivo armonizado para la aplicación del Reglamento. A este respecto, el segundo presentó informaciones en fechas 4 de marzo, 11 de abril, 17 y 25 de mayo, 2 de junio, 11 de julio, 12 de septiembre y 19 de octubre, todas de 1994, comunicando, por último, una versión consolidada del dispositivo, el 16 de noviembre de 1994, donde se recoge la aplicación mediante tres programas:

---

con la conservación del medio natural. El hecho de que la modulación de las ayudas no sea obligatoria en el planteamiento del Programa preocupa mucho al sector, ya que ello permite que un colectivo o finca pueda conseguir una financiación excesiva en perjuicio de las explotaciones más pequeñas. En entrevista mantenida en el Cortijo del Cuarto, sede del C.A.A.E., se pronunció sobre la falta de recursos financieros, en la ejecución del Programa Agroambiental previsto para el Marco de Apoyo Comunitario 2000-2006, para la explotaciones ecológicas de menor dimensión en el caso de que la modulación no fuera tenida en cuenta por las autoridades nacionales.

<sup>524</sup> D.O.C.E. núm. 215, de 30 de julio de 1992, de la serie L.

- Un Programa de Medidas Agroambientales generales aplicables en todo el territorio español, excepto el País Vasco.
- Un Programa de Medidas Agroambientales específicas aplicables en zonas seleccionadas.
- Un Programa de Medidas Agroambientales específico para el País Vasco.

La Comisión había adoptado Decisiones con fechas 29 de marzo y 16 de septiembre de 1993, sobre medidas aplicables a zonas específicas, siendo objeto de rectificación por la Decisión de 25 de mayo de 1994, y también existía una Decisión de 11 de octubre de 1994, sobre el Programa de Medidas Agroambientales de carácter horizontal, con lo que la de 19 de enero de 1995 sustituye a todas las anteriores, englobando las medidas generales y las específicas, excepto las del País Vasco.

En el artículo 1 de la Decisión, se estipulan las cantidades asignadas hasta el año 1997 incluido, dividiéndose entre el Programa de Medidas Agroambientales de carácter horizontal, con un importe de 101,43 Mecus, para todo el territorio español, excepto el País Vasco, y el de medidas específicas. En cuanto a las medidas específicas aplicables a las zonas seleccionadas, se destinan 293,15 Mecus. Además, se establece en el párrafo segundo del apartado 3 que los importes pueden ser revisados en función de los gastos realmente efectuados para la aplicación del Programa. La Decisión de 19 de enero de 1995 es modificada levemente por la de 3 de diciembre de 1997, de la Comisión, en el sentido de reducir las superficies mínimas de cultivo, necesarias para optar a las ayudas en la medida de fomento de la agricultura ecológica, lo que favorece, fundamentalmente, a los agricultores y ganaderos más modestos, dispuestos a realizar la conversión de sus predios. Esta determinación da un nuevo impulso a la extensión de las prácticas compatibles con la protección del Medio Ambiente.

Mediante el Reglamento C.E.E. 746/1996, de la Comisión de 24 de abril, se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento C.E.E. 2.078/1992, del Consejo sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural<sup>525</sup>. Éste último ha sido modificado por el Reglamento C.E.E. 2.772/1995, de la Comisión<sup>526</sup>, en lo referente a la unidad monetaria. Además, es conveniente adaptar las disposiciones

---

<sup>525</sup> El Reglamento C.E.E. 746/1996, de la Comisión de 24 de abril, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento 2.078/1992, fue publicado en el D.O.C.E. núm. 102, de 25 de abril de 1996, de la serie L.

<sup>526</sup> El Reglamento C.E.E. 2.772/1995, de la Comisión de 30 de noviembre, por el que se sustituyen los valores en ecus del Reglamento C.E.E. 2.078/1992, fue publicado en el D.O.C.E. núm. 288, de 1 de diciembre de 1995, de la serie L.

del Reglamento 2.078/1992, a las medidas de las diversas políticas comunitarias, especialmente de las de Medio Ambiente que afectan a la Política Agrícola Común y a la Política de Cohesión Económica y Social. También es necesario corregir las excesivas compensaciones que se están produciendo por la combinación de los diferentes regímenes de ayuda y las contradicciones existentes en la definición de los compromisos. Así como poner en práctica una técnica de seguimiento financiero que permita actuar en el marco del sistema de alerta de la disciplina presupuestaria para garantizar el cumplimiento de la directriz agraria. Otras cosas que se pretende aclarar son qué ocurre en el caso de traspaso en la explotación, en los casos de fuerza mayor, la posibilidad de transformación de los compromisos y, los reembolsos y sanciones en caso de incumplimiento por parte de los beneficiarios. En definitiva, se trata de ajustar el Programa de Medidas Agroambientales a la evolución de las políticas agrarias y medioambientales de la Comunidad, al mismo tiempo que se pretende aprovechar la experiencia adquirida en el poco tiempo que se lleva ejecutando el Programa, entre otras cosas, para que no se disparen los gastos. A todas estas cuestiones atiende la promulgación del Reglamento 746/1996, de la Comisión.

A su vez, este Reglamento resulta modificado por el número 435/1997, de la Comisión<sup>527</sup>, en lo que se refiere a las normas aplicables en caso de que se produzcan cambios en la explotación del beneficiario de alguna de las medidas agroambientales, concediendo a los Estados miembros la posibilidad de establecer las disposiciones específicas que sean necesarias para adaptar los compromisos que forman parte del Programa Agroambiental, cuando se incrementa la dimensión de la explotación o la superficie objeto de compromiso.

## 5.6. Desarrollo normativo del Programa Agroambiental a nivel estatal.

Ya por Orden Ministerial de 4 de octubre de 1989, se aprueba el primer Reglamento de la Denominación Genérica Agricultura Ecológica y su Consejo Regulador<sup>528</sup>. El Consejo Regulador de la Agricultura Ecológica es un organismo dependiente del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, al que se le encomienda la gestión de la denominación genérica Agricultura Ecológica, así como la promoción y propaganda de los productos que utilicen esta denominación para ampliar

---

<sup>527</sup> El Reglamento C.E.E. 435/1997, de la Comisión de 6 de marzo, por el que se modifica el Reglamento C.E.E. 746/1996, de la Comisión de 24 de abril, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento 2.078/1992, fue publicado en el D.O.C.E. núm. 67, de 7 de marzo de 1997, de la serie L.

<sup>528</sup> BOE núm. 239, de 5 de octubre de 1989.

sus mercados. Por lo tanto, la legislación española no es ajena al fenómeno de la agricultura ecológica, aún antes de la promulgación de la disposición comunitaria que da origen al Programa Agroambiental.

Posteriormente, una vez que se publica el Reglamento 2.078/1992, del Consejo de 30 de junio, sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural<sup>529</sup>, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y las diferentes Comunidades Autónomas desarrollan un Programa de Ayudas que se divide en dos grandes grupos. Uno correspondiente a medidas horizontales en todo el territorio nacional y otro de medidas para aplicar en una serie de zonas seleccionadas con fuerte problemática ambiental. Este Programa tiene la finalidad de compensar a los agricultores y ganaderos por las pérdidas de renta debidas a la reducción de su producción, de manera que adopten prácticas agrarias compatibles con la protección de los espacios naturales, la vegetación y la fauna silvestres. Debido a que desde hace algún tiempo numerosas zonas están despobladas y se están produciendo en ellas fenómenos de erosión, encharcamientos, deslizamientos, etcétera, además de aumento de riesgo de incendios, parte de las ayudas sirven para adoptar medidas especiales en estas zonas y, para mantener en ellas algunos métodos de cultivo tradicionales que ayuden a su conservación.

“La avutarda necesita grandes espacios abiertos en donde existan barbechos, leguminosas, pastizales y cereales, en cuyo conjunto encuentra su hábitat óptimo. En estos mismos medios también habita el 50% de la población mundial de sisones, con unos 50.000-70.000 individuos, al igual que otras especies típicas de medios pseudoesteparios, lo que confiere a los medios cerealísticos un gran interés y originalidad en el contexto europeo. Sin embargo, el mantenimiento de estas especies se encuentra vinculado a los sistemas de cultivo tradicionales, que en los últimos años han sufrido una notable reducción impulsada por las ayudas a la intensificación derivadas de la Política Agraria Comunitaria”<sup>530</sup>.

<sup>529</sup> D.O.C.E. núm. 215, de 30 de julio de 1992, de la serie L.

<sup>530</sup> MANTEIGA LÓPEZ, D. y SUNYER LACHIONDO, C.: “El paisaje cultural: una asignatura pendiente”. En *El campo y el medioambiente, un futuro en armonía*. Edición coordinada por CADENAS MARÍN, Alfredo. SOPEC Editorial, S. A. Madrid. 1997. Pág. 150.

“En algunas zonas, entre finales de los años cincuenta y finales de los ochenta se han producido importantes cambios en los usos del suelo, siendo la causa general el abandono de los usos agrícolas en las zonas menos productivas o su intensificación en las más productivas. En ambos casos el paisaje acusa los efectos, en el primer caso por un embastecimiento y, en el segundo, por una simplificación del paisaje al hacerse más homogéneo”. *Ibidem*.

Los fines prioritarios del Programa son:

- Disminuir la contaminación agraria producida por las prácticas tradicionales y promocionar la agricultura ecológica.
- Fomentar los sistemas extensivos.
- Conservar el medio natural y el paisaje en las zonas protegidas ambientalmente, a través de la promoción de prácticas agrarias que respeten o incluso ayuden a mejorar el medio y su flora y fauna.
- Mantener las tierras abandonadas.
- Sensibilizar a la población rural y, en especial, a los agricultores sobre las prácticas agrarias que son compatibles con el Medio Ambiente, por medio de cursos de formación y acciones de demostración.

Además, el artículo 2 establece que podrán percibir ayudas aquellos agricultores que se comprometan a:

- a) Reducir sensiblemente la utilización de fertilizantes y/o productos fitosanitarios e introducir métodos de agricultura biológica.
- b) Proceder a la extensificación de las producciones vegetales.
- c) Reducir la carga de la cabaña bovina y ovina por unidad de superficie forrajera.
- d) Promocionar la cría de animales de razas locales en peligro de desaparición.
- e) Efectuar el mantenimiento de las tierras agrícolas o forestales abandonadas.
- f) 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.
- g) Gestionar las tierras para el acceso al público y esparcimiento.

Los agricultores que tienen derecho a recibir las ayudas previstas en el Programa son los titulares de explotaciones agrarias, o en el caso de las explotaciones abandonadas pueden ser otros, que suscriban un compromiso por un período mínimo de cinco años, para realizar alguna de las actuaciones del Programa y también se incentiva a los agricultores a título principal. Cuando las ayudas no pertenezcan a las medidas horizontales, las explotaciones deben estar incluidas en una zona específica definida por las Administraciones Públicas y dentro del Programa.

En las regiones calificadas por las normas estadísticas de la Unión Europea, como regiones objetivo número 1, la cofinanciación comunitaria alcanza el 75%, repartiéndose la financiación restante, el Estado y la comunidad autónoma respectiva al 50%. Hay que tener en cuenta que la mayor parte de las regiones comunitarias del objetivo 1, recogidas como tales en el artículo 1 del Reglamento C.E.E. 2.052/1988<sup>531</sup>, se encuentra en zonas eminentemente rurales, en las que la agricultura y la silvicultura constituyen la principal forma de utilización de la tierra y ocupan un puesto importante en la formación de la renta y del empleo. En gran parte de estas comarcas, los demás sectores económicos están infradesarrollados y la agricultura representa una fuente prioritaria de puestos de trabajo en el sector privado, aproximadamente del 15%.

“Es conveniente proceder a la distribución indicativa de los recursos disponibles para ser comprometidos con cargo a los Fondos Estructurales por Estado miembro para cada uno de los objetivos n<sup>os</sup> 1 a 4 y 5 b); que en esta distribución debe tenerse plenamente en cuenta, como hasta ahora, la prosperidad nacional y regional, la población de las regiones y la gravedad relativa de los problemas estructurales, incluidas la tasa de desempleo y en el caso de los objetivos correspondientes, las necesidades de desarrollo de las zonas rurales”<sup>532</sup>.

En cuanto a las medidas horizontales, hay que decir, además, que se incluyen en este apartado las siguientes, aplicables en todo el territorio del Estado español:

- Sistemas extensivos en tierras cerealistas. Para el mantenimiento en superficies agrícolas de un sistema de agricultura extensiva, introduciendo unos elementos correctores en el barbecho tradicional.
- Formación. Para realizar cursos de formación de agricultores y ganaderos, directivos y gerentes de explotaciones agrarias, y personal técnico de agrupaciones y asociaciones de agricultores. También para monitores, acciones de divulgación, sensibilización de la población rural, etc.

---

<sup>531</sup> El Reglamento C.E.E. 2.052/1988, del Consejo de 24 de junio, relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones, con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes, se publicó en el D.O.C.E. núm. 185, de 15 de julio de 1988, de la serie L.

<sup>532</sup> Preámbulo del Reglamento C.E.E. 2.081/1993, del Consejo de 20 de julio, por el que se modifica el Reglamento C.E.E. 2.052/1988, del Consejo de 24 de junio, relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones, con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes, que se publicó en el D.O.C.E. núm. 93, de 31 de julio de 1993, de la serie L.



- Mantenimiento de razas autóctonas de ganado y de especies en peligro de extinción. Tiene como objetivos mantener las razas de ganado autóctono en peligro de extinción y mejorar las condiciones de explotación de las mismas.
- Agricultura ecológica. Trata de la incorporación de métodos de cultivo y de producción agraria que respeten el Medio Ambiente, prescindiendo del uso de productos fitosanitarios y fertilizantes químicos.

El Real Decreto 51/1995, de 20 de enero, por el que se establece un régimen de medidas horizontales para fomentar métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección y la conservación del espacio natural, que fue publicado en el Boletín Oficial del Estado número 33, del miércoles 8 de febrero de 1995, adapta el Programa de Medidas Agroambientales, las ayudas de carácter horizontal, a las condiciones particulares de la agricultura española. En su exposición de motivos se hace mención de los objetivos perseguidos que coinciden, básicamente, con los expuestos al comentar el Reglamento C.E.E. 2.078/1992, significando especialmente: “con el fin de estimular la participación de los agricultores y ganaderos en estas medidas, se hace necesario compensar las rentas de aquellos que se comprometan a su realización”. En la confección de esta adaptación de la normativa comunitaria a la realidad española se consulta a las Comunidades Autónomas y a los sectores afectados, para lograr una mayor aceptación de las nuevas normas y preparar a los posibles beneficiarios para esta novedad. Se facilitará así la intervención de múltiples actores en la preparación de la regulación que de regir el Programa en España. Es esencial esta interactividad para que las novedades sean mejor aceptadas por la mayoría de los interesados y, además, se comprendan los objetivos que se pretenden con su implementación.

Por otra parte, la normativa estatal prevé la aplicación de la modulación, tanto en el artículo 6, dedicado a la cuantía de las ayudas, como en los anexos del Real Decreto 51/1995. En la Disposición Adicional Primera se menciona explícitamente el carácter básico de éste, exceptuando los artículos 2 y 8, que estipulan la posibilidad de firmar convenios con las Administraciones Públicas autonómicas para su aplicación, y la Disposición Adicional Tercera sobre la financiación complementaria de las Comunidades Autónomas, junto con las Finales, que facultan al Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación su desarrollo y, disponen su entrada en vigor para el día siguiente a su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

En este período de tiempo, el Real Decreto 1852/1993, de 22 de septiembre<sup>533</sup>, es la disposición que regula la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimentarios en España, de acuerdo con la normativa que hemos mencionado más arriba, a partir del Reglamento C.E.E. 2.092/1991, del Consejo de 24 de junio<sup>534</sup>, modificado entre otros por el Reglamento C.E.E. 2.381/1994, del Consejo de 30 de septiembre<sup>535</sup>.

Mediante el Real Decreto 632/1995, de 21 de abril<sup>536</sup>, se establece un régimen de medidas a aplicar en las zonas de influencia de los Parques Nacionales y de otras, que se consideran sensibles de especial protección, para fomentar el empleo de métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural. Este Real Decreto viene a poner en marcha los apartados 1, 2 y 3 del Reglamento 2.078/1992, del Consejo<sup>537</sup>, sobre las actuaciones en zonas específicas. Para la elaboración del Real Decreto citado se consultó tanto a las Comunidades Autónomas como a los sectores afectados. De esta forma, se sigue respetando la intervención de los más interesados en estas medidas, que, con sus aportaciones, pueden contribuir a que la realidad del agro español quede reflejada en la implementación de este Programa. También se recoge en la Disposición Adicional Primera de esta norma su carácter básico para el conjunto del Estado español. En su Disposición Adicional Segunda se establece su aplicación coordinada con los Reglamentos C.E.E. 2.078/1992 y 2.080/1992, del Consejo<sup>538</sup>, y con los Reales Decretos 51/1995<sup>539</sup> y 378/1993<sup>540</sup>, ya que las normas citadas en segundo lugar, tanto las de competencia comunitaria como española, atinentes al Programa de Forestación de Tierras Agrícolas, pueden coincidir en el territorio de aplicación con las derivadas del Programa Agroambiental.

---

<sup>533</sup> El Real Decreto 1852/1993, de 22 de octubre, sobre producción agrícola ecológica e indicación de la misma en los productos agrarios y alimenticios, fue publicado en el Boletín Oficial del Estado núm. 283, de 26 de noviembre de 1993.

<sup>534</sup> D.O.C.E. núm. 198, de 22 de julio de 1991, de la serie L.

<sup>535</sup> El Reglamento C.E.E. 2.381/1994, de la Comisión de 30 de septiembre, por la que se modifica el Anexo II del Reglamento C.E.E. 2.092/1991, se publicó en el D.O.C.E. núm. 255, de 1 de octubre de 1994, de la serie L.

<sup>536</sup> Publicado en el BOE núm. 112, del 11 de mayo de 1995.

<sup>537</sup> D.O.C.E. núm. 215, de 30 de julio de 1992, de la serie L.

<sup>538</sup> D.O.C.E. núm. 215, de 30 de julio de 1992, de la serie L.

<sup>539</sup> El Real Decreto 51/1995, de 20 de enero, por el que se establece un régimen de medidas horizontales para fomentar métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección y conservación del espacio natural, se publicó en el BOE núm. 33, de 8 de febrero.

<sup>540</sup> El Real Decreto 378/1993, de 12 de marzo, por el que se establece un régimen de ayudas para fomentar inversiones forestales en explotaciones agrarias y acciones de desarrollo y aprovechamiento de los bosques en zonas rurales, se publicó en el BOE núm. 76, de 30 de marzo.

El Real Decreto 928/1995, de 9 de junio<sup>541</sup>, establece un régimen de fomento del uso en determinados humedales de métodos de producción agraria compatibles con la protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural y de las aves silvestres. De la misma manera que en el anterior, la exposición de motivos menciona la necesidad de estimular la participación de los agricultores y ganaderos en estas medidas, a través de una compensación de rentas de aquellos que se comprometan a su realización. Se hacen, asimismo, las mismas referencias que en el anterior, sobre el hecho de desarrollar el Reglamento 2.078/1992, del Consejo. En este caso, respecto a los humedales españoles incluidos en la lista de los de mayor importancia internacional, especialmente como hábitats de aves acuáticas, zonas de especial protección de las voladoras y determinadas áreas, homogéneas desde un punto de vista agrícola y ambiental, seleccionadas por las Comunidades Autónomas debido a su alto valor natural o por problemas de conservación de los recursos naturales originados por prácticas agrícolas intensivas. La exposición de motivos también significa que esta mayor protección debe conseguirse a través de la regulación del uso de determinados factores, entre los que se mencionan el agua, los abonos y los productos fitosanitarios, y de determinadas prácticas culturales, con el fin de compatibilizar la producción agropecuaria con la conservación del medio natural, compensando a los agricultores por las pérdidas de renta que les supone la utilización en su explotación de medidas que contribuyan a la mejora o mantenimiento del entorno medioambiental. Por lo demás, el resto de las referencias efectuadas en el Real Decreto 632/1995, de 21 de abril<sup>542</sup>, se contemplan también en éste, al ser dos disposiciones con la misma finalidad y basadas en idéntica normativa comunitaria, para su aplicación en zonas necesitadas de protección medioambiental específica, pero por diferentes circunstancias.

Por medio del Real Decreto 207/1996, de 9 de febrero<sup>543</sup>, se modifica parcialmente el Real Decreto 51/1995, que establece el régimen de medidas horizontales para fomentar métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural<sup>544</sup>. Esta modificación se justifica por la dificultad formal de ejecución de los planes de formación organizados directamente por las Administraciones Públicas, que es una de las medidas subvencionadas. También por la complejidad de localización geográfica de los animales de razas de ganado en peligro de extinción, por su mo-

---

<sup>541</sup> El Real Decreto 928/1995, de 23 de junio, por el que se establece un régimen de fomento del uso en determinados humedales de métodos de producción agraria compatibles con la protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural y de las aves silvestres, se publicó en el BOE núm. 170, de 18 de julio.

<sup>542</sup> BOE núm. 112, de 11 de mayo de 1995.

<sup>543</sup> BOE núm. 47, de 23 de febrero de 1996.

<sup>544</sup> BOE núm. 33, de 8 de febrero de 1995.

vilidad a lo largo de los años, lo que determina la conveniencia de eliminar en los anexos donde constan, la referencia que determina su lugar de origen. Por la tanto, se trata de una alteración de carácter eminentemente técnico y, con la finalidad de facilitar la justificación para el percibo de las subvenciones.

Algunas disposiciones que pueden resultar interesantes por su relación con la delimitación de las razas autóctonas de las diferentes regiones de España son el Real Decreto 1682/1997, de 7 de noviembre, por el que se actualiza el Catálogo Oficial de Razas de Ganado de España<sup>545</sup>, que fue establecido por primera vez por Orden Ministerial de 30 de julio de 1979<sup>546</sup>, como base de la Política Agraria, en virtud del destacado interés que la misma tiene en ordenar el patrimonio genético ganadero español. Esto es procedente debido a la diversidad geográfica, el empleo ordenado de las producciones ganaderas, el mantenimiento de razas en su medio ecológico, la interacción entre genotipo y ambiente y, la defensa y conservación de un patrimonio genético, cuya catalogación hacía muchos años que no se actualizaba. Para esta acción se consulta, por parte del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, a las Comunidades Autónomas, así como a las entidades científicas y representativas en materia de reproducción, selección y genética animal. También se debe mencionar aquí el Real Decreto 997/1999, de 11 de junio, sobre fomento de las razas autóctonas españolas de protección especial en peligro de extinción<sup>547</sup>, porque la aplicación de esta medida colabora con los objetivos del Reglamento 2.078/1992, del Consejo de 30 de junio, sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural<sup>548</sup>. Se articula esta normativa con el propósito de evitar la desaparición en España de las razas ganaderas autóctonas de protección especial en peligro de extinción, mediante el establecimiento de unas bases reguladoras de una línea de ayudas, destinadas a las organizaciones o asociaciones de ganaderos reconocidas por las Comunidades Autónomas, para la promoción y defensa de dichas razas.

En cuanto a las medidas a aplicar en las zonas específicas, se dirigen a las comarcas previamente seleccionadas por las Administraciones Públicas españolas, con la participación de las Comunidades Autónomas. Nos estamos refiriendo a las

---

<sup>545</sup> El Real Decreto 1682/1997, de 7 de noviembre, por el que se actualiza el Catálogo Oficial de Razas de Ganado de España, se publicó en el BOE núm. 279, de 21 de noviembre.

<sup>546</sup> La Orden Ministerial de 30 de julio de 1979, del Ministerio de Agricultura y Pesca, por el que se establece el Catálogo Oficial de Razas de Ganado de España, fue publicada en el BOE núm. 190, de 9 de agosto.

<sup>547</sup> El Real Decreto 997/1999, de 11 de junio, por el que se establece el fomento de las razas autóctonas de protección especial en peligro de extinción, fue publicado en el BOE núm. 140, de 12 de junio.

<sup>548</sup> D.O.C.E. núm. 215, de 30 de julio de 1992, de la serie L.

áreas de influencia de los Parques Nacionales, de los humedales incluidos en la lista del Convenio Ramsar<sup>549</sup>, de las zonas de especial protección para las aves y a otras de actuación específica a propuesta de las Comunidades Autónomas.

A continuación se exponen las medidas, junto con sus comarcas de aplicación:

- a) Control integrado de tratamientos fitopatológicos. Viticultura en el Penedés. Frutales de Lérida. Viticultura en Orense y Pontevedra. La uva de mesa en el Valle del Guadalentín. Vega Alta del Segura y Noroeste.
- b) Transformación de cultivos herbáceos en pastos. Laguna de Gallocanta. Zona ganadera del Alto Ampurdán. Dehesas de Andalucía. Pirineo Occidental de Navarra. Estepas cerealistas en la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Parque Nacional de Doñana. Humedales del Convenio Ramsar. Pirineo Aragonés.
- c) Reducción de la cabaña bovina y ovina por unidad de superficie forrajera. Parque Aigüestortes y Lago San Mauricio. Parque Natural de Aigüesmolll y Alto Ampurdán. Parque Nacional de Doñana. Zonas de especial protección para las aves. Parque Natural de Cabañeros. Dehesas de Extremadura.
- d) Utilización de otras prácticas de producción compatibles con las exigencias del Medio Ambiente y de los recursos naturales y con la conservación del espacio natural y el paisaje.
  - d.1) Protección de flora y fauna en sistemas de cultivos extensivos de las regiones del interior (aves esteparias y humedales). Laguna de Gallocanta. Zonas cerealistas para aves esteparias en Castilla-La Mancha. Hábitat de aves esteparias en Castilla y León. Zona de aves esteparias de la Depresión del Ebro. Parque Natural de Cabañeros. Dehesas de Extremadura. Espacios protegidos de Murcia. Complejo húmedo de Cospeito. El medio natural y la agricultura tradicional en Castilla y León. Especies cinegéticas y protegidas. Zonas de especial protección para las aves.
  - d.2) Protección de flora y fauna en humedales de litoral y marismas. Parque Nacional de Doñana. Delta del Ebro. Parque Natural de la Albufera. Parque Natural de Aigüesmolll. Reseva de la Marjal Pego-oliva. Humedales del Convenio Ramsar. Zonas de especial protección para las aves.
  - d.3) Conservación del paisaje y prevención de incendios en sistemas extensivos de pastoreo. Reserva de caza de Muela de Cortés. Parque Nacional de los Picos de Europa. Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido. Zonas del

---

<sup>549</sup> La Convención sobre los Humedales, firmada en Ramsar, Irán, en 1971, es un tratado intergubernamental que sirve de marco para la acción nacional y la cooperación internacional en pro de la conservación racional de los humedales y sus recursos. Hay actualmente 150 Partes Contratantes en la Convención y 1.590 humedales, con una superficie total de 134 millones de hectáreas, designados para ser incluidos en la Lista de Humedales de Importancia Internacional de Ramsar.

- norte y este de Lugo y norte de La Coruña. Zona de los Ancares en Galicia. Pastizales en tierras comunales de Asturias. Zona de Bardenas reales y Vedado de Egüaras. Protección de fauna y hábitats de interés en La Rioja. Parque Natural de Monfragüe. Parque Natural de Cabañeros. La ganadería en el Ampurdán. Zona de los Valles.
- d.4) Lucha contra la erosión. Conservación en las dehesas de Andalucía. Protección del olivar de Andalucía. Anillo verde de Madrid. Entorno paisajístico de Orense y Lugo. Pirineo Occidental de Navarra. Avellano en Tarragona. Medio natural y la agricultura tradicional en Castilla y León. Las Bardenas Reales y el Vedado de Egüaras.
- d.5) Acciones medioambientales en las Islas Canarias. Isla de Gran Canaria. Isla de Fuerteventura. Isla de Hierro. Parques Nacionales de Timanfaya, Teide, Garajonay y Caldera de Taburiente.
- d.6) Ahorro de agua de riego en zonas húmedas. Parque Nacional de las Tablas de Daimiel.
- e) Mantenimiento de tierras abandonadas. Parque Nacional de los Picos de Europa. Pirineo Occidental. Bardenas Reales y Vedado de Egüaras. Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido. Parque Natural de Cabañeros. Parque Natural de Monfragüe. Evitación de incendios forestales en Castilla y León. Zonas de especial protección para las aves. Los Monegros. Isla de Gran Canaria. Isla de Fuerteventura. Isla de Hierro. El medio natural y la agricultura tradicional en Castilla y León. Espacios protegidos del litoral, la montaña y zona húmeda de Murcia.
- f) Retirada de la producción de tierras de cultivo durante al menos veinte años. Parque Nacional de Doñana. Los Monegros. Parque Natural de Cabañeros. Estepas cerealistas de Castilla y León. Depresión del Ebro. Parque de Aigüestortes y Lago San Mauricio. Mantenimiento de especies cinegéticas en zonas de Cataluña. Parque Natural de Monfragüe. Conservación del bosque del Eume. Anillo verde de Madrid. Pirineo Occidental de Navarra. Humedales del Convenio Ramsar. Zonas de especial protección para las aves. Espacios protegidos de Murcia. Bardenas Reales y Vedado de Egüaras.
- g) Gestión de tierras para el acceso público y el esparcimiento. Zonas especiales de protección para las aves y dehesas de Extremadura.
- h) Proyectos de demostración. Se realizan en explotaciones colaboradoras. Parque Nacional de Doñana. Región de Murcia. Olivares de Andalucía. La uva de mesa en el Valle del Guadalentín. Vega Alta del Segura y Noroeste.

De esta relación se puede observar que la Comunidad Autónoma de Andalucía no ha salido especialmente beneficiada de las medidas para zonas específicas. A pesar de producirse en ella muchos de los deterioros medioambientales, como

consecuencia del ejercicio de la agricultura, únicamente el Parque Nacional de Doñana ha aprovechado su carácter de Parque Nacional para optar a la obtención de ayudas y subvenciones de la Unión Europea. A esto se suman las acciones que benefician a las dehesas y contra la erosión, como la protección del olivar. Por tanto, la provincia de Huelva es la más beneficiada, potencialmente, de la región andaluza, ya que en ella se encuentra la mayor parte de Doñana y porque las dehesas onubenses ocupan un espacio importante de su comarca serrana<sup>550</sup> y de los dos Andévalos. Las zonas de especial protección para las aves y los humedales del convenio Ramsar son otras zonas beneficiadas. Aparte de esto, alguna zona muy determinada, cuando en otras Comunidades Autónomas se contemplan varias comarcas con derecho a solicitar las ayudas, y además, repetidas en distintas medidas de las enunciadas. Quizás, el ejemplo más clarificador sea el del medio natural y la agricultura tradicional de Castilla y León.

Estas medidas son adaptadas a las características del Estado español, a través de los dos Reales Decretos ya mencionados, publicados durante 1995. El Real Decreto 632/1995, de 21 de abril, por el que se establece un régimen de medidas a aplicar en las zonas de influencia de los Parques Nacionales y de otras zonas sensibles de especial protección, para fomentar el empleo de métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural, que ve la luz en el Boletín Oficial del Estado núm. 112, del 11 de mayo siguiente. Y el Real Decreto 928/1995, de 9 de junio, por el que se regula un régimen de fomento del uso, en determinados humedales, de prácticas agrícolas compatibles con la salvaguardia del Medio Ambiente y la defensa del entorno físico, aparecido en el BOE núm. 170, del martes 18 de julio.

## 5.7. Desarrollo normativo del Programa Agroambiental en Andalucía.

### 5.7.1. Medidas horizontales.

La Comunidad Autónoma de Andalucía, por su parte, promulga toda una legislación propia en orden a conseguir la adecuación de la normativa comunitaria y, también, para que sus agricultores y ganaderos puedan acceder a las ayudas que

---

<sup>550</sup> “Todas las tareas ligadas al manejo de la dehesa, complejo sistema agrosilvopastoril, constituyen una cultura depositada aún en las generaciones de más edad. Pueden señalarse las ganaderas, en especial las relacionadas con el cerdo ibérico. También la ganadería caprina con su corolario de fabricación de un queso serrano característico”.

GRUPO DE DESARROLLO RURAL SIERRA DE ARACENA Y PICOS DE AROCHE: “Diagnóstico de la situación para un Programa de Desarrollo Endógeno en la Sierra de Aracena y Picos de Aroche”. Pág. 16. (Estudio inédito).

en ella se contienen. No obstante; y a pesar de que, como hemos estudiado más arriba, no existió una auténtica planificación de carácter estratégico para integrar la práctica agraria en el respeto al medio físico; de manera simultánea a la regulación comunitaria del Programa Agroambiental, se puede observar una tímida y parcial preocupación de las autoridades autonómicas por reconvertir los modos de producción de la agricultura convencional y por dar una protección específica a las razas autóctonas de ganado. En todo caso, por las fechas, quizás se trató de una forma hábil de sintonizar con lo que ya se estaba fraguando en Europa. De esta forma, se publica el Decreto 53/1992, de 24 de marzo<sup>551</sup>, y la Orden correspondiente de la Consejería de Agricultura y Pesca<sup>552</sup>, por los que se establece un régimen de ayudas para la mejora y conservación de razas ganaderas andaluzas y de los sistemas de producción sostenibles. Con ello se pretende fomentar la realización de programas de mejora en las explotaciones ganaderas, el control de los rendimientos, la recuperación de ganado procedente de otros programas de mejora, el perfeccionamiento de las técnicas reproductivas, junto al fomento de los centros de producción y distribución de material genético, así como la conservación de razas en peligro de extinción.

En cuanto a la normativa que instrumenta la aplicación del Reglamento 2.078/1992, del Consejo, y del Real Decreto 51/1995, de 20 de enero, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación; la Dirección General de Información y Gestión de Ayudas de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Comunidad Autónoma de Andalucía establece la convocatoria para las medidas horizontales con destino a fomentar los métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural, a través de una Resolución de fecha 15 de diciembre de 1995<sup>553</sup>. Previamente se publica la Orden de 1 de diciembre, de la Consejería de Agricultura y Pesca<sup>554</sup>, del mismo año, por la que se regulan, para los agricultores y ganaderos andaluces, las bases que rigen esta convocatoria. Aquélla se modifica por la Resolución de 19 de febrero de 1996, de la Dirección General de Información y Gestión de Ayudas<sup>555</sup>, de

---

<sup>551</sup> Boletín Oficial de la Junta de Andalucía núm. 45, de 26 de mayo de 1992.

<sup>552</sup> BOJA núm. 58, de 25 de junio de 1992.

<sup>553</sup> Publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía núm. 165, de 23 de diciembre de 1995.

<sup>554</sup> La Orden de 1 de diciembre de 1995, de la Consejería de Agricultura y Pesca, por la que se establece un régimen de ayudas a medidas horizontales para fomentar métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección y conservación del espacio natural, se publicó en el BOJA núm. 163, de 21 de diciembre de 1995.

<sup>555</sup> La Resolución de 19 de febrero de 1996, de la Dirección General de Información y Gestión de Ayudas de la Consejería de Agricultura y Pesca, que modifica la Resolución de 15 de diciembre de 1995 de la Dirección General de Información y Gestión de Ayudas, por la que se establece la convocatoria de ayudas a medidas horizontales para fomentar métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección y conservación del espacio natural, se publicó en el BOJA núm. 26, de 24 de febrero de 1996.



la mencionada Consejería, con la justificación de que dadas las expectativas que se estaban creando en los sectores afectados, la singularidad de estas medidas, y por ser el primer año de su implantación, se considera oportuno ampliar el plazo de presentación de solicitudes, favoreciendo así las gestiones necesarias de los interesados.

Poco tiempo después, se firma el Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, en aplicación de los Reales Decretos 51/1995, de 20 de enero, y 632/1995, de 21 de abril, para fomentar métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural, publicado mediante la Resolución de 27 de febrero de 1996 del mencionado Ministerio<sup>556</sup>. En el citado instrumento de cooperación se fijan los porcentajes de cofinanciación, así como los compromisos de actuación que son responsabilidad de cada una de las Administraciones Públicas firmantes, para el cumplimiento de los objetivos previstos.

En ejecución de los Convenios rubricados con el Estado, la Comunidad Autónoma de Andalucía, promulgó una amplia base normativa en los años que restaban hasta la finalización del período de programación comprendido en el Marco Comunitario de Apoyo 1994-1999. Así cabe mencionar, como ejemplos de esta legislación autonómica, la Resolución de 2 de julio de 1996, de la Dirección General de Información y Gestión de Ayudas, por la que se adoptan medidas de desarrollo de las ayudas al fomento de la formación agroambiental<sup>557</sup>, o la Orden de 8 de enero de 1997, de la Consejería de Agricultura y Pesca<sup>558</sup>, para regular las ayudas al fomento de la agricultura extensiva, con el objetivo de promocionar el barbecho tradicional en aquellas tierras agrícolas de secano que no reciben ayudas de la nueva Política Agrícola Común, logrando con ello un efecto positivo sobre el Medio Ambiente, y el aprovechamiento de las rastrojeras por el ganado y las aves. Esta Orden, en su exposición de motivos, razona su promulgación en base a la experiencia adquirida tras un año de aplicación del Programa de Medidas Agroambientales en Andalucía, a través de la Orden de 1 de diciembre de 1995, que fue la primera en trasladar los reglamentos comunitarios a la normativa autonómica. Además, ya se había producido la modificación del Reglamento original, el 2.078/1992, por el Reglamento C.E.E. 746/1996, de la Comisión de 24 de

---

<sup>556</sup> BOE núm. 77, de 29 de marzo de 1996.

<sup>557</sup> La Resolución de 2 de julio de 1996, de la Dirección General de Información y Gestión de Ayudas de la Consejería de Agricultura y Pesca, por la que se desarrolla la Orden de 1 de diciembre de 1995, en relación a las ayudas al fomento de la formación agroambiental, se publicó en el BOJA núm. 26, de 24 de febrero de 1996.

<sup>558</sup> Publicada en el BOJA núm. 11, de 25 de enero de 1997.

abril<sup>559</sup>, el cual establece disposiciones de aplicación del anterior. Nuevamente se hace alusión al necesario incentivo económico para lograr la participación del mayor número posible de agricultores y ganaderos andaluces.

“Como consecuencia de la diferente sensibilidad agroambiental de los distintos países de la UE, encontramos también una diversidad importante en la cuantía de las ayudas concedidas dentro del programa. El Reglamento elaborado por la Comisión Europea lo único que hace es establecer el límite máximo de la ayuda, correspondiéndole al Estado miembro fijar en su norma interna de aplicación la cuantía a conceder al agricultor. Esto hace que algunos países estén concediendo el máximo de la ayuda establecida, mientras que otros la hayan fijado muy por debajo, creando así diferencias importantes en cuanto al atractivo que el programa agroambiental pueda tener para los agricultores. Realmente, en países en los que estas ayudas son bajas, está resultando mucho más interesante para los agricultores acogerse a los programas de ayuda directa establecidos en el marco de la reforma de las OCMs de cereales u oleaginosas, que no al programa agroambiental”<sup>560</sup>.

En esta misma Orden de la Consejería de Agricultura y Pesca se fomenta el aprendizaje de las técnicas compatibles con el medio natural, con el objetivo de incrementar la formación de los agricultores en los Programas de desarrollo de las Medidas Agroambientales y de Forestación de Tierras Agrícolas, mejorando las condiciones del sector, en prácticas e implantación de métodos agrarios compatibles con la protección y conservación del Medio Ambiente.

Además, la Orden de 8 de enero de 1997, de la Consejería de Agricultura y Pesca, regula el fomento de razas autóctonas en peligro de extinción<sup>561</sup>, con la finalidad de que los titulares de explotaciones ganaderas que posean en pureza y con fines de reproducción, al menos un censo de un équido, un macho y diez hembras, para el caso del ganado ovino o caprino, un macho o tres hembras, en el caso de bovino, de las razas que se citan en el anexo de la Orden de 1 de diciembre de 1995<sup>562</sup>, se beneficien de las subvenciones concedidas. También se contempla el fomento de la agricultura ecológica con el fin de compensar al agricultor por la

<sup>559</sup> D.O.C.E. núm. 102, de 25 de abril de 1996, de la serie L.

<sup>560</sup> GARRIDO FERNÁNDEZ, F. E.: *La cuestión ambiental en la Agricultura: actores sociales y política agroambiental en España*. Analistas Económicos de Andalucía. Málaga. 2000. Pág. 115.

<sup>561</sup> La Orden de 8 de enero de 1997, de la Consejería de Agricultura y Pesca, por la que se regula el régimen de ayudas a medidas horizontales para fomentar métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección y conservación del espacio natural, fue publicada en el BOJA núm. 11, de 25 de enero de 1997.

<sup>562</sup> BOJA núm. 163, de 21 de diciembre de 1995.

disminución de ingresos, provocada por la introducción de técnicas de producción acordes con las exigencias establecidas por el Comité Andaluz de Agricultura Ecológica.

La Orden de 13 de marzo de 1997, de la Consejería de Agricultura y Pesca<sup>563</sup>, corrige algunos errores de la de 8 de enero anterior, entre otras cosas, para aclarar que los cursos de formación agroambiental que iban a ser subvencionados, debían ser organizados por la propia Consejería de Agricultura y Pesca, en la modalidad de ayudas a la formación de monitores agroambientales.

Por su parte, la Resolución de 16 de junio de 1997, de la Dirección General de Información y Gestión de Ayudas<sup>564</sup>, desarrolla la Orden de 8 de enero de 1997, por la que se establece un régimen de ayudas a medidas horizontales para fomentar métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural<sup>565</sup>. En la exposición de motivos de esta Resolución se alude, básicamente, a dos razones para la promulgación de la misma. En primer lugar, por ser una de las obligaciones de los beneficiarios, según la redacción dada en la Orden de 8 de enero de 1997, la presentación de una solicitud complementaria en cada año de vigencia de los compromisos y de la ayuda, cuando se concede para el período de cinco años. Y como algunas resoluciones se dictan posteriormente al plazo que se habilita en esa Orden (31 de marzo de 1997), es necesario fijar un plazo de presentación de solicitudes para estos beneficiarios de la campaña de 1996, de manera que puedan renovar sus compromisos. En segundo lugar, la publicación del Reglamento C.E.E. 435/1997, de la Comisión<sup>566</sup>, que establece disposiciones de aplicación del Reglamento 2.078/1992, hace conveniente la adopción de sus previsiones por la normativa autonómica. Principalmente, porque en el Reglamento citado, que modifica los que anteriormente regulaban el Programa de Medidas Agroambientales, se recoge el procedimiento a seguir cuando el beneficiario de estas ayudas, aumente la superficie acogida a las subvenciones, durante el período, inicialmente aprobado, de compromisos de cinco años.

Otra Resolución que tiene incidencia en este Programa, además de en otros que implementan las medidas de acompañamiento de la Política Agraria Comunita-

---

<sup>563</sup> Publicada en el BOJA núm. 36, de 25 de marzo de 1997.

<sup>564</sup> Aparecida en el BOJA núm. 78, de 8 de julio de 1997.

<sup>565</sup> BOJA núm. 11, de 25 de enero de 1997.

<sup>566</sup> El Reglamento C.E.E. 435/1997, de la Comisión de 6 de marzo, por el que se modifica el Reglamento C.E.E. 746/1996, de la Comisión de 24 de abril, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento 2.078/1992, fue publicado en el D.O.C.E. núm. 67, de 7 de marzo de 1997, de la serie L.

ria, es la de 31 de julio de 1997 de la Dirección del Fondo Andaluz de Garantía Agraria, por la que se delegan competencias para la resolución de las subvenciones en los Delegados Provinciales de la Consejería<sup>567</sup>. Es necesario precisar que la de 15 de diciembre de 1995<sup>568</sup>, más arriba citada, delegaba en los Delegados Provinciales de la Consejería de Agricultura y Pesca la firma de la concesión de las ayudas en tres de las medidas horizontales: fomento de la agricultura extensiva, conservación de las razas autóctonas en peligro de extinción y fomento de la agricultura ecológica; atribuyendo la competencia para la resolución del fomento de la formación agroambiental al Director General de Información y Gestión de Ayudas. Posteriormente, el Decreto 141/1997, de 20 de mayo, de la Consejería de Agricultura y Pesca<sup>569</sup>, por el que se atribuyen competencias en materia de subvenciones financiadas por el Fondo Andaluz de Garantía Agraria y en materia sancionadora a determinados órganos de la Consejería, hace recaer, en su artículo 1, en el Director General de Información y Gestión de Ayudas, como director del F.A.G.A., la competencia para la resolución de los expedientes de subvenciones financiados, total o parcialmente, por el citado Fondo, como es el caso del Programa de Medidas Agroambientales<sup>570</sup>.

Por otro lado, el Decreto 332/1996, de 9 de julio, por el que se crea el F.A.G.A.<sup>571</sup>, lo designa como organismo pagador de los gastos correspondientes a la Política Agraria Comunitaria en Andalucía. Pues bien, esta Resolución de 31 de julio de 1997 de la Dirección del F.A.G.A. delega, nuevamente, en los Delegados Provinciales de la Consejería de Agricultura y Pesca, en su correspondiente ámbito, la competencia para la resolución, entre otras, de las tres medidas horizontales, que se gestionan en su ámbito, fomento de la agricultura extensiva, fomento de las razas autóctonas en peligro de extinción y fomento de la agricultura ecológica, además del régimen de ayudas a aplicar en las zonas de influencia del Parque

---

<sup>567</sup> Publicada en el BOJA núm. 98, de 23 de agosto de 1997.

<sup>568</sup> BOJA núm. 26, de 24 de febrero de 1996.

<sup>569</sup> Publicado en el BOJA núm. 69, de 17 de junio de 1997.

<sup>570</sup> “La decisión de devolver la competencia, para la resolución de este tipo de expedientes, a un órgano central y único, a nivel de toda la Comunidad Autónoma de Andalucía, ha venido, en cierto modo, impuesta por la Comisión Europea, quien ha recomendado esta centralización, ante su temor de la posible dispersión de criterios que se hubiera podido producir al resolver cada Delegación Provincial de la Consejería de Agricultura y Pesca en su respectiva provincia. Además, de la inquietud de que se fueran sentando ciertas prácticas administrativas en la tramitación de los expedientes, que pudieran causar diferenciaciones, e incluso, discriminaciones tácitas entre los diferentes beneficiarios por el hecho de su ubicación geográfica, aunque siendo todos de una misma región”.

PRIETO RODRÍGUEZ, S.: *El Programa de Forestación de Tierras Agrarias en la provincia de Huelva*. Universidad de Huelva. Huelva. 2001. Pág. 47. (Tesis de licenciatura inédita).

<sup>571</sup> El Decreto 332/1996, de 9 de julio, por el que se crea el Fondo Andaluz de Garantía Agraria y se designa como organismo pagador de los gastos correspondientes a la Política Agraria Comunitaria, fue publicado en el BOJA núm. 104, de 10 de septiembre.

Nacional de Doñana, para fomentar métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección y la conservación del espacio natural, que se regulan en la Orden de 14 de mayo de 1997<sup>572</sup>.

La Orden de 6 de abril de 1998, de la Consejería de Agricultura y Pesca<sup>573</sup>, modifica la de 8 de enero de 1997<sup>574</sup>, para adaptar su contenido a la Decisión de la Comisión de 3 de diciembre de 1997<sup>575</sup>, que altera las superficies mínimas en la medida de fomento de la agricultura ecológica, para acceder a las ayudas y subvenciones, lo cual incide positivamente; al quedar reducido, el tamaño necesario de las parcelas, para su aplicación; sobre las pequeñas explotaciones que se comprometan a practicar este método de producción.

Por Resolución de 2 de octubre de 1998, de la Dirección del Fondo Andaluz de Garantía Agraria de la Consejería de Agricultura y Pesca<sup>576</sup>, se revoca la delegación de competencias efectuada mediante la Resolución de 31 de julio de 1997<sup>577</sup>, a la que antes se hizo referencia.

Hasta aquí ha sido analizada la normativa autonómica fundamental, que completa la regulación, para Andalucía, de las medidas horizontales del Programa de Medidas Agroambientales de la Unión Europea.

#### 5.7.2. Medidas específicas.

En este apartado se hace referencia a las disposiciones de la Comunidad Autónoma andaluza que adaptan la regulación de las medidas específicas para hacer factibles las ayudas a los labradores y ganaderos de Andalucía.

Mediante la Orden de 14 de mayo de 1997<sup>578</sup>, se establecen las ayudas para actuaciones en las zonas de influencia del Parque Nacional de Doñana, para transfor-

---

<sup>572</sup> La Orden de 14 de mayo de 1997, de la Consejería de Agricultura y Pesca, por el que se establece un régimen de ayudas a medidas a aplicar en las zonas de influencia del Parque Nacional de Doñana para fomentar el empleo de métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección y conservación del espacio natural, se publicó en el BOJA núm. 62, de 31 de mayo de 1997.

<sup>573</sup> BOJA núm. 42, de 16 de abril de 1998.

<sup>574</sup> BOJA núm. 11, de 25 de enero de 1997.

<sup>575</sup> Esta Decisión fue objeto de estudio en el apartado dedicado a la regulación del Programa de Medidas Agroambientales a nivel de la Comunidad Económica Europea.

<sup>576</sup> Publicada en el BOJA núm. 120, de 22 de octubre de 1998.

<sup>577</sup> BOJA núm. 98, de 23 de agosto de 1997.

<sup>578</sup> Publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía núm. 62, de 31 de mayo de 1997.

mación de cultivos herbáceos en pastos, con el objetivo de modificar la actividad agraria no beneficiosa para el Medio Ambiente, de manera que se sustituya por otras provechosas para el entorno físico. Así, se pretende la muda de cultivos herbáceos por pastizales, que mantengan una cubierta vegetal permanente, incrementando la materia orgánica de los suelos y mejorando, de manera racional, los sistemas de explotación ganadera. Esta es una de las medidas para zonas específicas, aplicadas en Andalucía, y que afecta fundamentalmente a la provincia de Huelva. En la misma Orden se contemplan, también, otras, que se dirigen a las zonas de influencia del Parque Nacional de Doñana y que se enuncian a continuación:

- El fomento de la reducción de la cabaña bovina u ovina por unidad de superficie forrajera, con la finalidad de adecuar la cabaña bovina y ovina a los recursos naturales existentes en la explotación, con el objeto de evitar la degradación del Medio Ambiente, posibilitando la existencia de la explotación extensiva tradicional y una mejora de la cubierta vegetal que disminuya los riesgos de erosión.
- La protección de la flora y fauna en humedales, de forma que se mantengan cultivos compatibles con los ecosistemas de humedales y pastizales inundables.
- La retirada de la producción de tierras de cultivo, durante al menos veinte años, para propiciar la restauración de ecosistemas naturales.
- Proyectos de demostración de producción integrada, mediante la instalación de una serie de campos de demostración para el desarrollo de programas de producción integradas en los cultivos de fresón, cítricos, melocotoneros y nectarinas, que permitan la introducción, divulgación, y desarrollo de medidas y prácticas compatibles con el Medio Ambiente dentro de un concepto de agricultura sostenible.

A través de la Orden de 6 de abril de 1999, conjunta de las Consejerías de Agricultura y Pesca y de Medio Ambiente, se instaura un régimen de ayudas para fomentar, en determinados humedales y sus áreas de influencia y en las zonas de especial protección para las aves (ZEPAs), así como en sus áreas de influencia, el empleo de métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural<sup>579</sup>, y mediante la Orden de 6 de abril de 1999, conjunta de las Consejerías de Agricultura y Pesca y de Medio Ambiente, se determina un régimen de ayudas para fomentar, en las dehesas andaluzas, el empleo de métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural<sup>580</sup>.

<sup>579</sup> BOJA núm. 50, de 29 de abril de 1999.

<sup>580</sup> BOJA núm. 50, de 29 de abril de 1999.

Otras disposiciones autonómicas que hacen referencia a medidas específicas dentro del ámbito de la región andaluza son la Orden de 14 de mayo de 1998, de la Consejería de Agricultura y Pesca, por la que se regulan las ayudas para fomentar, en el olivar, el empleo de métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural<sup>581</sup>. La Orden de 5 de agosto de 1998, de la Consejería de Agricultura y Pesca, por la que se regulan y convocan ayudas a la apicultura, en el marco del Programa Nacional de 1999, de apoyo a la producción ecológica de miel como una de las medidas seleccionadas para zonas de especial incidencia ambiental<sup>582</sup>, por ejemplo, en los Parques Naturales de la Sierra de Huelva. La Orden de 5 de agosto de 1998, de la Consejería de Agricultura y Pesca, por la que se establece un régimen de ayudas para fomentar métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural, en las zonas de cultivo de la caña de azúcar, en el litoral mediterráneo andaluz<sup>583</sup>. La Orden de 17 de marzo de 1999, de la Consejería de Agricultura y Pesca, por la que se establece un régimen de ayudas para fomentar, en las explotaciones tradicionales de pasas, el empleo de métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural<sup>584</sup>.

Por medio de la Orden de 7 de diciembre de 1999<sup>585</sup>, se modifica la Orden de 5 de agosto de 1998, por la que se regulan las ayudas a la apicultura trashumante de Andalucía, con objeto de limitarla, por referencia a una extensión máxima subvencionable.

Dentro del cuerpo normativo de la Comunidad Autónoma de Andalucía, hay otras disposiciones con influencia sobre el desarrollo del Programa de Medidas Agroambientales. Un hito importante lo constituye la publicación del Reglamento sobre producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios de la Comunidad Autónoma y, el Comité Andaluz de Agricultura Ecológica, promulgado mediante Orden de 5 de junio de 1996<sup>586</sup>, de la Consejería de Agricul-

---

<sup>581</sup> BOJA núm. 61, de 2 de junio de 1998.

<sup>582</sup> BOJA núm. 95, de 25 de agosto de 1998.

<sup>583</sup> BOJA núm. 95, de 25 de agosto de 1998.

<sup>584</sup> BOJA núm. 40, de 6 de abril de 1999.

<sup>585</sup> La Orden de 7 de diciembre de 1999, de la Consejería de Agricultura y Pesca, por la que se modifica la Orden de 5 de agosto de 1998, de ayudas a la apicultura trashumante, se publicó en el BOJA núm. 146, de 16 de diciembre de 1999.

<sup>586</sup> Fue publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de 22 de junio de 1996, en el núm. 71.

tura y Pesca, y que ha sufrido varias modificaciones, como las recogidas en las órdenes de la misma Consejería de 28 de enero de 1997<sup>587</sup> y 13 de diciembre de 1999<sup>588</sup>.

Hay que considerar que la Orden de 23 de noviembre de 1993, de la Consejería de Agricultura y Pesca<sup>589</sup>, reconoce como autoridad de control, en el ámbito de la agricultura y ganadería ecológicas y sus producciones, al Comité Andaluz de Agricultura Ecológica. Por otro lado, la Resolución de 26 de noviembre de 1998, de la Consejería de Agricultura y Pesca<sup>590</sup>, encomienda al citado Comité determinadas funciones de servicio técnico en relación con la línea de ayuda de fomento de la agricultura ecológica. En definitiva, de lo que se trata es que el Comité verifique los hechos en base a los cuales se realizan los pagos a los solicitantes. Esta verificación se asegura mediante un sistema de control e inspección.

Con este conjunto de disposiciones, el gobierno andaluz procura que las actividades agropecuarias más significativas que se llevan a cabo en el territorio regional queden comprendidas en el ámbito de actuación del Programa de Medidas Agroambientales. Son las dedicaciones que, además, pueden tener una mayor consonancia con un trato respetuoso al entorno que las acoge, de modo que se beneficien de las ayudas cofinanciadas por la Comunidad Económica Europea.

#### 5.8. Otra normativa que afecta al desarrollo del Programa Agroambiental.

Por otro lado, existe una normativa de carácter más general, no aplicable exclusivamente al ámbito agrario o medioambiental, pero que condiciona la ejecución de estas políticas, desde la imposición de una serie de comportamientos a los gestores públicos en el desarrollo de sus acciones.

Entre estas normas, mencionamos el Reglamento 3.508/1992, del Consejo de 27 de noviembre, por el que se establece un sistema integrado de gestión y control de determinados regímenes de ayuda comunitarios<sup>591</sup>. Por supuesto, este Reglamento afecta a la implementación del Programa de Medidas Agroambientales al exigir la tramitación de una serie de procedimientos en orden al control de las

---

<sup>587</sup> BOJA núm. 18, de 11 de febrero de 1997.

<sup>588</sup> BOJA núm. 151, de 30 de diciembre de 1999.

<sup>589</sup> BOJA núm. 3, de 11 de enero de 1994.

<sup>590</sup> BOJA núm. 5, de 12 de enero de 1999.

<sup>591</sup> El Reglamento C.E.E. 3.508/1992, del Consejo de 27 de noviembre, por el que se establece un sistema integrado de gestión y control de determinados regímenes de ayuda comunitarios se publicó en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas núm. 355, de 5 de diciembre de 1992, de la serie L.



subvenciones concedidas. Básicamente, se pretende elaborar una base de datos informática donde conste toda la información relevante para la comprobación de las condiciones impuestas a los beneficiarios por la normativa sustantiva expuesta más arriba. La regulación de este sistema integrado de gestión y control de ayudas parte de la Comunidad, pero son los Estados miembros los que cargan con la obligación de mantener la base de datos y actualizarla constantemente.

En el nivel estatal, la norma más importante que se puede mencionar es el Real Decreto 2225/1993, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento para la concesión de subvenciones públicas<sup>592</sup>, que aunque no directamente aplicable a la Comunidad Autónoma de Andalucía, sí sirve como orientación, al no existir en la misma, una disposición general que regule la concesión de subvenciones<sup>593</sup>. Hasta el año 2001, no se regula en Andalucía, un procedimiento general para la concesión de ayudas públicas, de manera, que hasta

<sup>592</sup> El Real Decreto 2225/1993, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento para la concesión de las subvenciones públicas fue anunciado en el Boletín Oficial del Estado núm. 312, de 30 de diciembre de 1993.

<sup>593</sup> “Esta mayor transparencia, junto con la gran variedad de instrumentos que se articulan en la Ley, redundará en un incremento de los niveles de eficiencia y eficacia en la gestión del gasto público subvencional. En este sentido, una mayor información acerca de las subvenciones hará posible eliminar las distorsiones e interferencias que pudieran afectar al mercado, además de facilitar la complementariedad y coherencia de las actuaciones de las distintas Administraciones Públicas evitando cualquier tipo de solapamiento.

En esta línea de mejora de la eficacia, la Ley establece igualmente la necesidad de elaborar un plan estratégico de subvenciones, que introduzca una conexión entre los objetivos y efectos que se pretenden conseguir, con los costes previsibles y sus fuentes de financiación, con el objeto de adecuar las necesidades públicas a cubrir a través de las subvenciones con las previsiones de recursos disponibles, con carácter previo a su nacimiento y de forma plurianual.

Como elemento esencial de cierre de este proceso, la Ley establece un sistema de seguimiento a través del control y evaluación de objetivos, que debe permitir que aquellas líneas de subvenciones que no alcancen el nivel de consecución de objetivos deseado o que resulte adecuado al nivel de recursos invertidos puedan ser modificadas o sustituidas por otras más eficaces y eficientes, o, en su caso, eliminadas. [...]

Los recursos económicos destinados a las subvenciones en España han ido creciendo paulatinamente en los últimos años en los presupuestos de las distintas Administraciones Públicas. Además, una gran parte de las relaciones financieras entre España y la Unión Europea se instrumenta mediante subvenciones financiadas, total o parcialmente, con fondos comunitarios, que exigen, por tanto, la necesaria coordinación. Por otra parte, es igualmente necesario observar las directrices emanadas de órganos de la Unión Europea en materia de ayudas públicas estatales y sus efectos en el mercado y la competencia.

La mejora de la gestión y el seguimiento de las subvenciones, la corrección de las insuficiencias normativas y el control de las conductas fraudulentas que se pueden dar en este ámbito son esenciales para conseguir asignaciones eficaces y eficientes desde esta modalidad de gasto y hacer compatible la creciente importancia de las políticas de subvenciones con la actual orientación de la política presupuestaria”.

*“Artículo 6. Régimen jurídico de las subvenciones financiadas con cargo a los fondos de la Unión Europea.*

1. Las subvenciones financiadas con cargo a fondos de la Unión Europea se regirán por las normas comunitarias aplicables en cada caso y por las normas nacionales de desarrollo o transposición de aquéllas.
2. Los procedimientos de concesión y de control de las subvenciones regulados en esta Ley tendrán carácter supletorio respecto de las normas de aplicación directa a las subvenciones financiadas con cargo a fondos de la Unión Europea”.

Se recoge aquí parte de la Exposición de Motivos y el artículo 6, por su influencia y aplicación a las ayudas y subvenciones financiadas con fondos procedentes de la Unión Europea, como es el caso del Programa Agroambiental, de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, que fue publicada en el BOE núm. 276, de 18 de noviembre.

entonces, cada Consejería promulgaba su propia normativa reguladora, y en base a ésta, las correspondientes convocatorias, periódicamente.

Lo que sí regula la Junta de Andalucía, a través de su Consejería de Economía y Hacienda es el cumplimiento de algunos requisitos, que son comunes para todos los perceptores de subvenciones procedentes, en la totalidad o en parte, de su presupuesto de gastos. Las órdenes publicadas en esta materia, que afectan el desarrollo del Programa de Medidas Agroambientales, dentro del Marco Comunitario de Apoyo 1994-1999 son tres, pero las dos primeras, de 30 de junio de 1988<sup>594</sup> y de 13 de diciembre de 1989<sup>595</sup>, de la entonces Consejería de Hacienda y Planificación prácticamente no inciden en el desarrollo del Programa en la región andaluza, que como hemos visto tiene su primera campaña en 1996. La Orden de 31 de octubre de 1996, de la Consejería de Economía y Hacienda, regula la acreditación del cumplimiento de las obligaciones fiscales y frente a la Seguridad Social por los beneficiarios de subvenciones y ayudas públicas y los supuestos de exoneración de tal acreditación<sup>596</sup>. La principal novedad que introduce esta regulación es la consideración de que el cumplimiento de estas obligaciones debe acreditarse a los efectos del cobro de las ayudas y no plantearse como un requisito previo que debe reunir el beneficiario para la obtención o concesión de las mismas. Se exige, por tanto, presentar, previamente al cobro de la subvención, certificación acreditativa de estar al corriente, expedida por el organismo competente, y se exige la presentación de las declaraciones responsables de cumplir estas condiciones, que exigía la normativa anterior, para poder ser beneficiario de una resolución favorable de subvención.

Posteriormente, hubo una Resolución de 4 de mayo de 1999<sup>597</sup>, del Fondo Andaluz de Garantía Agraria, que exonera, con carácter excepcional, de la acreditación del cumplimiento de las obligaciones fiscales y frente a la Seguridad Social a los

---

Obviamente esta regulación no se aplicó durante el M.A.C. 1994-1999, pero sí afecta a la continuación del Programa Agroambiental en el siguiente período de programación 2000-2006.

<sup>594</sup> La Orden de 30 de junio de 1988, de la Consejería de Hacienda y Planificación, por la que se establece la forma de la acreditación para el cumplimiento de las obligaciones fiscales y frente a la Seguridad Social de los beneficiarios de las subvenciones concedidas por la Junta de Andalucía, se publicó en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía núm. 53, de 8 de julio de 1988.

<sup>595</sup> La Orden de 13 de diciembre de 1989, de la Consejería de Hacienda y Planificación, por la que se exonera de la acreditación del cumplimiento de las obligaciones fiscales y frente a la Seguridad Social a determinados beneficiarios de las subvenciones concedidas por la Junta de Andalucía, se publicó en el BOJA núm. 102, de 26 de diciembre de 1989.

<sup>596</sup> BOJA núm. 134, de 21 de noviembre de 1996.

<sup>597</sup> Esta Resolución se hizo pública mediante la de 7 de mayo de 1999, del Fondo Andaluz de Garantía Agraria, por la que se hace pública la de 4 de mayo de 1999, por la que se exonera, con carácter excepcional, de la acreditación del cumplimiento de las obligaciones fiscales y frente a la Seguridad Social a los beneficiarios de las subvenciones que se citan, cofinanciadas por el F.E.O.G.A., Sección Garantía. La Resolución de 7 de mayo de 1999, se publicó en el BOJA núm. 62, de 29 de mayo de 1999.

beneficiarios de las subvenciones del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria, en su Sección Garantía, que es el que financia el Programa de Medidas Agroambientales. Esta exoneración se limita a los favorecidos con las ayudas pertenecientes a las medidas de acompañamiento de la Política Agraria Común, cuya cuantía anual no exceda el millón de pesetas.

En el desarrollo de esta amplia normativa se dictan Instrucciones y Circulares por parte de los órganos directivos con competencias en la materia, así como se evacuan informes sobre distintas dudas que se plantean en la ejecución del Programa Agroambiental. Estas Circulares e Instrucciones aclaran la interpretación de algunos conceptos de las disposiciones publicadas que no quedan claros o dirigen el trabajo de los órganos dependientes de los centros directivos. Dentro de la Administración autonómica, como ocurre en otros ámbitos de las Administraciones Públicas, juegan un papel muy importante para el desarrollo de las políticas concretas que se llevan a cabo las citadas disposiciones aclaratorias que se van sucediendo durante el tiempo de vigencia de los programas, como auxilios que se ponen en marcha, en momentos determinados, para ir dando forma concreta a las políticas que se llevan a efecto. Una de las funciones que deben cumplir estas providencias es la de agilizar los trámites del procedimiento, aunque no siempre se consigue. Por el contrario, en no pocas ocasiones se complica aún más la tramitación, dificultando el acceso de los posibles beneficiarios a las ayudas y subvenciones, y lo que es peor, el cumplimiento de la finalidad que las justifica.

“Hay que añadir la existencia de importantes problemas vinculados a la realización de las políticas ofertadas. Además de los problemas de información y de complejidad de cumplimiento de las solicitudes, hay que tener en cuenta la burocratización, y muy especialmente, los retrasos en el conocimiento de la aprobación o no de las ayudas y los prolongados retrasos en el pago de las realmente concedidas”<sup>598</sup>.

Estas disposiciones, que son de carácter interno (y que, por tanto, no se publican en los periódicos oficiales), y que se dictan muchas veces por altos funcionarios que poco o nada han tenido que ver con la gestación de la política que pretenden desarrollar, pueden alterar profundamente el sentido primigenio de los programas a implementar. Además, no siempre funciona correctamente la retroalimentación que debe fluir ágilmente desde los funcionarios situados a pie de calle, que, en este caso, debemos entender que son los que desempeñan sus funciones en las oficinas

---

<sup>598</sup> ETXEZARRETA, Miren; CRUZ, Josefina; GARCÍA MORILLA, Mario y VILADOMIÚ, Lourdes: *La agricultura familiar, ante las nuevas políticas agrarias comunitarias*. Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1995. Pág. 376.

comarcales agrarias, fundamentalmente, hasta los que se sientan en los despachos de los centros directivos, en donde se dictan estas orientaciones. Sería esencia que aquéllos, que son los que detectan, de primera mano, las dificultades con las que se encuentran los profesionales del sector agropecuario, fueran escuchados y atendidos para que realmente se cumpliera la misión de estas disposiciones.

No obstante, a través de las Circulares e Instrucciones, que se diferencian porque las primeras tienen un número determinado pero amplio de receptores y en ellas se puede contener tanto una orden a realizar como una comunicación para simple conocimiento, mientras que las segundas suelen tener un número más reducido de destinatarios a los que se les exige un comportamiento determinado para la resolución o tramitación de un asunto administrativo; pues bien, a través de ellas se puede observar con más detalle el estado de evolución que el Programa Agroambiental tiene a lo largo de los años de su existencia y la orientación que el gestor público (o, quizás debamos reservar esta nomenclatura para el verdadero ejecutor de los programas y cambiar en este contexto el término por el de político) pretende dar a la normativa general aprobada<sup>599</sup>.

---

<sup>599</sup> Así por ejemplo, la Resolución de 19 de febrero de 1996, de la Dirección General de Información y Gestión de Ayudas de la Consejería de Agricultura y Pesca; en este caso no se trata de Instrucción ni de Circular propiamente, y por tanto, sí se publicó en el BOJA núm. 26, de 24 de febrero de 1996; amplía el plazo de presentación de solicitudes de las medidas de Fomento de la agricultura extensiva (H1), Conservación de las razas autóctonas en peligro de extinción (H3), y Fomento de la agricultura ecológica (H4), establecido inicialmente en la Resolución de 15 de diciembre de 1995, por la que se establece la convocatoria de ayudas a medidas horizontales para fomentar métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección y la conservación del espacio natural, reguladas en la Orden de 1 de diciembre de 1995, y publicada en el BOJA núm. 165, de 23 de diciembre de 1995. Pues bien, esta Resolución de 19 de febrero de 1996, al modificar la inicial, introduce un elemento de distorsión en el procedimiento previsto, ya que la ampliación del plazo es una circunstancia que no se produce normalmente en las convocatorias de ayudas y subvenciones, por lo que los posibles beneficiarios no estarán pendientes de tal eventualidad, no pudiendo, en muchos casos, llegar a aprovechar dicha coyuntura. Hubiera sido mucho más lógico prever que unas medidas de este tipo, novedosas por otro lado, para los agricultores y ganaderos andaluces, necesitarían un plazo más amplio para poder ser convenientemente difundidas y, posteriormente, solicitadas. Este suceso produjo una alteración en el normal discurrir del Programa, que se añade al hecho, ya previsto, de la novedad que suponía para los agricultores andaluces. Cabe cuestionarse si esto, que incidió negativamente en el número de solicitudes presentadas durante esta primera campaña, es achacable al político que diseña, o mejor dicho, que traslada el Programa Agroambiental al espacio estatal y autonómico, por su indudable interés para nuestra agricultura y Medio Ambiente, o es una deformación introducida en la fase de implementación por los gestores públicos, consecuencia de una planificación deficiente.



### III. ESTUDIO DE CASO

#### 1. INTRODUCCIÓN

Como hemos descrito anteriormente, el Programa de Medidas Agroambientales se ha desarrollado al amparo de una amplia normativa en la que han confluído varias Administraciones Públicas, desde las instancias comunitarias hasta las de la Comunidad Autónoma de Andalucía, pasando por la intervención, también, de la Administración central del Estado español. En esta tercera parte del presente trabajo de investigación, nos proponemos profundizar, en el conocimiento del Programa de Medidas Agroambientales, en cuanto a su implementación en España, y más concretamente, en los ámbitos autonómico y provincial, relativos a la región andaluza y a la provincia de Huelva, haciendo también una referencia especial al Entorno del Parque Nacional de Doñana por su importancia como espacio natural, a la vez que su población siente la necesidad de un desarrollo socioeconómico, que tiene en las actividades agrarias una de sus principales fortalezas<sup>1</sup>. La alternativa que ha supuesto el mencionado Programa se ha tradu-

---

<sup>1</sup> Desde siglos pasados el conocido como Coto Doñana, ha tenido en las actividades del sector primario su mayor fortaleza para un posible desarrollo socioeconómico. La ganadería, la explotación forestal, la agricultura y la caza son entre otras, algunas de esas actividades a las que los pobladores de Doñana se han dedicado principalmente. Ya CHAPMAN y BUCK en el viaje que, a principios del siglo XX, realizaron por las todavía entonces desconocidas tierras andaluzas, nos describen las formas básicas de ganarse la vida, los habitantes de la zona del que hoy es Parque Nacional:

“La escasa población de Doñana incluye unos cuantos vaqueros que vigilan el ganado vacuno y los caballos que vagan en estado semisalvaje por la zona de monte bajo y en la marisma abierta”.

CHAPMAN, A. y BUCK, W. J.: *La España inexplorada*. Junta de Andalucía y Patronato del Parque Nacional de Doñana. Sevilla. 1989. Pág. 41.

En la actualidad el sector primario sigue siendo una importante fuente de trabajo y de posibilidades de desarrollo para la comarca, y se consolida con la aplicación de nuevas tecnologías, aunque comparte la mayor ocupación de efectivos con la construcción:

cido en un impacto muy positivo<sup>2</sup> en los aspectos ambiental y agrario, además de constituir una ampliación de la oferta, dentro de la gama de productos agroalimentarios, respecto de los potenciales consumidores.

En nuestros días, una parte sustancial de las implicaciones del Medio Ambiente en las estrategias de desarrollo rural guarda relación con la reforma de la Política Agrícola Comunitaria de 1992, en la que se enmarca el Programa de Medidas Agroambientales, además del de Forestación de Tierras Agrícolas<sup>3</sup> y otras acciones

---

“En el Condado Litoral, todavía existen municipios en los que predominan los cultivos tradicionales. Tales son los casos de Almonte e Hinojos, los cuales concentran más del 90 por ciento de las tierras dedicadas a la vid y el olivo. [...] Han conocido un fuerte impulso en su agricultura debido a la introducción de una nueva tecnología de riegos y la integración en la economía capitalista. Este espacio presenta dos ventajas deducibles de su situación geográfica: a) que al estar en el Sur, puede suministrar productos que no pueden ser obtenidos en el resto de Europa (productos de primor); y b) que los demás productos se anticipan varias semanas al resto de Europa. Con ello, se están revalorizando tierras, hasta ahora marginales, que debido a la particular estructura geológica y a la textura y porosidad de los suelos, las hacen ideales para el cultivo intensivo, necesitado de una fuerte alimentación de aguas y abonos. La intensiva alimentación de la planta y la benignidad del clima facilitan la precocidad de los cultivos. Los rendimientos por hectárea mantienen una tónica general de superar a la media ponderada provincial. De ello, se deriva una producción de rentas diferenciales positivas para este espacio”.

MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, J. A.: *La nueva agricultura onubense. Protagonismo agrario del municipio de Moguer*. Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Sevilla. Sevilla. 1996. Pág. 24.

<sup>2</sup> Si tenemos en cuenta que los objetivos del Reglamento C.E.E. 2.078/1992, del Consejo de 30 de junio, sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural, especificados en su artículo 1, incluyen el mantenimiento de una renta adecuada para los agricultores, el fomento de una agricultura que disminuya sus efectos contaminantes, mejorando el Medio Ambiente, el espacio natural, el paisaje, los recursos naturales, los suelos y la diversidad genética; además del fomento de la gestión de tierras con vistas al acceso del público y del esparcimiento podremos confirmar, como se puede comprobar en la siguiente cita, que el Programa de Medidas Agroambientales colabora en el desarrollo de actividades agrarias, es decir en el desarrollo socioeconómico de la comarca y, además, en el mantenimiento del medio natural, al ser actividades respetuosas con el Medio Ambiente, y en muchos casos restauradoras del mismo.

“En el desarrollo local la agricultura y ganadería pueden ser motores del progreso con:

1. El desarrollo e investigación de agriculturas y ganaderías ecológicas, dinamizando la agricultura tradicional de los ruedos.
2. La mejora de los canales de comercialización agrarios.
3. La creación de la marca ‘Doñana’ como símbolo de producto ecológico y calidad. Mostrar la vid como cultivo ecológico y de raíces milenarias, perfectamente integrada en el paisaje.
4. Incentivos para la incorporación de la población joven a labores agrícolas.
5. El trasvase de aguas del Chanza al acuífero 27 para usos agrícolas”.

MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, J. A. (Ed.): *La Apuesta por el Desarrollo Local*. Caja Rural de Huelva y Federación Onubense de Empresarios. Huelva. 1998. Pág. 176.

<sup>3</sup> “El Real Decreto 378/1993, por lo que se refiere a los objetivos que se persiguen con la nueva Política Forestal, se limitaba a trasladar los que venían recogidos en el Reglamento 2.080/1992, de la Comunidad Europea, y que son los que se expresan a continuación:

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

PRIETO RODRÍGUEZ, S.: *El Programa de Forestación de Tierras Agrarias en la provincia de Huelva*. Universidad de Huelva. Huelva. 2001. Págs. 57 y 58. (Tesis de licenciatura inédita).

paralelas. Al presentar las propuestas de reforma en 1991, la Comisión Europea apostó porque la única opción viable a largo plazo para la agricultura comunitaria residía en una política de precios más competitivos. Sólo de esta manera podría la Comunidad hacer frente a la inevitable competencia de los mercados mundiales. El proceso de reforma se dirige, pues a estimular a los agricultores para que reduzcan la utilización de métodos de producción intensiva, disminuyendo así las consecuencias sobre el Medio Ambiente y la producción de excedentes.

“La forestación de tierras agrarias en España supone un cambio estructural en las explotaciones, ya que parte de las superficies que se dedican a cultivos excedentarios pasarán a dedicarse a la actividad forestal, compensándose a los agricultores por la pérdida de renta que se les ocasiona. Este plan de forestación no sustituye a la política forestal, de objetivos más amplios. La financiación se distribuye entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, las Comunidades Autónomas y el Feoga-Garantía de la U.E.”<sup>4</sup>.

Tras más de un año de debates y negociaciones, el Consejo de Ministros adopta formalmente en junio de 1992 el paquete de reformas de la agricultura europea más radical desde la introducción de la Política Agrícola Común hace más de cuarenta años. Es evidente la necesidad de cambiar la orientación que conduce hacia el círculo vicioso creado por los elevados precios y la excesiva superproducción. Medidas de menor alcance fracasaron. Las reformas también constituyen la piedra angular de la estrategia con la que se sitúa a la P.A.C. en el centro de la Política de Desarrollo Rural de la Unión Europea. Según los informes previos a su implementación, algunos documentos oficiales comunitarios preconizan la existencia de cinco objetivos fundamentales en la reforma:

- “1) Mantener la situación de la Comunidad como principal productor y exportador agrario, aumentando la competitividad de sus agricultores en los mercados internos y de exportación.
- 2) Ajustar la producción a la demanda del mercado.
- 3) Dirigir la ayuda a las rentas de los agricultores allí donde sea más necesario.
- 4) Proporcionar incentivos a los agricultores para que permanezcan en la tierra.
- 5) Proteger el Medio Ambiente y aprovechar las ventajas naturales del campo”<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> GÓMEZ-JOVER PARDO, F y JIMÉNEZ PERIS, F.J.: *Forestación de Tierras Agrícolas*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1997. Pág. 95.

<sup>5</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Nuestro Futuro Agrario*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 1993. Pág. 21.



Más de la mitad de los ciudadanos europeos, aproximadamente el 53%, opinan que las reformas que propone la Comisión para la P.A.C. pueden actuar de forma positiva. No obstante, este porcentaje varía en los distintos Estados miembros, desde el 69% en Portugal, hasta el 37% en Dinamarca, según los datos de la encuesta efectuada en los doce países de la Comunidad Europea, en junio de 1992.

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

FUENTE: Eurobarómetro nº 37, junio de 1992.

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

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

Estas acciones cuentan con un régimen de ayudas bastante amplio, destinado a compensar o incentivar las actuaciones de los agricultores o las asociaciones agrarias. Uno de los desarrollos que ha tenido el Reglamento C.E.E. 2.078/1992,

de 30 de junio, del Consejo, sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del Medio Ambiente<sup>6</sup> es la elaboración por parte de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía de un Programa de Conservación de las Dehesas y otras Áreas de Aprovechamientos Ganaderos Extensivos<sup>7</sup>. Esta disposición establece la posibilidad de un régimen específico de ayudas dirigido a impulsar actuaciones con los objetivos que se enuncian en el nombre del Programa. Éste se centra en las dehesas arboladas propiamente dichas, pero también considera espacios como las estepas y los matorrales mediterráneos, áreas que sustentan, igualmente, una gran actividad ganadera extensiva.

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

“Un caso concreto de selvicultura o, más concretamente, agro-silvo-pascicultura, mediterránea es el de la dehesa española, uno de los sistemas conceptual y físicamente más bellos y eficientes para aprovechar los recursos diversos, escasos y estacionalmente variables de los ecosistemas mediterráneos de suelos pobres. La dehesa española, es un agrobiosistema creado por

<sup>6</sup> D.O.C.E. de 30 de julio de 1992, núm. 215, de la serie L.

<sup>7</sup> La Orden de 6 de abril de 1999, conjunta de la Consejería de Agricultura y Pesca y de la Consejería de Medio Ambiente, por la que se establece un régimen de ayudas para fomentar en las dehesas andaluzas el empleo de métodos de producción compatible con las exigencias de la protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural, publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía núm. 50, de 29 de abril de 1999, dispone en su artículo 2 los objetivos del Programa:

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

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

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

el hombre y su ganado y sustentado por su propio aprovechamiento. Si este desapareciera, la dehesa también lo haría”<sup>8</sup>.

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

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

El régimen de ayudas previsto se supedita al compromiso por los beneficiarios de llevar a cabo actuaciones ambientales como las relacionadas. Este tipo de comportamientos tiene una importancia vital para procurar el sostenimiento de las capacidades productivas de nuestros campos de manera que no se comprometa el porvenir de las generaciones futuras. En documentos de carácter internacional, como el Informe Brundtland, de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente de la Organización de las Naciones Unidas<sup>9</sup>, se señala la relevancia de que las instituciones públicas orienten el crecimiento de las naciones hacia un desarrollo sostenible. También se ha destacado la trascendencia de este tema en el V Programa de Medio Ambiente de la Unión Europea<sup>10</sup>, donde se incluyó como subtítulo

<sup>8</sup> MONTERO, G.; SAN MIGUEL, A. y CAÑELLAS, I.: “Sistemas de selvicultura mediterránea. La dehesa”. En *Agricultura sostenible*. Edición coordinada por JIMÉNEZ DÍAZ, R. M. y LAMO DE ESPINOSA, J. AGROFUTURO LIFE y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1997. Pág. 525.

<sup>9</sup> El Informe Brundtland fue elaborado por la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo en 1987, tras un encargo de la Organización de Naciones Unidas en el año 1983.

<sup>10</sup> La Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 1 de febrero de 1993, sobre un Programa comunitario de política y actuación en materia

“hacia un desarrollo sostenible”, dedicando varios capítulos a la agricultura y al mundo rural, marcando una pauta de acción política para la década de los noventa, que en palabras de la propia Comisión Europea se calificó como “no malgastar hoy las semillas que se habrán de utilizar el día de mañana”. En la actualidad, la sostenibilidad es una preocupación compartida por muchos técnicos y estudiosos de la agricultura y ganadería modernas que prefieren optar por un modo de producción alternativo, orgánico, regenerativo, no intensivo en energía y elementos artificiales.

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

- a) Elección de las especies y cultivares de plantas mejor adaptadas a las condiciones y lugar de producción.
- b) Diversificación de cultivos (incluyendo ganadería) y de prácticas de cultivos que mejoren la estabilidad biológica y económica de la finca.
- c) Manejo del suelo para conservarlo y mejorar su calidad.
- d) Manejo del agua para conservarla y mejorar su calidad.
- e) Uso eficiente de los ‘inputs’<sup>11</sup>.

Otro programa de interés para el espacio rural se refiere al mantenimiento y conservación en buen uso de construcciones rurales tradicionales de piedra en Andalucía<sup>12</sup>. Esta iniciativa también se integra entre las acciones de acompañamiento de la P.A.C., y se cofinancia por la Unión Europea, al amparo del Reglamento 2.078/1992. El Programa establece ayudas para el sustentamiento de edificaciones rurales de piedra natural, con el objetivo de tratar de evitar, en lo posible, la pérdida de elementos singulares, sustituidos por otros realizados con materiales más baratos y funcionales. Tanto en un programa como en otro se destaca la conservación de elementos importantes para el sostenimiento de un tejido social en

---

de Medio Ambiente y desarrollo sostenible se publicó en el D.O.C.E. núm. 138, de 17 de mayo de 1993, de la serie C.

<sup>11</sup> JIMÉNEZ DÍAZ, R. M.: “Concepto de sostenibilidad en agricultura”. En *Agricultura sostenible*. Edición coordinada por JIMÉNEZ DÍAZ, R. M. y LAMO DE ESPINOSA, J. AGROFUTURO LIFE y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1997. Pág. 9.

<sup>12</sup> Así, por ejemplo, en los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales se recoge el fomento para restaurar las construcciones rurales tradicionales frente a las de nueva planta, así como su integración en el entorno. De esta manera, el Decreto 419/2000, de 7 de noviembre, por el que se aprueban los planes de Ordenación de los Recursos Naturales de determinadas Reservas Naturales de la provincial de Sevilla, dispone en el apartado 2º de su artículo 46 que para el desarrollo de las actividades de uso público y educación ambiental se promoverá la restauración de las construcciones tradicionales frente a las de nueva planta, y si no fuera posible la tipología de las nuevas instalaciones deberá integrada en el entorno.

las zonas rurales. Es, por tanto, la continuación de las actividades agrarias, fundamentalmente, la que puede dar sentido al mantenimiento de los asentamientos de población en las zonas alejadas de las ciudades y del litoral, una vez que las personas mayores, que todavía sienten el arraigo de sus ancestros y de sus tradiciones, dejen paso a las nuevas generaciones. Junto a esta alternativa, esencialmente productiva, se debe promocionar la de preservación del espacio natural en beneficio de todos, del interés general, como función principal, también, a desarrollar por un medio social que debe actuar integrado con su medio físico. “En ciertas zonas (desfavorecidas o de montaña) el mantenimiento de la actividad agraria y de la población ligada a ella por medio de subsidios es en este caso el primer objetivo de la agenda medioambiental”<sup>13</sup>.

### 1.1. El patrimonio genético.

Hay que tener en cuenta que la agricultura, como modo de obtener el sustento para el ser humano tarda en aparecer un tiempo sobre la faz de la tierra. La flora y la fauna silvestres, o por lo menos, en estado no domesticado, han constituido, como conjunto, el principal y casi único recurso de sustento humano durante la mayor parte de la historia del hombre. Si bien la actual sociedad industrial tiene establecidas unas relaciones con animales y plantas salvajes, muy distintas a las que tuvieron nuestros antecesores cazadores/recolectores, no puede hoy dejar de considerarse a éstas como recurso básico, que aunque haya descendido obviamente su importancia en términos cuantitativos, se ha revaluado, sin embargo, en consideraciones de carácter cualitativo. De hecho, hoy se reconoce ampliamente que la pérdida de una determinada especie, ya sea vegetal o animal, no constituye sólo un daño cultural, ya de por sí importante; entendiéndose realmente su gravedad cuando se considera en términos económicos, como pérdida de un cúmulo de información genética que pudiera ser, en cualquier momento, de utilidad directa, ya sea para investigaciones o aprovechamientos efectivos<sup>14</sup>. Una óptica así de am-

<sup>13</sup> GARRIDO FERNÁNDEZ, F. E.: *La cuestión ambiental en la Agricultura: actores sociales y política agroambiental en España*. Analistas económicos de Andalucía. Málaga. 2000. Pág. 99.

Además podemos comprobar cómo el Reglamento C.E.E. 2.052/1988, del Consejo de 24 de junio, por el que se establece el marco de funcionamiento de los Fondos Estructurales, publicado en el D.O.C.E. núm. 185, de 15 de julio de 1988, de la serie L, señala como uno de los principales objetivos del Fondo Europeo de Garantía Agraria, en su sección Orientación el ‘contribuir al entramado social de las zonas rurales, a la protección del medio ambiente, a la conservación del espacio rural (incluida la de los recursos naturales de la agricultura) y a compensar los efectos que tienen los obstáculos naturales para la agricultura’. Por otro lado, El Reglamento C.E.E. 2.328/1991, del Consejo, sobre mejora de estructuras agrarias, publicado en el D.O.C.E. núm. 218, de 6 de agosto de 1991, de la serie L, considera meta de la política estructural comunitaria ‘la contribución a la protección del medio ambiente y al mantenimiento del espacio rural, incluida la conservación duradera de los recursos naturales de la agricultura’.

<sup>14</sup> “En cuanto a la biodiversidad, en la actualidad la conservación de la naturaleza equivale al uso sensato de sus recursos, y aunque la preservación de la biodiversidad no constituye el único objetivo de la conservación,

plia justifica la consideración de los recursos vivos, en estado salvaje, en un nivel similar de importancia que otros de utilidad más reconocida. Aún así no se puede ignorar, en nuestro entorno regional, la significación que todavía mantiene la explotación directa de estos recursos, que en no pocas comarcas tiene una fuerte proyección económica, y en cualquier caso, es base de economías complementarias a nivel doméstico.

La erosión genética no sólo afecta al mundo silvestre, sino que también ofrece puntos de preocupación referidos a cultivos agrícolas, manejo de masas forestales y ganadería en general. Aspectos como la evolución regresiva de las razas ganaderas autóctonas, la casi desaparición de ciertos tipos de cabañas, unas a causa de la mecanización, otras, por desplazamiento originado por razas importadas, la simplificación de la gama de especies utilizadas en la agricultura, la introducción de variedades, cada vez más manipuladas, en exclusiva razón a la productividad, la alteración de las masas forestales autóctonas y, en ocasiones, su radical sustitución por otras constituidas por especies foráneas, son, en fin, muestras de fenómenos que suponen un cambio trascendental, y no siempre positivo, del patrimonio genético.

“Un riesgo, por ejemplo, de la integración de los países europeos en la UE, es el que podríamos denominar ‘irrupción de uniformidad’, utilizando la expresión que de forma premonitoria usara Gerald Brenan a finales de los años veinte de nuestro siglo, al referirse a la destrucción cultural y erosión genética que él ya observó en las Alpujarras granadinas. Una Europa unida no tiene por qué ser una Europa homogénea, idéntica, en la que todos sus pueblos cultiven, se alimenten y consuman los mismos productos”<sup>15</sup>.

La flora y la fauna silvestres, por su parte, han sufrido, lógicamente, las consecuencias de una acusada degradación ambiental y, particularmente, de la grave reducción de los espacios que pueden aún constituirse como hábitats idóneos para el desarrollo y reproducción de las especies más exigentes. En todo caso, todavía la

---

es probablemente el más importante. La diversidad biológica representa un buen indicador de la gestión de los recursos naturales del planeta. Los ecólogos consideran que la diversidad es el resultado de un proceso histórico donde han ocurrido sucesivos condicionantes naturales y culturales, y también un excelente indicador de los cambios que el desarrollo provoca en la biosfera”.

AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL y CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Diversidad biológica y cultura rural en la gestión ambiental del desarrollo*. Edición coordinada por DÍAZ PINEDA, F.; MIGUEL, J. M. de y CASADO, M. A. MultiMedia Ambiental, S. L. y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1998. Pág. 8.

<sup>15</sup> HERNÁNDEZ BERMEJO, J. E.: “La biodiversidad como recurso: su papel en el marco de una agricultura sostenible”. En *El campo y el medioambiente, un futuro en armonía*. Edición coordinada por CADENAS MARÍN, Alfredo. SOPEC Editorial, S. A. Madrid. 1997. Págs. 109 y 110.

riqueza actual, tanto florística como faunística, tiene una especial relevancia dentro del contexto internacional. Esta riqueza se explica por diferentes motivos, unos actuales, como la diversidad de paisajes y condiciones climáticas, y otros históricos, como pueden ser los grandes cambios climatológicos registrados en distintas épocas geológicas, que aún pueden ser detectados por la presencia de especies testigo, o bien la inmigración de especies, que han podido instalarse en la Península Ibérica procedentes de gran cantidad de regiones, gracias a la estratégica situación que tiene, conectando dos grandes continentes: el africano y el euroasiático. Así, los enclaves de laurisilva, que se conservan en los canutos del Campo de Gibraltar, por ejemplo, son testigos de un período cálido y húmedo que afectó a la Cuenca Mediterránea hace unos 25 millones de años, y que permitió el desarrollo de una vegetación de carácter subtropical. En otro extremo de referencias históricas, puede citarse la presencia de pinsapares en las serranías béticas, ya que son reductos de una vegetación extendida durante las glaciaciones del cuaternario.

El número de endemismos, o de especies exclusivas, suele ser considerado como indicador de la riqueza florística de una determinada región. En este sentido, España es el país europeo con mayor número de endemismos y, Andalucía cuenta en su solar con más de la mitad de los mismos. Hay que decir que la región andaluza es destacada, también, a nivel faunístico<sup>16</sup>, dentro de la Península Ibérica. Muestra de ello puede ser el hecho de que en ella habitan cerca de 300 especies animales protegidas legalmente, que en relación con las protegidas en todo el país, suponen el 58% de los mamíferos y aves, el 42% de reptiles y el 50% de anfibios.

En este sentido, siendo precisamente las zonas húmedas un tipo de espacios particularmente destacable dentro del patrimonio natural andaluz, en razón a la riqueza de su fauna, no es de extrañar que ésta se resienta por los niveles de contaminación alcanzados tanto en las aguas fluyentes, como en las restantes, ya que, en definitiva, ambas se encuentran interrelacionadas. Los envenenamientos, en cualquier caso, no sólo se producen como consecuencia del desarrollo de actividades productivas, que, en general, han multiplicado sus efectos nocivos, no sólo por su extensión cuantitativa, sino por la incorporación creciente de técnicas y productos sintéticos novedosos; sino que también vienen derivados de aplicacio-

---

<sup>16</sup> “La región andaluza, situada al sur de España, es también la más meridional de Europa. Posee una riqueza biológica de suma importancia relativa, tanto en el contexto europeo como en el mundial. Su situación geográfica entre dos mares, el Mediterráneo y el Océano Atlántico, y dos continentes, el europeo y el africano, ha contribuido a forjar una cultura rural que, al menos en los últimos 600 años, ha sabido mantener una alta diversidad biológica. De antiguo, y con éxito dispar, sucesivas civilizaciones han ido dejando en este territorio elementos arquitectónicos, etnológicos y culturales de un interés excepcional para el mantenimiento de esa diversidad”.

AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL y CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Op. Cit.* Pág. 9.

nes expresas de venenos dirigidos a cierto tipo de especies y que terminan por afectar a otras muchas, de forma indiscriminada.

El uso y abuso de productos químicos por parte de la agricultura convencional ha causado multitud de incidentes, por desconocimiento, en muchos casos, de los efectos secundarios de los mismos. De esta forma, la evolución del consumo de fertilizantes ha venido mostrando una tendencia alcista continuada. Si en 1945 la media nacional de consumo era de 7,9 kilogramos de fertilizantes por hectárea cultivada, éste se duplica en el plazo de tres años, para volverse a doblar en otros ocho años y de nuevo en un plazo de once años más, para estabilizarse con un crecimiento lento a partir de la década de los setenta. Indicadores estos que en el conjunto del Estado español (datos del año 1980) eran de 102,7 Kg/ha y 46,8 Kg/Hab.<sup>17</sup>.

## 1.2. Cuestiones previas.

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

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

---

<sup>17</sup> “La insuficiencia y la irregularidad de lluvias en España no siempre justifica el empleo de fertilizantes; no obstante, se viene experimentando un notable aumento en el empleo de abonos. Sin embargo, a pesar del aumento del consumo, estamos todavía en niveles inferiores a los de otros países europeos, de clima ciertamente distinto al nuestro. Sin duda, en España no podrán alcanzarse nunca, por puras razones climáticas, cotas de abonado como las de Holanda y Bélgica; pero la expansión de los regadíos y la progresiva tecnificación de algunos cultivos de secano está elevando extraordinariamente el consumo de fertilizantes”.

TAMAMES, R. y RUEDA, A.: *Estructura Económica de España*. Banco Urquijo y Alianza Editorial. Madrid. 2000. Pág. 115.



dores y los analistas de políticas suelen negarse a considerar la posibilidad de que la mayor parte de lo que ocurre durante el proceso de implementación no pueda ser explicado a partir de las intenciones y directrices de quienes elaboran las políticas<sup>18</sup>.

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

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

---

<sup>18</sup> ELMORE, Richard F: "Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas". En *La Implementación de las Políticas*. Colección "Antologías de Política Pública". 4ª Antología. Edición al cuidado de AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. Editorial M. A. Porrúa. México. 1996. Pág. 255.

la rutina diaria. Además, es necesario tomar en cuenta las experiencias pasadas, sobre los intentos de solución que, para el mismo o análogos problemas, resultaron fallidos.

“Al suponer que una mayor explicitud de las directrices políticas, una mayor atención a las responsabilidades administrativas y una mayor claridad en la exposición de los resultados esperados mejorarían la implementación, el diseño prospectivo refuerza el mito de que el proceso de implementación se controla desde arriba. Sin embargo, cada vez es más difícil sostener este mito ante la creciente evidencia sobre la naturaleza del proceso de implementación”<sup>19</sup>.

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

“La solución analítica que propone el diseño retrospectivo enfatiza la necesidad de dispersar el ejercicio del control y presta especial atención a factores sobre los que quienes deciden las políticas sólo pueden ejercer una influencia indirecta: [...] y el uso estratégico del financiamiento para influir en las decisiones discrecionales”<sup>20</sup>.

Como ya hemos puesto de manifiesto, en el estudio de caso que nos proponemos llevar a cabo, se puede contemplar cómo un acontecimiento totalmente externo a la voluntad, no sólo de los pensadores del programa, sino también a la de los ejecutores del mismo, cual es el fenómeno meteorológico, puede influir notablemente en el desarrollo de las etapas previstas. De hecho, en el caso concreto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la sequía padecida por ésta durante alguno de los años de ejecución del Programa de Medidas Agroambientales, junto

---

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> *Ibid.* Pág. 258.

a las lluvias torrenciales de otros condicionó marcadamente su implementación. Las solicitudes no fueron lo numerosas que se había previsto, pero, además, las circunstancias climatológicas, tuvieron consecuencias en los rendimientos de las cosechas. Esto influyó en la rentabilidad de los cultivos y en los ingresos de los agricultores que, en muchos casos, se vieron obligados a efectuar un gasto adicional no contemplado en la programación de la medida, con el consiguiente perjuicio para la renta del agricultor, cuya mejora, era una de las expectativas finales.

En cuanto a la posibilidad de diseñar retrospectivamente el proceso de implementación de este concreto Programa de Medidas Agroambientales, podría afirmarse que no se cuenta en España con experiencias anteriores de este tipo, con lo que hubiera sido imposible este enfoque. Además debe reconocerse que nunca se había trabajado en este tema desde la perspectiva de tres Administraciones Públicas que trabajan conjuntamente en la resolución de problemas de este cariz que, asimismo, cofinancian de forma compartida los gastos que genera la ejecución de estas acciones.

Por otra parte, sí constituiría una ventaja de cara al enfoque retrospectivo la existencia de varios actores, ya que en el Programa Agroambiental existe una participación de múltiples actores públicos y privados, entre los que se pueden desarrollar las relaciones de negociación para llegar a acuerdos, sobre la programación, que no perjudiquen especialmente a ninguno de ellos. De esta manera, no sólo se asegura una implementación más ajustada a las expectativas iniciales, sino que también se consigue una mayor probabilidad de éxito en las medidas implementadas, por cuanto los beneficiarios han participado en su diseño. Siguiendo las explicaciones de Richard F. ELMORE sobre el diseño retrospectivo del proceso de implementación de Políticas Públicas, advertimos otra afinidad del Programa Agroambiental objeto de nuestro estudio, ya que los funcionarios encargados de elaborarlo participan del deseo de incidir en el proceso y en los resultados de las decisiones tomadas. Esta característica es común con el diseño prospectivo del proceso de implementación. Pero se podría añadir una más, y es que no son sólo los funcionarios, que elaboran las políticas, los que desean influir en el mencionado proceso, sino que, asimismo, los funcionarios encargados de implementar las políticas pensadas por otros tienen el deseo de incidir en esa elaboración aportando sus experiencias basadas en el trabajo diario, en la práctica adquirida en el desempeño de su función.

Pues bien, el diseño retrospectivo permite aprovechar esta experiencia práctica, a través de la negociación en la que participan, también, los funcionarios y empleados públicos o privados, que tienen la misión de interrelacionarse constantemente con los actores particulares que se benefician, en una u otra medida, de las ayudas y subvenciones. Esos funcionarios pueden, de este modo, transmitir los conocimientos, tanto los referidos a debilidades como a puntos fuertes del Programa de

Medidas Agroambientales, para que sean aprovechados, en la programación que se haga, en próximas etapas del mismo. Esta es una de las grandes ventajas del diseño retrospectivo del proceso de implementación de Políticas Públicas, y que es aplicable, en nuestra opinión, al presente caso.

Por tanto, cabe concluir sobre dos cuestiones que condicionan enormemente la ejecución del Programa en el Estado español. En primer lugar, que su puesta en marcha viene inducida, por no decir impuesta, desde las instancias comunitarias, que sienten una necesidad más acuciante para su inicio y, ello debido a varias razones, que ya se han ido desmenuzando en nuestra investigación. Y, en segundo lugar, que el enfoque “top-down” no sólo se advierte en que es la estructura político-administrativa superior la que define las líneas generales de actuación, sino en que en su planificación se ha acudido a un diseño prospectivo, sin contar con las aportaciones de los gestores públicos que interactúan con los actores particulares y, sin poder tener una referencia previa, al tratarse de un Programa novedoso. En todo caso, si hubiera sido posible, haber tenido en cuenta los resultados de alguna experiencia previa, que sin ser tan global, si hubiera servido para orientar, aunque fuera parcialmente, sobre alguna de sus consecuencias.

Hay que pensar que el Programa Agroambiental no debe ser un sustitutivo de la necesaria Política Agroambiental que tienen que empezar a desarrollar de forma autónoma las Administraciones Públicas españolas. Es una forma más de colaborar con medidas adecuadas para el medio físico y el fomento de los espacios naturales. En todo caso, una de las finalidades del Programa sí es estimular una nueva forma de pensar en los agricultores desde la perspectiva de que en la Política Agraria Común debe producirse un giro de orientación, ya que resulta imposible seguir con la financiación de los excedentes agrarios en un creciente marco de restricciones económicas. En un futuro, el valor añadido de las cosechas será el elemento que complementa la renta de los agricultores, aunque en principio, y durante los primeros años de transición se subvencione esta nueva actividad, para facilitar la conversión.

“De ahí que la aplicación del Reglamento C.E.E. 2.078/1992, sobre medidas para fomentar la introducción de prácticas respetuosas con el medio ambiente, haya constituido de facto el comienzo de la política agroambiental en España, una política, que a diferencia de lo ocurrido en Dinamarca, Países Bajos o Reino Unido, puede decirse que ha sido inducida ‘top-down’ desde la propia UE”<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> GARRIDO FERNÁNDEZ, F. E.: *La cuestión ambiental en la Agricultura: actores sociales y política agroambiental en España*. Analistas económicos de Andalucía. Málaga. 2000. Pág. 131.

El Programa de Medidas Agroambientales en España da comienzo con la publicación del Real Decreto 51/1995, de 20 de enero, por el que se establece un régimen de medidas horizontales para fomentar métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección y la conservación del espacio natural<sup>22</sup>. Mediante este Real Decreto se procede a la adaptación a la configuración de las estructuras agrarias españolas del Reglamento C.E.E. 2.078/1992, del Consejo de fecha de 30 de junio de ese año<sup>23</sup>. Como más adelante veremos, al estudiar los objetivos del Programa, éste despierta poco interés en la clase política española, y esto se refleja en la escueta declaración sobre la finalidad de las medidas adoptadas.

Mediante la decisión española de adaptar los contenidos de la legislación comunitaria a la realidad de nuestro país se muestra el asentimiento de nuestra Administración Pública a la necesidad de reformar la P.A.C. Pero el hecho de reaccionar de forma tan lenta no ayuda a que los agricultores españoles confíen en las ventajas del Programa. Se pretende, por supuesto, que la reforma de la agricultura europea, tuviera unos efectos suavizados en el campo español, pero además, la diferencia de la agricultura española con la de los países del Norte de Europa; por su mayor atraso socioestructural y su diversidad de sistemas agrarios, junto a la menor notoriedad de los problemas ambientales; hace que el Gobierno español no tenga prisa en la ejecución de las actuaciones.

“Podríamos señalar el poco interés despertado en un principio por estos programas entre las autoridades nacionales y regionales relacionadas con la agricultura, así como entre los agricultores españoles. A diferencia de otros países de nuestro entorno europeo con unos modelos de agricultura muy intensiva, como Holanda o Dinamarca, los sistemas agrarios españoles, salvo excepciones, son menos intensivos y no muestran aún los problemas de contaminación que son característicos de las agriculturas de los países centro y norte europeos. Además, el reconocimiento de un importante déficit de competitividad de la agricultura española contribuye a que tanto las organizaciones agrarias, como el Ministerio de Agricultura, den prioridad a continuar avanzando en programas de modernización que permitan a los sectores agrarios con mayor potencial adaptarse a la nueva situación de los mercados mundiales. Tampoco desde la sociedad civil ha existido una presión suficientemente fuerte para que los poderes públicos se viesen en la necesidad de acelerar la aplicación de esta política agroambiental”<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Boletín Oficial del Estado núm. 33, de 8 de febrero de 1995.

<sup>23</sup> D.O.C.E. de 30 de julio de 1992, núm. 215, de la serie L.

<sup>24</sup> GARRIDO FERNÁNDEZ, F. E.: *Op. Cit.* Pág. 157.

El hecho de que la Administración Pública española tomara esta iniciativa la comprometía, sin embargo, verdaderamente con la acción comunitaria, puesto que era necesario compartir los gastos que originara la ejecución del Programa, a través del pago a los beneficiarios de las subvenciones y ayudas que generara su aplicación. Es importante reconocer las trascendentales consecuencias, que para la agricultura de España, hubiera tenido no acogerse a las posibilidades de ayuda que ofrecía la Comunidad Europea para abordar las reformas que desde hacía tiempo se estaban convirtiendo en imprescindibles. Y hubieran sido unas consecuencias tremendamente negativas ya que las rentas de los agricultores se han visto muy mermadas con el cambio de orientación que ha sufrido la Política Agrícola Común en la última década del siglo XX. Por tanto, el acogerse a las medidas de acompañamiento, de las que forma parte el Programa de Medidas Agroambientales, ha sido vital para proseguir con la actualización de las estructuras agrarias de nuestro país, además de conllevar importantes ayudas a los agricultores en las nuevas funciones que deben desempeñar en beneficio de toda la sociedad, así como para frenar el avance del deterioro del medio físico y de los espacios naturales, aparte de sumarse el hecho de la concienciación de los profesionales del sector agropecuario en estos temas, incluso de la clase política española y andaluza.

### 1.3. El uso de los productos fitosanitarios y su impacto medioambiental.

La tecnificación creciente de la agricultura andaluza y la intensidad de las prácticas de cultivo están haciendo de ciertas comarcas y provincias, las más desarrolladas a nivel nacional, a mucha distancia de otros ámbitos regionales, que prácticamente se han estancado. No obstante, este florecimiento de la agricultura regional tiene su contrapartida en los daños ambientales que se están produciendo, lo que pone en peligro la sostenibilidad de estos sistemas de explotación agraria<sup>25</sup>. La problemática ambiental asociada al uso en la agricultura de productos químicos fertilizantes<sup>26</sup>, se deriva de sus arrastres a aguas superficiales y subterráneas, además de

<sup>25</sup> “La manera en la que los hombres de todas las épocas han gestionado los recursos agrícolas, forestales y ganaderos de sus tierras, ha sido un fiel reflejo de sus convicciones. Este es un dato que nunca escapó a la atención de los primitivos geógrafos: las prácticas agrarias de un pueblo revelan fácilmente lo que son sus valores y grado de organización social. Las sociedades desarrolladas de finales del siglo XX serán identificadas por sus propuestas de ‘uso sostenido de los recursos’. Lo que, sin embargo, todavía hoy, es mucho más la expresión de un deseo razonable que una convicción firmemente establecida. En cierto modo, ha sido inesperado que la agricultura se haya ido convirtiendo en uno de los factores principales del impacto ambiental”.

GONZÁLEZ REBOLLAR, J. L.; ROBLES CRUZ, A. B. y BOZA LÓPEZ, J.: “Sistemas pastorales”. En *Agricultura sostenible*. Edición coordinada por JIMÉNEZ DÍAZ, R. M. y LAMO DE ESPINOSA, J. AGROFUTURO LIFE y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1997. Pág. 555.

<sup>26</sup> “Si en el aspecto conceptual es frecuente encontrar caracterizaciones vagas y fragmentarias, se reconocía, ya desde antiguo, el carácter dinámico como una de las propiedades más significativas de la fertilidad. Este carácter obliga a una gestión adecuada pues, en caso contrario, la fertilidad puede reducirse hasta límites que en plazo más o menos largo hagan inapropiados los suelos para el cultivo. Cuando los científicos del siglo

su posible acumulación en tejidos vivos de animales y plantas, transmitiéndose a lo largo de la cadena trófica, como ya se ha expuesto más arriba, lo que provoca un riesgo severo de perjudicar al hombre en cualquiera de sus eslabones. Con todo, lo más grave es que no se conoce con exactitud hasta qué punto se puede estar deteriorando la salud del ser humano con estas prácticas. Por todo ello, es importante que se impulse, desde las Administraciones Públicas, una transformación en las formas de producir los alimentos, a lo que, sin lugar a dudas, colabora vitalmente, el Programa de Medidas Agroambientales a cuya financiación contribuye la Unión Europea, en la parte más sustanciosa, además de las aportaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía y del Estado español.

Por consiguiente, este es otro de los aspectos esenciales referentes a la contaminación ambiental producida por las actividades agrarias, la constituida por los tratamientos fitosanitarios, y el consecuente uso de plaguicidas y similares<sup>27</sup>. A nivel nacional, se puede hacer una constatación muy seria en este capítulo, ya que se produce un incremento anual, durante una serie de diez años continuados del 21% como promedio. Si se comparan las diferentes Comunidades Autónomas, Andalucía tiene un puesto destacado como gran consumidora de plaguicidas y productos fitosanitarios.

Por esta razón, se han puesto en marcha, en la región andaluza, diversas experiencias con el objetivo común de reducir, o al menos, controlar el uso y abuso de productos químicos en la agricultura.

Así, en la Comunidad Autónoma de Andalucía se desarrollan, por un lado, campañas de tratamiento de lucha integrada y, por otro, experiencias concretas y una red de avisos fitopatológica. Existe un marco legal que da origen a esta actuación fitosanitaria de ámbito nacional, coordinado por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, por la que se establecen medidas de promoción de las Agrupaciones de Tratamientos Integrados de Agricultura, contra las plagas y enfermedades de los diferentes cultivos. Esta metodología de tratamiento fue puesta a punto en Andalu-

---

XIX proponían una agricultura con estiércol y rotaciones de cultivo en las que se incluyeran praderas, estaban preconizando un método de mantener la fertilidad de los suelos compensando las posibles pérdidas con la incorporación de residuos y compuestos orgánicos”.

TERRÓN, P. U.; CORNEJO, J. y CERDÁ, A.: “Fertilidad y ciclos de nutrientes en el suelo”. En *Agricultura sostenible*. Edición coordinada por JIMÉNEZ DÍAZ, R. M. y LAMO DE ESPINOSA, J. AGROFUTURO LIFE y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1997. Pág. 145.

<sup>27</sup> En el mercado mundial de productos agroquímicos se observa un incremento del 9,4% de valor estimado entre 1986 y el año anterior, con fuerte significación de los fungicidas, así como de los herbicidas e insecticidas. Por otro lado, se puede señalar que los países que más consumen a nivel internacional son los Estados Unidos con un 26%, seguido muy de cerca por los de Europa Occidental con un 25%, del gasto mundial y Extremo Oriente con el 22%, a gran distancia del resto del mundo.

cía y, posteriormente, se amplió al resto de España. Basa sus principios en el concepto de lucha integrada<sup>28</sup>, mediante el uso de productos fitosanitarios bajo vigilancia, sobre niveles adecuados, tanto de extensión como de focos de la plaga, y siempre administrando dosis mínimas. En muchas ocasiones se utiliza la lucha biológica.

La experiencia acumulada en el cultivo del algodón<sup>29</sup>, para el cual se realizaba una lucha integrada de sus plagas hacia los años setenta, hizo posible su extensión a otros cultivos, como los cítricos, la vid, el olivar, el arroz, la remolacha, el trigo, los hortícolas, los ornamentales e, incluso, el fresón, que hoy están plenamente desarrollados y se aplican con cierto éxito en las comarcas andaluzas.

Los productos fitosanitarios se aplican sobre numerosos cultivos y, se diferencian unos de otros por la naturaleza química de las sustancias activas que entran en su composición y, que les confieren la capacidad tóxica contra las plagas, enfermedades o malas hierbas. Los efectos secundarios que se derivan del uso de los plaguicidas, tanto en el Medio Ambiente como también en la salud de las personas, constituyen una importante causa de preocupación en Andalucía, motivando el desarrollo de diversas líneas de investigación en este área<sup>30</sup>.

Aparte de esta contaminación local, la reutilización de aguas en riegos; o las aportadas por las lluvias, cuando procedan de un cauce; conlleva el riesgo de contaminar el suelo y los acuíferos por lixiviación, ya que pueden transportar parte de los fitosanitarios y fertilizantes aportados a los cultivos, incluso, por escorrentía, llegar a otras zonas más alejadas, así como a las aguas superficiales, dando lugar a lo que se conoce con el nombre de contaminación remota. Lo que se deduce es

<sup>28</sup> Los objetivos de la lucha integrada son:

- Puesta a punto de las técnicas precisas, así como la utilización racional de los productos y medios fitosanitarios.
- Formación del personal técnico y especializado en la dirección y aplicación de dichos tratamientos.
- Fomentar las agrupaciones de agricultores para la puesta en marcha y consolidación de estas asociaciones.

<sup>29</sup> “Andalucía es la primera región productora, absorbiendo más del 90 por 100 de la producción de todo el país. Sevilla es la primera provincia de la región y de España; sus distritos algodoneros más importantes son los de Utrera y Carmona, que se continúan por los cordobeses de la Campiña”.

TAMAMES, R. y RUEDA, A.: *Estructura Económica de España*. Banco Urquijo y Alianza Editorial. Madrid. 2000. Pág. 209.

<sup>30</sup> La aplicación de los fitosanitarios es posible hacerla sobre las partes aéreas de las plantas o directamente en el terreno. Una vez en él, estos compuestos entran en un ecosistema dinámico y comienzan a degradarse, fenómeno en el que intervienen tres procesos fundamentales: la descomposición fotoquímica, la química y la microbiológica. El grado que se alcance dependerá de la naturaleza de los preparados, llegando los residuales a perdurar activos durante varios años, mientras que los no residuales desaparecen a los pocos meses; y de las condiciones a las que esté sometido el suelo, como humedad, temperatura, grado de aireación o alcalinidad de las tierras. Los daños en la microflora y en la fauna del suelo repercuten en la fertilidad del mismo, puesto que, al reducirse como consecuencia de los pesticidas o, del uso de otros fitosanitarios, generan disminuciones en las cosechas, lo que desemboca en la utilización de mayores cantidades de abonos por parte de los agricultores, y por consiguiente, en gastos más cuantiosos.



que la presencia de plaguicidas en las aguas supone numerosos peligros ambientales. Por una parte, disminuye la población de invertebrados cuyo hábitat es el líquido elemento, que son fuente de alimento para muchos peces y aves acuáticas; por otra, son asimilados por éstos, quienes pueden transmitirlo a través de las cadenas tróficas, llegando, incluso al ser humano.

Tras el tratamiento aplicado a las plantaciones y sembrados, los compuestos químicos pueden ser arrastrados, también, por el aire y el viento, pudiendo ocasionar contaminación en el medio atmosférico y afectar al hombre y a las aves, fundamentalmente cuando se usan productos en polvo, o con sustancias muy volátiles.

Además de estos efectos dañinos para el Medio Ambiente, hay que tener en cuenta que en el medio natural donde se desarrolla todo cultivo agrícola habitan, aparte de los organismos que constituyen las plagas que se combaten, otros, útiles y beneficiosos, que sufren, de la misma manera, la toxicidad de los compuestos químicos aplicados produciéndose impactos no deseados<sup>31</sup>.

Por otro lado, las producciones agrícolas suelen contener productos fitosanitarios que han asimilado durante el cultivo, o en el almacenaje posterior. Este problema es importante desde una doble perspectiva: en primer lugar, por el peligro que representa para la salud humana y animal la ingestión de pequeñas dosis de diferentes artículos que se van acumulando en el organismo; y en segundo, por el empleo que algunos países desarrollados hacen de los residuos de plaguicidas como barreras comerciales para impedir la importación de determinadas cosechas<sup>32</sup>.

El problema de la toxicidad se complica cuando los plaguicidas se degradan y se transforman en otras sustancias, que tienen propiedades diferentes de los productos iniciales. La toxicidad individual de cada sustancia venenosa de los pesticidas

---

<sup>31</sup> Entre los impactos indeseables de este tipo de tratamientos pueden señalarse algunos, como los que se relacionan a continuación:

- Aparición de plagas al eliminar a sus predadores o parásitos naturales que las mantenían controladas.
- Reincidencia rápida de invasiones de ciertas plagas después de realizado un tratamiento, al verse liberadas de sus enemigos naturales y tener un gran poder de reproducción.
- Aparición de resistencia de las plagas a ciertos plaguicidas, haciendo que éstos sean menos eficaces, lo cual obliga a emplear dosis mayores, a realizar aplicaciones más frecuentes o a usar productos más agresivos.

<sup>32</sup> Esto provoca la inseguridad comercial de los agricultores, que se encuentran con diferentes limitaciones según el destino de sus cosechas, lo que complica sobremanera la producción. Es necesario llegar a acuerdos internacionales, que uniformen los límites impuestos en las diferentes legislaciones nacionales, de forma que además de salvaguardar la protección del Medio Ambiente y la salud del ser humano, se clarifique la situación para los productores, y éstos conozcan sus posibilidades de exportación.

Estas peligrosas repercusiones y la necesidad de adoptar medidas para combatirlas son aludidos por el Informe sobre Medio Ambiente de Andalucía, en 1991, elaborado por iniciativa de la Agencia de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía.

es variable y depende de muchos factores: temperaturas, exposición del organismo, efectos que se combinan, multiplicando sus consecuencias perniciosas, y por supuesto, debe considerarse la cantidad empleada<sup>33</sup>.

Asimismo, es fundamental tomar en consideración que el uso de plaguicidas es la tercera causa de intoxicación de las personas en España, después de la manipulación de productos de limpieza y de la ingestión indebida de medicamentos, que son la primera y la segunda, respectivamente. Actualmente, existen más de 30.000 variedades de plaguicidas en el mercado que se clasifican, atendiendo a su grado de toxicidad, en una escala de menor a mayor riesgo, como de baja peligrosidad, nocivos, tóxicos, o muy tóxicos, que son los que presentan un mayor peligro de envenenamiento para los seres humanos.

A nivel nacional, la norma básica sobre estos productos es el Real Decreto 3349/1983, de 30 de noviembre, de la Presidencia del Gobierno, por el que se aprobó la reglamentación técnico-sanitaria para la fabricación, comercialización y utilización de plaguicidas<sup>34</sup>. Según esta disposición, que transpone al ordenamiento español, aún antes de la incorporación a las Comunidades Europeas, las directivas reguladoras de la materia en ellas<sup>35</sup>, los fitosanitarios pueden clasificarse según diversos criterios<sup>36</sup>.

<sup>33</sup> En los últimos años han proliferado las pruebas que ponen de manifiesto los efectos adversos que en la salud humana pueden ocasionar este tipo de sustancias. Se han citado perjuicios sobre la fertilidad humana, riesgos de malformación en los fetos, de cáncer, y deterioros del sistema circulatorio e inmunitario, además de efectos sobre la resistencia ósea y de carácter neurológico.

<sup>34</sup> Que se publicó en el Boletín Oficial del Estado núm. 20, de 24 de enero de 1984.

<sup>35</sup> Las Directivas a las que se hace referencia son: la 1978/631/C.E.E., de 26 de junio de 1978, la 1979/831/C.E.E., de 18 de septiembre de 1979, y la 1981/187/C.E.E., de 26 de marzo de 1981.

<sup>36</sup> A continuación se enumeran los distintos criterios, según los cuales se suele hacer la clasificación de estos productos:

- Según su grado de peligrosidad para la salud humana, por la inhalación, ingestión y/o penetración cutánea:
- De baja peligrosidad que no entraña riesgos apreciables.
- Nocivos son los que pueden presentar efectos en la salud humana pero de gravedad limitada.
- Tóxicos son los que entrañan riesgos graves, agudos, crónicos, e incluso la posibilidad de muerte.
- Atendiendo a otras secuelas que pueden causar sobre los seres humanos, se distinguen:
- Corrosivos: los que en su contacto con los tejidos ejercen sobre ellos una acción destructiva.
- Irritantes: no son corrosivos, pero mediante contacto directo prolongado o repetido con la piel o las mucosas, pueden provocar una acción inflamatoria.
- Explosivos: los que pueden explosionar bajo la influencia de una llama o que son más sensibles a las temperaturas elevadas, o al movimiento, choques o fricciones.
- También existen los que son fácilmente inflamables, con el peligro que ello supone para los que los manipulan.
- Según el riesgo que ofrecen para la fauna silvestre, terrestre y acuática se clasifican en:
- Productos inocuos.
- Productos medianamente peligrosos.
- Productos muy peligrosos.

La tipología citada de las diferentes clases de plaguicidas es la que actualmente se halla en vigor en España; aunque hay que tener en cuenta que ha sido algo afectada por la Ley 11/2001, de 5 de julio<sup>37</sup>, y por el Real Decreto 1054/2002, de 11 de octubre, del Ministerio de la Presidencia<sup>38</sup>; y por consiguiente, es la que debe figurar en las etiquetas de los envases, donde además hay que indicar el modo de empleo, las cantidades recomendadas, los lugares permitidos para su utilización, los cultivos para los que son apropiados, las condiciones meteorológicas en las que se permite su uso y manipulación, los plazos de seguridad para la recolección y consumo de las cosechas a las que se suministran, así como otros condicionantes decisivos para reducir al mínimo la posibilidad de efectos secundarios. Esta legislación sobre la materia ha estado, por tanto, vigente, con pequeñas modificaciones (de las cuales las fundamentales han sido llevadas a cabo por los Reales Decretos 162/1991, de 8 de febrero<sup>39</sup>, 280/1994, de 18 de febrero<sup>40</sup>, y 443/1994, de 11 de marzo<sup>41</sup>); durante la aplicación del Programa de Medidas Agroambientales, y ya lo estaba desde hacía unos años, exactamente desde 1983, con lo que ha conformado el estado de la cuestión en lo que respecta al uso de los productos de este tipo en España. Inmediatamente antes de que se publicara el Reglamento 2.078/1992, del Consejo de 30 de junio, sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural<sup>42</sup>, y con la finalidad de profundizar en el análisis de aspectos relacionados con el uso de los productos fitosanitarios, se celebró en Roquetas de Mar, en la provincia de Almería, el “I Encuentro sobre evaluación de daños y riesgos para la salud derivados del uso de plaguicidas”, durante los días 12 a 14 de noviembre de 1991<sup>43</sup>.

---

<sup>37</sup> La Ley 11/2001, de 5 de julio, por la que se crea la agencia de seguridad alimentaria, se publicó en el BOE núm. 161, de 6 de julio.

<sup>38</sup> El Real Decreto 1054/2002, de 11 de octubre, del Ministerio de la Presidencia, por el que se regula el proceso de evaluación para el registro, autorización y comercialización de biocidas, se publicó en el BOE núm. 247, de 15 de octubre.

<sup>39</sup> El Real Decreto 162/1991, de 8 de febrero, por el que se modifica la reglamentación técnico-sanitaria para la fabricación, comercialización y utilización de plaguicidas, establecida por el Real Decreto 3349/1983, fue publicado en el BOE núm. 40, de 15 de febrero.

<sup>40</sup> El Real Decreto 280/1994, de 18 de febrero, por el que se establecen los límites máximos y el control de residuos de plaguicidas en productos vegetales, fue publicado en el BOE núm. 58, de 9 de marzo.

<sup>41</sup> El Real Decreto 443/1994, de 11 de marzo, por el que se vuelve a modificar la reglamentación técnico-sanitaria para la fabricación, comercialización y utilización de plaguicidas, establecida por el Real Decreto 3.349/1983, fue publicado en el BOE núm. 76, de 30 de marzo de 1994.

<sup>42</sup> D.O.C.E. de 30 de julio de 1992, núm. 215, de la serie L.

<sup>43</sup> Las principales conclusiones a las que se llegó fueron las siguientes:

- Se cree necesario alcanzar un sistema de vigilancia epidemiológico integrado, que comprenda aspectos tales como exámenes de salud, una red de médicos centinela y el análisis de sucesos centinela.
- Se debe complementar la vigilancia con actuaciones de educación sanitaria, como la puesta en marcha del carnet de aplicador de plaguicidas.

No obstante, en referencia a la última conclusión citada, sobre solución a la situación de descoordinación existente en el ámbito concreto de Almería, se puede decir que la necesidad de coordinación es común en todas las comarcas en las que se desarrollan estos cultivos, los cuales se han extendido por todo el litoral andaluz y la Vega y campiñas del Guadalquivir, fundamentalmente. En todo caso la mayor incidencia se produce, además del poniente almeriense, en los litorales de las provincias de Huelva y Cádiz.

En cuanto a las propuestas que se presentaron en este I Encuentro, las principales se relacionan a continuación:

- Formación y educación sanitaria, desde los aspectos más elementales hasta los de índole superior, implicando en ello a las Administraciones Públicas, a los usuarios y a los sectores de fabricación y distribución.
- Desarrollar el carnet de aplicador como elemento esencial para extender la formación.
- Organizar un sistema de seguimiento de casos de intoxicación por plaguicidas.
- Crear una comisión intersectorial que planifique y regule todas las actuaciones de prevención de peligros y perjuicios derivados de los plaguicidas.
- Buscar alternativas al uso de los plaguicidas. Se manejaron algunas como la erradicación de los organoclorados, orientar la industria hacia productos menos tóxicos y más específicos, fomentar opciones de cultivos no químicas.

Lógicamente, dentro de estas últimas, se debe mencionar la de la agricultura ecológica fomentada por el Programa de Medidas Agroambientales, que, con la eliminación de este tipo de productos, estimularía la práctica de una agricultura sin riesgos para los consumidores, procedente de sus producciones y sin causar deterioros para el Medio Ambiente, además de no poner en peligro la salud de los agricultores.

En cuanto al consumo de fertilizantes, se ha producido, desde finales de los años setenta, una aparente moderación, a nivel nacional, que también afecta a Andalucía, cuya participación en el mismo es del 20%, aproximadamente, aunque es conveniente hacer algunas matizaciones, que se ponen de manifiesto a principios

- 
- Se deben evaluar, al mismo tiempo, los riesgos y daños para la salud humana, dentro del sector agrícola.
  - Los estudios de riesgos y daños tienen que tomar en consideración el marco de cada producción y de cada población, según prácticas agronómicas, culturales, costumbres y normas de comportamiento diferenciadas.
  - Ya en una escala más concreta, se propone solucionar las situaciones de descoordinación existente en la zona de cultivos intensivos de Almería, como área de mayor repercusión de estos problemas.

de la década de los noventa, cuando se empieza a aplicar el Programa de Medidas Agroambientales:

- Desciende en un 12% el consumo de abonos nitrogenados.
- Aumentan en un 20% y 23%, respectivamente, los fosfatados y potásicos<sup>44</sup>.

El mantenimiento de los niveles de consumo en estos años, no se explica más que como un paréntesis ocasional en la escalada existente; a lo que sin duda ha colaborado la implementación del Programa Agroambiental, quedando de manifiesto, de esta forma, uno de sus mayores valores; máxime cuando se evidencian nuevas puestas en regadío y otras transformaciones agrarias que van a demandar la utilización de estos abonos químicos, a pesar de que el total de superficies fertilizables se mantenga estable. Por ello se hace imprescindible tomar medidas que frenen esta ascensión imparable antes de que el daño a los suelos sea irreversible.

Por lo que respecta al porcentaje de consumo de Andalucía frente al registrado en el conjunto nacional, es especialmente llamativo el 42% resultante en el grupo de los hematocidas. Los fitoreguladores son también muy utilizados, acaparando junto a la Comunidad Valenciana casi dos tercios del consumo total, así como los herbicidas, en los que posee gran ventaja sobre las demás Comunidades Autónomas. Por el contrario, el gasto de los herbicidas industriales, aunque ha au-

<sup>44</sup> EVOLUCIÓN DEL CONSUMO DE FERTILIZANTES (MILES DE Tm).

Años	Superficie fertilizable (Miles Has.)	Consumo de N		Consumo de P <sub>2</sub> O <sub>5</sub>		Consumo de K <sub>2</sub> O	
		Miles Tm.	Kg/Ha	Miles Tm.	Kg/Ha	Miles Tm.	Kg/Ha
1970	16.978	615	36,2	399	23,5	211	12,4
1975	17.156	749	43,7	488	28,4	263	15,3
1980	17.057	985	7,7	473	27,8	295	17,2
1985	17.300	942	4,5	463	26,8	304	17,6
1986	17.352	890	1,3	426	24,6	286	16,5
1987	17.509	901	0,6	412	23,1	316	17,7
1988	17.492	976	55,0	463	26,5	358	20,5
1989	17.420	1.125	64,6	545	31,3	380	21,8
1990	17.335	1.088	62,7	575	33,1	380	21,9
1991	17.364	1.066	61,4	555	32,0	390	22,5
1992	17.231	980	56,9	486	28,2	356	20,6
1993	16.722	810	48,5	414	24,7	351	21,0
1994	16.526	991	59,2	525	31,4	421	25,1
1995	16.582	914	54,5	510	30,4	415	24,8
1996	16.671	1.153	69,2	560	33,6	451	27,1

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

mentado un 100%, sigue siendo relativamente bajo en el final de la década de los años ochenta, ya que sólo representa un 4,5% del global español. Estos productos son muy consumidos en la Comunidad de Madrid, con un 74%, seguida a gran distancia, por Castilla-León con el 6,5%, y Cataluña que gasta el 5%. El uso de molusquicidas también es poco frecuente en Andalucía, siendo la Comunidad de Valencia la que mayor cuota de consumo presenta. Los insecticidas son, dentro de estos productos, los más consumidos en la región con un 25,9%, seguidos de los herbicidas con un 25,2% y fungicidas con un 19,5%. Las condiciones climáticas propias explican, en alguna medida, tal estructura de gasto, que resulta sensiblemente diferente a la de otras Comunidades Autónomas<sup>45</sup>.

En relación a los cultivos, son los de cereales y leguminosas en secano los que absorben el mayor porcentaje del gasto en plaguicidas con un 33,8%, seguidos del arroz, maíz y cultivos industriales en regadío, que se llevan el 19,9%, y de los hortícolas con un 18,8%. El olivar, por su extensión, es también uno de los cultivos que genera mayor consumo de fitosanitarios, quedándose el 12,5% del total regional. En cualquier caso, la agricultura andaluza es la que gasta más dinero en plaguicidas entre todas las regiones españolas. De los 39.000 millones de pesetas que se gastan en conjunto, 11.000 corresponden a los agricultores andaluces. El gasto medio por hectárea se sitúa alrededor de las 2.700 pesetas, mientras que a nivel estatal se queda en 1.900 pesetas<sup>46</sup>. En relación a otros países, el gasto en plaguicidas por hectárea cultivada, es inferior en nuestra región, ya que, expresado en dólares, alcanza la cifra de 25,8 dólares por hectárea, mientras que otros países europeos registran cuantías superiores. Así, Alemania llega a los 91,6 \$/ha, Francia alcanza los 88,5 \$/ha, Reino Unido 82,4 \$/ha e Italia 60,5 \$/ha.

En cuanto a la distribución del gasto que se hace de fitosanitarios, entre las distintas provincias andaluzas, se observan datos muy irregulares, según el informe realizado por el Servicio Andaluz de Salud, con pautas menos localizadas que las de los fertilizantes. Así, los puntos de expedición o venta no son un fiel reflejo de áreas de tratamientos diferenciados. En cualquier caso, las zonas de regadío y las costas litorales con cultivos forzados, son las que más aplicaciones realizan. Los

---

<sup>45</sup> Así, desde 1992 se observa una cierta tendencia a la reducción del gasto de las explotaciones agrarias en productos fitosanitarios y fertilizantes, en lo que ha influido en gran manera la sequía que padeció la Comunidad Autónoma de Andalucía esos años, según datos de la CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Plan de Modernización de la Agricultura Andaluza. 2000-2006*. Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Jaén. 2000.

<sup>46</sup> Datos correspondientes al final de la década de los ochenta del siglo XX y primeros años noventa; justo antes de la puesta en marcha del Programa de Medidas Agroambientales; extraídos de los Informes sobre Medio Ambiente de Andalucía, elaborados desde el año 1987, por iniciativa de la Agencia de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, a través de su Dirección General de Planificación, y a partir de 1994 por la Consejería de Medio Ambiente, realizándolos la Dirección General de Planificación y Participación.

datos sobre estos consumos nos dan, también, una orientación de la localización de las plagas más frecuentes y de los tratamientos llevados a cabo por las Administraciones Públicas para prevenirlas o combatirlas<sup>47</sup>.

El tipo de anomalías observadas se podría corregir con la mejora de la coordinación entre las Administraciones Públicas competentes, una más completa y correcta información a los distribuidores y agricultores, profundizando en la realización de inspecciones y en la imposición de sanciones y medidas correctoras.

– En cuanto a los incidentes más frecuentes que se producen en el uso de estas mercancías, normalmente se ocasionan por un manejo inadecuado, así como por la fabricación y comercialización de plaguicidas no registrados. También hay que tomar en consideración los riesgos de incendio, por los deficientes almacenajes reseñados. En cuanto a las consecuencias de estos incidentes las más importantes, que se han detectado, han sido el daño a la salud de las personas, como por ejemplo intoxicación, la muerte de animales y peces de río, la contaminación de pozos de agua potable y daños en la flora y vegetación. Asimismo,

---

<sup>47</sup> De cualquier manera, lo que se puede afirmar es que se desconocen con exactitud los efectos a largo plazo que pueden originar las aplicaciones de estos productos, no sólo sobre el Medio Ambiente, sino también sobre la salud de las personas. Por ello, es singularmente interesante el informe del Servicio Andaluz de Salud de la Junta de Andalucía acerca de la situación higiénico-sanitaria de los establecimientos y servicios de plaguicidas, que recoge los resultados de las inspecciones llevadas a cabo en la Comunidad Autónoma, en el seguimiento de la normativa legal, sobre la manipulación y almacenamiento de estas mercancías, y por la establecida, en particular, por la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Montes sobre el Registro Oficial de Establecimientos y Servicios Plaguicidas. Estas inspecciones se ajustan a un protocolo, y a un esquema provincial normalizado, resumiéndose las conclusiones de su estudio en las siguientes:

- Un 29% de los municipios andaluces tienen establecimientos de venta y/o almacén de plaguicidas.
- Existe un porcentaje, bastante elevado, del 25,4% de ellos que no están inscritos en el Registro Oficial. La distribución provincial de estas expendedorías ilegales no es regular, estando la mayor parte ubicadas en Jaén, y la menor en Cádiz.
- El 23% de los inspeccionados venden plaguicidas sin autorización, siendo Córdoba donde más se da esta situación.
- De los establecimientos que comercializan plaguicidas tóxicos y muy tóxicos, un 31% no dispone de Libro Oficial de Movimientos de esos productos. Un tercio de ellos argumenta no conocer su existencia. Granada es la provincia donde más se produce este hecho. Un 13,5% presentan el Libro mal cumplimentado.
- En otro 13,5% de los casos el volumen real de ventas supera al registrado.
- Entre las anomalías detectadas se destaca la venta a granel, o bien sin etiquetar o con etiquetado no reglamentario.
- Existen establecimientos mixtos, que venden plaguicidas junto con piensos o alimentos, y que incluso los almacenan conjuntamente, habiéndose observado productos tóxicos y no tóxicos entre ellos.
- En el almacenaje se han detectado diversos incumplimientos. Entre ellos, existencias de material combustible, temperaturas extremas no adecuadas, ventilación deficiente, exposición a inundaciones, proximidad de cursos de agua o emplazamiento en viviendas o locales habitados.
- Se ha localizado un 7,4% de almacenes sin equipos de detección y protección personal adecuados.
- Otras circunstancias observadas han sido falta de señalización exterior de peligro o precaución, no separación de los plaguicidas inflamables, almacenaje en el suelo y presencia de envases rotos o con derrames.
- Los establecimientos suelen estar al cargo de una sola persona, que en un 10% de los casos no está suficientemente preparada a juicio de los inspectores sanitarios.

hay que tener en cuenta que el uso de plaguicidas en cultivos bajo plástico los hace más peligrosos<sup>48</sup>.

Por lo que respecta a los síntomas, los más frecuentes son los digestivos, neurológicos, cutáneos y oculares, siendo la vía de entrada más habitual, la piel, seguida de la inhalación y cutánea a la vez. El número de intoxicaciones detectadas revela la gravedad del problema, aunque son sólo una muestra de la realidad. Proyectos de la índole del que se ha efectuado la referencia son muy importantes por prestar atención a la vigilancia de la salud pública, así como por su carácter experimental, que proporcionan información para otros semejantes. Al mismo tiempo sirven para la mentalización de los profesionales, autoridades y Administraciones Públicas, que deben ayudar a la concienciación de los agricultores y de las empresas comercializadoras.

#### 1.4. Las ventajas del Programa Agroambiental para el Medio Ambiente.

Entre las múltiples que se pueden señalar, la ventaja de mayor trascendencia, en esta ocasión, con respecto a anteriores intentos de reformar la Política Agraria Común, es que se tiene en cuenta el factor medioambiental. Es muy importante reconocer el avance que esto representa sobre anteriores legislaciones comunitarias que buscaban parecidas finalidades. En esta oportunidad se ponen en conexión con otra serie de beneficios (reducción de excedentes, redimensionamiento de las producciones, mejora de la calidad, diversificación de los incentivos, etc.), las preocupaciones medioambientales, de forma que la reforma sirva a la mejora del Medio Ambiente en la Unión Europea y para mentalizar a un colectivo tan importante para su cuidado como son los agricultores, que directamente inciden, con sus actividades, en la mejora o degradación de los espacios naturales y en la conservación o despilfarro de los recursos de la naturaleza. Por ejemplo, el agua, que puede ser derrochada en tareas agrícolas, sin ser imprescindible este uso abusivo para obtener similares rendimientos, como se ha probado en los estudios realizados en Japón<sup>49</sup>,

<sup>48</sup> En un estudio realizado por el Servicio Andaluz de Salud en el poniente de Almería, mediante declaraciones voluntarias de los afectados de la zona, se observa lo siguiente:

- La mayoría de los intoxicados son agricultores por cuenta propia, siendo más frecuentes los casos de menores de 35 años, a los que probablemente se les reserva esta práctica agrícola, y en el 99% de los casos, varones.
- La época del año en la que se contabilizan más casos, es la estival, entre agosto y octubre, en función del calendario de tratamientos y de la temperatura ambiental.
- Casi la mitad de los intoxicados se debe a mezclas de plaguicidas, que potencian la peligrosidad de los efectos. Los tipos que presentan mayores riesgos son los carbonatos y organofosforados, seguidos de piretroides y organoclorados. La sustancia activa metomilo es causante del 70% de los casos.

<sup>49</sup> Para profundizar en el estudio del aprovechamiento y la explotación de los recursos comunes de los distintos asentamientos poblacionales se puede consultar la obra de OSTROM, Elinor: *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Actions. Political Economy of Institutions and Decisions*. Cambridge University Press. 1994. 1990 First Publication. En este trabajo, la autora ofrece una amplia panorámica de



o aprovecharse adecuadamente mediante el establecimiento de puntos de agua que eviten la pérdida en traslados innecesarios, como las medidas propuestas por el Programa Agroambiental, que subvenciona las prácticas agrarias respetuosas con los recursos naturales.

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

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

El Reglamento 2.078/1992<sup>50</sup>, reconoce expresamente este cambio de orientación al incluir entre las finalidades de este régimen comunitario de ayudas, en la segunda parte del artículo 1, la salvaguarda de los terrenos agrarios dejados de explotar, al disponer en su letra d):

“Promover la conservación de tierras agrícolas y forestales abandonadas allí donde su mantenimiento sea necesario, por motivos ecológicos o debido

---

diferentes situaciones en torno al tema de los recursos comunes, tomando ejemplos muy variados y repartidos geográficamente.

<sup>50</sup> D.O.C.E. de 30 de julio de 1992, núm. 215, de la serie L.

a peligros naturales o de incendio, para prevenir los riesgos derivados del despoblamiento de las regiones agrarias”.

Además, se influía negativamente en la mentalidad de las personas, pues se hacía ver que la actividad productiva era desincentivada, agravando, no sólo las situaciones de paro ya existentes, sino provocando una falta de interés en los agricultores por recuperar tierras que ya estuvieran en desuso, y propiciando las actividades picarescas para conseguir un mayor número de subvenciones, al utilizar tierras que realmente no tenían ninguna producción o que eran de un rendimiento muy bajo. Asimismo, las superficies abandonadas constituyen, por sí mismas, un problema, pues se convierten en estercoleros donde se recogen todos los desperdicios de la restante actividad agrícola de la explotación, cuando no en auténticos basureros, si su ubicación está en las cercanías de alguna población. Estos vertederos ilegales han proliferado, en los últimos años de la década de los ochenta y primeros años de los noventa, en la Comunidad Autónoma de Andalucía, como consecuencia del abandono de tierras de labor sin incentivar su uso para otras finalidades. Las Administraciones Públicas, tanto locales como autonómicas, se han visto impotentes para detener su progresión.

Por supuesto, una gran ventaja que representa el Programa Agroambiental sobre otros similares de subvenciones que habían funcionado anteriormente en el ámbito de la Comunidad Europea para regular el excedente de productos agrícolas, es el hecho de que se está incentivando la utilización alternativa de las tierras con los beneficios para el suelo y de tipo medioambiental que ello conlleva. La reconducción de la actividad agraria hacia unos métodos que son beneficiosos para el Medio Ambiente cumple una función esencial para el conjunto de la sociedad que necesita del mantenimiento de una fuente de recursos naturales bien conservados para permitir la supervivencia de las generaciones futuras. Aparte del, ya por sí mismo importante, daño ecológico, el abandono de los cultivos produce el desarraigo de las poblaciones que no encuentran las actividades tradicionales que venían realizando.

Finalmente, la reconversión de los cultivos agrícolas hacia las prácticas respetuosas con el entorno, no sólo beneficia directamente al Medio Ambiente, sino que proporciona la ventaja adicional de evitar su deterioro progresivo con un uso inadecuado de estas tierras. Ya que las superficies abandonadas, al seguir siendo utilizadas para las actividades agrícolas no podrán convertirse en vertederos ilegales, ni en terrenos que fueran presa fácil de la erosión. Estos beneficios indirectos también contribuirán a la mejora del Medio Ambiente. Por supuesto, la compensación de rentas es mucho más efectiva que en el régimen anterior porque mantiene ocupados a los agricultores, y porque las ayudas se extienden durante

un máximo de veinte años, período suficiente para que la mayor parte de las conversiones alcancen su plenitud productiva. Además, se evitan e, incluso se incrementan, por la especialidad de las nuevas prácticas, la colaboración de empresas y personal que pueden compensar la pérdida de renta indirecta, que se provoca en las comarcas afectadas, por el abandono improductivo de tierras.



Fotografía 1. Monte de jaras y matorral. Aroche.

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

## 2. DESARROLLO DEL PROGRAMA DE MEDIDAS AGROAMBIENTALES EN ESPAÑA

### 2.1. Introducción.

El uso de las tierras en España delata claramente su vocación agraria, más de la mitad de la extensión territorial española está dedicada a la agricultura, en torno al 55%, representando la superficie forestal más del 25%<sup>51</sup> y el resto de ocupaciones del país, como ciudades, polígonos industriales, láminas de agua, etcétera, se conforman con el porcentaje sobrante. Además, de esa cuarta parte holgada que cubren los terrenos boscosos, una gran proporción se comparte con aprovechamientos ganaderos de distinto tipo, con lo que las actividades agrícolas y ganaderas absorben, con claridad, la mayor cantidad de utilización de suelo en nuestra nación<sup>52</sup>.

<sup>51</sup> Sin embargo, según el II Inventario Forestal Nacional (1986-1995), realizado por la Dirección General de Conservación de la Naturaleza del Ministerio de Medio Ambiente, que fue presentado en 1997, la superficie forestal alcanza los 25.985.000 hectáreas, del total de superficie del Estado español que es de 50.464.500 ha. Esta aparente contradicción se aclara si tenemos en cuenta que del dato de bosque casi la mitad, en concreto, 12.079.400 hectáreas corresponde a superficie clasificada, por su régimen de propiedad, o su inclusión en el catálogo de montes de utilidad pública, como forestal pero, en realidad, desarbolada.

<sup>52</sup> DISTRIBUCIÓN GENERAL DE LA TIERRA: SUPERFICIES 1996.

<u>Aprovechamientos</u>	<u>Miles de hectáreas</u>
TIERRAS DE CULTIVO	18.652,3
Cultivos herbáceos	10.590,2
Barbechos y otros	3.368,6
Cultivos leñosos	4.693,5
PRADOS Y PASTOS	6.966,7
Prados naturales	1.388,1
Pastizales	5.578,6
TERRENOS FORESTALES	16.413,0
Monte abierto	7.530,3
Monte leñoso	8.882,7
OTRAS SUPERFICIES	8.455,7
Erial a pastos	4.028,2
Pastizal	384,9
Terreno improductivo	1.402,1
Superficie no agraria	2.057,8
Ríos y lagos	582,7
<b>TOTAL</b>	<b>50.487,7</b>

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

No obstante, esta posición destacada del sector primario, la agricultura española no ha llegado a las cotas de intensidad que se observan en otros países de la Comunidad, como los Países Bajos y Dinamarca<sup>53</sup>. Las circunstancias de la amplitud del territorio español sumado a la baja densidad por habitante (aproximadamente 70 Hb./km<sup>2</sup>), dan como resultado que no haya graves problemas de ordenación del suelo, ni una competencia excesiva por los usos agrícolas o no agrícolas del mismo, salvo, como ya ha quedado reseñado, en algunas zonas litorales. Lo que se produce, debido a la tendencia creciente de la población a concentrarse en ciertas aglomeraciones urbanas, es un desequilibrio, entre las zonas metropolitanas de las grandes ciudades y las costas, con las áreas de montaña y rurales, en general. Tanto la excesiva concentración como el despoblamiento de enormes superficies rurales son causa de un deterioro del Medio Ambiente, aunque, como es lógico, por motivos bien diferentes.

Al lado de este desequilibrio en los asentamientos de la población, se observa una gran diversidad faunística y de flora, que la convierte en una de las naciones más ricas de Europa. La pervivencia de sistemas tradicionales junto a la modernización reciente de otros, permite también una amplia diversidad en la explotación de los recursos naturales. Asimismo, la historia de España condiciona su riqueza biológica, al haber importado de allende los mares muchas especies que hoy se han adaptado perfectamente al ambiente mediterráneo. A todo esto se suma su orografía de formas múltiples, todo lo cual favorece el mantenimiento de la rica biodiversidad a la que ya hemos hecho alusión.

“La cultura rural Ibérica, ancestral y muy rica, es gestora de formas inteligentes de utilización de sistemas montaraces –muy bien conservados en la actualidad– y promotora de sistemas agropecuarios de explotación óptima, sólo maximizada en determinadas condiciones ambientales. Así, la diversidad biológica que mantiene la península Ibérica en comparación con otros muchos paisajes del mundo es muy alta, y afecta tanto a sus componentes biológicos, silvestres y agrarios, como a la tipología del espacio territorial”<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> Es suficientemente indicativo de esta afirmación que el consumo de fertilizantes nitrogenados por hectárea cultivada en España no llega a la mitad que en Dinamarca, y apenas alcanza la cuarta parte de los Países Bajos, según la FA.O.: *El estado mundial de la Agricultura y la Alimentación*, 1998. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN. Roma. 1998.

<sup>54</sup> AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL y CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Diversidad biológica y cultura rural en la gestión ambiental del desarrollo*. Edición coordinada por DÍAZ PINEDA, F.; MIGUEL, J. M. de, y CASADO, M. A. MultiMedia Ambiental, S. L. y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1998. Pág. 15.

No cabe duda que el largo período de reconquista constituyó una de las bases de las actuales diferencias en la sociedad rural y en la agricultura española, las explotaciones minifundistas en el Norte y los grandes propietarios con mucha mano de obra asalariada en el Sur. En el período comprendido entre los siglos XV y finales del XVII se originaron espacios forestales de alta acumulación de biomasa y baja productividad; sistemas mixtos silvopastorales, creados a partir de bosques originales aclarados, escogidos por su fruto y su comportamiento fisiológico, y pastos aprovechados en concordancia con el carácter anual o perenne de las plantas y la disponibilidad de agua en el suelo; amplios campos con cultivos de cereal y leguminosas de secano; y, finalmente, sistemas de regadío basados en una tecnología compleja y enriquecida por varias culturas, y sobre todo por la árabe andalusí.

Durante el siglo XVIII cabe destacar la colonización de Sierra Morena y Andalucía, en el reinado de Carlos III, como un avance para la agricultura española, y la andaluza en particular, con el genio esforzado de don Pablo de OLAVIDE<sup>55</sup>, como principal artífice. Los intentos desamortizadores que tuvieron lugar a continuación no tuvieron éxito, sirviendo para enriquecer a unos pocos<sup>56</sup>, y ampliar las tierras y los privilegios de los grandes latifundistas del Sur. La deficiente aplicación de la reforma agraria diseñada en la etapa de la segunda república, ya en el siglo XX, tampoco tuvo logros significativos. Los primeros atisbos de modernización se vislumbran, en la segunda mitad de ese siglo, con los proyectos de concentración parcelaria en el norte peninsular, que tuvieron efectos muy limitados; y con la transformación de grandes zonas regables en las áreas latifundistas, que no tuvieron en cuenta los deterioros medioambientales que podían provocar. No obstante, el cambio de la estructura social agraria española fue reducido.

El verdadero proceso de modernización da comienzo en la década de los años sesenta, estimulado por factores externos a la agricultura, muy conectados a la industrialización que experimenta el país. La expansión de los sectores industriales y de servicios provocó el éxodo masivo de la población rural hacia las zonas industriales, grandes ciudades, y el extranjero, países de la actual Unión Europea, y Suiza, principalmente. “En 1960, el número de obreros agrícolas ascendía a 1.977.930 personas, casi el 40% de la población activa rural. En el censo de población de 1970, la cifra había caído a 982.000, el 35,9%; y desde entonces, los

---

<sup>55</sup> A este respecto es posible examinar las publicaciones de CAPEL MARGARITO, M.: *D. Pablo de Olavide, un criollo en el equipo reformista de Carlos III*. Colección Semilla y Flor. Granada. 1999. Así como la de DEFOURNEAUX, M.: *Pablo de Olavide, el afrancesado*. Padilla Libros. Sevilla. 1990.

<sup>56</sup> Para profundizar más en este período se puede consultar la obra de LARREA EREÑO, S.: *Agricultura, horizonte 2005*. Ediciones Mundi-Prensa. Bilbao. 1998.

efectivos de obreros agrícolas siguieron cayendo rápidamente hasta situarse en unos 300.000 en 1989<sup>57</sup>.

De esta manera la agricultura empezó a destinar gran parte de su producción a satisfacer el creciente mercado urbano, integrándose en el complejo agroindustrial, mediante el fomento de la producción de maquinaria agrícola y de los productos fitosanitarios y semillas<sup>58</sup>. En todo caso, este proceso de modernización no fue la consecuencia de reformas estructurales definidas con dicho objetivo, a semejanza de lo acontecido en otros países europeos, sino fruto de la coyuntura socioeconómica general, lo cual produjo efectos muy diferentes, dependiendo de las distintas comarcas agrícolas. Así, las zonas más dinámicas del litoral o de los valles interiores, introdujeron sistemas intensivos; mientras los secanos interiores, la ganadería extensiva o los olivares andaluces, así como por supuesto, las zonas más desfavorecidas de montaña conservaron los sistemas tradicionales. Aunque en estos sistemas aparece también un riesgo medioambiental, como es el abandono de la actividad agraria que se traduce, entre otras cosas, en peligro de incendios forestales.

Estas diferencias en las estructuras agrarias conllevan aparejadas también distintas percepciones de la situación medioambiental en relación con la agricultura. La problemática de las explotaciones intensivas del litoral, fundamentalmente de cultivos hortícolas orientados al mercado, no puede compararse con la de los sistemas extensivos escasamente integrados en el complejo agroalimentario. No quiere decirse que estos no tengan repercusiones medioambientales, pero el lado negativo de éstas se ofrece en forma de erosión y de contaminación edáfica, fundamentalmente; o incluso, por lo arcaico de las estructuras agrarias, al no permitir una eficiente gestión de un recurso tan valioso como el agua. Además, tenemos el ejemplo de la dehesa como sistema extensivo agrosilvopascícola, en perfecta armonía con el medio físico.

“La existencia de una amplia variedad de sistemas de producción agraria, cada uno de ellos con una especial relación con el medio ambiente, variedad que condiciona, en cierta medida, las diferentes visiones que de los problemas agroambientales tienen los agricultores y, en el ámbito político, las distintas administraciones regionales. Podemos encontrar en España zonas o regiones donde las explotaciones intensivas han provocado efectos

---

<sup>57</sup> TAMAMES, R. y RUEDA, A.: *Estructura Económica de España*. Banco Urquijo y Alianza Editorial. Madrid. 2000. Pág. 113.

<sup>58</sup> Para estudiar este proceso con mayor amplitud se puede ver ETXEZARRETA, M. y VILADOMIU, L.: “The restructuring of Spanish agriculture and Spain’ accession to the EEC”. En *The International Farm Crisis*. Edición coordinada por GOODMAN, D. y REDCLIFT, M. Macmillan. Londres. 1989.



negativos sobre el medio ambiente de la misma naturaleza que los que existen en países centroeuropeos, como Bélgica, Holanda o Dinamarca, aunque aún no han alcanzado niveles tan serios. [...] (Y) sistemas extensivos cerealistas donde la relación entre agricultura y medio ambiente muestra su lado negativo de una manera distinta, como es a través de la contaminación y degradación de los suelos. Este problema lo podemos encontrar en la meseta castellana o en el valle del Guadalquivir”<sup>59</sup>.

## 2.2. Objetivos del Programa de Medidas Agroambientales.

El inicio de la aplicación de las Medidas Agroambientales en España, así como en el resto de los Estados miembros, parte de la promulgación del Reglamento C.E.E. 2.078/1992, del Consejo de 30 de junio, sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural<sup>60</sup>. El artículo 1 fija los objetivos de este régimen de ayudas al disponer:

“Se crea un régimen comunitario de ayudas cofinanciadas por la Sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) con el fin de:

- acompañar los cambios previstos en el contexto de las organizaciones comunes de mercado,
- contribuir a la realización de los objetivos de las políticas comunitarias en materia de agricultura y medio ambiente,
- contribuir a garantizar a los agricultores una renta adecuada”<sup>61</sup>.

<sup>59</sup> GARRIDO FERNÁNDEZ, F. E.: *Op. Cit.* Pág. 127.

<sup>60</sup> D.O.C.E. de 30 de julio de 1992, núm. 215, de la serie L.

<sup>61</sup> Ese mismo artículo continúa señalando cuál es el destino de las ayudas que se ponen en marcha:

- a) Fomentar la utilización de prácticas de producción agraria que disminuyan los efectos contaminantes de la agricultura, lo que, mediante una reducción de la producción, ha de contribuir asimismo a un mejor equilibrio de los mercados;
- b) fomentar una extensificación beneficiosa para el medio ambiente de las producciones vegetales y de la ganadería bovina y ovina, incluida la transformación de las tierras de cultivos herbáceos en pastizales extensivos;
- c) fomentar una explotación de las tierras agrícolas compatible con la protección y la mejora del medio ambiente, del espacio natural, del paisaje, de los recursos naturales de los suelos y de la diversidad genética;
- d) promover la conservación de tierras agrícolas y forestales abandonadas allí donde su mantenimiento sea necesario, por motivos ecológicos o debido a peligros naturales o de incendio, para prevenir los riesgos derivados del desdoblamiento de las regiones agrarias;
- e) fomentar la retirada de la producción de las tierras de labor a largo plazo, con fines relacionados con el medio ambiente;
- f) fomentar la gestión de las tierras con vistas al acceso del público y al esparcimiento;



El Programa de Medidas Agroambientales para el Estado español deriva de la propuesta que el Gobierno de España presenta a la Comisión Europea en comunicación efectuada el 26 de julio de 1993, de conformidad con las disposiciones del artículo 7, apartado 1, del Reglamento C.E.E. 2.078/1992<sup>62</sup>. Después de un primer examen por parte de la Comisión, se acordó, de común acuerdo con el Estado miembro, que éste procedería a una sistematización de las medidas previstas, de modo que se pudiera organizar un dispositivo armonizado para la aplicación del citado Reglamento. A este respecto el gobierno español siguió trabajando, de manera que se comunicaron nuevas informaciones en este sentido con fechas 4 de marzo, 11 de abril, 17 y 25 de mayo, 2 de junio, 11 de julio, 12 de septiembre y 19 de octubre de 1994.

Finalmente, el 16 de noviembre de 1994 comunicó una versión consolidada del dispositivo de aplicación. Este dispositivo se basa en:

- Un Programa de medidas generales aplicables en todo el territorio español, excepto el País Vasco.
- Un Programa de medidas específicas aplicables en zonas seleccionadas.
- Un Programa específico para el País Vasco.

Según el anexo de la Decisión de la Comisión de 19 de enero de 1995<sup>63</sup>, por la que se aprueba el dispositivo de aplicación del régimen de ayuda a los métodos de producción agraria compatibles con la protección del Medio Ambiente, así como con el mantenimiento del espacio natural en España, de conformidad con el Reglamento C.E.E. 2.078/1992. Las medidas que son objeto de la Decisión consisten en:

- 1) Programa de medidas generales aplicables a todo el territorio del estado, excepto el País Vasco.
  - Extensificación de los cultivos de cereales.
  - Cría de animales de razas locales en peligro de desaparición.
  - Introducción o mantenimiento de los métodos de la agricultura ecológica.
  - Formación.

---

g) sensibilizar y formar a los agricultores en materia de producción agraria compatible con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural”.

<sup>62</sup> D.O.C.E. de 30 de julio de 1992, núm. 215, de la serie L.

<sup>63</sup> Decisión de la Comisión C(95) 18, adoptada en Bruselas, el 19 de enero de 1995.

2) Programa de medidas específicas aplicables en zonas seleccionadas.

- Control integrado de tratamientos fitopatológicos.
- Transformación de cultivos herbáceos.
- Disminución de la cabaña bovina y ovina por unidad de superficie forrajera.
- Protección de la flora y la fauna en los sistemas de cultivos extensivos.
- Protección de la flora y la fauna en humedales.
- Mantenimiento del paisaje y prevención de incendios.
- Lucha contra la erosión.
- Acciones medioambientales en las Islas Canarias.
- Ahorro de agua de riego en las zonas de humedad.
- Mantenimiento de tierras abandonadas.
- Retirada de la producción de tierras de cultivo.
- Gestión de tierras para el acceso público y el esparcimiento.
- Proyectos de demostración.

Por lo que respecta a la traslación del Reglamento comunitario a la legislación española, es necesario destacar lo parco, en cuanto a la expresión de los objetivos, del Real Decreto 51/1995, de 20 de enero, por el que se establece un régimen de medidas horizontales para fomentar métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección y conservación del espacio natural<sup>64</sup>. Únicamente en la exposición de motivos se hace referencia a los objetivos de las ayudas al recoger de forma literal: “y alcanzar, entre otros, los siguientes objetivos: en primer lugar, realizar los cambios previstos en el contexto de las organizaciones comunes de mercado y aprovechar la disminución de producción para mejorar las condiciones medioambientales. Por otro lado, se pretende contribuir a la realización de los objetivos de las políticas comunitarias en materia de agricultura y medio ambiente”.

Por su parte, el Real Decreto 632/1995, de 21 de abril, por el que se establece un Régimen de Medidas a aplicar en las zonas de influencia de los Parques Nacionales y de otras zonas sensibles de especial protección, para fomentar el empleo de métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural<sup>65</sup>, igualmente sólo hace mención de sus objetivos en el preámbulo de la parte dispositiva. Comienza señalando: “en primer lugar, realizar los cambios previstos en el contexto de las

<sup>64</sup> Boletín Oficial del Estado núm. 33, de 8 de febrero de 1995.

<sup>65</sup> BOE núm. 112, de 11 de mayo de 1995.

organizaciones comunes de mercado, aprovechando la disminución de producciones para mejorar las condiciones medioambientales”. Y continúa: “por otro lado, se pretende regular en las zonas de influencia de los Parques Nacionales y de otras zonas sensibles la utilización de factores productivos, como agua, abonos químicos y productos fitosanitarios, y determinadas prácticas culturales, con el fin de compatibilizar la producción agropecuaria con la conservación del medio natural”. Para finalizar: “y, asimismo, compensar a los agricultores por las pérdidas de renta que les supone utilizar en su explotación medidas que contribuyan a la mejora del medio ambiente”.

Finalmente, hacemos referencia al Real Decreto 928/1995, de 9 de junio, por el que se establece un Régimen de fomento del uso en determinados humedales de métodos de producción agraria compatibles con la protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural y de las aves silvestres<sup>66</sup>, que repite los objetivos inicial y final del anterior, modificando el intermedio, que responde a su propia naturaleza, al decir: “Por otro lado, se pretende promover y contribuir a una mejor conservación de los humedales españoles incluidos en la Lista de Humedales de Importancia Internacional, especialmente como hábitats de aves acuáticas (Convención de Ramsar) y en las zonas de especial protección para las aves (ZEPAs), a que se refiere el artículo 4 de la Directiva 79/406/CEE, del Consejo de 2 de abril<sup>(67)</sup>, relativa a la conservación de aves silvestres, transpuesta al ordenamiento jurídico interno mediante la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales Protegidos y de la Flora y Fauna Silvestres<sup>(68)</sup>, y el artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE, del Consejo de 21 de mayo, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres<sup>(69)</sup>, en atención a su especial fragilidad y valor desde el punto de vista medioambiental.

Esto debe conseguirse a través de la regulación del uso de determinados factores, como pueden ser el agua, los abonos y los productos fitosanitarios, y de prácticas culturales específicas, con el fin de compatibilizar la producción agropecuaria con la conservación del medio natural”.

Como se puede observar la referencia a los objetivos del programa de actuaciones es muy sucinta, puesto que en la parte dispositiva de los Reales Decretos no

---

<sup>66</sup> BOE núm. 170, de 18 de julio de 1995.

<sup>67</sup> D.O.C.E. de 25 de abril de 1979, núm. 103, de la serie L.

<sup>68</sup> BOE núm. 74, de 28 de marzo de 1989.

<sup>69</sup> D.O.C.E. de 8 de marzo de 1996, núm. 59, de la serie L.

se vuelven a mencionar, limitándose a enunciar los comportamientos que deben seguir los beneficiarios para tener derecho a las ayudas, en el caso de las medidas horizontales. En cuanto a lo mencionado en la exposición de motivos se destaca la reestructuración de los mercados, con la finalidad clara de reducir los excedentes de productos agrícolas, y la mejora del Medio Ambiente; de forma que se introduce en las funciones del agricultor su conservación, como una manera de justificar el trasvase de rentas desde el resto de la sociedad, para cofinanciar esta labor de interés general.

El inciso final del Real Decreto 51/1995, es una declaración de carácter general, sin concreciones, sobre la colaboración en los objetivos agrícolas y de Medio Ambiente del resto de la Comunidad. Esto indica nítidamente que en España la aplicación del Programa Agroambiental se hace de una forma totalmente inducida, al menos en su reflejo normativo, por las instancias comunitarias. Otra prueba de lo comentado es que no existía en España un programa de este tipo en ejecución, a diferencia de lo que ocurría en otros Estados miembros, como Gran Bretaña o los Países Bajos. España, igual que Irlanda o Portugal, no tenía experiencias previas en la ejecución de esta clase de medidas. Por tanto, se puede decir que la formulación a nivel estatal del Programa responde a una lógica de funcionamiento conectada a la Política Agraria Comunitaria, como uno más de sus desarrollos, dependiente de los dictados de la Comunidad y sin que la iniciativa nacional tenga relevancia reseñable.

Lo que sí queda patente es el deseo de la Unión Europea de disminuir el efecto negativo en los ingresos de los agricultores con la reforma de la P.A.C. Puesto que los cambios, en los cultivos que tenían organizaciones comunes de mercado, producirían una considerable disminución en las entradas dinerarias de las explotaciones agrarias españolas, se trata de establecer mecanismos de compensación. Por otra parte, la Administración comunitaria piensa también en el Medio Ambiente y en los degradados recursos naturales que las sociedades industriales de nuestros días contribuyen a esquilmar. Así, uno de los objetivos enunciados es el de la mejora de los recursos naturales, que sin duda, contribuyen, adecuadamente preservados, a elevar la calidad de vida de todos los seres humanos. Por último, se hace referencia, en el tercer objetivo comunitario, a la necesidad de garantizar a los agricultores una renta adecuada, lo que desde luego es el más importante, de forma inmediata, para los agricultores, que son los primeros y directos beneficiarios del régimen de ayudas que se establece. Se pretende que se vean compensados por la disminución que sus rentas van a experimentar con motivo de la reforma de la agricultura en la Europa comunitaria.

### 2.3. La aplicación del Programa de Medidas Agroambientales.

En enero de 1992, hay inscritos, en el registro de fincas del Consejo Regulador de Agricultura Ecológica, 403 productores, sumando una extensión de 4.775 hectáreas. Es decir, éstas son las cifras de España, antes de la reforma de la Política Agrícola Comunitaria, en la que toma consistencia el Programa de Medidas Agroambientales para favorecer el ejercicio de prácticas agrícolas compatibles con la conservación de la naturaleza y la protección del espacio natural. De la superficie inscrita como cultivada ecológicamente, el 33,67% corresponde a olivos, un 19,58% a pastos y dehesas, el 19,22% a cultivos extensivos, un 18,68% a frutales, un 6,2% a hortalizas, y el 2,65% a viñas.

En cuanto a la Comunidad Autónoma de Andalucía, representa un 24%, a saber, 1.1456 ha de la superficie cultivada en España, siendo un 34% de regadío. Como principal cultivo destaca el olivo con un 52%, seguido de las hortalizas con el 14%. Según el Informe de Medio Ambiente de 1994, elaborado por la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, el conjunto de inversiones de estos precedentes, en los que se produce una aplicación directa de la normativa comunitaria, del Programa de Medidas Agroambientales, ascendió en este año a 9.300 millones de pesetas, en la Comunidad Autónoma. La evolución de la agricultura ecológica, es un buen indicador del desarrollo de estas nuevas formas de agricultura. A fines de 1994, Andalucía cuenta con unas 4.900 hectáreas en fincas inscritas en el Comité Andaluz de Agricultura Ecológica, destacando especialmente los casos de las provincias de Córdoba con 1.935 ha, Málaga que cuenta 1.800 ha, y Jaén con 791. Por cultivos, lo más sobresaliente, con diferencia, es el espacio ocupado por el olivar, que abarca algo más de 1.200 hectáreas y los hortofrutícolas con unas 900 ha. En total, se hallan inscritos unos 265 operadores y 35 industrias agroalimentarias.

España triplica su extensión de agricultura biológica entre los años 1993 y 1995. Sin embargo, en 1996 esto sólo representa un 2% del total de la Unión Europea, en este tipo de cultivos. Los países con mayor superficie son Austria y Alemania. Andalucía, junto con Aragón y Cataluña, es la región con más importancia en agricultura ecológica en España, en tanto que en Galicia, Cantabria y La Rioja, la presencia de este tipo de agricultura es mínima.

A pesar de que el desarrollo del Programa de Medidas Agroambientales comienza en España, realmente, durante 1993, desde la óptica de la Unión Europea su inicio se produce con la Decisión de la Comisión de 19 de enero de 1995, por la que se aprueba el dispositivo de aplicación del régimen de ayudas a los métodos de producción agraria compatibles con la protección del Medio Ambiente, así como al mantenimiento del espacio natural en España, de conformidad con. En reali-

dad, es este Reglamento el que da pie al inicio de las primeras acciones encaminadas a lograr las subvenciones comunitarias en favor de las prácticas respetuosas con el Medio Ambiente.

La norma citada, por la que se establece un régimen comunitario de ayudas a métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural<sup>70</sup> es el primer referente legal, de ámbito europeo, para las Administraciones Públicas españolas en el que poder apoyar el pretendido objetivo de conseguir financiación de la Unión Europea para un proyecto tan ambicioso como el de conseguir la reducción de la producción excedentaria de algunas mercancías de carácter agrícola, obteniendo a la vez beneficios para el deteriorado entorno natural de la Península Ibérica. De hecho, el Gobierno español había comunicado a las autoridades comunitarias, en concreto a la Comisión, el 26 de julio de 1993 el Programa, ya revisado, de ayudas a los métodos de producción agraria compatibles con la protección del Medio Ambiente, en cumplimiento del apartado 1 del artículo 7 del Reglamento 2.078/1992, del Consejo, que prevé:

“Los Estados miembros comunicarán a la Comisión los proyectos de marco reglamentario general contemplados en el apartado 4 del artículo 3, y los programas contemplados en el apartado 1 del artículo 3, y las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas existentes o que tengan intención de adoptar para hacer posible la aplicación del presente Reglamento, antes del 30 de julio de 1993”.

El artículo 3 del Reglamento se dedica a los Programas de ayuda, preceptuando que los Estados miembros deben poner el régimen de ayudas en ejecución a través de Programas plurianuales de zona, de manera que se tengan en cuenta las peculiaridades y condiciones medioambientales de cada área geográfica, destinados a la consecución de los objetivos que se establecen en su artículo primero. Asimismo, el apartado 4 de este artículo da la posibilidad a los Estados miembros de establecer un marco reglamentario general que disponga la aplicación horizontal en la totalidad de su territorio.

Por otra parte, se debe señalar que en el Reglamento citado se expresa el sentir de la Administración Pública comunitaria sobre la situación medioambiental, y se pone de manifiesto que el Medio Ambiente está sometido a la acción de múltiples factores y a presiones muy diversas en el espacio comunitario. Además, se reco-

---

<sup>70</sup> El Reglamento C.E.E. 2.078/1992, de 30 de junio, del Consejo, se publicó en el D.O.C.E. de 30 de julio de 1992, núm. 215, de la serie L.

ge la importancia de la nueva función de los agricultores, al servicio de toda la sociedad, como protectores del Medio Ambiente y de los recursos naturales, y de conservar el espacio natural y el paisaje. Se considera, asimismo, que las prácticas respetuosas con el Medio Ambiente pueden disminuir los riesgos de erosión, las inundaciones y los incendios forestales; además del uso de fertilizantes, productos fitosanitarios, reduciendo así los riesgos de contaminación derivados de la agricultura; y colaborando a la reducción de productos excedentarios.

También se expresan consideraciones del tipo de que en consonancia con la Política Agrícola Común, que había tomado una nueva orientación, era necesario aumentar las prácticas agrarias extensivas, para lo cual se deben conceder unas primas lo suficientemente atractivas a los agricultores, y que como mínimo, permitan compensar las pérdidas de ingresos de aquéllos por la reducción de la producción o el aumento de los costes.

Por tanto, durante el año 1993 se redactaron y presentaron ante la Comisión de la Comunidad Europea los Programas previstos en el Reglamento 2.078/1992, y que se recogen en los Reales Decretos 51, 632 y 928, todos de 1995. Ya hemos visto qué objetivos, de carácter general, pretende lograr la regulación comunitaria, y cómo se trasladan a la estatal en los citados Reales Decretos. Las finalidades que procuran alcanzar estas medidas son:

- a) Fomentar la utilización de prácticas de producción agraria que disminuyan los efectos contaminantes de la agricultura, lo que, mediante una reducción de la producción, ha de contribuir asimismo a un mejor equilibrio de los mercados.
- b) Estimular una extensificación beneficiosa para el Medio Ambiente de las producciones vegetales y de la ganadería bovina y ovina, incluida la transformación de cultivos herbáceos en pastizales extensivos.
- c) Incentivar una explotación de las tierras agrícolas compatible con la protección y la mejora del Medio Ambiente, y la diversidad genética.
- d) Promover la conservación de tierras agrícolas y forestales abandonadas allí donde su mantenimiento sea necesario, por motivos ecológicos o debido a peligros naturales o de incendio, para prevenir los riesgos derivados del despoblamiento de las regiones agrarias.
- e) Apoyar la retirada de la producción de las tierras de labor a largo plazo, con fines relacionados con el Medio Ambiente.
- f) Impulsar la gestión de las tierras con vistas al acceso del público y al esparcimiento.

- g) Sensibilizar y formar a los agricultores en materia de producción agraria compatible con las exigencias de la protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural.

El apartado 1 del artículo 2 establece las actuaciones a las que pueden comprometerse los agricultores para acceder al régimen de ayudas, a saber:

- a) Una sensible reducción en el uso de fertilizantes o productos fitosanitarios o mantener la reducción ya iniciada o introducir o continuar con métodos de agricultura biológica.
- b) Una extensificación de las producciones vegetales incluidas las forrajeras por medios diferentes de los contemplados en la letra a), o el mantenimiento de la producción extensiva ya practicada en el pasado, o una transformación de cultivos herbáceos en pastizales extensivos.
- c) Una reducción de la carga de la cabaña bovina u ovina por unidad de superficie forrajera.
- d) La introducción de 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 la cría de animales de razas locales en peligro de desaparición.
- e) El mantenimiento de las tierras agrícolas o forestales abandonadas.
- f) La retirada de la producción de tierras de labor durante al menos veinte años para utilizarlas con fines relacionadas con el Medio Ambiente, en particular para constituir reservas de biotopos o parques naturales, o para proteger las aguas.
- g) La gestión de tierras para el acceso público y el esparcimiento.

El apartado 2 de este artículo se dedica a incluir en el régimen de ayudas las medidas encaminadas a mejorar la formación de los agricultores en materia de prácticas de producción agraria compatibles con el Medio Ambiente. Como se puede observar, la definición del régimen de ayudas por parte de este artículo 2 concreta escasamente las finalidades que se ponen de manifiesto en el artículo 1, dejando a cada Estado miembro, en función de sus necesidades más apremiantes, el precisar la traducción concreta de cómo conseguir estos resultados. Si lo comparamos con el Programa de Forestación de Tierras Agrarias, articulado a nivel comunitario mediante el Reglamento C.E.E. 2.080/1992, del Consejo de 30 de junio, sobre el



establecimiento de un régimen comunitario de ayudas a las medidas forestales en la agricultura<sup>71</sup>, podemos comprobar que en éste se concretan las acciones que los agricultores deben llevar a cabo para obtener las subvenciones.

En cuanto al artículo 3, explica cómo deben los Estados miembros presentar los programas plurianuales de zona, indicando que de acuerdo con sus propias necesidades y prioridades en Medio Ambiente, reflejarán la diversidad medioambiental y agraria, cubriendo una zona homogénea, desde el punto de vista del espacio natural, y salvo circunstancias específicas, incluirán todas las ayudas del artículo 2, con una duración de cinco años. Aquí se emplea la fórmula imperativa, siendo, por tanto, un mandato de obligado cumplimiento: “los Estados miembros aplicarán, en la totalidad de sus territorios y con arreglo a sus necesidades específicas, el régimen de ayudas establecido en el artículo 2 a través de programas plurianuales de zona conforme a los objetivos contemplados en el artículo 1”.



Fotografía 2. Las Tablas de Daimiel.

En su último apartado, el 4, este artículo señala la posibilidad de presentar un marco reglamentario general que disponga la aplicación horizontal en todo su territorio de una o varias de las ayudas del artículo 2. Es importante resaltar que

---

<sup>71</sup> D.O.C.E. de 30 de julio de 1992, núm. 215, de la serie L.

el Programa marco nacional es voluntario para los Estados miembros, a diferencia de los anteriores, ya que según el tenor literal: “los Estados miembros podrán establecer un marco reglamentario general que disponga la aplicación horizontal en la totalidad de su territorio de una o varias de las ayudas contempladas en el artículo 2”. En el artículo 4 se fija la naturaleza y el importe de las ayudas, determinando la cuantía máxima de las mismas.

En el caso del Estado español se presentó ante las autoridades comunitarias un Programa marco nacional de Medidas Agroambientales, así como un Programa de zonas para la aplicación de este régimen de ayudas. Después de un primer examen por la Comisión, ésta acordó con las autoridades nacionales, que se procedería a una sistematización de las medidas, ya que según el Reglamento 2.078/1992, en su artículo 4, el Programa marco debería complementarse con los programas de zona plurianuales. Es particular el caso de una Comunidad Autónoma, que es el País Vasco, ya que al tener un régimen de financiación especial, se presentó un Programa específico que requirió de una Decisión de la Comisión de la Comunidad Europea independiente.

Hay que tener en cuenta que ya habían sido presentados dos programas de zona regionales anteriormente; uno sobre los acuíferos 23 y 24, para reducir el uso de productos químicos y las extracciones de agua para riego, con el objetivo de regenerar el humedal de las Tablas de Daimiel: Programa regional Mancha Occidental y Campo de Montiel en Castilla-La Mancha. Y otro, sobre protección de aves esteparias, en concreto la avutarda, en las estepas cerealistas castellano-leonesas de Villafáfila y Madrigal: Programa regional Estepas cerealistas de Castilla y León. Ambos se habían elaborado de manera paralela al Reglamento comunitario, y estuvieron cerca de implantarse previamente a la aprobación del régimen de ayudas, por lo que con unas pequeñas modificaciones pudieron ponerse en marcha antes de la promulgación de los Reales Decretos que lo implementan en todo el Estado.

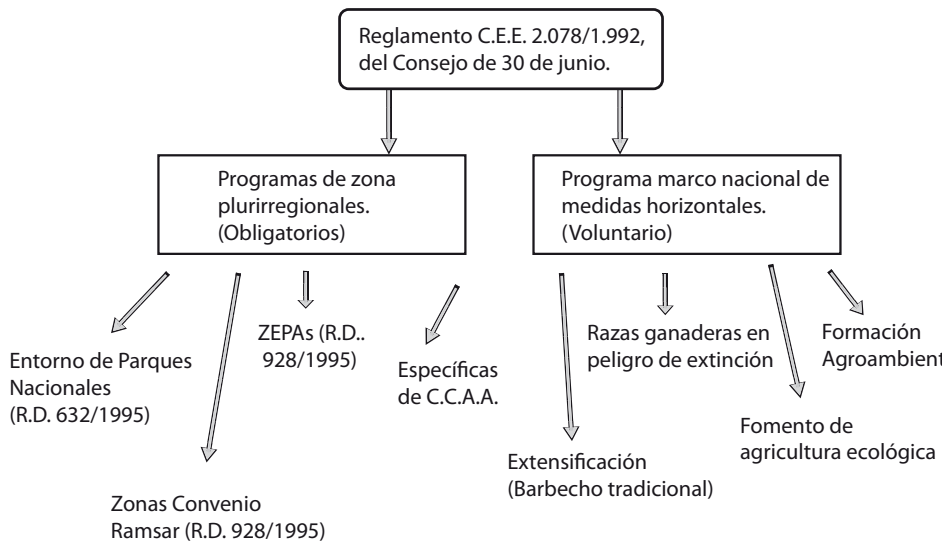
Por Decisión de la Comisión de 29 de marzo de 1993<sup>72</sup> se aprueba el Programa para la regeneración de las Tablas de Daimiel, que se articula mediante la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, de 17 de mayo de 1993<sup>73</sup>; y

<sup>72</sup> Decisión de la Comisión C(93) 686, adoptada en Bruselas, el 29 de marzo de 1993.

<sup>73</sup> La Orden de 17 de mayo de 1993, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, sobre aplicación del Reglamento C.E.E. 2.078/1992, de 30 de junio, del Consejo, con el fin de establecer un régimen de ayudas para fomentar métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de protección del Medio Ambiente y conservación del espacio natural en los regadíos de La Mancha occidental y Campo de Montiel, fue publicada en el Boletín Oficial del Estado núm. 120, de 20 de mayo de 1993. Esta Orden sufre una modificación mediante la de 4 de noviembre de 1993, por la que se pretende complementar la financiación comunitaria con otra netamente estatal en colaboración con la Comunidad Autónoma, de manera que se haga un esfuerzo económico adicional para lograr el objetivo del mantenimiento de las zonas húmedas del Parque Natural de

por Decisión de la Comisión de 16 de septiembre de 1993<sup>74</sup>, el Programa regional Estepas cerealistas de Castilla y León, traspuesta al ordenamiento español a través de la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, de 17 de noviembre de 1993<sup>75</sup>. Ambas decisiones son modificadas por la de 25 de mayo de 1994<sup>76</sup>. Y, finalmente, son sustituidas por la Decisión de la Comisión de 19 de enero de 1995, por la que se aprueba el dispositivo de aplicación del régimen de ayuda a los métodos de producción agraria compatibles con la protección del Medio Ambiente, así como con el mantenimiento del espacio natural en España<sup>77</sup>, de conformidad con el Reglamento C.E.E. 2.078/1992.

A continuación podemos ver gráficamente cómo se desarrolla en España el Reglamento 2.078/1992:



las Lagunas de Ruidera y el Parque Nacional de las Tablas de Daimiel. Esta Orden se publicó en el BOE núm. 272, de 13 de noviembre de 1993.

<sup>74</sup> Decisión de la Comisión C(93) 2.463, adoptada en Bruselas, el 16 de septiembre de 1993.

<sup>75</sup> La Orden de 17 de noviembre de 1993, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, por la que se establece un Programa de ayudas a las explotaciones que desarrollen prácticas agrícolas tendentes a la protección del Medio Ambiente en las estepas cerealistas, fue publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León núm. 222, de 18 de noviembre de 1993.

<sup>76</sup> Decisión de la Comisión C(94) 548, adoptada en Bruselas, el 25 de mayo de 1994.

<sup>77</sup> Decisión de la Comisión C(95) 18, adoptada en Bruselas, el 19 de enero de 1995.

#### 2.4. Ejecución del Programa marco nacional de Medidas Horizontales.

Según el artículo 3 del Real Decreto 51/1995, de 20 de enero, por el que se establece un régimen de medidas horizontales para fomentar métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección y conservación del espacio natural<sup>78</sup>, los tipos de ayuda que se establecen, de los nueve posibles, son los siguientes:

1. Fomento de la agricultura extensiva. Mediante la continuidad del barbecho tradicional, de acuerdo con los índices comarcales, y el aprovechamiento de las rastrojeras para la alimentación del ganado y las aves.
2. Fomento de la formación agroambiental. A través de cursos de divulgación y sensibilización de la población rural y, en especial, de los agricultores y personal directivo y técnico de las entidades asociativas agrarias. Seminarios, programas pilotos y acciones de demostración que favorezcan la participación de agricultores y sus asociaciones, en la gestión ambiental.
3. Fomento de razas en peligro de extinción. Para la cría de razas de ganado, incluidas en la lista comunitaria de razas autóctonas en peligro de extinción que se recogen en el anexo 3, y la mejora genética y de condiciones de manejo que aseguren la continuidad de estas razas.
4. Fomento de la agricultura ecológica o biológica. Para la obtención de productos ecológicos o biológicos reconocidos por el Consejo regulador que corresponda.

El presupuesto base que se destina a estas cuatro medidas es de 70.914 millones de pesetas, en el que se contabiliza la aportación del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola. Según el artículo 8 del Reglamento 2.078/1992: “el porcentaje de financiación comunitaria será del 75% en las regiones incluidas en el objetivo definido en el punto nº 1) del artículo 1 del Reglamento C.E.E. 2.052/1988, y del 50% en el resto de las regiones”. En España, salvo las Comunidades Autónomas de Aragón, Baleares, Cataluña, Madrid, La Rioja, Navarra y el País Vasco, el resto están incluidas en el objetivo nº 1 de los Fondos Estructurales y, por tanto, obtienen una cofinanciación del 75%. La parte nacional se reparte por mitad entre el Estado y la comunidad autónoma correspondiente, es decir al 12,5% en las regiones objetivo nº 1, y al 25% en las demás. La financiación comunitaria supera ampliamente los 50.000 millones de pesetas. En este estudio se presenta la Tabla 1 con la distribución de las cuantías por Comunidades Autónomas y por cada una de las cuatro medidas.

La Administración española resolvió adoptar las 4 actuaciones que, según el criterio de los técnicos del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, podían

<sup>78</sup> Boletín Oficial del Estado núm. 33, de 8 de febrero de 1995.

favorecer a los agricultores y ganaderos nacionales, de manera más acentuada. Es fácilmente entendible la inclusión de la formación y sensibilización agroambiental, pues parece lógico iniciar la introducción de este tipo de prácticas con una concienciación de los que han de llevarlas a cabo. Además, con el paso de los años, los labradores, fundamentalmente los más jóvenes, han ido perdiendo las habilidades del oficio que se utilizaban antes de la revolución verde, con lo que tendrían una primera necesidad de aprender el manejo de las tierras y los cultivos de una forma más natural. Hay una segunda actuación, que también tiene sencilla comprensión en la agricultura española, cual es la extensificación y el fomento del barbecho tradicional, pues ha sido un método que no ha dejado de emplearse por nuestros campesinos, debido a la pobreza edáfica de los suelos, que confirma la mayor parte de la geografía del Estado. También se entiende la protección del ganado de razas autóctonas, puesto que en España se había llevado un catálogo de las mismas desde hacía años y, ésta era una forma de obtener financiación para su mantenimiento. En cuanto a la agricultura ecológica, constituye la más novedosa y quizás, la mayor aportación del Programa de Medidas Agroambientales, como actuación propiamente innovadora y que se justifica para darle un mayor crédito al proyecto presentado por los gestores públicos de España ante la Unión Europea.

**TABLA 1.**  
**PRESUPUESTO POR CADA MEDIDA Y C.C.A.A. EN MILLONES DE PESETAS.**

Comunidad Autónoma	Agricultura Ecológica	Razas en peligro de extinción	Formación Agro-Ambiental	Barbecho tradicional	Total
Andalucía	1.014,1	461,7	510,0	7.324,5	9.310,3
Aragón	313,0	184,7	382,5	9.978,7	10.858,9
Asturias	50,0	277,1	26,8	0,0	353,9
Baleares	151,9	13,9	31,9	100,0	297,7
Canarias	182,5	309,4	255,0	0,0	746,9
Cantabria	0,0	138,5	17,8	0,0	156,3
Castilla-La Mancha	434,8	166,2	318,7	14.047,7	14.967,4
Castilla y León	424,1	461,7	510,0	12.097,8	13.493,6
Cataluña	720,9	92,3	223,1	582,0	1.618,3
Extremadura	356,0	230,9	191,2	7.095,4	7.873,5
Galicia	119,5	120,1	382,5	0,0	622,1
Madrid	79,0	9,2	19,1	1.732,4	1.839,7
Murcia	110,0	32,3	95,6	3.637,4	3.875,3
Navarra	70,0	18,5	12,7	955,9	1.057,1
La Rioja	144,3	69,3	95,6	300,0	609,2
C. Valenciana	439,3	60,0	127,5	2.607,0	3.233,8
<b>TOTAL</b>	<b>4.609,4</b>	<b>2.645,8</b>	<b>3.200,0</b>	<b>60.458,8</b>	<b>70.914,0</b>

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

De los datos mostrados podemos extraer una serie de conclusiones:

- 1<sup>a</sup>. La medida que cuenta con un mayor presupuesto es la de barbecho tradicional, con un 85,26% del total, en consonancia con la aridez del clima mediterráneo predominante en España, y con el hecho de que nuestra agricultura todavía dispone de extensas áreas de cultivos en régimen extensivo. Son precisamente las regiones con un más alto grado de aridez y con clima mediterráneo las que se llevan las cuantías mayores. También es significativo que sean las regiones latifundistas las que se benefician más de esta actuación, aunque este dato no es tan homogéneo, al aparecer Murcia o la Comunidad valenciana entre ellas.
- 2<sup>a</sup>. La segunda línea, por dinero destinado, es la de agricultura ecológica, aunque a mucha distancia de la anterior, pues representa sólo un 6,50%, lo que indica la dificultad que ha encontrado para desarrollarse en el campo español. En cambio, el barbecho tradicional ha tenido más facilidades, por ser una práctica comúnmente aceptada por los agricultores, que se seguía practicando en la mayoría de las regiones. Esto indica la influencia que la mentalidad ejerce sobre los posibles beneficiarios de las ayudas en orden a decantarse por participar en un programa novedoso como el Agroambiental. Es Andalucía la Comunidad que está dotada con un mayor importe, que representa, en concreto, el 22%, sobre el total de la medida, lo que demuestra el gran interés que despertó entre los agricultores y autoridades de la región.
- 3<sup>a</sup>. En cuanto a los importes totales por Comunidades Autónomas, están muy influenciados, como es lógico, por los importes del barbecho tradicional, que constituye más del 85% de todo el presupuesto. Destacan las dos Castillas, seguidas de Aragón, Andalucía y Extremadura. Entre ellas absorben el 79,68% del presupuesto global. Hay que tomar en consideración que son las regiones con más territorio y con unos mayores índices de población en el sector primario de todo el país. Esto último también viene condicionado por el carácter latifundista de estas regiones. Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha son las regiones latifundistas por excelencia<sup>79</sup>.
- 4<sup>a</sup>. Finalmente, se puede señalar que tanto la medida de razas en peligro de extinción, como la de formación agroambiental quedan todavía más rezagadas en presupuesto que la de agricultura ecológica, ya que la de formación supone un 4,51%, y la de razas un 3,73% sobre los créditos totales disponibles para la ejecución del Programa. El primer lugar, en la de razas en peligro de extinción, lo ocupa Andalucía con una dotación de 461,7 millones de pesetas, lugar que comparte con Castilla y León. El ser ésta la región más gran-

---

<sup>79</sup> Sobre extensión superficial y características de las estructuras agrarias se puede consultar TAMAMES, R. y RUEDA, A.: *Estructura Económica de España*. Banco Urquijo y Alianza Editorial. Madrid. 2000.

de de España, junto al hecho de que tradicionalmente ha destacado por la cría de ganado, fundamentalmente vacuno y ovino, justifican esta posición. Sin embargo, también ocupa el primer lugar en la formación agroambiental, junto a Andalucía con una financiación prevista de 510 millones de pesetas, lo cual llama más la atención, puesto que la población agrícola castellano-leonesa, con ser relativamente importante, es bastante menor, en términos absolutos que la andaluza.

**TABLA 2.**  
**UNIDADES AFECTADAS POR MEDIDA Y ANUALIDAD.**

MEDIDAS	1994	1995	1996	1997	1998 y 99	TOTAL
Barbecho tradicional (Has.)	0	808.244	1.151.780	1.435.633	2.443.187	5.838.844
Formación (Alumnos)	340	4.300	4.900	4.900	4.900	19.340
Razas en peligro de extinción (U.G.M.)	10.000	45.000	53.900	53.900	66.187	228.987
Agricultura ecológica (Has.)	7.630	15.260	20.598	20.598	28.130	92.216

FUENTE: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

En cuanto a las unidades afectadas, por cada medida, en cada una de las anualidades de ejecución del Programa, podemos apreciarlo en la tabla 2. Es necesario aclarar que no se presenta desglosado el resultado del año 1999, por ser inapreciable debido a la falta de financiación por la inminente finalización del Marco Comunitario de Apoyo, ya comentado más arriba.

La superficie beneficiada por la línea de barbecho tradicional ha representado casi un tercio del total de tierras de cultivo que existen en toda España, aunque hay que tener en cuenta que esto se ha conseguido en los seis años durante los que se ha desarrollado el Programa en el Marco Comunitario de Apoyo 1994-1999. Ello significa un efecto muy positivo de esta medida, que ha tenido una gran aceptación entre los agricultores. El descanso dado al substrato edáfico, incentivado por el Programa Agroambiental, ha permitido la recuperación de unos niveles de tierras temporalmente incultas, en la agricultura española, similares a los de veinte

años atrás, teniendo en cuenta la reducción de superficie cultivada experimentada en este transcurso de tiempo.

**TABLA 3.**  
**NATURALEZA DE LAS AYUDAS E IMPORTE MÁXIMO SUBVENCIONABLE EN ECUS.**

NATURALEZA DE LA AYUDA	IMPORTE MÁX. EN ECUS
Conversión a ecológicos de cultivos anuales para los que se concede prima en virtud de las O.C.M. correspondientes	150/ha
Conversión a ecológicos de los demás cultivos anuales y pastos	250/ha
Reducción de ganado mayor bovino u ovino	250/U.G.M.
Cría de ganado de raza en peligro de extinción	100/U.G.M.
Conversión a ecológicos de olivos especializados	400/ha
Conversión a ecológicos de cítricos	1.000/ha
Conversión a ecológicos de los demás cultivos perennes y el vino	700/ha
Mantenimiento de superficies abandonadas	250/ha
Retirada de tierras	600/ha
Conversión a ecológicos de cultivos y multiplicación de vegetales útiles adaptados a las condiciones locales y en peligro a causa de la erosión genética	250/ha

FUENTE: Reglamento 2.078/1992, apartado 2 del artículo 4. Elaboración propia.

El resto de las medidas se ha desarrollado de manera menos significativa, en consonancia con su mayor dificultad de implementación, ya que la organización de los cursos implica una ordenación de recursos humanos y materiales, además de la publicidad y captación de alumnos que hace ciertamente más compleja esta actuación. La de razas en peligro de extinción implica la existencia del Catálogo de razas autóctonas que sufran este riesgo, no estando permanentemente actualizado, aunque un logro positivo es precisamente la renovación del mismo. Por otro lado, se exigen los registros donde consten estas razas de cada ganadero o asociación, lo que ha empezado a ponerse en marcha con más intensidad en la década de aplicación del Programa. Por último, la agricultura ecológica ha tenido una progresión importante, pero sin llegar a lo esperado por la dificultad de la



conversión de los cultivos. Un punto común a estas tres medidas es la falta de experiencias anteriores en los profesionales del sector agropecuario, que es lo que tiene a su favor el barbecho tradicional, practicado desde antiguo por los sistemas extensivos típicos del labrantío español.

Por lo que se refiere al importe de las ayudas, debemos hacer referencia, en primer lugar al Reglamento 2.078/1992, que lo recoge en su artículo 4. En el apartado 1 dispone que “se concederá una prima anual por hectárea o por unidad de ganado que se reduzca a los agricultores que suscriban durante un mínimo de cinco años uno o varios de los compromisos contemplados en el artículo 2, con arreglo al programa aplicable en la zona correspondiente. En el caso de la retirada de tierras, ese compromiso deberá durar veinte años”. A continuación el apartado 2 establece la cuantía máxima a subvencionar.

Se deduce de la tabla 3 el gran interés que tienen las autoridades comunitarias en la retirada de tierras. Es cierto que dejar sin cultivar las superficies agrícolas impide la obtención de un ingreso que antes tenían los agricultores, pero también es verdad el ahorro de costes que se produce, además de la posibilidad de que el agricultor se dedique a otra actividad. Sin embargo, la conversión de cultivos convencionales en ecológicos conlleva una serie de gastos en mano de obra cuantiosos para preparar los terrenos, además de que en los primeros años de la conversión la disminución de rentabilidad de la explotación puede ser notable. Un verdadero interés en la expansión de los cultivos ecológicos hubiera demandado una ayuda más elevada.

En este grupo se prima más la aplicación de métodos ecológicos en pastos que en cultivos anuales beneficiados por primas de una organización común de mercados, lo que también es significativo del verdadero interés de la Comunidad en estas medidas. Como los cultivos sometidos a una O.C.M. ya tienen limitada su producción, como condición para poder ser subvencionados, se concede una prima muy pequeña a su conversión, porque la reducción de excedentes ya está garantizada. Es muy indicativo este dato, puesto que los pastos no requieren, normalmente, más que el transcurso del tiempo para su conversión, o como mucho dejar de rociarlos con productos fitosanitarios. De hecho, la inmensa mayoría de los pastos verdes del Norte de España son ya ecológicos, porque no han conocido más modernización, que, en todo caso, la siega mecanizada.

También son muy reducidas las ayudas para la cría de ganado en peligro de extinción o para la disminución de cabezas de ganado en las explotaciones, cuando tanto una cosa como otra produce elevados costes para los ganaderos, en comparación, por ejemplo, con el mantenimiento de las tierras abandonadas. No defendemos la reducción de las ayudas para retirada o mantenimiento de tierras, que

nos parecen adecuadas, sino el incremento del resto, si realmente se pretende una incorporación de los agricultores y ganaderos comunitarios a la práctica de métodos respetuosos con el Medio Ambiente<sup>80</sup>.



Fotografía 3. Piara de cabras de raza Florida Sevillana. Carmona.

En cuanto a la cuantía de las ayudas a la formación agroambiental se recoge en el artículo 6, destinándose a este concepto 2.500 ecus por persona que haya asistido a cursos o cursillos completos. Finalmente, es conveniente comentar la posibilidad de que los Estados miembros podrán modular las ayudas, ya que el apartado 3 del artículo 5 recoge: “Sin perjuicio del carácter incentivo de la medida, la ayuda podrá limitarse a un importe máximo por explotación y modularse en función de las dimensiones de la explotación”. Es decir, en el caso de grandes fundos existe la posibilidad de limitar la ayuda a un número de hectáreas determinado previamente, o a una cuantía tope.

<sup>80</sup> El Presidente de la Cooperativa para el Fomento de la Cría de la Cabra Florida Sevillana de Carmona, que es una de las razas autóctonas que ha experimentado un auge notable desde finales de la década de los años ochenta del siglo XX, nos ha manifestado la escasez de la cuantía de las ayudas, que se incluyen en el Programa Agroambiental para el ganado local, debido a la gran cantidad de requisitos que se exigen a los criadores y, la dificultad que supone la época estival para el mantenimiento de las piaras, ya que ante el agostamiento de las praderías deben acudir a los suplementos alimenticios y no se encuentran en el mercado, con facilidad, piensos ecológicos, con el coste añadido que representa el ensilaje de hierbas y granos durante la primavera para sustituirlos.

Precisamente, la adaptación a la normativa española, mediante el Real Decreto 51/1995<sup>81</sup>, ha hecho uso de la modulación, tal como previene su artículo 6. El cuadro de las cantidades de ayuda quedaría de la manera que se muestra en la Tabla 4, tal como queda fijado por el citado artículo 6 y por los anexos 1, 2, 3 y 4.

**TABLA 4.**  
**IMPORTE DE LAS AYUDAS SEGÚN MEDIDA EN PTAS.**

AGRICULTURA EXTENSIVA <sup>82</sup>	FORMACIÓN AGROAMBIENTAL	RAZAS EN PELIGRO DE EXT.	AGRICULTURA ECOLÓGICA	SUPERFICIES MÍNIMAS EN A.E.
5.500/ha 50 Has.: 100% De 51 a 100: 80% 101 a 150: 70% 151 a 250: 60% >250 Has.: 0%	Monitores: 400.000/alumno. En este caso se incluyen gastos de alojamiento y manutención.	10.000/U.G.M.	Herbáceos en secano: 20.000/ha	5 ha.
			Herbáceos en regadío: 25.000/ha	1 ha.
	Agricultores, ganaderos y trab. forestales: 200.000/alumno.		Hortícolas: 40.000/ha	0,5 ha.
	Cursillos y seminarios: 50.000/alumno.		Invernaderos: 75.000/ha	0,3 ha.
			Olivar y viña: 45.000/ha	5 ha.
			Frutal secano: 35.000/ha	5 ha.
			Frutal regadío: 60.000/ha	1 ha.
			Pastos y dehesas: 15.000/ha	15 ha.

FUENTE: Real Decreto 51/1995, artículo 6 y anexos 1, 2, 3 y 4. Elaboración propia.

Por lo que respecta al coste anualizado de cada medida, se puede observar en la número 5:

<sup>81</sup> Boletín Oficial del Estado núm. 33, de 8 de febrero de 1995.

<sup>82</sup> Para la aplicación de esta ayuda se tendrá en cuenta el índice de barbecho de la comarca donde se encuentra la explotación y que deberá ser superior a 10.

**TABLA 5.**  
**COSTE ANUALIZADO POR MEDIDA EN MILLONES DE PTAS.**

MEDIDAS	1994	1995	1996	1997	1998 y 99	TOTAL
Barbecho tradicional	0	4.000	6.200	7.100	43.158,6	<b>60.458,6</b>
Formación	50	500	640	640	1.370	<b>3.200</b>
Razas en peligro de extinción	100	450	539	539	1.017,8	<b>2.645,8</b>
Agricultura ecológica	250	500	675	675	2.509,4	<b>4.609,4</b>
<b>TOTAL</b>	<b>400</b>	<b>5.450</b>	<b>8.054</b>	<b>8.954</b>	<b>48.055,8</b>	<b>70.913,8</b>

FUENTE: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Se observa cómo la modulación ha empezado afectando a la agricultura extensiva, lo cual puede tener una motivación entendible, ya que al ser la actuación más fácilmente aplicable, cabría esperar, como se confirmó posteriormente, que fuera la más demandada, por las razones que ya se han apuntado en otro lugar de este análisis. Además, el hecho de que el fomento de la agricultura ecológica fuera novedosa inducía a pensar que no tendría muchos interesados y, que era más apropiado no ponerle límites. Sin embargo, el Presidente del C.A.A.E., Francisco Casero, hay manifestado que la modulación será esencial en los siguientes períodos de programación para lograr una difusión equilibrada de la medida y para salvaguardar el marco financiero.

De esta tabla se deduce el tímido comienzo de la ejecución del Programa, para ir asentándose a lo largo de todo el período y llegar a sobrepasar las expectativas iniciales en cuanto a financiación, teniendo que rechazar muchas de las solicitudes presentadas en los dos últimos años debido a la falta de presupuesto. Técnicamente no se considera una denegación de la ayuda, sino una demora en la concesión, en espera de que en el siguiente Marco Comunitario de Apoyo 2000-2006 se pueda resolver favorablemente la petición efectuada. Así, muchas de las subvenciones que se conceden en los primeros años de la programación posterior, responden a solicitudes presentadas en los ejercicios 1998 y 1999, sobre todo, en este último.

Por lo que se refiere a la cofinanciación comunitaria ha quedado como se refleja en la Tabla 6.

**TABLA 6.**  
**COFINANCIACIÓN ANUALIZADA POR MEDIDA EN MILLONES DE ECUS.**

MEDIDAS	1994	1995	1996	1997	1998 y 99	TOTAL
Barbecho tradicional	0	17,35	26,90	30,80	187,26	262,31
Formación	0,21	2,16	2,76	2,76	5,92	13,81
Razas en peligro de extinción	0,43	1,94	2,33	2,33	4,39	11,42
Agricultura ecológica	1,01	2,02	2,75	2,75	10,22	18,75
<b>TOTAL</b>	<b>1,65</b>	<b>23,47</b>	<b>34,74</b>	<b>38,64</b>	<b>207,79</b>	<b>306,29</b>

FUENTE: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Debido a la falta de exigencia de un desarrollo uniforme de las medidas, éstas se han puesto en marcha de manera heterogénea, incluso dentro del mismo país, como ocurre en España, de manera que en algunas Comunidades Autónomas se llevan a cabo las cuatro medidas horizontales, a saber: Andalucía, Aragón, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia, La Rioja, Madrid, Navarra y Valencia. En otras, sin embargo, sólo se aplican dos, como ocurre en Baleares y Murcia. En este apartado, vemos en la Tabla 7 cómo ha quedado la aplicación de las medidas horizontales en cada Comunidad Autónoma.

**TABLA 7.**  
**APLICACIÓN DE LAS MEDIDAS HORIZONTALES POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS (R.D. 51/1995).**

C.C.A.A.	Barbecho tradicional	Razas en peligro de ext.	Agricultura ecológica	Formación agroambiental
Andalucía	X	X	X	X
Aragón	X	X	X	X
Asturias		X	X	X
Baleares		X	X	
Canarias		X	X	X
Cantabria	X	X	X	X
Castilla-La Mancha	X	X	X	X

Castilla y León	X	X	X	X
Cataluña		X	X	X
Extremadura	X	X	X	X
Galicia	X	X	X	X
Madrid	X	X	X	X
Murcia	X		X	
Navarra	X	X	X	X
La Rioja	X	X	X	X
C. de Valencia	X	X	X	X

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

La medida de agricultura ecológica tiene como objeto fomentar esta producción, encomendando a los consejos reguladores, como organismos competentes, para certificar la autenticidad de los sistemas de producción. El Real Decreto 51/1995<sup>83</sup>, distingue a efectos del porcentaje de la prima, entre aquellos agricultores que por primera vez se inician en esta medida y los que ya la habían practicado. En el caso de los neófitos, se le abona el 100% de la ayuda, el primer año, el 80% el segundo, y el 60% los tres últimos; mientras en el caso de los ya iniciados se les abona el 60% de la ayuda, durante los cinco años de compromiso. En la Tabla 8 se observa la evolución de esta medida desde 1991 hasta la finalización del período de programación correspondiente al Marco Comunitario de Apoyo 1994-1999.

Sobre esta tabla se puede comentar la progresiva evolución de la superficie afectada por la medida de agricultura y ganadería ecológicas, y la creciente implicación de un gran número de agricultores, ganaderos, industrias agroalimentarias, comerciales y empresas de servicios varios para el desarrollo de estas actuaciones, en torno a las cuales se ha creado una gran expectativa, tanto en cuanto a la generación de empleo como al incremento de valor añadido de las producciones, tan necesario para complementar las rentas de los agricultores. Sin duda, es la medida que más éxito ha obtenido, en cuanto a su desarrollo durante el período de programación, y la más representativa del Programa Agroambiental.

<sup>83</sup> BOE núm. 33, de 8 de febrero de 1995.

**TABLA 8.**  
**EVOLUCIÓN DE AGRICULTURA ECOLÓGICA. SUPERFICIE AFECTADA Y OPERADORES.**

AÑOS	SUPERFICIE AFECTADA (Has.)	OPERADORES
1991	4.235	396
1993	11.674	867
1995	24.078	1.233
1997	152.105	3.811
1998	269.465	7.782
1999	352.164	12.341

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

Como se puede apreciar en la Tabla 8 hay una evolución progresiva, sobre todo, en cuanto a la superficie afectada, pero también por lo que respecta a los operadores implicados en estas prácticas. Es destacable el incremento exponencial que se produce en los primeros años de ejecución del Programa de Medidas Agroambientales debido al estímulo que supone la financiación recibida del conjunto de Administraciones Públicas intervinientes. Así, entre 1995 y 1997 el número de hectáreas convertido se sextuplica, mientras el de operadores se triplica, lo que representa una progresión mucho más significativa que la apreciada antes de la puesta en marcha de las ayudas y subvenciones. Por lo que respecta a los años finales, se observa un crecimiento más moderado debido, fundamentalmente, a las restricciones en los créditos asignados.

Se presenta la Tabla 9, donde se ofrece una panorámica de la situación, con respecto a la agricultura ecológica, en los países de la Unión Europea, incluyendo España, al comienzo del período de programación, correspondiente al Marco Comunitario de Apoyo 2000-2006. En concreto, en el año 2001.

Si comparamos la situación de España con un país cercano, como Francia, de condiciones agrícolas semejantes, aunque mucho más homogéneo, y con una superficie similar, podemos comprobar que el desarrollo de la agricultura ecológica lleva un ritmo muy parecido al de los restantes socios europeos, aunque hay países más destacadas por tener una tradición en los cultivos biológicos más antigua, como Austria o Alemania. Portugal se encuentra, también, en una posición intermedia y sí están más retrasados Irlanda y Grecia. Aparte de esto, únicamente resaltar la llamativa apuesta de Italia por esta medida.

Una vez revisada la normativa inicial de la aplicación del Programa de Medidas Agroambientales en España, es necesario hacer constar que durante su desarrollo se producen varias modificaciones o actualizaciones del mismo. Una de las más importantes la constituye la promulgación del Real Decreto 207/1996, de 9 de febrero<sup>84</sup>, por el que se modifica parcialmente el Real Decreto 51/1995, de 20 de enero, por el que se establece un régimen de medidas horizontales para fomentar métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección y conservación del espacio natural. Se justifica en dos motivos. Por un lado, las dificultades formales encontradas en la ejecución de los planes de formación organizados directamente por las Administraciones Públicas. Como ya se ha comentado, esta medida conlleva una ordenación de recursos humanos y materiales, y la captación del alumnado, que la hace especialmente compleja. Por otro parte, debido a que los movimientos del ganado de las razas en peligro de extinción, a lo largo de los años, hacen muy difícil, en muchos casos, delimitar su localización geográfica, la referencia a ésta no es sencilla, habiendo cambiado en muchas ocasiones. Por tanto, se permite que la organización de los cursos de formación sea por la misma Administración que los realiza, y se elimina la referencia a la localización geográfica de origen del ganado de las razas en peligro de extinción. También se incorpora un nuevo anexo de éstas, suprimiendo la mención a la zona de origen.

**TABLA 9.**  
**SITUACIÓN DE LA AGRICULTURA ECOLÓGICA EN EL INICIO DEL M.A.C. 2000-2006.**

PAÍS	GRANJAS ECOLÓGICAS	% SOBRE EL TOTAL DE GRANJAS	SUPERFICIE ECOLÓGICA (Has.)	% SOBRE EL TOTAL
Austria	18.292	9,30	285.500	11,30
Bélgica	694	1,03	22.410	1,61
Dinamarca	3.525	5,58	174.600	6,51
Finlandia	4.983	6,40	147.943	6,60
Francia	10.364	1,55	419.750	1,40
Alemania	14.703	3,28	632.165	3,70
Grecia	6.680	0,81	31.118	0,60
Irlanda	997	0,69	30.070	0,68
Italia	56.440	2,44	1.230.000	7,94

<sup>84</sup> BOE núm. 47, de 23 de febrero de 1996.



Luxemburgo	48	1,60	2.141	1,71
Holanda	1.528	1,42	38.000	1,94
Portugal	917	0,22	70.587	1,80
España	15.607	1,29	485.079	1,66
Suecia	3.589	4,01	193.611	6,30
Reino Unido	3.981	1,71	679.631	3,96
<b>TOTAL</b>	<b>142.348</b>		<b>4.442.605</b>	

FUENTE: YUSSEFI, M. y WILLER, H. (Eds.): *The World Organic Agriculture 2003-Statistics and Future Prospects*<sup>85</sup>.

Elaboración propia.

A propósito de esta última modificación hay que señalar que por Real Decreto 1682/1997, de 7 de noviembre, se actualiza el Catálogo Oficial de Razas de Ganado en España<sup>86</sup>, y mediante el Real Decreto 997/1999, de 11 de junio, sobre fomento de las razas autóctonas españolas de protección especial en peligro de extinción<sup>87</sup>, se aprueban las bases reguladoras de una línea de ayudas destinadas a las organizaciones o asociaciones de ganaderos reconocidas por las Comunidades Autónomas, para la promoción o defensa de las razas autóctonas españolas en peligro de desaparición. Como puede observarse, estas disposiciones ya están en consonancia con una de las medidas horizontales del Programa Agroambiental.

A finales de 1997 se aprueba otra modificación al Programa Agroambiental que incorpora variaciones técnicas en ciertas acciones incluidas en determinadas medidas, así como catorce nuevas actuaciones en zonas seleccionadas de nueve comunidades autónomas, que en 1998 tienen su desarrollo legal, requisito para su puesta en marcha. Las modificaciones presentadas afectan a los compromisos de acogida de tres de las cuatro medidas horizontales, aplicables en todo el territorio nacional, para facilitar su acceso y posibilitar una mayor demanda. Implican cambios sustanciales en cuanto a las superficies mínimas de acogida y permiten que a lo largo de 1998 se incluyan algunas razas ganaderas que no se encontraban anteriormente recogidas en la Lista Comunitaria de Razas en Peligro de Extinción.

Las modificaciones aprobadas para la ayuda de sistemas extensivos en tierras cerealistas reducen el mínimo de superficie de acogida de cinco a una hectárea, y

<sup>85</sup> Es interesante este trabajo para observar la evolución de las prácticas de agricultura y ganadería ecológicas en Europa, ya que no sólo hacen referencia a los países de la Unión Europea, sino a todo el continente, y además aportan algunos datos del resto del mundo. YUSSEFI, M. y WILLER, H. (Eds.): *The World Organic Agriculture 2003-Statistics and Future Prospects*. International Federation of Organic Agriculture Movements. Koenigstein. 2003.

<sup>86</sup> BOE núm. 279, de 21 de noviembre de 1997.

<sup>87</sup> BOE núm. 140, de 12 de junio de 1999.



Fotografía 4. Vacada de raza Charolais. Hinojos.

para la medida de apoyo a la agricultura ecológica, igualmente se disminuyen considerablemente las superficies anteriormente incluidas en el Programa como de mínima acogida, manteniéndose su diferenciación por cultivo, en base al cual se establecen las primas. Ambas variaciones sirven para incentivar a los agricultores en su intención de iniciar la transición de sus prácticas agrícolas, sobre todo en el caso de las ayudas a la agricultura ecológica, siendo enormemente significativo el interés que despierta su establecimiento en varias comunidades autónomas.

En el caso de las razas en peligro de extinción, se propone la inclusión de siete nuevas razas; dos de ganado bovino (Monchina y Tudanca), una de equino (Caballo Gallego de Monte), tres de ovino (Manchega variedad negra, Alcarreña y Talaverana) y una raza ganadera caprina (Blanca Serrana Celtibérica), lo que amplía hasta 60 el número de razas de la lista comunitaria que recoge las particularidades de la ganadería española en peligro de extinción. La ayuda a estas razas va dirigida a su mantenimiento y mejora, ya que, en algunos casos, al tratarse de razas de reducida rentabilidad, peligran su existencia en explotaciones ganaderas.

“Como consecuencia de la tecnificación agraria, el desarrollo de la industria de piensos y la ganadería intensiva, nuestras razas autóctonas tuvieron que sufrir en sus comarcas la competencia de las razas extranjeras, importadas con frecuencia de manera absurda y caprichosa, respondiendo a crite-

rios pasajeros de modas o intereses comerciales. Las consecuencias de todo ello han sido muy negativas para su conservación. [...] La desaparición de una raza no implica la de toda una especie, pero sí la pérdida irreparable de un patrimonio genético único, con especiales valores adaptativos a determinadas condiciones de producción y explotación. Muchas de las razas autóctonas españolas se encuentran desaparecidas o reducidas a conjuntos mínimos al borde de la extinción”<sup>88</sup>.

Con estas ayudas se trata de incentivar su conservación, reduciendo el riesgo de que se pierdan, lo que representaría una irremplazable pérdida de patrimonio genético y disminución en la biodiversidad de las regiones españolas.

La campaña de 1998 representó un punto de inflexión de gran trascendencia en la implementación del Programa, porque sirvió para la consolidación del mismo, por un lado, pero por otro, se pusieron de manifiesto graves disfunciones financieras, que condujeron a las actuaciones contempladas al borde de la finalización por la insuficiencia en los créditos consignados. De tal manera, que durante el ejercicio de 1999, las cifras que arroja su ejecución no son significativas y pueden llevar a error en su análisis, si no se toman en consideración estas circunstancias. No es que no se presentaran nuevas solicitudes, sino que el presupuesto asignado a esta anualidad estaba prácticamente consumido con los compromisos adquiridos en las anteriores, debido a que las actuaciones asumidas tenían una continuidad durante varios años.

Los compromisos adquiridos durante 1998 para los próximos cinco años, materializados en las concesiones aprobadas por las C.C.A.A. ascienden a 15.436,6 millones de pesetas.

Los pagos realizados en 1998 ascienden a 5.368 millones de pesetas para las Medidas Horizontales, y 12.544 millones para las Medidas aplicadas en Zonas Específicas, totalizando 17.912 millones de pesetas.

Los pagos realizados en el período 1993-1998, distribuidos por Comunidades Autónomas, arrojan una participación mayoritaria de la Comunidad de Castilla-La Mancha con más de 22.400 millones de pesetas (43,5% del total), perteneciente, casi en su totalidad, al Programa de Protección de los Acuíferos del entorno del

---

<sup>88</sup> DE MIGUEL BEASCOECHEA, E.: “Razas ganaderas: su importancia ambiental y estratégica”. En *El campo y el medioambiente, un futuro en armonía*. Edición coordinada por CADENAS MARÍN, Alfredo. SOPEC Editorial, S. A. Madrid. 1997. Pág. 126.

Se pueden consultar datos sobre la evolución de las razas autóctonas ganaderas en España en TAMAMES, R. y RUEDA, A.: *Estructura Económica de España*. Banco Urquijo y Alianza Editorial. Madrid. 2000.

Parque Nacional de Las Tablas de Daimiel. Le siguen en importancia, pero con menor significación, Castilla y León, con algo más de 9.900 millones de pesetas, aplicados al Programa de Protección contra Incendios –que ha visto cumplidas con creces sus previsiones–, y a las actuaciones de Protección del Hábitat de Aves Esteparias, que destacan en cuanto a su grado de consecución; con una concurrencia más débil, otras Comunidades Autónomas como Asturias (7%), Andalucía (5,6%), Aragón (4,7%), y es de resaltar el impulso dado en Extremadura (4,3%), a través de su acogida a la agricultura ecológica, aportando el resto cuantías menos relevantes, pero significativas en cuanto a la implantación que, en estos dos últimos ejercicios, ha tenido el Programa.

**TABLA 10.**  
**SITUACIÓN DE LOS PAGOS A 31/12/1998.**

C.C.A.A.	Importe en millones de Ptas.	Importe en miles de €	Porcentaje	Medidas destacadas
Andalucía	2.883	17.327	5,6%	Programa horizontal
Aragón	2.420	14.544	4,7%	Programa horizontal
Asturias	3.605	21.666	7%	Programa horizontal
Extremadura	2.214	13.306	4,3%	Programa horizontal
Castilla-La Mancha	22.400	134.626	43,5%	Programa de protección de los acuíferos del entorno del Parque Nacional de las Tablas de Daimiel
Castilla y León	9.900	59.500	19,2%	Programa de protección del Hábitat de Aves Esteparias
<b>TOTAL</b>	<b>43.422</b>	<b>260.971</b>	<b>84,3%</b>	

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

De la Tabla 10 se deduce que los Programas de zona ocupan una posición relevante en la captación de recursos de las Medidas Agroambientales, ya que son los que se llevan la mayor parte de la financiación. Entre las Comunidades Autónomas destacadas en la ejecución del Programa, se encuentra Andalucía, en un grupo que junto a Asturias, Aragón y Extremadura siguen a bastante distancia a Castilla y León, que con el Programa de protección del Hábitat de las Aves Esteparias ha

conseguido la captación de abundantes recursos para la mejora de uno de sus paisajes más típicos, las estepas de la meseta castellana. No obstante, la Comunidad Autónoma que absorbe la mayor parte, casi la mitad, de la financiación es Castilla-La Mancha que con su Programa de zona para la protección de los acuíferos del entorno del Parque Nacional de Las Tablas de Daimiel ocupa el primer lugar por los pagos realizados en su territorio. Es lógico, si pensamos en la gran aceptación de este Programa, ya que en sus primeros tres años, casi el 90% de los agricultores potencialmente beneficiarios solicitaron la ayuda. Esta circunstancia revela la importancia de los espacios naturales en el Programa de Medidas Agroambientales, sobre todo en los programas de zona, pero también en el caso del programa horizontal, ya que la aplicación de las medidas contempladas en el mismo, se ve incentivada si se desarrolla en espacios naturales protegidos.

En conjunto, el Programa Agroambiental, hasta 1996, había contraído compromisos económicos por más de 45.700 millones de pesetas y pagos por casi 19.000 millones de pesetas, implicando en sus actuaciones a 29.000 beneficiarios. En 1997 estas cifras se elevan a compromisos por más de 66.200 millones, pagos realizados por más de 33.900 millones de pesetas, afectando a un colectivo de más de 36.500 beneficiarios, y en 1998, los compromisos totales desde el inicio, representan aproximadamente la cifra de 78.000 millones de pesetas, habiéndose totalizado 51.491 millones de pesetas, en pagos efectivos a más de 55.580 beneficiarios, lo cual induce a pensar que el Programa Agroambiental está definitivamente consolidado y, que en las nuevas programaciones del Marco Comunitario de Apoyo 2000-2006 debe tener una importancia creciente.

**TABLA 11.**  
**COMPROMISOS Y BENEFICIARIOS HASTA 1998.**

Años	Compromisos económicos en millones de Ptas.	Compromisos Económicos en miles de €	Pagos efectuados en millones Ptas.	Pagos en miles de €	Beneficiarios
1993-1996	45.700	274.662	19.900	119.601	29.000
1997	20.500	123.207	14.900	89.550	7.500
1998	11.800	70.919	16.691	100.314	19.080
<b>TOTAL</b>	<b>78.000</b>	<b>468.789</b>	<b>51.491</b>	<b>309.467</b>	<b>55.580</b>

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

Llama la atención en la Tabla 11, el número de beneficiarios que ha tenido el Programa en el año 1997, ya que con unas cifras, algo más bajas, en cuanto a los

pagos ejecutados, es proporcionalmente mucho menor el número de beneficiarios. Si en 1998 el importe pagado por beneficiario supone algo más de 874.000 pesetas, en 1997 alcanza más del doble 1.916.000 pesetas, lo que representa una cuantía más acorde con los objetivos del Programa, en cuanto a compensación de rentas, además de sufragar los costes que las medidas implementadas acarrearán.

La aprobación de las previsiones presupuestarias contenidas en el Documento informado favorablemente en el Comité STAR refuerza económicamente la continuidad del Programa durante un nuevo período quinquenal de aplicación.

**TABLA 12.**  
**PROGRAMA PARA EL FOMENTO DE MÉTODOS DE PRODUCCIÓN AGRARIA COMPATIBLES CON LAS EXIGENCIAS DE PROTECCIÓN Y LA CONSERVACIÓN DEL ESPACIO NATURAL. AÑO 1998.**

CC.AA.	IMP. CONCEDIDOS IMP. PAGADOS <sup>89</sup>	BENEFICIARIOS	SUBVENCIÓN	HECTÁREAS
Andalucía	Concesiones	2.067	3.792,0	17.189,6
	Pagos		1.830,6	
Aragón	Concesiones	11.508	423,2	225.320,9
	Pagos		853,7	
Asturias	Concesiones	738	582,4	155.473,1
	Pagos		1.193,7	
Balears	Concesiones	50	13,6	2.100,0
	Pagos		14,7	
Canarias	Concesiones	3.928		21.970,0
	Pagos		810,0	
Cantabria	Concesiones	517	509,2	21.441,2
	Pagos		195,7	
Castilla-La Mancha	Concesiones	4.671	782,8	198.097,8
	Pagos		5.141,3	
Castilla y León	Concesiones	11.534	2.352,0	261.093,0
	Pagos		3.725,8	
Cataluña	Concesiones	11.797	1.360,4	36.392,0
	Pagos		938,6	
Cdad. Valenciana	Concesiones	2.109	1.132,8	9.100,0
	Pagos		772,5	
Extremadura	Concesiones	3.546	4.028,8	133.517,5
	Pagos		1.601,5	

<sup>89</sup> Importes monetarios en millones de pesetas. No se dispone de los datos relativos a concesiones de las Comunidades Autónomas de Canarias, Galicia, Murcia y Navarra. El País Vasco no ha facilitado los datos correspondientes a su región.

Galicia	Concesiones	852	83,7	5.925,5
	Pagos			
Madrid	Concesiones	544	374,8 140,4	22.221,6
	Pagos			
Murcia	Concesiones	1.523	545,1	26.875,6
	Pagos			
Navarra	Concesiones	64	15,4	727,5
	Pagos			
La Rioja	Concesiones	134	85,6 49,3	1.585,8
	Pagos			
<b>TOTAL</b>	<b>Concesiones</b>	<b>55.582</b>	<b>15.437,6 17.912,0</b>	<b>1.139.031,1</b>
	<b>Pagos</b>			

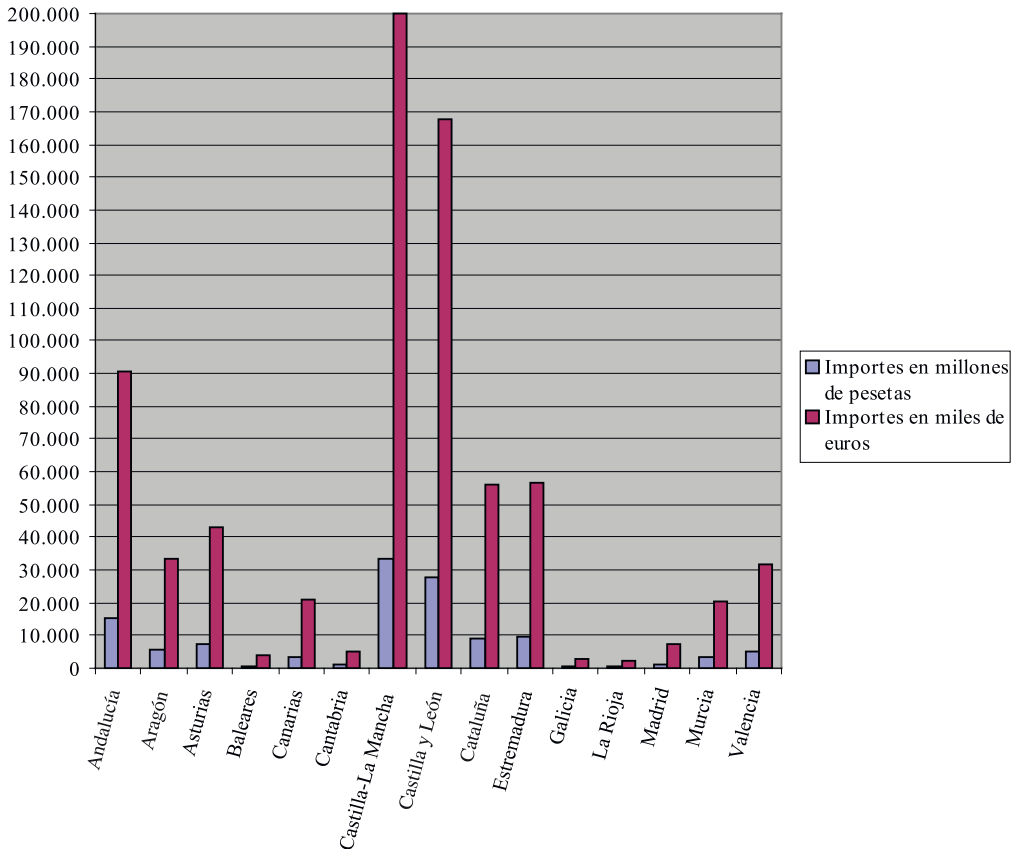
FUENTE: *La Agricultura, la Pesca y la Alimentación en España*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1999.

Durante el período comprendido entre 1997 y 2001, en que se vuelven a revisar las previsiones económicas, los 193.879 millones de pesetas aprobados para el Programa Agroambiental, significan no sólo la renovación de los compromisos que se estaban finalizando, de las primeras actuaciones comenzadas en 1993, sino que facilitan a las Administraciones Públicas los recursos financieros para continuar con una línea de actuación que no es esporádica, proporcionando al mismo tiempo y de manera sólida, nuevas perspectivas de actuación a los agricultores. La continuidad del Programa significa la prórroga de actuaciones en más de 3.715.300 hectáreas y más de 70.000 beneficiarios, de los cuales más de 55.000 ya están acogidos al Programa antes de finalizar el primer período de programación, si bien se espera que se alcance la cifra prevista, con la progresiva incorporación a la totalidad de las actuaciones consideradas, ya que una gran parte de las mismas, llegan a ponerse en funcionamiento en el transcurso del primer semestre de 1999.

Cataluña es la región donde ha habido un mayor número de beneficiarios, seguida por Castilla y León y Aragón. Andalucía ocupa el octavo puesto por número de beneficiarios. Este lugar intermedio indica que el Programa no ha tenido en la Comunidad Autónoma andaluza tanta acogida por parte de los agricultores como en el resto de España, sobre todo como en las más destacadas por labradores afectados. Además, hay que considerar que la población andaluza es la mayor de todas las regiones españolas, y tiene la tasa de ocupación agrícola más elevada del Estado. Tampoco se puede decir que, por el número de hectáreas beneficiadas del Programa, esté Andalucía en un lugar destacado. Al contrario, todavía la situación es peor, pues hay varias comunidades autónomas con extensiones superficiales más reducidas que tienen más hectáreas cubiertas por las ayudas, como los casos de Aragón, Asturias, Cantabria, Cataluña, Madrid, Murcia o las Islas Canarias, siendo además de menor tradición agrícola, varias de ellas.

**GRÁFICO 1.**

**PROGRAMA PARA EL FOMENTO DE MÉTODOS DE PRODUCCIÓN AGRARIA COMPATIBLES CON LAS EXIGENCIAS DE PROTECCIÓN Y LA CONSERVACIÓN DEL ESPACIO NATURAL. LIQUIDACIONES PAGADAS PARA EL PERÍODO 1993-1999.**



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

Por último, se ofrecen los datos del período de programación completo, sumando los datos que se producen en el año 1999, aunque en este último ejercicio, ante el cambio inminente debido a la puesta en marcha del siguiente Marco de Apoyo Comunitario 2000-2006, se firman pocos compromisos. Esto es debido a que se retrae la financiación, que se reserva para el próximo período, y también, porque se esperan algunas modificaciones normativas que pueden favorecer el volumen de ayudas, además de lo que ya se ha comentado más arriba. También influye en el comportamiento de los agricultores la incertidumbre de cómo va a ser el desarrollo de las normas que regulen el programa, lo que puede hacer más o menos



exigente el grado de las obligaciones que ellos deben asumir. Hay que tener en cuenta que hay varias medidas de las que componen el Programa en las que el agricultor se compromete por períodos prolongados que superan el año, con lo que los requisitos asumidos deben cumplirse durante todo el período, y mantenerse al final del mismo, para tener derecho al cobro de las ayudas. El Gráfico 1 recoge los pagos efectuados teniendo en cuenta las liquidaciones aprobadas hasta el año 2002, ya que una vez finalizado el período de programación, hay un plazo de varios años para la realización de las liquidaciones. Este es uno de los factores que resta motivación a los agricultores, puesto que es comprensible que se necesite un tiempo para comprobar la realidad de los compromisos asumidos por los beneficiarios de la subvenciones, pero tres años para compensar unos gastos que se han efectuado en su momento, no es un plazo admisible de espera, cuando esta es la actividad que representa el medio de subsistencia de la mayoría de los solicitantes.

## 2.5. Ejecución de los Programas de Zona.

Por lo que respecta a los Programas de Zona, destinados a comarcas sensibles desde la perspectiva del Medio Ambiente, hay que significar que caben dos tipos: los Programas de Zona plurirregionales que afectan a más de una comunidad autónoma, en cuya programación intervienen las autoridades nacionales junto a las de las regiones afectadas. Y los que no tienen el carácter de plurirregionales, que se aplican a una comunidad concreta, y que son seleccionados por la administración autonómica, sin que participe el Estado.

### 2.5.1. Programas de Zona plurirregionales.

Dentro de los plurirregionales, ya hemos mencionado el Real Decreto 632/1995, de 21 de abril, por el que se establece un Régimen de Medidas a aplicar en las zonas de influencia de los Parques Nacionales y de otras zonas sensibles de especial protección, para fomentar el empleo de métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural<sup>90</sup>, que como indica su título se destina al entorno de los Parques Nacionales; y el Real Decreto 928/1995, de 9 de junio, por el que se establece un Régimen de fomento del uso en determinados humedales de métodos de producción agraria compatibles con la protección del Medio Ambiente y la conservación

---

<sup>90</sup> BOE núm. 112, de 11 de mayo de 1995.

del espacio natural y de las aves silvestres<sup>91</sup>, que se ocupa de las zonas de especial protección de las aves y de los humedales acogidos al Convenio Ramsar.

Dentro de estos tres Programas, porque el Real Decreto 928/1995, se dedica tanto al de determinados humedales encuadrados en el Convenio Ramsar<sup>92</sup> como al de las zonas de especial protección de las aves (ZEPAs), las medidas aplicables en cada uno de ellos se seleccionan atendiendo a criterios tales como las dificultades y condiciones propias de las áreas a las que se dirigen. El artículo 3 de cada uno de los Reales Decretos relaciona los tipos de ayuda que se pueden conceder. Se mencionan a continuación, y observamos que siete son comunes a los dos:

- a) Transformación de cultivos herbáceos en pastos.
- b) Reducción de la cabaña bovina y/u ovina por unidad de superficie forrajera.
- c) Protección de flora y fauna en sistemas de cultivos extensivos, mediante una mayor extensificación de la producción (R.D. 632/1995) o reducción del empleo de factores productivos (R. D. 928/1995).
- d) Protección de flora y fauna en humedales racionalizando el empleo de fertilizantes y productos fitosanitarios de síntesis, la mejora de pastos y el mantenimiento de cultivos tradicionales inundados.
- e) Conservación del paisaje y prevención de incendios en sistemas extensivos de pastoreo.
- f) Mantenimiento de tierras abandonadas.
- g) Retirada de la producción de tierras de cultivo, durante al menos veinte años. El Real Decreto 632/1995, añade: con objeto de utilizarlas para fines relacionados con el Medio Ambiente.

El Real Decreto 632/1995, menciona tres ayudas particulares del mismo, que son:

- a) Acciones medioambientales en los Parques Nacionales de las Islas Canarias.
- b) Ahorro de agua de riego en zonas de humedal.
- c) Proyectos de demostración en reducción de fertilizantes y productos fitosanitarios.

<sup>91</sup> BOE núm. 170, de 18 de julio de 1995.

<sup>92</sup> La Convención sobre los Humedales, firmada en Ramsar, Irán, en 1971, es un tratado intergubernamental que sirve de marco para la acción nacional y la cooperación internacional en pro de la conservación racional de los humedales y sus recursos. Hay actualmente 150 Partes Contratantes en la Convención y 1590 humedales, con una superficie total de 134 millones de hectáreas, designados para ser incluidos en la Lista de Humedales de Importancia Internacional de Ramsar.

Y el Real Decreto 928/1995, sólo una:

a) Gestión de tierras para el acceso público y el esparcimiento.

En los anexos se especifican los contenidos de las ayudas y los compromisos que tienen que cumplir los beneficiarios para poder acogerse a los programas.

Las Tablas 13 a 17 se presentan, para cada anualidad, con la salvedad ya comentada del año 1999, con el número de hectáreas acogidas en función de las diferentes medidas, y la financiación asignada.

**TABLA 13.**  
**HECTÁREAS ACOGIDAS Y FINANCIACIÓN ASIGNADA EN 1994.**

MEDIDAS	SUPERFICIE (Has.)	FINANCIACIÓN TOTAL (Millones de Ptas.)	COFINANCIACIÓN U.E. (Miles de Ecus)
Protección de fauna en regiones del interior	60.000	249,20	1,15
Ahorro de agua de riego	76.200	2.808,00	13,00
<b>TOTAL</b>	<b>136.200</b>	<b>3.057,20</b>	<b>14,15</b>

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

En la Tabla 13 podemos comprobar la escasa aplicación que estos programas tuvieron en 1994, lo que parece lógico, puesto que los Reales Decretos que regulan las actuaciones no fueron publicados hasta 1995. Igual que en el caso de las medidas horizontales, estas primeras ayudas se conceden en base a la regulación provisional surgida tras la presentación por las autoridades españolas de las primeras propuestas de programación, que tuvieron que ser renegociadas en varias ocasiones hasta la aprobación de la definitiva Decisión de la Comisión de 19 de enero de 1995<sup>93</sup>. Al no ajustarse la propuesta inicial española a los requerimientos de la normativa comunitaria, hubo que hacer sucesivas rectificaciones, para que se reflejara adecuadamente, en el Programa de Medidas Agroambientales para España, el espíritu medioambiental que debía imbuir todas las actuaciones subvencionadas. Como consecuencia de este retraso excesivo en la definición definitiva

<sup>93</sup> Decisión de la Comisión C(95) 18, adoptada en Bruselas, el 19 de enero de 1995.

de las líneas, se aprobó la Decisión de la Comisión de 11 de octubre de 1994<sup>94</sup>, con objeto de no aplazar más la aplicación del Reglamento 2.078/1992<sup>95</sup>.

Como se puede observar a continuación, en los siguientes años de ejecución del Programa, la superficie afectada y la financiación comprometida representan cifras más significativas, aunque las previsiones económicas se quedaron muy cortas, ya que de haber dispuesto de mayores recursos monetarios, igual que ha ocurrido con las medidas horizontales, se hubieran podido llevar a cabo actuaciones más ambiciosas porque no faltaron solicitudes presentadas por potenciales beneficiarios. Cuando ocurre esto, es decir, que no se cuenta con presupuesto suficiente, hay que proceder a hacer una valoración de los expedientes, clasificándolos por orden de puntuación, de manera que se concedan ayudas hasta donde alcance la financiación.

**TABLA 14.**  
**HECTÁREAS ACOGIDAS Y FINANCIACIÓN ASIGNADA EN 1995.**

MEDIDAS	SUPERFICIE (Has.)	FINANCIACIÓN TOTAL (Mill. de Ptas.)	COFINANCIACIÓN U.E. (Miles de Ecus)
Control integrado de plagas	10.800	406,33	1,52
Transformación de tierras de labor en pastos	29.750	473,23	2,02
Reducción de carga (UGM) ganadera	6.514 (UGM)	287,94	1,07
Protección de fauna en regiones del interior	778.871	4.076,77	18,27
Protección de fauna en humedales	56.600	1.125,34	4,55
Conservación del paisaje y protección de incendios	158.700	1.463,33	6,37
Lucha contra la erosión	100.000	1.479,56	6,49
Acc. medioambientales en las Islas Canarias	23.680	810,00	3,75
Ahorro de agua de riego	81.000	3.246,48	15,03
Conservación de tierras abandonadas	92.750	1.490,40	6,67
Retirada de tierras	17.050	954,90	3,72

<sup>94</sup> Decisión de la Comisión C(94) 2.589, adoptada en Bruselas, el 11 de octubre de 1994.

<sup>95</sup> D.O.C.E. de 30 de julio de 1992, núm. 215, de la serie L.

Gestión de tierras para acceso público	12.648	62,40	0,30
Proyectos de demostración	1.800	60,54	0,21
<b>TOTAL</b>	<b>1.363.649</b>	<b>15.937,22</b>	<b>69,97</b>

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

En las Tablas siguientes, podemos comprobar la superficie afectada, en cada una de las anualidades, y el presupuesto asignado, representando la cofinanciación europea una parte de la que se ofrece como total. A partir de la número 14, que recoge los datos correspondientes al año 1995, ya entramos en el período contemplado por la normativa que traslada al ordenamiento español la reglamentación comunitaria. Así, se observa que la aplicación es mucho más amplia que en el ejercicio anterior, abarcando un mayor número de medidas.

**TABLA 15.**  
**HECTÁREAS ACOGIDAS Y FINANCIACIÓN ASIGNADA EN 1996.**

MEDIDAS	SUPERFICIE (Has.)	FINANCIACIÓN TOTAL (Mill. de Ptas.)	COFINANCIACIÓN U.E. (Miles de Ecus)
Control integrado de plagas	13.500	486,50	1,82
Transformación de tierras de labor en pastos	41.650	660,65	2,82
Reducción de carga (UGM) ganadera	7.816 (UGM)	403,65	1,50
Protección de fauna en regiones del interior	1.245.950	6.524,62	29,24
Protección de fauna en humedales	73.640	1.560,64	6,31
Conservación del paisaje y protección de incendios	211.600	2.237,49	8,49
Lucha contra la erosión	150.000	2.220,48	9,74
Acc. medioambientales en las Islas Canarias	26.640	909,36	4,21
Ahorro de agua de riego	90.000	3.600,72	16,67
Conservación de tierras abandonadas	148.400	2.100,41	9,40
Retirada de tierras	23.500	1.161,93	5,20

Gestión de tierras para acceso público	12.648	62,40	0,30
Proyectos de demostración	2.100	61,73	0,26
<b>TOTAL</b>	<b>2.039.628</b>	<b>21.990,58</b>	<b>95,96</b>

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

De los datos ofrecidos deducimos que las medidas con más éxito han sido aquellas que son características de este tipo de actuaciones en ámbitos determinados, como la protección de fauna en las regiones de interior, la conservación del paisaje y protección de incendios y la conservación de fauna en humedales. También, por superficie afectada, hay que destacar la conservación de tierras abandonadas y la lucha contra la erosión. Creemos que ésta merece un comentario especial por el grave problema medioambiental que supone la erosión en toda España y, particularmente, en las regiones del Sur peninsular.

De los casi 22 millones de hectáreas que están afectadas por la erosión en nuestro país, algo menos de cuatro presentan un grado muy elevado, considerándose su situación de extrema gravedad<sup>96</sup>. Las actuaciones ejecutadas dentro del marco de las medidas agroambientales, en concreto por los Programas de Zona plurirregionales indican la preocupación por esta cuestión en las autoridades nacionales, pero no al nivel que requiere la situación descrita. Acometer trabajos de lucha contra la erosión en 623.000 hectáreas, en un período extenso, como es el estudiado, que sobrepasa los cinco años, no parece suficiente si tenemos en cuenta la verdadera seriedad de la cuestión.

**TABLA 16.**  
**HECTÁREAS ACOGIDAS Y FINANCIACIÓN ASIGNADA EN 1997.**

MEDIDAS	SUPERFICIE (Has.)	FINANCIACIÓN TOTAL (Mill. de Ptas.)	COFINANCIACIÓN U.E. (Miles de Ecus)
Control integrado de plagas	13.500	486,50	1,82
Transformación de tierras de labor en pastos	47.500	754,36	3,22
Reducción de carga (UGM) ganadera	17.578 (UGM)	516,67	1,92
Protección de fauna en regiones del interior	1.790.010	8.144,63	35,50

<sup>96</sup> Según el II Inventario Forestal Nacional (1986-1995), realizado por la Dirección General de Conservación de la Naturaleza del Ministerio de Medio Ambiente, que fue presentado en 1997.

Protección de fauna en humedales	84.160	1.783,24	7,21
Conservación del paisaje y protección de incendios	264.500	2.439,64	10,62
Lucha contra la erosión	166.000	2.421,10	12,98
Acc. Medioambientales en las Islas Canarias	26.640	909,36	4,21
Ahorro de agua de riego	90.000	3.600,72	16,67
Conservación de tierras abandonadas	184.500	3.000,91	13,43
Retirada de tierras	30.710	1.497,10	6,70
Gestión de tierras para acceso público	15.880	62,40	0,30
Proyectos de demostración	2.150	80,37	0,31
<b>TOTAL</b>	<b>2.715.550</b>	<b>25.696,00</b>	<b>115,89</b>

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

No obstante, es positivo detectar esta preocupación en las Administraciones Públicas ya que se ha empezado a avanzar, aunque es necesario aumentar el ritmo de los trabajos para enfrentar con posibilidades de éxito un tema que es esencial para el desarrollo de la vida en su conjunto. Tanto el ser humano, como la flora y la fauna precisan del recurso tierra para sobrevivir de manera natural, y el dato de que perdemos, “como promedio anual, 5 mm. de su capa superficial, lo que significa, al cabo de un siglo, nada menos que medio metro”<sup>97</sup>, debe hacernos reflexionar y plantearnos abordar la solución sin más dilaciones y con todos los medios que podamos tener a nuestro alcance. En un Programa como el Agroambiental no se puede regatear el esfuerzo económico, ya que son este tipo de actuaciones las que tienen que dar ejemplo para seguir profundizando por este camino.

<sup>97</sup> TAMAMES, R. y RUEDA, A.: *Estructura Económica de España*. Banco Urquijo y Alianza Editorial. Madrid. 2000. Pág. 176.

**TABLA 17.**  
**HECTÁREAS ACOGIDAS Y FINANCIACIÓN ASIGNADA EN 1998 Y 1999.**

MEDIDAS	SUPERFICIE (Has.)	FINANCIACIÓN TOTAL (Mill. de Ptas.)	COFINANCIACIÓN U.E. (Miles de Ecus)
Control integrado de plagas	13.500	1.053,17	3,94
Transformación de tierras de labor en pastos	47.500	2.256,76	9,62
Reducción de carga (UGM) ganadera	47.973 (UGM)	2.844,64	10,56
Protección de fauna en regiones del interior	1.790.010	24.303,78	108,63
Protección de fauna en humedales	99.000	5.370,79	19,73
Conservación del paisaje y protección de incendios	264.500	6.062,24	27,97
Lucha contra la erosión	207.000	10.379,00	46,75
Acc. Medioambientales en las Islas Canarias	30.633	2.438,53	11,10
Ahorro de agua de riego	90.000	915,43	9,15
Conservación de tierras abandonadas	184.500	8.453,28	37,55
Retirada de tierras	52.826	10.582,07	42,34
Gestión de tierras para acceso público	15.880	209,80	0,89
Proyectos de demostración	2.400	134,86	0,77
<b>TOTAL</b>	<b>2.799.749</b>	<b>75.004,15</b>	<b>329,00</b>

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

En cuanto a la conservación de tierras abandonadas, es una de las medidas que resulta más económicas, por lo que ha tenido un gran desarrollo, con un coste total pequeño. En cambio, se merece una reseña el ahorro de agua de riego, por su importancia entre todas las actuaciones, y por su valor, ya que incide sobre uno de los recursos más escasos de los que disponemos en España. Además, junto con la protección de fauna en regiones de interior ha sido una de las dos medidas iniciadas en 1994.





Fotografía 5. Desierto de Tabernas. Erosión.

Para totalizar los datos de cada ejercicio, se presenta una Tabla 18 con la suma acumulativa de las superficies y financiación afectadas en cada medida durante el período completo.

**TABLA 18.**  
**HECTÁREAS ACOGIDAS Y FINANCIACIÓN ASIGNADA DE 1994 A 1999.**

MEDIDAS	SUPERFICIE (Has.)	FINANCIACIÓN TOTAL (Mill. de Ptas.)	COFINANCIACIÓN U.E. (Miles de Ecus)
Control integrado de plagas	51.300	2.432,50	9,10
Transformación de tierras de labor en pastos	166.400	4.145,00	17,68
Reducción de carga (UGM) ganadera	79.881 (UGM)	4.052,90	15,05
Protección de fauna en regiones del interior	5.664.841	43.299,00	193,79
Protección de fauna en humedales	313.400	9.840,01	37,80
Conservación del paisaje y protección de incendios	899.300	12.202,70	53,45
Lucha contra la erosión	623.000	16.500,14	75,96

Acc. Medioambientales en las Islas Canarias	107.593	5.067,25	23,27
Ahorro de agua de riego	427.200	14.171,35	70,52
Conservación de tierras abandonadas	610.150	15.045,00	67,05
Retirada de tierras	124.086	14.196	57,96
Gestión de tierras para acceso público	57.056	397,00	1,79
Proyectos de demostración	8.450	337,50	1,55
<b>TOTAL</b>	<b>9.052.776</b>	<b>141.686,35</b>	<b>624,97</b>

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

Si observamos el total de hectáreas acogidas a estos programas, en sus distintas actuaciones, concluimos que han tenido bastante éxito, ya que durante los cinco años de ejecución representan casi una quinta parte del territorio nacional. No obstante, hay que tener en cuenta que los compromisos duran cinco años, con lo que es la cifra de los últimos años la que debe considerarse. En todo caso, 2.799.749 hectáreas es un dato enorme que abarca la mayor parte de la superficie objeto de estas líneas, lo que constituye, en definitiva, la finalidad de los mismos. Lo que no refleja un éxito similar es la calidad de las medidas aplicadas. Si analizamos el número de unidades de ganado mayor beneficiado, comprobamos que es muy escasa. Además, ya se ha comentado que una de las medidas, con más de 600.000 ha, con mayor aplicación, ha sido la conservación de tierras abandonadas, que con ser importante, no lo es tanto como el control integrado de plagas o la transformación de tierras de labor en pastos, que no están suficientemente desarrolladas.

Para el desarrollo de estos programas, las Comunidades Autónomas han tenido que realizar una labor de adaptación de la legislación estatal a sus respectivas realidades regionales. Una vez que se publican las normas por las distintas administraciones autonómicas es necesario, para la aplicación concreta del programa a sus territorios, la firma de un convenio de colaboración, donde se fijen las aportaciones de cada gobierno a la ejecución, los compromisos en materia de gestión de las ayudas, así como los medios materiales y humanos que se van a emplear. De igual forma, hay que determinar los mecanismos de coordinación, los procedimientos de concesión y de control, el horizonte temporal y, las posibles compensaciones financieras propias de las relaciones entre Administraciones Públicas. Todo este procedimiento ha dificultado, sin duda, la puesta en marcha de las distintas medidas. Y las que requieren una mayor dedicación, por su mayor complejidad intrínseca, han sido las que han tenido una menor aplicación.

**TABLA 19.**  
**AGRICULTORES BENEFICIADOS POR MEDIDA Y ZONA PLURIRREGIONAL. 1994-1999.**

ZONA	MEDIDA	UGM	SUPERFICIE (Has.)	AGRICULTORES	PRESUPUESTO (Millones Ptas.)
Doñana	B, C, D.2, F	3.500	32.350	4.236	5.250
Ordesa y Monte Perdido	D.3, E		53.000	1.705	3.160
Picos de Europa	D.3, E		74.500	4.022	5.629
Timanfaya	D.5		6.483	190	1.682
Teide	D.5		4.190	215	556
Garajonay	D.5		4.990	170	610
Caldera de Taburiente	D.5		4.400	180	649
Tablas de Daimiel	D.6		90.000	2.500	14.171
Cabañeros	C, D.1, D.3, E, F	2.000	35.450	2.475	3.292
Monfragüe	D.3, E, F		24.500	1.000	2.802
Parq. Nacionales		5.500	329.863	16.693	37.801
Humedales Ramsar	B, D.2, F		12.500	2.040	1.125
ZEPAs	C, D.1, D.2, E, F, G	5.573	66.496	5.410	7.244
<b>TOTAL</b>		<b>11.073</b>	<b>408.859</b>	<b>24.143</b>	<b>46.170</b>

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

En la Tabla número 19, podemos ver el número de agricultores beneficiados por medida y Programa, desglosando el de Parques Nacionales, por cada uno de ellos, junto con la superficie y el presupuesto afectado en el período completo de programación.

**CUADRO 1.**  
**EXPLICATIVO DE LAS MEDIDAS.**

Control integrado	A
Transformación de tierras de labor en pastos	B
Reducción de la carga ganadera (UGM)	C

Protección de la fauna en regiones del interior	D.1
Protección de fauna en humedales	D.2
Conservación del paisaje y protección de incendios	D.3
Lucha contra la erosión	D.4
Acciones medioambientales en las Islas Canarias	D.5
Ahorro de agua de riego	D.6
Conservación de tierras abandonadas	E
Retirada de tierras	F
Gestión de tierras para acceso público	G
Proyectos de demostración	H

En la última Tabla aludida, se puede observar que el Parque Nacional de Doñana ha tenido el mayor número de agricultores beneficiados por las ayudas, seguido de cerca por los Picos de Europa. Es, por tanto, la actividad agraria en estas áreas, sustento para un número importante de personas, siendo la concentración de Doñana bastante más significativa por su menor extensión. No obstante, no es el Parque más beneficiado, en cuanto a importe, ni en cuanto a la cantidad de ayuda por agricultor. Sale un promedio de poco más de 1,2 millones de pesetas por cada uno, y en Picos de Europa supera los 1,3. En todo caso, es Timanfaya, con más de 8,8 millones de pesetas por agricultor, el más beneficiado en este aspecto individual. En la Península, el Parque Nacional de las Tablas de Daimiel resulta favorecido con más de 5,6 millones. En el conjunto de Parques Nacionales, se obtiene una media de 2,6 millones de pesetas por agricultor, lo que corrobora la escasa ayuda individual que reciben los de Doñana.

Por lo que se refiere a superficies, las Tablas de Daimiel ocupan la primera posición, seguido por los Picos de Europa, y a más distancia, Ordesa y Monte Perdido. Detrás están Cabañeros y Doñana, con poca diferencia entre ellos. Si hacemos la comparación con la superficie total de cada uno, el parque onubense es el que resulta más perjudicado y también Cabañeros, pues su extensión es la mayor después de la de los Picos, de todos los Parques. En Doñana, la cuantía de la subvención, por cada hectárea, es de 162.287 ptas., siendo la media de todos de 114.596. El más beneficiado es el Parque Nacional de Timanfaya con 259.448 ptas. por hectárea, y el menos, Ordesa y Monte Perdido con 59.623 ptas./ha.

La financiación de las ayudas, que cubren el coste total efectuado en las diferentes actuaciones, se distribuye entre la cofinanciación de la Unión Europea, mediante el Fondo Europeo de Garantía Agraria, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y las Comunidades Autónomas beneficiadas. En las regiones objetivo

nº 1, del mismo modo que en el Programa horizontal, la administración comunitaria participa con el 75%, quedando distribuido el resto, a partes iguales, entre la estatal y la autonómica. En las regiones que no están dentro de este objetivo, la cofinanciación europea alcanza el 50%, y el otro 50% también se divide por mitades entre el Ministerio y la correspondiente autonomía.

Ya hemos observado, en la última Tabla, en qué Parques Nacionales se aplica el Programa de zona en el Marco Comunitario de Apoyo 1994-1999. Por lo que se refiere a las Zonas de Especial Protección de las Aves se desarrolla en Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Extremadura y Murcia. Por último, en cuanto a las medidas en humedales del Convenio Ramsar afectan a Andalucía, Aragón, Baleares, Murcia y Valencia. Estos dos últimos tienen una menor incidencia.

### 2.5.2. Programas de Zona regionales.

Entre los programas de zona que sólo afectan a una región, mencionamos el Programa de Conservación de las Dehesas y otras Áreas de Aprovechamientos Ganaderos Extensivos<sup>98</sup> de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Este Programa, que supone la aplicación de medidas como la transformación de tierras de labor en pastos y de lucha contra la erosión, ha afectado a casi 100.000 hectáreas de la región, con más de 4.000 agricultores que han resultado beneficiarios del mismo, y ha contado con un presupuesto superior a los 4.400 millones de pesetas.

Mediante estos Programas de Zona regionales, las Comunidades Autónomas han tenido la oportunidad de complementar los programas plurirregionales, mencio-

---

<sup>98</sup> La Orden de 6 de abril de 1999, de la Consejería de Agricultura y Pesca y de la Consejería de Medio Ambiente, por la que se establece un régimen de ayudas para fomentar en las dehesas andaluzas el empleo de métodos de producción compatibles con las exigencias de la protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural, publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía núm. 50, de 29 de abril de 1999, dispone en su artículo 2 los objetivos del Programa:

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

Este objetivo general se concreta a través de los siguientes objetivos específicos (entre otros):

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

nados en el epígrafe anterior, con éstos, que se destinan a zonas concretas de cada región, y que tienen la función de mitigar incidencias medioambientales en sus ámbitos regionales. Por ejemplo, En el caso de Castilla y León se ha utilizado para ampliar la incidencia del Programa de zonas de especial protección para las aves.

Para estos programas, las autoridades autonómicas tuvieron que elegir una lista de zonas para proponer, teniendo en cuenta como principal criterio de selección las dificultades en las relaciones entre la agricultura y el Medio Ambiente. Por consiguiente, las actuaciones se dirigen a cuestiones heterogéneas surgidas por diferentes cauces. Entre ellas, podemos encontrar desde medidas para la conservación de sistemas agrarios tradicionales, la protección y modernización de sistemas de cultivos esenciales para la estabilidad socioecológica de determinadas comarcas o la reducción en el uso de productos fitosanitarios y plaguicidas. De esta manera, en las regiones cantábricas se desarrollan medidas para incidir en el mantenimiento de pastos y de los recursos forestales; en las dos Castillas se centran en los cultivos extensivos y; en las Islas Canarias en los paisajes exóticos.

Las Comunidades Autónomas deben desarrollar una normativa específica para la aplicación de los programas, ya que en el caso de tener las competencias atribuidas, deben constituirse en las unidades gestoras de los mismos. Por este motivo, cada una ha optado por unas prioridades específicas obteniéndose un resultado muy diverso. Mientras en unas se prefirió aplicar el Programa horizontal en primer lugar, en otras han comenzado por las de zona regionales en virtud de sus propias necesidades económicas o ecológicas. No obstante, la necesaria armonización normativa, así como la obligatoria ratificación de los compromisos asumidos por cada parte, puestos de manifiesto en los respectivos convenios de colaboración, ha causado importantes dilaciones en la puesta en marcha de los programas de zona regionales.

La acogida a las denominadas Medidas de zonas seleccionadas ha sido progresiva y, cabe destacar las adaptaciones que con las nuevas orientaciones se dan en cada región, a las Medidas comprendidas en el Programa, quizá con un sentido más estricto, práctico y más ceñidas a las necesidades de cada comarca. Ejemplo de esta adaptación práctica; una vez que han transcurrido los años de gestión del Programa, se hace más fácil percibirlo, por la experiencia en la adecuación de las posibilidades del Programa a las características regionales; son tanto las modificaciones de intercambio o introducción de medidas dentro de una determinada zona incluida en el programa anterior, como la presentación de nuevas zonas de actuación específica.

Estas variaciones, en algunos casos, significan exclusivamente, ciertos reajustes presupuestarios entre actuaciones ya aprobadas, y en otros, conllevan reducción

o incremento de los presupuestos asignados a la zona, siempre teniendo en cuenta el grado de acogida esperado en relación con el contrastado en la realidad, para el conjunto de las actuaciones previstas para la comarca de que se trate, lo que pone en evidencia un conocimiento, por parte de las regiones mucho más profundo de las potencialidades del Reglamento 2.078/1992<sup>99</sup>, y de la capacidad de asimilación de sus objetivos para contribuir a la búsqueda de solución de problemas o situaciones de importancia para cada zona, dados sus recursos naturales y la economía de cada región. Esta iniciativa de mayor aproximación a las características de la realidad socioeconómica de cada región, introduce nuevos enfoques de actuación en el Programa, tales como:

- El apoyo a la Apicultura Trashumante, como práctica preservadora de la biodiversidad, presentado por la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- La adopción de medidas que preserven contra el riesgo de erosión y el mantenimiento del suelo en cultivos altamente erosionables, como el olivar en pendientes o los frutales de secano de la cuenca mediterránea, como el cerezo o el avellano, problemática que afecta globalmente a todas las regiones, pero dados sus cultivos, fundamentalmente a Baleares, Cataluña y la Comunidad Valenciana, que presentan sus Programas al efecto.
- La disminución de los efectos contaminantes en el entorno de acuíferos subterráneos y la reutilización de aguas recicladas con perspectivas innovadoras que se están perfilando en los nuevos programas, así como actuaciones de protección integrada de la explotación y de sus ecosistemas de acogida.

Así nacen los proyectos de las nuevas Medidas Horizontales, como la Protección del Cultivo del Olivar, y del Entorno de la Ganadería Extensiva, ya que existe una gran demanda generalizada de este tipo de actuaciones integradoras. Por tanto, se observa, a lo largo de la ejecución del Programa de Medidas Agroambientales, un interés creciente en la adaptación e inclusión en el mismo de nuevas actividades y un tratamiento metodológico de cultivos específicos, de cuyo mantenimiento se derivan importantes beneficios, tanto sociales como agronómicos y, desde luego, muy importantes repercusiones medioambientales, como la reducción de la erosión, la conservación de la cubierta vegetal, la disminución de los niveles de contaminación y otras, consiguiendo, al mismo tiempo, mantener los ingresos de los agricultores y el empleo en estos sistemas agrarios, que de otra forma sufrirían un progresivo abandono.

---

<sup>99</sup> D.O.C.E. de 30 de julio de 1992, núm. 215, de la serie L.

A principios de 1999, último ejercicio de aplicación del Programa, tal como fue diseñado por el Reglamento 2.078/1992<sup>100</sup>, se ponen en marcha dos nuevas modificaciones del mismo, que afectan a las Comunidades Autónomas de Madrid y Murcia, en concreto a las medidas de Control Integrado de Tratamientos Fitosanitarios y Lucha contra la Erosión, especialmente, para el olivar y el viñedo, con una redistribución presupuestaria entre ellas. En el caso de Murcia, en la medida Protección de Flora y Fauna en Sistemas de Cultivos Extensivos para su incorporación al sector apícola, propuestas que se aprueban en el Comité STAR<sup>101</sup> de diciembre de 1998.

No obstante, la novedad que genera más expectativas es la preparación para su estudio por la Comisión de dos Medidas Horizontales, la del sector del olivar y la de la Gestión Integrada de la Ganadería Extensiva, por su amplia repercusión en los agricultores y ganaderos afectados y en los mercados de destino de sus producciones. Además, dado que para su elaboración se consulta tanto a las Comunidades Autónomas como a las organizaciones agrarias más representativas, con objeto de que en su diseño tenga acogida la mayor parte de las explotaciones y acciones potencialmente beneficiarias y acogibles, sus resultados son muy positivos, aunque sólo se han aplicado, en el Marco Comunitario de Apoyo 1994-1999, durante unos meses de este último año.

Siguiendo con los programas de zona regionales, las previsiones efectuadas para el Marco Comunitario de Apoyo 1994-1999, adelantaban una superficie afectada de casi de 2,4 millones de hectáreas más de 67.000 agricultores beneficiados, con un presupuesto de 95.516 millones de pesetas.

**TABLA 20.**  
**PROGRAMAS DE ZONA REGIONALES. MEDIDAS A APLICAR POR C.C.A.A.**

C.C.A.A.	Zona	Medida	UGM	Superficie (Has.)	Agricultores	Presupuesto (millones ptas.)
Andalucía	Dehesas	B, D.4		92.000	4.183	4.400
	Olivar	D.4		81.000	3.100	7.850

<sup>100</sup> D.O.C.E. de 30 de julio de 1992, núm. 215, de la serie L.

<sup>101</sup> La Dirección General VI, que se ocupa de los temas de Agricultura y Desarrollo Rural, de la Comisión Europea, cuenta con la colaboración del Comité denominado STAR, para la toma de decisiones sobre estas cuestiones, en las que los expertos de los Estados miembros pueden tener voz, si son expresamente invitados a sus reuniones.



Aragón	Monegros	E, F		8.000	320	1.650
	Valle Pirineo Aragonés	B		6.000	357	300
	Laguna Gallocanta	B, D.1		24.600	2.378	998
Asturias	Pastizales en terr. Comunales	D.3		147.000	10.000	3.675
Canarias	Gran Canaria	D.5, E		7.520	837	700
	Fuerteventura	D.5, E		2.350	400	414
	I. del Hierro	D.5, E		4.200	450	630
Castilla-La Mancha	Aves esteparias y la grulla común	D.6		256.000	3.000	8.660
Castilla y León	Aves esteparias	B, D.1, F		1.204.922	9.000	28.638
	Agric. tradic.	E		50.000	910	1.250
	Inc. Forestales	E		35.000	5.000	5.250
Cataluña	Depr. del Ebro	D.1, F		44.293	2.300	3.643
	Aigüestortes y S. Maurici	C, F	1.000	407	100	250
	Ganadería del Ampurdán	B, D.3		6.300	525	725
	Parque Natural Aigüesmolll	C, D.2	4.500	1.200	835	971
	Delta del Ebro	D.2		39.000	1.634	4.060
	Espc. Cinegéticas protegidas	D.1, F		20.918	4.150	1.445
	Viticultura del Penedés	A		4.500	250	675
	Avellano de Tarragona	D.4		31.000	410	1.750
	Frutales de Lérida	A		2.500	600	725
Extremadura	Dehesas	C, D.1	5.400	226.232	3.305	4.058

Galicia	Bosque autóctono del Eume	F		2.000	1.000	400
	Complejo húm. de Cospeito	D.1		38	900	34
	Viticultura de Orense y Pont.	A		4.000	3.000	550
	Entorno paisajístico de la vid. Orense y Lugo	D.4		4.000	890	2.000
	Pastizal en La Coruña y Lugo	D.3		18.000	450	540
	Sierra Ancares	D.3		1.000	50	150
Madrid	Agric. tradic.	D.4		3.000	400	450
	Anillo verde área metropol.	D.4, F		8.000	2.000	2.525
Murcia	Esp. protegidos litoral, montaña húmedales	D.1, E, F		4.110	700	613
	Uvas de mesa	A		2.500	240	482
Navarra	Pirineo Occidental	B, D.4, E, F		11.200	750	970
	Bárdenas Reales, Vedado Eg.	D.3, E D.4, F		500	75	25
La Rioja	Esp. protegidos	D.3		1.000	100	50
Com. Val.	La Albufera	D.2		31.000	1.662	3.380
	Valle Llaguart, Gallinera y Ebo	D.3		1.500	30	250
	Res. caza Muela de Cortes	D.3		1.500	30	250
	Reserva Marjal Pego-Oliva	D.2		2.300	1.399	130
P. Vasco <sup>102</sup>	Agricultura tradicional	D.1, D.2, D.3, G				
<b>TOTAL</b>			<b>10.900</b>	<b>2.390.590</b>	<b>67.720</b>	<b>95.516</b>

FUENTE: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Elaboración propia.<sup>102</sup>

Se puede observar el gran desarrollo del Programa para protección del hábitat de aves esteparias en las estepas cerealistas de Castilla y León, que junto a la ejecutada en Castilla-La Mancha, y de fomento de las dehesas de Extremadura, son los que han acaparado una mayor superficie, aunque éstos a una distancia considerable. Sólo tres programas, el del Parque de Aigüestortes y Lago Sant Maurici, en

<sup>102</sup> Las autoridades del País Vasco no han facilitado datos sobre la ejecución del Programa de zona regional sobre medio natural y agricultura tradicional.

Cataluña; el del Parque Natural de Aigüesmoll, en la misma región; y el ya citado de las dehesas de Extremadura; reducen la cabaña ganadera con objeto de favorecer la regeneración de pastos mediante la búsqueda del equilibrio en la capacidad de carga de los nutrientes.

En cuanto a la Comunidad Autónoma de Andalucía, sus dos programas, tanto el de las dehesas como el del olivar, destacan, asimismo, del resto por la superficie afectada. Solamente, entre el grupo de cabeza antes citado y los andaluces, está el de conservación de pastizales en tierras comunales de Asturias, con 147.000 ha. Precisamente, este programa asturiano es el que beneficia a un mayor número de agricultores, más que los dos programas mencionados de Andalucía, que suman 7.283 agricultores. Llama la atención este hecho, si tenemos en cuenta que Asturias, Comunidad Autónoma uniprovincial, de tamaño medio, pero bastante más reducido que la andaluza, no cuenta con un sector agrario tan esencial como fuente de empleo. Además, la población total andaluza supera, en más de seis veces, a la asturiana. Finalmente, esto ocurre con un solo programa de zona regional, mientras que en Andalucía se desarrollan dos. Por último, comentar que también el de hábitats cerealistas para aves esteparias está por encima del número de agricultores beneficiados en Andalucía, con 9.000, que es, también, una cifra importante.

Este último Programa es el que se lleva, con diferencia, la mayor cantidad de recursos económicos con 28.638 millones de pesetas. Le siguen las medidas implementadas en Castilla-La Mancha con 8.660 millones y después aparece la lucha contra la erosión del olivar andaluz con 7.850. En cuanto al importe por agricultor, es necesario comentar que la protección de pastizales en tierras comunales de Asturias obtiene una financiación de algo más de 0,3 millones de pesetas, estando entre los que menos reciben, aunque el último lugar lo ocupa la defensa de fauna en regiones del interior en el complejo húmedo de Cospeito, en Galicia, con 37.700 pesetas por agricultor, cifra meramente simbólica. Los más beneficiados en este aspecto, son los de la conservación del paisaje y protección contra incendios de la Reserva de caza de Muela de Cortes y del Valle de Llaguart, Gallinera y Ebo en la Comunidad de Valencia, con 8,3 millones de pesetas por cada agricultor. Le siguen el de Los Monegros, donde se desarrollan medidas de conservación de tierras abandonadas y retirada, en Aragón, con 5,1 MP; la protección contra la erosión del avellano de Tarragona, con 4,2 MP; el de aves esteparias de Castilla y León, con una financiación por agricultor de 3,1 millones de pesetas; la conservación de la Sierra de los Ancares en Galicia, con 3 millones; y el programa de zona regional de Castilla-La Mancha, con 2,9 millones de pesetas.

Por lo que respecta a la Comunidad Autónoma de Andalucía, sus programas obtienen una ayuda por beneficiario de 2,5 millones de pesetas, en el caso de la lucha contra la erosión del olivar, y de apenas 1,1 MP, en el de las dehesas, que además de la lucha contra la erosión, fomenta la transformación de tierras de labor en pastos. Como se puede ver, el olivar está dentro del grupo de programas con más financiación por agricultor, sin embargo, el de las dehesas se queda rezagado, ocupando una posición más intermedia, que es la de los que logran unas subvenciones, de aproximadamente, un millón de pesetas por agricultor.

Por último, en referencia a la Tabla 20, reseñar que el Programa de reducción de carga ganadera y protección de fauna en humedales del Parque Natural de Aigüesmoll se beneficia con 809.167 ptas./ha, en Cataluña, lo que significa una cuantía muy elevada si lo comparamos con la implementación de la protección de fauna en humedales de la Comunidad de Valencia, en el Parque Natural de La Albufera con 109.032 ptas. O, todavía mayor diferencia, con la Reserva de la Marjal Pego-Oliva con 56.521 ptas./ha. También sobresale el Programa de reducción de carga ganadera y abandono de tierras en el Parque Aigüestortes y Lago Sant Maurici, en Cataluña, con 614.251 ptas./ha, si lo confrontamos con el de reducción de carga ganadera y protección de fauna en regiones del interior de las dehesas de Extremadura, al que se le asignan 17.937 ptas./ha. Hay que tener en cuenta que la reducción de la cabaña ganadera es más de cinco veces superior en Extremadura, donde esta medida es mucho más beneficiosa, por la diferencia climática entre las dos regiones. En cuanto a las otras medidas, si no es demasiado costosa la protección de fauna en regiones del interior, tal y como está concebida, con construcción de zonas de anidada para las aves, facilitadores de paso para la fauna terrestre, protección de hábitats singulares, con restricción de visitas y mayor vigilancia de agentes de Medio Ambiente; menos lo es la conservación de tierras abandonadas, por lo que son difícilmente entendibles estas diferencias tan considerables. Una parte de la explicación se puede encontrar en el interés de las autoridades catalanas en el Programa Agroambiental, que han demostrado, no sólo recabando y obteniendo una mayor cofinanciación comunitaria, a través del F.E.O.G.A., sino también contribuyendo con una mayor dotación de créditos en sus propios presupuestos.

En referencia a la Comunidad Autónoma de Andalucía, el Programa del olivar consigue 96.914 ptas./ha, cantidad estimable si tenemos en cuenta el promedio para las regiones más desfavorecidas en cuanto a financiación. Sin embargo, no llega ni a la mitad, 47.826 pesetas, la cantidad percibida en el caso de las dehesas. En este grupo, sí son destacables las cantidades que corresponden a Aragón, en el Programa de Los Monegros, con 206.250 pesetas por hectárea y, los de la Reserva de caza Muela de Cortes y del Valle de Llaguart, Gallinera y Ebo de la re-

gión valenciana, con 166.667 ptas./ha, cada uno. En cuanto a los programas más veteranos, unas exiguas 23.768 ptas. logra el de las aves esteparias de Castilla y León; poco más, 33.828 ptas., el de Castilla-La Mancha; y 25.000 pesetas, la conservación de pastizales en tierras comunales de Asturias.

En cuanto a la financiación, estos programas introducen la especialidad de que; contando igualmente con la contribución comunitaria del 75% o del 50%, dependiendo de que sean regiones objetivo número 1 o no; la parte restante debe aportarla íntegramente la comunidad autónoma respectiva, sin participación de la administración central. Quizás, este es el dato que nos aporta más luz sobre las diferencias de financiación, ya que la dotación que está dispuesta a efectuar cada comunidad autónoma tiene una influencia básica para el presupuesto global.

Finalmente presentamos un resumen de la aplicación de las medidas agroambientales, en cuanto a los programas de zona, tanto regionales como plurirregionales, por Comunidades Autónomas.

**TABLA 21.**  
**APLICACIÓN DE PROGRAMAS DE ZONA POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS.**

C.C.A.A.	Parques Nacionales (R.D. 632/1995)	ZEPAs (R.D. 928/1995)	Humedales Ramsar (R.D. 928/1995)	Medidas de zona regionales
Andalucía	Doñana	X	X	Dehesas/Oliver/ Apicultura trashumante/ Pasas/Caña azúcar
Aragón		X	X	Monegros/Pirineo Aragonés/Laguna de Gallicantá
Asturias	Picos de Europa	X		Pastizales en ter. com.
Baleares		X	X	
Canarias	Timanfaya, Teide, Taburiente y Garajonay			I. de Fuerteventura, G. Canaria e Hierro
Cantabria				
Castilla-La Mancha	Las Tablas de Daimiel Cabañeros			Aves esteparias y la grulla común
Castilla y León				Aves esteparias/ Incendios forestales
Cataluña				Depresión del Ebro/ Protecc. del avellano

Extremadura	P. Natural de Monfragüe	X		Aves esteparias/Dehesas
Galicia				
Madrid				Agricultura tradicional
Murcia		X	X	Espacios protegidos del litoral, montaña y zonas húmedas/Uvas de mesa en Guadalentín/Vega Alta de Segura y NO
Navarra				
La Rioja				
Comunidad de Valencia			X	La Albufera/La Marjal Pego-Oliva

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

El primero de estos Programas de Zona en iniciarse fue el de protección de los acuíferos 23 y 24 frente a la sobreexplotación por consumo de agua para la agricultura, en 1993. Estos acuíferos son los que alimentan el Parque Nacional de las Tablas de Daimiel y el Parque Natural de las Lagunas de Ruidera<sup>103</sup>. Como hemos visto, tienen una gran acogida entre los agricultores y benefician a más de 90.000 hectáreas. En 1994, anterior también a la normativa nacional en la materia, se pone en marcha el de protección del hábitat de las aves esteparias en las estepas cerealistas de Castilla y León, mediante la extensificación de producción, con transformación de superficies de labor en pastos, conservación de fauna en regiones de interior, en concreto se constituyen reservas de avifauna protegida (avutarda, principalmente) y de paso de aves migratorias, y retirada de tierras<sup>104</sup>.

<sup>103</sup> Se regula por la Orden de 17 de mayo de 1993, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, sobre aplicación del Reglamento C.E.E. 2.078/1992, de 30 de junio, del Consejo, con el fin de establecer un régimen de ayudas para fomentar métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de protección del Medio Ambiente y conservación del espacio natural, en los regadíos de La Mancha occidental y Campo de Montiel, que fue publicada en el Boletín Oficial del Estado núm. 120, de 20 de mayo de 1993. Esta Orden fue modificada a través de la de 4 de noviembre de 1993, para aumentar las ayudas, mediante la aportación de un suplemento financiero estatal y autonómico, sin contribución del F.E.O.G.A. Esta Orden se publicó en el BOE núm. 272, de 13 de noviembre de 1993.

<sup>104</sup> La Orden de 17 de noviembre de 1993, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, por la que se establece un Programa de ayudas a las explotaciones que desarrollen prácticas agrícolas tendentes a la protección del Medio Ambiente en las estepas cerealistas, fue publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León núm. 222, de 18 de noviembre de 1993.

Esta medida se pone en marcha por la existencia de una agricultura y ganadería intensivas, que ha relegado técnicas tradicionales más respetuosas con el Medio Ambiente, y que perjudica seriamente el hábitat de las aves esteparias, hasta el punto de poner a algunas de sus especies representativas, en peligro de extinción. De las técnicas tradicionales, el barbecho ocupaba un lugar destacado, entre las que más favorecían el incremento de población de dichas aves. Este programa es uno de los que tiene compartida la gestión, a nivel autonómico, entre dos consejerías. En este caso concreto, se trata de la de Agricultura y Ganadería, por un lado, y de la de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por otro. Este reparto de competencias origina problemas de coordinación en la gestión de las ayudas provocando no pocas dificultades, que causan retrasos de tramitación que han hecho desconfiar a los posibles beneficiarios del resultado final del programa. Quizás sea ésta una de las razones por las que no ha alcanzado el éxito que se pretendía, en lo que también ha tenido influencia la competencia de las ayudas de la Política Agraria Común. Esto ha motivado una modificación del mismo<sup>105</sup>, que ha sido recogida por la Decisión de la Comisión de 3 de diciembre de 1997. El hecho de que la regulación de estas ayudas sea de competencia autonómica, mientras la negociación con las autoridades de la Comunidad Europea corresponde a las nacionales ocasiona dificultades de coordinación, al actuar éstas de intermediarias y de correa de transmisión de la información. Esta intermediación causa retrasos que se ponen de manifiesto porque se acortan los plazos para la ejecución de las medidas, obstaculizando el desarrollo de los compromisos asumidos por parte de los agricultores.

Por último, en cuanto a los demás, en 1995 se inicia el Programa de zonas de especial protección de las aves y mejora de la gestión de recursos ganaderos, que se lleva a cabo en el Parque Nacional de la Montaña de Covadonga y Picos de Europa, donde se desarrollan, además de las enunciadas, medidas de conservación del paisaje y defensa contra incendios, así como conservación de tierras abandonadas<sup>106</sup>.

---

<sup>105</sup> La Orden de 10 de octubre de 1994, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, por la que se modifica el Programa de ayudas a las explotaciones que desarrollen prácticas agrícolas tendentes a la protección del Medio Ambiente en las estepas cerealistas, fue publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León núm. 202, de 19 de octubre de 1994. Se trata de adaptar la Orden de 1993, a las variaciones introducidas en la normativa comunitaria. Posteriormente, la Orden de 15 de enero de 1998, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, vuelve a modificar el Programa de ayudas a las explotaciones que desarrollen prácticas agrícolas tendentes a la protección del Medio Ambiente en las estepas cerealistas. Ésta se publicó en el Boletín Oficial de Castilla y León núm. 12, de 19 de enero de 1998. Tiene como objeto flexibilizar las condiciones de acceso a las ayudas por parte de los posibles agricultores beneficiarios para facilitar la concesión de las mismas.

<sup>106</sup> Se regula por la Orden de 30 de noviembre de 1994, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, que establece un régimen de medidas en Parques Nacionales, para fomentar métodos de producción agraria compatibles con la protección y conservación del espacio natural en el de la Montaña de Covadonga (hoy Picos de Europa), que fue publicada en el Boletín Oficial del Estado núm. 291, de 6 de diciembre de 1994.

### 3. DESARROLLO DEL PROGRAMA DE MEDIDAS AGROAMBIENTALES EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

#### 3.1. Introducción.

##### 3.1.1. Situación demográfica y condicionantes de carácter socioeconómico.

En el comienzo del estudio de caso en el ámbito más concreto de la Comunidad Autónoma de Andalucía es conveniente realizar una aproximación a los datos sobre población y sus tendencias, pues es una de las variables principales que condiciona la situación medioambiental de cualquier espacio físico. A continuación, analizamos otros factores que influyen en el desarrollo del Programa Agroambiental en la región, y explican la búsqueda, por parte de sus agricultores y ganaderos, de alternativas que contribuyan a rentabilizar sus actividades.

Los resultados del Censo de Población y Viviendas de 1991 ponen de manifiesto que en la década de los años ochenta la población andaluza de derecho experimenta, en términos absolutos, el mayor aumento de todas las regiones españolas: 499.535 personas. Este crecimiento de la población significa una variación porcentual del 7,76%, superando ampliamente la media nacional de 3,16%, pero no se ha producido de manera homogénea si se consideran las distintas unidades administrativas u otras variables básicas para el análisis sociodemográfico. No cabe duda que los acontecimientos sociales, económicos y políticos de los últimos años han influido en la dinámica poblacional<sup>107</sup>. Entre ellos cabe señalar cómo la incorporación a la Comunidad Económica Europea supone la posibilidad de acogerse a los programas de ayuda comunitarios, a través de los Fondos Estructurales, lo que favorece la permanencia de la población en aquellas zonas menos desarrolladas de la región, que son beneficiadas especialmente.

No obstante, este aumento poblacional no ha cambiado significativamente la tendencia en la concentración de la población de manera que, aunque las disparidades son menores, se sigue reproduciendo la misma dinámica de décadas anteriores, caracterizada por una concentración cada vez mayor de la población en el litoral, y las capitales de provincia y sus áreas metropolitanas, frente a un abandono de las áreas rurales, fundamentalmente de montaña.

---

<sup>107</sup> Así lo afirman SERRANO, Prudencia y RODRÍGUEZ, Vicente: "Desequilibrios poblacionales en Andalucía". En *Boletín Económico de Andalucía* núm. 16. Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía. Sevilla. 1993.



“Una de las características de la población andaluza es la concentración de la misma en un reducido número de municipios. Esa concentración ha ido aparejada con una despoblación de las zonas rurales. Tanto es así que más del 70 por cien de los municipios andaluces tienen menos de 5.000 habitantes, y la población de todos ellos es inferior al 14 por cien, mientras que en 1981 ese porcentaje estaba próximo al 16”<sup>108</sup>.

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

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

El acercamiento a los problemas medioambientales en la Comunidad Autónoma de Andalucía, no puede efectuarse de manera independiente de las formas concretas en que se ha producido y se produce el crecimiento económico y los modelos territoriales resultantes. Durante la prolongada etapa de crecimiento económico de las décadas sesenta y, hasta principios de los setenta del pasado siglo XX, a Andalucía se le adjudicó un papel ciertamente secundario y de subordinación frente a las grandes zonas peninsulares de concentración económica como Cataluña, País Vasco o Madrid, respecto a las cuales se acentuó su posición relativa de atraso<sup>109</sup>. Sin embargo, esas décadas no dejaron de representar consecuencias decisivas sobre el Medio Ambiente regional. Muchas de estas transformaciones perviven como herencia y prolongan hasta el presente problemas aún no resueltos.

---

<sup>108</sup> SÁNCHEZ FERNÁNDEZ, J.: “La población de Andalucía. Resultados del censo de población de 1991”. En *Boletín Económico de Andalucía* núm. 16. Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía. Sevilla. 1993. Pág. 10.

<sup>109</sup> “La España subdesarrollada es la España rural, del minifundio en Galicia y en la cuenca del Duero, y del latifundio en toda la España del Sur”.

TAMAMES, R. y RUEDA, A.: *Estructura Económica de España*. Banco Urquijo y Alianza Editorial. Madrid. 2000. Pág. 698.

Otro hecho que denota el atraso económico e industrial de Andalucía respecto a otras regiones españolas es el que esté incluido todo su territorio como Zona de Promoción Económica, según el Real Decreto 1535/1987, de 11 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 50/1985, de 27 de diciembre, de incentivos regionales para la corrección de desequilibrios interterritoriales.

Durante la etapa mencionada fue conformándose en Andalucía un tejido industrial incompleto y desarticulado, generador de escaso valor añadido, que coincide, en la mayoría de los casos, con las primeras fases de cada proceso productivo, pero a su vez generador de grandes externalidades negativas, especialmente impactos ambientales de gran envergadura. En la región se localizaron determinados sectores industriales de gran capacidad contaminante, como químicos, petroquímicos<sup>110</sup>, cemento o papel. En este sentido, la región funcionó, en gran medida, como un área de recepción de industrias contaminantes, desplazadas desde los grandes centros industriales más desarrollados. Un papel característico de las formaciones sociales periféricas dentro del contexto nacional y continental.

Como consecuencia de todo ello, en Andalucía, se ha dado la situación, por lo demás frecuentemente puesta de manifiesto, de que pese a tener una débil implantación industrial, ha sufrido simultáneamente, una degradación medioambiental de origen urbano-industrial muy similar, cuando no superior en algunos casos, a la de países y regiones con aparatos del sector secundario mucho más evolucionados. No es, pues descabellado, afirmar que parte de los problemas ambientales andaluces han nacido del atraso económico de ciertas zonas y sectores productivos, así como de las deficientes tecnologías asociadas a ellos. Los problemas medioambientales no son, pues, consecuencia exclusiva de los procesos de industrialización y crecimiento económico. Existen también otras causas, que con idénticos efectos son, sin embargo, resultado de situaciones sociales de atraso y subdesarrollo económico.

Estas situaciones sociales de marginación presionan, muchas veces, a la sociedad para adoptar prácticas y modelos económicos no siempre compatibles con un desarrollo sostenido y duradero<sup>111</sup>. La erosión de los suelos andaluces, la

<sup>110</sup> Para profundizar en uno de los varios ejemplos que se produjeron en la región de lo comentado, concretamente en la provincia de Huelva, con la instalación del polo de desarrollo en los años sesenta, se puede consultar el trabajo de MONTEAGUDO, J. y CHAPELA, P.: "El revulsivo del desarrollo industrial: el polo y el puerto". En V.V.A.A.: *El Puerto de Huelva. Historia y Territorio*. Autoridad Portuaria de Huelva y Universidad de Huelva. Huelva. 1999.

<sup>111</sup> Aparte de lo comentado en la cita anterior sobre la instalación de industrias altamente contaminantes en las áreas más pobres, también se observa cómo la explotación agrícola se hace más agresiva, cuando se producen crisis sociales.

"El municipio, gran propietario, con más del 60 por ciento de la superficie del término (bienes de propios), se comportaba como un elemento estabilizador en tiempos de crisis sociales. Daba en usufructo, a cambio de un canon, lo que hoy todavía se conoce con el nombre de rozas o cañadas a jornaleros o pequeños propietarios, que retenían la tierra hasta que, agotada, se abandonaba. La tierra, empobrecida e incapaz de producir, pasaba nuevamente al municipio que la sembraba de pinos.

El eucalipto, prácticamente desconocido, se introduce en 1941 cuando el patrimonio forestal del Estado adquiere el coto de Mazagón, del que dedica 779 hectáreas a pinos y 20 hectáreas a eucalipto *globulus*. A partir de estas fechas muchas explotaciones dedicadas a la vid con carácter marginal son plantadas de eucalipto".

MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, J. A.: *La nueva agricultura onubense. Protagonismo agrario del municipio de Moguer*. Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Sevilla. Sevilla. 1996. Págs. 55 y 47.

deforestación de sus bosques, el agotamiento de los recursos naturales, la contaminación agrícola, industrial o urbana, no son, en el caso andaluz, provocados por el potencial productivo existente, sino todo lo contrario, por la debilidad de las estructuras económicas. Este hecho dificulta, aún más si cabe, la superación de los citados desequilibrios y debilidades medioambientales por la escasez de recursos disponibles y la priorización en la asignación de los mismos, lo que conduce a escasas alteraciones en el papel de subordinación jugado por el Medio Ambiente en el proceso de desarrollo regional, en la actualidad centrado más en la corrección de los déficits de infraestructura y equipamiento social, que en los desequilibrios que estos ocasionan, aunque desde ya, se pueda saber que la degradación o agotamiento de los recursos naturales puede suponer, en el futuro, el disponer de menos activos capaces de asegurar un desarrollo regional sostenido. Pero la condición de región con enormes áreas de subdesarrollo, la presión social y política que ello supone y las prioridades que imponen lo hace difícilmente evitable.

En todo caso, se puede afirmar que el análisis de la tendencia medioambiental de la región exige conocer el desenvolvimiento de las principales magnitudes económicas, ya que, en gran medida, la coyuntura ambiental es una variable directamente relacionada con la económica. Así, desde mitad de la década de los ochenta del siglo XX, la economía andaluza se inserta nuevamente en el ciclo expansivo que se genera tras la grave crisis de la década anterior<sup>112</sup>. Este proceso de crecimiento afecta, de manera general, a los países y regiones del entorno europeo, sin embargo la Comunidad Autónoma de Andalucía mantiene un ritmo superior a la media nacional, y, en mayor medida, a la comunitaria. La perspectiva sobre los ejes de desarrollo futuro, dentro del contexto europeo, siempre ha definido unas ventajas comparativas, aunque, evidentemente, también con limitaciones específicas y condicionantes estructurales, para el progreso de la región andaluza, que se localiza en el eje mediterráneo, pero con una función decisiva de enclave hacia el Atlántico y el norte de África. Sin embargo, deben tenerse en cuenta una serie de aspectos que condicionan la promoción de estos ejes. En todo caso, tras la crisis del Golfo Pérsico, en los noventa, se produce una repercusión negativa en el

---

Estas prácticas son enormemente virulentas, provocando un gran consumo de recursos hídricos e incidiendo especialmente en el incremento de la erosión. Así según el II Inventario Forestal Nacional (1986-1995), realizado por la Dirección General de Conservación de la Naturaleza del Ministerio de Medio Ambiente, que fue presentado en 1997, la superficie afectada de erosión extrema en Andalucía alcanza las 501.840 ha, lo que representa un 5,72% de la región, que la coloca en segunda posición en España, detrás de la Comunidad de Valencia, con un 9,95%. En cuanto a los restantes niveles de erosión en Andalucía, hay 935.167 ha con un grado muy alto; 2.061.518 ha con un nivel alto; 1.953.474 ha medio; 1.939.810 ha bajo; y 1.379.540 ha muy bajo.

<sup>112</sup> Según un estudio realizado por el Fondo de Investigación Económica y Social de la Confederación española de Cajas de Ahorros, la renta bruta por habitante de los andaluces pasó de 520.526 pesetas, en el año 1985 a 1.251.906 pesetas en 1995.

crecimiento de la economía internacional<sup>113</sup>, aunque dicha inflexión ya se atisba a finales de 1989, momento en el que se observa una reducción en los ritmos de crecimiento y en las expectativas económicas en los países más ricos.

En primer lugar, en los años ochenta, Andalucía constituye una de las regiones más desfavorecidas, desde el punto de vista económico, social y territorial, en el ámbito europeo, por lo que se enfrenta a importantes déficits estructurales. Por otro lado, no toda la región presenta unas capacidades de desarrollo uniformes, por lo que se hace necesario diseñar estrategias diferenciadas, en función de las distintas zonas<sup>114</sup>. Tomando estos puntos de partida, se demanda el aprovechamiento de las ventajas comparativas de la región, mediante la capacidad de movilizar el conjunto de recursos potenciales propios, en sectores como la agroalimentación, el turismo y los servicios, acompañados de un desarrollo de la capacidad de modernización tecnológica de su aparato productivo.

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

---

<sup>113</sup> “No obstante, a partir de dicho año (1990), el crecimiento en términos de poder adquisitivo real, fue muy lento; e incluso negativo en la crisis de 1993, año en que se produce una recesión sin precedentes desde la década de los 70. [...]”

Cuando la economía española ya estaba en proceso de enfriamiento, en medio de una coyuntura internacional en la que influían seriamente los problemas de la reunificación alemana y las medidas antiinflacionistas generalizadas, llegó la Guerra del Golfo, en agosto de 1991, que supuso un brutal colapso de las previsiones de que el enfriamiento daría paso rápidamente a una recuperación”.

TAMAMES, R. y RUEDA, A.: *Op. Cit.* Págs. 686 y 946.

<sup>114</sup> No son iguales las áreas urbanas y litorales, más dinámicas, que las áreas agrícolas estancadas, o, incluso, las marginales, generalmente de montaña. Tampoco cuentan con las mismas oportunidades las grandes ciudades que los pueblos medios, o grandes, localizados en el ámbito rural. Sobre esta cuestión se puede ver: FOURNEAU, F.; LUGINBUHL, Y. y ROUX, B.: *Évolution des paysages et aménagement du territoire en Andalousie Occidentale*. Casa de Velázquez. Madrid. 1990.

manera, salvo algunos que se vieron afectados por las inundaciones en la época de siembra, los demás presentaron unos resultados al alza<sup>115</sup>.

Junto al enmarque general de las principales tendencias económicas de la región, interesa centrar el análisis sobre los aspectos referidos a la coyuntura económica del período del que se trata. A finales de la década de los ochenta, Andalucía alcanza una participación del 14% del Producto Interior Bruto nacional, en tanto que en 1985 se situaba en el 13,6%. De igual manera, se incrementa el peso demográfico de la región, por lo que, globalmente, el peso de la economía regional continúa siendo inferior a la proporción de su población. Por su parte, el P.I.B. por habitante ha ido lentamente reduciendo su diferencial con la media nacional, aunque se mantiene por debajo, alcanzando al final de esa década el 79,13% del estatal. La estructura productiva de la región sigue, en el corto plazo, una evolución caracterizada por el descenso del peso de los sectores agrícola y de servicios, frente al crecimiento de la industria y, sobre todo, de la construcción.

“Las disparidades regionales, lejos de acortarse, son aún muy importantes. Si en 1985 la renta per cápita de la región más pobre había de multiplicarse por 2,02 para llegar al nivel de la más rica, en 1998 ese factor se situó en 2,03. En términos generales, llama la atención que el conjunto de España no haya logrado aún superar la cota de 1975, cuando su renta suponía el 87% de la media comunitaria. A pesar de lo cual, desde 1983 el acercamiento ha sido constante. Hay, por supuesto, una gran heterogeneidad territorial. Mientras que tres C.C.A.A. (Baleares, Madrid y Cataluña) están por encima de la media nacional, cuatro regiones ni siquiera alcanzan el 70% (Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura y Murcia). [...]

Observando, comparativamente, la distribución de la población total y de la catalogada como pobre, por C.C.A.A., destaca el peso de Andalucía, que con el 17,9% de la población, alberga a casi un cuarto de los pobres”<sup>116</sup>.

<sup>115</sup> EVOLUCIÓN DEL RENDIMIENTO DE CULTIVOS ANDALUCES SIGNIFICATIVOS 1988-1992.  
(En millones de toneladas)

Años	Trigo	Patatas	Remolacha	Almendro	Hortalizas	Naranja dulce	Aceite oliva
1988	1,20	0,45	2,00	0,03	3,30	0,37	0,38
1989	1,50	0,55	2,25	0,04	3,40	0,39	0,41
1990	1,30	0,60	2,20	0,05	3,50	0,41	0,58
1991	1,65	0,65	2,50	0,06	3,45	0,45	0,47
1992	1,40	0,70	2,70	0,05	3,55	0,47	0,50

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

<sup>116</sup> TAMAMES, R. y RUEDA, A.: *Op. Cit.* Págs. 695 y 702.

Tras la crisis acusada que se notó, en los datos macroeconómicos, fundamentalmente, al finalizar la Exposición Universal de Sevilla de 1992, la economía andaluza vuelve a las tendencias positivas durante 1994. Así, el P.I.B., que llegó al -2% en 1993, superó el 2% al año siguiente. Este cambio de tendencia, en gran medida, se debe al tirón de dos sectores, el de servicios y el industrial, a lo que contribuye el descenso de las producciones agrícolas por la disminución de superficies y de rendimientos, causada por la nueva sequía que padecen los campos andaluces. Otros hechos que apuntan la recuperación del rumbo positivo son el comportamiento del consumo interno y la demanda no industrial de electricidad.

Hay que tener en cuenta que en el descenso del sector primario al final de la década de los ochenta se debe considerar la influencia decisiva de los factores meteorológicos, con un prolongado período de sequía, el más acusado del siglo XX para Andalucía, casi dos décadas, con pequeños intervalos, continuado por brutales inundaciones en los últimos años ochenta, todo ello, después de los espectaculares incrementos en la productividad de las cosechas durante los años sesenta. Esto produce la ralentización de la Producción Final Agraria y su final deterioro. En este apartado hay que señalar que el sector forestal, con un peso mínimo en todo el conjunto agrario, crece moderadamente, igual que las actividades pesqueras. Como resultado de todo este proceso se registran importantes caídas del Valor Añadido Bruto y del empleo en el sector primario, incrementándose, por el contrario, los precios y los salarios percibidos<sup>117</sup>.

De esto se puede deducir que el incremento de las producciones en los inicios de la década de los noventa responde a unas circunstancias coyunturales, entre las que no es la menos decisiva, el hecho de haber descendido progresivamente hasta niveles ínfimos en las campañas precedentes, además de la propicia climatología.

<sup>117</sup> DISTRIBUCIÓN DE TRABAJADORES AGRARIOS EN RELACIÓN AL TITULAR DE LA EXPLOTACIÓN. ANDALUCÍA 1995.

Titulares que trabajan en la explotación a tiempo completo	177.446
Titulares que trabajan en la explotación a tiempo parcial	115.130
Familiares del titular que trabajan en la explotación a tiempo completo	142.147
Familiares del titular que trabajan en la explotación a tiempo parcial	157.611
Trabajadores asalariados fijos a tiempo completo	21.397
Trabajadores asalariados fijos a tiempo parcial	8.190
Trabajo eventual (en número de jornadas)	19.564.200
Número de explotaciones	298.382
Número de explotaciones con trabajadores asalariados fijos	13.128

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

Ante esta negativa coyuntura, es destacable la labor del Programa de Medidas Agroambientales que junto al Programa de Forestación de Tierras Agrarias<sup>118</sup>, ambos cofinanciados, en su mayor parte por la Unión Europea, han logrado hacer revivir las actividades agrarias en la Comunidad Autónoma de Andalucía, lo que hubiera sido muy difícil sin las ayudas y subvenciones que estas medidas han aportado. No sería deseable que se reprodujera en España y en Andalucía el modelo de agricultura de Estados Unidos donde los pequeños agricultores y ganaderos han desaparecido, prácticamente, y ha sido la gran industria agroalimentaria, en manos de grandes cadenas y multinacionales, la que se ha adueñado del campo, manipulando todo el sector, y de forma casi oligopólica, fija las condiciones de precios y producción, poniendo en los mercados productos de escasa calidad a costes muy elevados para el consumidor<sup>119</sup>.

A lo largo de los noventa, el nuevo período de sequías influye decisivamente en los resultados a la baja del sector, viéndose principalmente afectados los viñedos, las cosechas forrajeras, los frutales y el olivar. Sin embargo, experimentan moderados crecimientos los cultivos de leguminosas, los cereales y los cítricos en particular. Destacar que ante la masiva utilización de productos agroquímicos se hace cada vez más imprescindible la puesta en marcha del Programa de Medidas Agroambientales, que a pesar de contemplarse en el Reglamento 2.078/1992, de 30 de junio, no se inicia en España hasta 1995.

Por su parte, el sector industrial mantiene un comportamiento de crecimiento continuado en estos años, representando al final de la década una quinta parte del P.I.B. regional. Este importante ritmo de crecimiento, situado por encima de la media nacional, encuentra picos de gran intensidad junto a momentos de una evolución más pausada. Tiran de este sector, fundamentalmente, las actividades

<sup>118</sup> FINANCIACIÓN DE LAS AYUDAS A LA FORESTACIÓN DE TIERRAS AGRARIAS. DISTRIBUCIÓN LAS MEDIDAS COMPLEMENTARIAS DEL PROGRAMA.

MEDIDAS	PORCENTAJE	IMPORTE (en pesetas)
Forestación	83,57%	35.810.114.010
Mejora de Alcornocales	15,54%	6.658.958.624
Otras medidas	0,89%	381.368.930
<b>TOTAL ANDALUCÍA</b>	<b>100,00%</b>	<b>42.850.441.564</b>

FUENTE: PRIETO RODRÍGUEZ, S.: *El Programa de Forestación de Tierras Agrarias en la provincia de Huelva*.

<sup>119</sup> Para profundizar sobre los aspectos del manejo del campo por las grandes multinacionales en Estados Unidos y de la agricultura y ganadería familiar en la Unión Europea se pueden consultar las siguientes obras: *Agriculturas y políticas agrarias en el sur de Europa*. Edición al cuidado de ARNALTE, Eladio; GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J. M.; ROMERO, Joan y SORNI, José. Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1993. Y ETXEZARRETA, Miren; CRUZ, Josefina; GARCÍA MORILLA, Mario y VILADOMIÚ, Lourdes: *La agricultura familiar, ante las nuevas políticas agrarias comunitarias*. Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1995.

navales y las industrias manufactureras. Entre los indicadores globales del movimiento industrial interesa destacar que si bien, tanto el consumo de energía industrial, como el Índice de Producción Industrial tienen un comportamiento claramente positivo en estos años, esto no se refleja en el crecimiento del empleo en el sector, que no experimenta un desarrollo proporcional. Este crecimiento de las actividades industriales muestra su impacto en el Medio Ambiente andaluz, que ha experimentado una degradación progresiva.

No obstante, el sector de la construcción es el que tiene un mayor ritmo de crecimiento en la región, habiendo pasado de suponer el 8% del P.I.B. andaluz, en 1985, a casi el 10%, a comienzos de los noventa. Tal tendencia queda manifiestamente corroborada, a través del análisis de indicadores como el consumo aparente de cemento, la construcción de carreteras y viviendas o la ocupación de la mano de obra en el sector. El crecimiento progresivo de las superficies construidas ha perjudicado, en proporción directa, las áreas que permanecían como respiro ambiental, llegando a comprometer seriamente, sobre todo en las comarcas costeras, el desarrollo de las nuevas agriculturas.

“El descubrimiento de la estrategia espacial del litoral, frente a la campiña ha dado lugar a un florecimiento agrario y demográfico, basado en el aprovechamiento de los factores microclimáticos y edáficos y en la especulación de la demanda del mercado. Un cultivo, el fresón, y un municipio, Moguer, fueron los puntales básicos, a partir de los cuales se está desarrollando una agricultura punta. La nueva agricultura ha revalorizado espacios marginales, ha introducido una tecnología innovadora y se expande a costa de la roturación y deforestación de áreas vírgenes de cultivos. En el contexto provincial esta agricultura es vital para la economía agraria, pues sólo el fresón con el 0,9% de las tierras ocupadas por cultivos, generan más del 30% de las rentas agrarias”<sup>120</sup>.

Después de la crisis, que empieza a percibirse en 1990, el sector se recupera en 1994, con una evolución positiva del Índice de Producción Industrial de Andalucía, influida, sobre todo, por el espectacular crecimiento de la construcción naval.

En cuanto a los servicios, que concentran casi dos tercios del P.I.B. de Andalucía y algo menos del empleo, tiene especial relevancia para la economía, caracterizándose por corresponder el mayor peso al turismo, en tanto que otros sectores estratégicos se encuentran escasamente representados. Respecto a la tan citada crisis del turismo en los primeros años de la década de los noventa, a pesar de

<sup>120</sup> MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, J. A.: *La nueva agricultura onubense. Protagonismo agrario del municipio de Moguer*. Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Sevilla. Sevilla. 1996. Pág. 13.



la intensidad que el debate público sobre la cuestión, suscitó; cabría decir que se trató, a la luz de los indicadores posteriores, de un estancamiento transitorio, reflejado en un menor número de reservas, respecto a los años anteriores. En todo caso, a pesar de no recuperarse, salvo años excepcionales, como 1992, la demanda en este sector, también en 1994, cabe decir que han seguido aumentando tanto las reservas como los viajeros alojados en hoteles y las pernoctaciones. Lo que sí se puede afirmar es que, recientemente, el sector ha seguido impulsado por otras ramas como la del transporte, las comunicaciones y los servicios financieros, así como los servicios a empresas y ventas, lo que es positivo para su diversificación. Lógicamente, sigue siendo el sector que más aporta a la economía regional, y también lo hace en el plano de la mano de obra ocupada en el mismo<sup>121</sup>.

No cabe duda de que Andalucía se consolida como uno de los principales destinos turísticos del área mediterránea, en el segmento del turismo de verano y playa. La distribución de la oferta hotelera en la región es una buena muestra de ello. La concentración de la oferta turística en el ámbito de la Costa del Sol se refleja en que con más de 27.000 habitaciones de hotel, la provincia de Málaga, absorbe más del 37% del total andaluz. No obstante, en los últimos años cobra, cada vez, mayor significación el turismo interior y, especialmente, el turismo rural y de la naturaleza. Buena prueba de esto es la creación de las nuevas ofertas turísticas en estas áreas (en lo que destaca el caso de las Villas Turísticas promocionadas por la Junta de Andalucía, como la de Fuenteheridos, en la Sierra de Huelva), el equipamiento para el uso público de los Espacios Naturales Protegidos y de los montes públicos, o la puesta en marcha de la Red Andaluza de Alojamientos Rurales. La identificación, en definitiva, del turismo rural compatible con el Medio Ambiente, como una de las principales alternativas económicas para las zonas rurales y, de montaña de Andalucía.

Retomando el análisis de la población de la Comunidad Autónoma, siempre en relación a los datos correspondientes al inicio de la aplicación del Programa de Medidas Agroambientales, es necesario indicar que el peso de la población regional con respecto a la del Estado español, en su conjunto, está en el 18,1%, lo que representa una tasa anual acumulativa de un 0,74% frente al 0,32% que se registra a nivel nacional. Como tendencias generales, pueden resumirse en las siguientes:

<sup>121</sup> ESTRUCTURA DE LA ACTIVIDAD. TASA DE OCUPACIÓN POR SECTOR. AÑO 1997.

SECTOR	ANDALUCÍA	ESPAÑA	UNIÓN EUROPEA
Primario	12,4	8,3	4,9
Secundario	21,7	29,9	29,4
Servicios	65,9	61,8	65,7
% de mano de obra no familiar en explotaciones agrarias. (Dato de 1996)	47,5	26,4	23,7

FUENTE: Eurostat. Elaboración propia.

- El mantenimiento de la tónica de crecimiento de las áreas litorales no urbanas, que desde hacía varios años experimentaban un incremento paulatino.
- La evidencia de un cierto estancamiento de las áreas urbanas, especialmente las del interior, que ven descender su representación moderadamente.
- La continuidad en la estabilidad de la gran mayoría de las áreas agrícolas de las campiñas interiores que conservan su dimensión a escala regional.
- Asimismo, se mantiene una tendencia, que se considera especialmente importante en su relación con la aplicación de medidas como las del Programa Agroambiental, puesto que a medio plazo podía suponer la desertización de los espacios rurales enclavados en zonas de montaña. Se trata de la propensión decreciente en la población de estas áreas, a pesar de que el movimiento de migración desde estas zonas se había reducido en comparación con décadas anteriores.
- Una población joven, con un ritmo de expansión superior a la media nacional debido a una tasa de natalidad mayor, siendo menor la de mortalidad.
- Un grado de urbanización inferior al nivel estatal<sup>122</sup>.
- La densidad por kilómetro cuadrado también supera la media nacional, pero tiene importantes diferencias según los distintos territorios, ya que los municipios del litoral y de las aglomeraciones urbanas concentran densidades mucho más elevadas que las de las zonas agrícolas, y sobre todo, que las de las áreas de montaña<sup>123</sup>.
- La población andaluza ha seguido un proceso similar, en las últimas décadas, al conjunto de España y al resto de los países europeos, reduciendo, progresivamente, sus tasas de mortalidad y natalidad y de crecimiento vegetativo. Así, se observa un aumento considerable en la esperanza de vida, que desde 1975 hasta el comienzo de la década de los noventa se ha incrementado en cuatro años para las hembras y tres para los hombres, llegando a los 80 años para la mujer y 73 para los varones. Aunque la diferencia entre sexos, que entonces era de seis años, ha alcanzado los siete.
- Finalmente, en este enmarque general, se observa la consolidación de un proceso de crecimiento de, lo que se puede catalogar como, las ciudades medias de la re-

---

<sup>122</sup> En Andalucía, la población que vive en ciudades de más de 50.000 habitantes representa un porcentaje por debajo del 40%, superándolo en el conjunto de España.

<sup>123</sup> Esta distribución se cifra en un 59% de la población que habita en las regiones agrícolas interiores, destacando las urbes de Sevilla, Granada, Córdoba, Jaén y Jerez; el 30% vive en el litoral, donde se encuentran las ciudades Málaga, Almería, Huelva y Cádiz, suponiendo puntos de importante concentración las Bahías de Cádiz y Algeciras; el 11% restante está en las comarcas montañosas, un espacio con una tendencia muy acusada al despoblamiento.

gión, que son el único grupo que muestra una evolución positiva, frente al lento decremento de los núcleos menores y la estabilización de las grandes urbes.

A una escala más reducida, en el estudio por comarcas, pueden detectarse ciertas inclinaciones significativas, entre las que se destacan las enumeradas a continuación:

- La concentración de los mayores ritmos de crecimiento en las áreas costeras, sobre todo, en la costa del sol y en zonas de Almería; y en algunas comarcas interiores beneficiadas por su cercanía a las concentraciones urbanas, como los entornos de Sevilla, Granada y Córdoba, por su dinámica económica reciente. Así tenemos el ejemplo de Lebrija, o por su renta de localización, como Estepa o Antequera, vinculada a los ejes de comunicación, en estos casos en la autovía del 92. Además del caso paradigmático del Aljarafe sevillano.
- La estabilización del crecimiento en la mayoría de las comarcas agrícolas interiores<sup>124</sup>.
- La regresión demográfica de gran parte de las comarcas de montaña<sup>125</sup>.

Analizando, asimismo, las tendencias en el muy corto plazo, que por supuesto son menos significativas, únicamente puede reseñarse el hecho de que, por una parte, las comarcas más regresivas muestran esta evolución, incluso en períodos muy breves y, por otra, que las zonas más dinámicas coinciden con las comarcas de intenso crecimiento económico como la de Fuengirola en la provincia de Málaga, el poniente almeriense o la zona costera más occidental de Huelva. En esta misma provincia, también se ha observado una reciente tendencia a la concentración de la población en los alrededores de la capital, sobre todo en la salida occidental hacia las costas, lo que ha supuesto una competencia por el recurso natural suelo, en cuanto que las edificaciones han empezado a invadir los ruedos tradicionales agrícolas que se encontraban en derredor a los pueblos cercanos a la capital. En esta pugna por las superficies ha salido vencedora la actividad constructiva, puesto que las rentas que proporciona la misma son muy superiores a las que puede ofrecer la agricultura, fundamentalmente, considerándolas desde la perspectiva del corto plazo.

---

<sup>124</sup> En estas zonas, parece haberse alcanzado el equilibrio entre las necesidades de mano de obra que demandan las labores de las campiñas y otros cultivos interiores y los movimientos poblacionales.

<sup>125</sup> Especialmente en las provincias de Almería y Granada, las comarcas de las Alpujarras, Huéscar-Vélez y Tabernas, y en algunas más occidentales como la parte más oriental de la Sierra de Huelva, en concreto en el término municipal de Santa Olalla del Cala, y en la provincia de Cádiz, en Cortes de la Frontera.

### 3.1.2. Factores físicos.

La conciencia en la Comunidad Autónoma de Andalucía, a finales de los años ochenta y principios de los noventa del pasado siglo, sobre el sector agrario y sus repercusiones en el ambiental, que son muchas e importantes, presenta un estadio de desarrollo bastante elemental<sup>126</sup>. El Programa de Medidas Agroambientales, que se pone en marcha en España en 1995, supone un paso fundamental en la transformación que se produce en esta situación a lo largo de la década de los noventa.

Desde la Política Medioambiental<sup>127</sup> y, también, desde la planificación económica, ha sido habitual, hasta fechas relativamente recientes, contraponer, como objetivos antagónicos, la conservación de los espacios naturales y el desarrollo socioeconómico. La experiencia de las últimas décadas ha puesto de manifiesto, sin embargo, la artificialidad de planteamientos de este tipo, que se han descubierto como demasiado simples. Por un lado, es cierto que no se pueden gestionar con un mero criterio de desarrollo socioeconómico los recursos naturales, ya que esto provoca unos costes ecológicos<sup>128</sup> y un deterioro de las condiciones de vida cada vez menos asumibles socialmente. Por otra, la ineficacia y la conflictividad de las medidas exclusivamente restrictivas de los usos y aprovechamientos del territorio han fracasado a la hora de preservar, por sí solas, los valores del medio físico. Por consiguiente, lo más equilibrado puede ser estimular medidas como las contempladas en el Programa Agroambiental, ya que permiten el ejercicio de las actividades agrarias, pero previniendo los

<sup>126</sup> “La aparición y posterior agravamiento de problemas medioambientales, derivados de la intensificación de la producción, acaecida durante las décadas anteriores, así como del uso masivo de productos químicos (todo ello en el contexto de la llamada revolución verde que caracterizó a la agricultura capitalista de postguerra), da lugar por primera vez a un reconocimiento explícito de que el desarrollo de la producción agraria sólo tiene viabilidad a largo plazo si se hace un uso racional de los recursos naturales y se respeta el medio ambiente. La aparición de conceptos como ecodesarrollo y desarrollo sostenible se enfrentan, bajo esta nueva filosofía, a unas tendencias históricas que han posibilitado que las actuaciones agrarias en muchas regiones de Europa deriven en una explotación excesiva de los recursos naturales y en su degradación; recursos naturales de los que, en definitiva, depende la propia subsistencia del sector: agua, suelo, aire. Las orientaciones existentes hasta este momento, consistentes en lograr continuos aumentos de productividad y de puesta en cultivo de mayor número de tierras empiezan a perder todo su valor”.

DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN DE LA AGENCIA DE MEDIO AMBIENTE: *Informe sobre Medio Ambiente en Andalucía en 1992*. Agencia de Medio Ambiente de la Consejería de Cultura y Medio Ambiente de la Junta de Andalucía. Sevilla. 1993. “La incidencia ambiental de la Política Agraria Común”. Pág. 1.

<sup>127</sup> El desarrollo de esta Política, al menos de manera formal, por medio de un organismo propio rector de la misma, se inicia tempranamente, en Andalucía, con la creación de la Agencia de Medio Ambiente en 1984, en virtud de la Ley 6/1984, de 12 de junio. Hay que considerar que el Estatuto de Autonomía para Andalucía se aprobó por Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, casi dos años y medio antes, pero que los trasposos de competencias en la materia no se producen hasta la promulgación del Real Decreto 1096/1984, de 4 de abril, publicado en el BOE núms. 139, 140 y 141, de 11, 12 y 13 de junio de 1984.

<sup>128</sup> Sobre la introducción de este tipo de costes en el análisis económico, es obligada la referencia a PIGOU, A. C.: *The Economics of Welfare*. Macmillan and Co. London. 1932 (fourth edition).

efectos negativos, a través de la implementación de unas técnicas de conservación<sup>129</sup> que no tienen porqué ir en detrimento de la obtención de renta.

El suelo es indudablemente uno de los recursos básicos aunque sólo sea considerado, en un sentido restringido, como medida del espacio, o bien como soporte físico elemental para las distintas actividades humanas, entre ellas, es fundamental para las agrarias. Pero en un sentido ambiental, su concepto va más allá, destacando su condición activa como lecho ecológico. La capa más superficial de la corteza terrestre, que es el suelo, es el producto del contacto del medio sólido y el atmosférico, donde crecen y ejercen su capacidad de influencia los organismos vivos. Es, pues, un sistema complejo y dinámico, donde se combinan elementos vivos e inertes. La naturaleza de un suelo está condicionada por multitud de factores<sup>130</sup>, que van desde el substrato geológico, la pendiente, hasta el clima y la comunidad biótica que soporta. Su desarrollo, profundidad, textura, contenido en materia orgánica y de elementos nutritivos son parámetros, que entre otros muchos, determinan, de forma combinada, la capacidad de uso de un suelo concreto, desprendiéndose de ésta, su fertilidad natural o productividad<sup>131</sup>.

El territorio andaluz comprende una extensión de 87.268 Km<sup>2</sup>, dividido en tres unidades estructurales principales, que son la Sierra Morena, o zócalo de la Meseta Central Ibérica, la Depresión del Guadalquivir y las Sierras Béticas. El litoral, por su

<sup>129</sup> La Comunidad Autónoma de Andalucía, a través de su Consejería de Agricultura y Pesca, siguiendo lo establecido en el Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias, en su artículo 5, presenta el Código de Buenas Prácticas Agrarias, en Sevilla, en octubre de 1999. Éste, si bien no tiene carácter obligatorio, sí contiene una serie de recomendaciones que voluntariamente pueden llevar a efecto los profesionales del sector agropecuario. Elaborado por la Dirección General de la Producción Agraria, se promulgó por Resolución de 12 de diciembre de 1997, de esta misma Dirección General. Su objetivo fundamental es el desarrollo de una agricultura compatible con el Medio Ambiente considerando el uso óptimo de las aportaciones nitrogenadas al suelo debidas a las prácticas agrícolas y ganaderas, así como otras actuaciones en la actividad agraria.

<sup>130</sup> “El suelo es el resultado de la acción de cinco grupos de factores formadores: climáticos, bióticos, litológicos, geomorfológicos y cronológicos. La edafología tradicional presentaba los dos primeros como responsables activos y principales de la diferenciación del perfil del suelo”.

GÓMEZ-MIGUEL, V.; TORCAL SAINZ, L. y ROQUERO DE LABURU, C.: “Los suelos mediterráneos”. En *Agricultura sostenible*. Edición coordinada por JIMÉNEZ DÍAZ, R. M. y LAMO DE ESPINOSA, J. AGROFUTURO LIFE y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1997. Pág. 71.

“Nutrientes vegetales son aquellos elementos químicos que en mayor o menor proporción son necesarios para el desarrollo de las plantas, y que en general éstas toman del suelo por las raíces, y del aire por las hojas.

Los elementos más importantes para el crecimiento de las plantas son: macronutrientes (nitrógeno, fósforo y potasio), mesonutrientes (calcio, magnesio y azufre) y micronutrientes (hierro, manganeso, boro, zinc, cobre y molibdeno)”.

CÁNOVAS FDEZ., A. F.; HILGERS M.; JIMÉNEZ MEJÍAS, R.; MENDIZÁBAL VILLALBA, M. y SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, F.: *Tratado de Agricultura Ecológica*. Instituto de Estudios Almerienses. Almería. 1993. Pág. 23.

<sup>131</sup> Sobre la importancia ambiental de los suelos se puede consultar GIRÁLDEZ CERVERA, J. V.: “Efectos de los diferentes sistemas de laboreo sobre las propiedades físicas del suelo”. En *Agricultura de Conservación: Fundamentos Agronómicos, Medioambientales y Económicos*. Edición al cuidado de GARCÍA TORRES, L. y GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, P. Asociación Española Laboreo de Conservación y Suelos Vivos. Madrid. 1997.

presencia en la mayoría de las provincias y su singularidad puede entenderse como unidad de límite que se superpone, en un nivel de identidad similar, a aquéllas. La cota culminante andaluza lo es a la vez de la Península Ibérica y alcanza los 3.478 metros (Mulhacén en Sierra Nevada). En términos superficiales las tierras que superan los 2.000 metros de altitud son, prácticamente, marginales, lo que en Andalucía representa el 0,73%, unos 637 Km<sup>2</sup>, situándose casi todas ellas en la provincia de Granada, parte en Almería y en mucha menor medida, en la de Jaén. Por tanto, este determinante de la explotación agraria no afecta a la provincia de Huelva. Por debajo de los 200 metros se encuentra un 27% de la superficie regional. Fundamentalmente, en la zona occidental se concentran estas tierras bajas, encontrando en las provincias de Huelva, Sevilla y Cádiz el 82% de las mismas<sup>132</sup>. Se dibuja nítidamente, por medio de los datos altitudinales, la división regional entre la Andalucía Baja, o del Guadalquivir, y la Andalucía Alta Oriental. Separación entre áreas de llanuras o relieves suaves y otras de alta montaña y altiplanicies de gran significación en las posibilidades de dedicación agraria<sup>133</sup>.

Es frecuente oír hablar de Andalucía, destacando su riqueza natural, la extensión, diversidad y feracidad de sus terrenos. Tal imagen queda justificada por la existencia de la Depresión del Guadalquivir, otras zonas de llanada menores y de un amplio cordón litoral que ha sido potenciado en tiempos recientes por la introducción de técnicas agrícolas avanzadas<sup>134</sup>. Las variadas combinaciones de suelos y climas, así como la incidencia de las infraestructuras hacen, efectivamente, que los rendimientos de conjunto en el sector agrícola sean superiores a los obtenidos a nivel estatal,

<sup>132</sup> ALTITUDES POR PROVINCIAS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA.

Provincias	Superficie (miles km <sup>2</sup> )	Altitud <200 m	De 201 a 600 m	De 601 a 1.000 m	De 1.001 a 2.000 m	Altitud >2.000 m
Almería	8.775	784	1.907	3.401	2.587	96
Cádiz	7.440	5.183	1.824	433	-	-
Córdoba	13.771	1.791	8.589	3.391	-	-
Granada	12.647	205	924	4.986	5.996	536
Huelva	10.128	5.513	4.248	367	-	-
Jaén	13.496	79	5.964	4.733	2.715	5
Málaga	7.306	1.289	3.514	2.360	143	-
Sevilla	14.036	8.962	4.954	120	-	-
Andalucía	87.599	23.806	31.924	19.791	11.441	637

FUENTE: "Anuario Estadístico de España, 1996". Instituto Nacional de Estadística. Elaboración propia.

<sup>133</sup> Sobre las grandes posibilidades de dedicación agraria de la región andaluza se pueden examinar las ideas del ilustrado Don Pablo de Olavide, que ya en la segunda mitad del siglo XVIII defiende la posibilidad del incremento de población en Andalucía, mediante el adecuado desarrollo de la agricultura. Éstas están reflejadas en las obras de DEFURNEAU, M.: *Pablo de Olavide, el afrancesado*. Padilla Libros. Sevilla. 1990. Y de CAPEL MARGARITO, M.: *D. Pablo de Olavide, un criollo en el equipo reformista de Carlos III*. Colección Semilla y Flor. Granada. 1999.

<sup>134</sup> Sobre el florecimiento y progreso de las técnicas de la agricultura avanzada, es posible encontrar un estudio detallado del caso del poniente almeriense en LÓPEZ GÁLVEZ, José; MOLINA MORALES, Agustín; JAÉN GARCÍA, Manuel y SALAZAR MATO, José Francisco: *Análisis Económico y Ambiental en Agronomía*. Analistas Económicos de Andalucía. Málaga. 2000.

además de contar Andalucía con una proporción superior de suelo cultivable. La capacidad de uso de los suelos andaluces puede ser apreciada como alta, de forma general, y esto no sólo por la fertilidad propia de éstos, sino por la convergencia de la misma con unas condiciones bioclimáticas potenciadoras. Sin embargo, no debe caerse en simplificaciones desmesuradas, sabiendo que la diversidad de circunstancias concretas abarca un abanico abierto entre situaciones extremas. De cualquier manera es conveniente hacer ciertas matizaciones que son de importancia:

- La génesis de la Depresión Bética originada por una sedimentación marina, ha posibilitado el desarrollo de amplias extensiones de materiales margosos, sobre las que han evolucionado unos suelos con gran fertilidad natural que alcanzan cotas excepcionales. Es este el principal motivo de la imagen feraz de los campos andaluces.
- Pero sin embargo, tal hecho no debe encubrir otras realidades muy distintas a las de las vegas y campiñas del Guadalquivir. La significación superficial de suelos caracterizados por su extrema fragilidad es importante, fundamentalmente en la zona oriental de la región. El raquitismo de muchos de ellos los sitúa en condiciones de gran vulnerabilidad.
- Algunos suelos considerados desde siempre agrónomicamente marginales, o incluso de nula capacidad, se han convertido, en las últimas décadas, en soporte de las agriculturas más avanzadas y productivas de Andalucía. Las nuevas tecnologías han cuestionado, de forma relativa, los baremos tradicionales de valoración de los suelos, sin que ello signifique, desde luego, su invalidación desde el punto de vista ecológico.

Cuando se califica un suelo como marginal, desde el punto de vista agrícola, no se quiere decir que se valore como improductivo, sino que su uso más adecuado es el forestal, y dentro de éste, puede cumplir una función plenamente satisfactoria.

De una visión de conjunto del reparto espacial de los grandes usos del suelo en Andalucía, se desprende la conclusión de que el solar regional se reparte, en igual medida, entre el dominio forestal y el agrícola<sup>135</sup>. No obstante, debe ser matizada esta primera

<sup>135</sup> USOS Y APROVECHAMIENTOS DEL SUELO ANDALUZ EN HECTÁREAS EN 1996.

Provincias	Tierras de cultivo	Prados y pastizales	Terreno forestal	Otras superficies	Superficie total
Almería	190.148	56.105	181.300	450.099	877.652
Cádiz	331.373	101.426	221.339	84.399	738.537
Córdoba	736.347	124.353	438.461	77.970	1.377.131
Granada	603.536	160.400	289.200	200.000	1.253.136

apreciación global, ya que se entiende por espacio agrícola todas aquellas superficies sometidas a laboreo para su cultivo, salvo las que cuentan con una cubierta arbórea de densidad variable, constituida por especies forestales como las quercíneas, coníferas, chopos o castaños. En el otro lado, entendemos por espacios forestales los conformados por todos aquellos terrenos agrológicamente productivos que, o bien, no se roturan, o bien, tienen una cobertura arbórea forestal significativa. Partiendo de este marco conceptual, una superficie puede ser sólo clasificada en tres grandes categorías: agrícola, forestal o improductiva, siendo esta última la no productiva agrariamente hablando, es decir, las urbanas, las ocupadas por las infraestructuras, las cubiertas por láminas de aguas, polígonos industriales, etcétera.

Conociendo estos términos, y que tanto una marisma natural como una dehesa roturada se incluyen en el dominio forestal, poniendo dos ejemplos de los que suelen crear más confusión a la hora de su clasificación, resulta que porcentualmente, la categoría forestal representa algo más del 50% del territorio regional total, mientras que la otra mitad se reparte, desigualmente, entre lo agrícola con casi un 47% y el espacio improductivo, que supone, aproximadamente un 3%.

De los más de 4 millones de hectáreas, que se han inventariado como agrícolas, se reparten, por un lado, casi un 20% de regadíos<sup>136</sup> y algo más del 80% de secanos, y por otro, los cultivos leñosos representan algo más del 40%, y los herbáceos se aproximan al 60%. A pesar de estas generalidades, no se puede obviar la policromática realidad de los paisajes agrarios andaluces. Así, mientras que a escala regional el espacio agrícola ocupa casi un 47%, si se desciende a unidades comarcales se encuentran casos extremos como son las Colonias Cordobesas con un 95% de sus terrenos roturados o, la Campiña de Sevilla con un 90%. En el otro extremo, nos encontramos los casos del Andévalo Oriental o la Sierra onubenses

Huelva	261.662	31.964	601.748	113.099	1.008.473
Jaén	714.458	126.855	410.409	98.035	1.349.757
Málaga	345.998	0	182.741	198.890	727.629
Sevilla	928.200	102.811	276.658	95.935	1.403.604
Andalucía	4.111.722	703.914	2.601.856	1.318.427	8.735.919

FUENTE: "Anuario Estadístico de España, 1996". Instituto Nacional de Estadística. Elaboración propia.

<sup>136</sup> Según el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, los cultivos de regadío en España alcanzaron los 3.602.500 ha, lo que representa frente a las 26.429.600 ha de secano una distribución en porcentajes del 12% de regadío y un 88% de secano. Todavía hay margen para el crecimiento del regadío ya que "de los estudios realizados por el Ministerio de Agricultura en 1958 se llegaba a la conclusión de que la superficie máxima susceptible de ser transformada en regadío en el futuro con aguas superficiales podría ser de unos 2.250.000 hectáreas, a las que habría que agregar otras 400.000 regables con aguas freáticas; por tanto, en total, la extensión todavía regable podría ascender a unos 2.650.000 hectáreas, que, sumadas a las ya puestas en riego por entonces, situaban el área máxima de regadío en unos 4,5 millones de hectáreas".

TAMAMES, R. y RUEDA, A.: *Estructura Económica de España*. Banco Urquijo y Alianza Editorial. Madrid. 2000. Pág. 106.



con un 4,7% y un 9%, respectivamente, de espacios labrados. En definitiva, de las 55 comarcas, en las que se divide Andalucía, a efectos de las estadísticas del sector primario, en 23 se supera el 50% de la superficie puesta en cultivo. Ninguna de éstas se localiza en las provincias de Almería o Huelva. Dos se encuentran en Málaga, tres en Cádiz, cuatro en Córdoba y Jaén, y cinco en Granada y Sevilla.

El 20% de regadíos significa superar la media nacional. La extensión del regadío es un fenómeno relativamente reciente, ya que mientras a principios del siglo pasado no llegaban a regarse 200.000 hectáreas, en el momento actual se superan ampliamente las 700.000. Las grandes obras públicas de encauzamiento y manipulación, por medio de canalizaciones de los recursos hídricos han sido claves del salto experimentado en este sentido. Y con ello se han transformado radicalmente las pautas de localización de las zonas regadas<sup>137</sup>.

Así, mientras que en 1904, el regadío de la vega granadina suponía el 55,1% del total regional, actualmente su significación se queda en el 17,4%, en tanto que Sevilla ha pasado, en idéntico período de tiempo, de poco más del 2%, a concentrar un tercio de las tierras regadas andaluzas. La importancia de los posteriores regadíos béticos, o del Valle, Terrazas y Marismas del Guadalquivir se evidencia en el hecho de que las tres provincias ribereñas del entorno, Jaén, Córdoba y Sevilla, concentran casi dos tercios del regadío de Andalucía. A este desplazamiento de la localización geográfica de las zonas de reguero hay que añadir la ocurrida hacia las comarcas litorales, donde la nueva agricultura supertecnificada, se basa en diversos sistemas de riego.

A este incremento, ha contribuido, también, la evolución de los cultivos protegidos. Se ha estimado que en 1986 la superficie de invernaderos, en toda la región, alcanzaba las 15.510 hectáreas. De éstas, el 90% se localizaba en la provincia de Almería, alrededor del 4% en Málaga, y similar proporción en Granada. Cádiz acumulaba el

<sup>137</sup> Por lo que respecta a España en el cuadro siguiente podemos observar la evolución de la superficie regable durante el siglo XX:

AÑOS	MILES Has.	ÍNDICE	AÑOS	MILES Has.	ÍNDICE
1920	1.350	100	1984	3.004	223
1950	1.450	107	1985	3.007	223
1960	2.028	150	1986	3.052	226
1970	2.198	163	1987	3.106	230
1975	2.617	194	1988	3.106	230
1976	2.651	196	1989	3.115	231
1977	2.691	199	1990	3.198	237
1978	2.740	203	1991	3.224	239
1979	2.794	207	1992	3.228	239
1980	2.822	209	1993	3.037	225
1981	2.853	211	1994	3.125	231
1982	2.914	216	1995	3.177	235
1983	2.923	217	1996	3.310	245

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

1,6% de los invernaderos, y Huelva y Sevilla no llegaban a soportar entre ambas el 1%. Hay que destacar que en la provincia onubense se ha producido un aumento espectacular de este sistema de cultivo en la década de los noventa, incrementando su peso regional en casi cinco puntos porcentuales. Así, en 1996, Almería sigue acaparando la mayor proporción regional, aunque baja hasta el 82%; en segundo lugar, se destaca Granada con un 8%, duplicando su participación en el total andaluz en esos diez años; Málaga experimenta una regresión relativa hasta el 2%; Cádiz sigue una evolución pausada, estando, asimismo, en torno al 2%; y Huelva y Sevilla siguen caminos divergentes, mientras la capital de Andalucía se queda con un exiguo 0,50%, Huelva tiene un auge enorme, situándose en la tercera posición regional, con el 5%. Como cultivos protegidos, además de los invernaderos, los de tipo acolchado, macro-túnel, tunelillo, etcétera, registran una superficie superior a la de aquellos, rondando las 40.000 hectáreas, ubicándose principalmente, en este caso, en las provincias occidentales y, sobre todo, en Huelva y Sevilla. Diez años después se incrementan estas superficies hasta las 70.000 ha, con predominio en las provincias occidentales. Destacan las casi 7.000 ha de túneles en Huelva<sup>138</sup>.



Fotografía 6. Cultivos forzados en macrotúneles. Lepe.

<sup>138</sup> COMPARATIVA DE CULTIVOS FORZADOS EN ANDALUCÍA Y C.C.A.A. VECINAS. CAMPAÑA 1995/1996. SUPERFICIE EN HECTÁREAS.

C.C.A.A.	ACOLCHADO	ENARENADO	TÚNELES	INSTALACIÓN FIJA
ANDALUCÍA	62.900	4.500	6.800	30.800
EXTREMADURA	3.400	-	-	30
CASTILLA-LA MANCHA	4.600	-	3	40
MURCIA	6.200	-	-	1.900

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



Fotografía 7. Olivar. Huévar.

Por lo que respecta al secano, constituye la agricultura más extendida, siendo su dominio superficial más de cinco veces superior al regadío. El secano andaluz lo conforman dos grandes sistemas de cultivo, que son: la labor intensiva, o sea de cultivos herbáceos en régimen de año y vez, y el olivar, que sumando el cultivado sin agua añadida y el de regadío supone casi un tercio del total de las tierras agrícolas de Andalucía. Como bien han establecido diversos autores, en el secano andaluz pueden distinguirse dos grandes categorías, que, de forma sencilla, pueden llamarse los sequíos ricos y los pobres. Los primeros serían fundamentalmente los de la Depresión y Valle del Guadalquivir, y concretamente los de Jaén, Cádiz, Córdoba, Málaga (Antequera), Huelva (Condado) y Sevilla. La proporción de cultivos herbáceos/barbechos oscila en estas campiñas entre relaciones de 15 a 1 y de 36 a 1; es decir, el barbecho está casi eliminado. Es importante este dato, puesto que la categorización agraria de las comarcas por el índice de barbecho es utilizado para medir la introducción de las medidas agroambientales, en cada una de ellas; pues no son iguales estos casos a los de los secanos pobres, donde la proporción es mucho más equilibrada. Es decir, de cada dos o tres hectáreas sembradas, una se encuentra en descanso.

Estos sequeños son los que se localizan en las áreas subdesérticas almerienses, surco intrabético en Granada (Guadix, Baza y Huéscar) las sierras jienenses, las de Ronda, la Axarquía malagueña, el Andévalo onubense, Sierra Morena y Los Pe-



Fotografía 8. Viñedos. Almonte.

droches, y otras zonas litorales y de la Penibética. Aquí la relación está dos a uno. Un mínimo, en este sentido, se apunta para ciertas áreas de la costa almeriense, donde la relación es claramente desfavorable a lo sembrado, evidenciándose una extrema marginalidad, ya que las superficies en descanso son superiores a las puestas en producción.

La labor de cultivos herbáceos en secano determina el paisaje de numerosas comarcas andaluzas, alcanzando proporciones de hasta el 80%. Pero es, tal vez, el olivar, el elemento paisajístico más característico y destacable del solar andaluz. En primer lugar, por su extensión, que supera ampliamente el millón de hectáreas, y en segundo lugar, por su aparente vistosidad. Existen comarcas olivareras donde este cultivo ocupa hasta casi el 70% de sus superficies totales, incluyendo los aprovechamientos forestales y no agrarios. Algunas de ellas son las Campiñas Sur y Norte y La Loma en Jaén, la comarca de Estepa en Sevilla o, en menor medida, la Campiña Alta y la Penibética en Córdoba.

“En Córdoba destacan los distritos olivareros de Baena, Montoro, Bujalance, Priego, Posadas y Puente Genil, donde se elaboran excelentes aceites afrutados. Es la segunda provincia productora, y las cotizaciones del

mercado de aceite en origen se refieren normalmente a ella y otras cuatro provincias: Sevilla, Jaén, Toledo y Tarragona”<sup>139</sup>.

Otros cultivos, como la vid, son igualmente piezas clave de la estructura de los paisajes agrarios andaluces, y aunque su significación regional sea menor, algunas comarcas encuentran en su imagen su propia identificación, debido a su especial singularidad.

“En Andalucía son cuatro las zonas vitivinícolas de importancia: Jerez, el Condado de Niebla, Moriles-Montilla, y Málaga. La zona de Jerez la integran las tierras comprendidas dentro del triángulo cuyos vértices son Sanlúcar de Barrameda, Puerto de Santamaría y el propio Jerez, formadas de marismas y sedimentos de gran riqueza calcárea. Los vinos de Jerez que se exportan a Inglaterra desde la baja Edad Media son los que más divisas producen”<sup>140</sup>.

En cuanto al espacio forestal, coincide, básicamente, con los distintos complejos serranos de la región. En esta categoría espacial nos podemos encontrar cerca de cuatro millones y medio de hectáreas repartidas en las distintas provincias, lo que supone la mitad de la superficie total. La heterogeneidad de usos que suele caracterizar a los montes, considerando incluso parcelas reducidas, hace difícil una sistematización de los mismos, que, en todo caso, no puede ser tan simple como la expuesta en la dedicación agrícola. Por consiguiente, simplificando al máximo las diferentes categorías existentes, se distinguen tres grandes bloques; espacios forestales carentes de arbolado, o bien, donde éste es extremadamente disperso; los que cuentan con un arbolado de baja o moderada intensidad, pero nunca formando masas boscosas; y por último, los bosques, propiamente dichos, o formaciones arbóreas cerradas, donde la densidad es más elevada. Cuando comprobamos que la primera de estas categorías, es decir, las áreas desarboladas<sup>141</sup>, ocupa en el total forestal regional la más alta proporción, llegando prácticamente al 50%, se entiende más fácilmente el dato facilitado antes. Son éstas, zonas de matorrales y pastizales de forma principal. Es la provincia de Almería, estando por encima de la media, la que se sitúa a la cabeza, con más del 65% de sus montes desarbolados. Por comarcas, destacan los casos del Campo de Níjar-Bajo Andarax, Estepa, Bajo Almanzora y Campo de Dalías.

<sup>139</sup> TAMAMES, R. y RUEDA, A.: *Op. Cit.* Pág. 166.

<sup>140</sup> *Ibidem.* Pág. 151.

<sup>141</sup> Según el Segundo Inventario Forestal Nacional (1986-1995), realizado por la Dirección General de Conservación de la Naturaleza del Ministerio de Medio Ambiente, que fue presentado en 1997, la superficie forestal alcanza, en la Comunidad Autónoma de Andalucía los 4.325.500 hectáreas, de los cuales 2.219.100 corresponden a espacio forestal desarbolado, 561.700 a forestal arbolado ralo y 1.544.500 ha a forestal arbolado.





Fotografía 9. Espacio forestal. Alájar.

Entre las zonas arboladas, en su conjunto, se contrasta un predominio de los llamados montes ahuecados, es decir, aquellos aclarados de forma intencionada para generar dehesas o sistemas silvo-pastorales, o los que, sencillamente, muestran los efectos de los múltiples procesos deforestadores. Este tipo de monte abarca un tercio del espacio forestal, siendo la superficie de masas boscosas de prácticamente el cuarto restante.

La provincia donde los bosques alcanzan un mayor peso relativo, siempre en referencia a las superficies forestales regionales, es la de Huelva<sup>142</sup> con un 45%, seguida de Granada y Jaén, con casi el 40%. Son éstas, las provincias donde la administración forestal ha centrado, históricamente, su atención a la hora de acometer las repoblaciones de monte. Además, Huelva ha sido la gran beneficiada, seguida a gran distancia por Córdoba, del Programa de Forestación de Tierras Agrícolas cofinanciado por la Unión Europea y el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación<sup>143</sup>.

<sup>142</sup> Sobre la abundancia y variedad del sector forestal en la provincia de Huelva y, en concreto, en la comarca de la Sierra, es interesante la aportación del estudio realizado, dentro de los proyectos LEADER y PRODER, cofinanciados por la Unión Europea, en Aracena, por el GRUPO DE DESARROLLO RURAL SIERRA DE ARACENA Y PICOS DE AROCHE: "Diagnóstico de la situación para un Programa de Desarrollo Endógeno en la Sierra de Aracena y Picos de Aroche". (Estudio inédito).

<sup>143</sup> PRIETO RODRÍGUEZ, S.: *El Programa de Forestación de Tierras Agrarias en la provincia de Huelva*. Universidad de Huelva. Huelva. 2001. (Tesis de licenciatura inédita).

Estos datos nos conducen a una conclusión bastante interesante, y es que los bosques andaluces son relativamente jóvenes, ya que más del 80% proceden de repoblaciones efectuadas en las últimas seis décadas. Efectivamente, se sabe que desde los años cuarenta del pasado siglo se han repoblado en Andalucía, entre la administración forestal y los particulares, fundamentalmente, mediante subvenciones, sobre todo del Programa citado, más de un millón de hectáreas, y que las valoraciones superficiales de la actual distribución de usos indican que hay más de un millón doscientas mil hectáreas de bosques. Incluso, teniendo en cuenta el considerable porcentaje de masas repobladas que se destruyen a causa de incendios, el bosque natural o naturalizado, no supone ni el 20% de los que existen.

En cuanto a las especies que componen el bosque andaluz, se contrasta fácilmente que la situación es claramente ventajosa a las especies coníferas. Las frondosas representan, apenas el 10% del total, excluyendo al eucalipto, que ronda, también, esa cifra, aunque en la última década se ha sustituido, en muchos lugares, por especies más adaptadas a los terrenos locales. En las coníferas, un 80% del total, han abundado tradicionalmente los pinos, piñonero, carrasco y marítimo, sobre todo, que han sido las especies dominantes en las repoblaciones hasta el inicio del Programa de Forestación en Tierras Agrarias, que ha buscado especies de mayor valor ecológico y económico y, que fueran susceptibles de una explotación rentable en las zonas de reforestación. Así, por ejemplo, se ha plantado mucha encina y alcornoque en las tierras adhesadas de las provincias de Huelva<sup>144</sup> y Córdoba.

Ello no significa que todos los bosques de coníferas sean resultado de repoblaciones recientes, ya que las masas producto de otras más remotas y que suelen considerarse naturalizadas, o las plenamente autóctonas guardan una importancia reducida, pero significativa. No obstante, el análisis de la estructura específica de las masas forestales puede quedar desvirtuado o sesgado si se atiende sólo a las masas cerradas. De este grupo, evidentemente, se extrae la conclusión de la elevada artificialidad de los bosques actuales, en buena medida basados en especies introducidas. Sin embargo, ampliando las perspectivas y volviendo a la consideración de todos los espacios arbolados, formen o no bosques, el panorama resulta bien distinto. Así resultaría que las quercíneas, grupo de especies paradigmáticas del ecosistema mediterráneo, con las encinas y alcornoques como especies más señeras, alcanzan un dominio cifrado en cerca del 60% de ocupación, mientras

---

<sup>144</sup> “En la Forestación de Superficies Agrarias en la provincia de Huelva se han utilizado, con casi total exclusividad especies frondosas que representan el 99,99% de la repoblación forestal realizada, siendo la presencia escasa del pino piñonero lo que les da a las coníferas un 0,01%, que parece extraño, sobre todo en comparación con otras regiones españolas, pero también con las restantes provincias de la Comunidad Autónoma de Andalucía, donde alcanzan, las especies coníferas, un porcentaje del 10,02%”.

PRIETO RODRÍGUEZ, S.: *Op. Cit.* Pág. 129.

que las masas de eucaliptos suponen, apenas el 10%<sup>145</sup> y las coníferas no llegan al 30%. Hay que destacar, finalmente, que la tendencia al ahuecamiento del bosque mediterráneo, explica que casi el 90% de las quercíneas de la región estén en formaciones dispersas, sin constituir masas cerradas; a saber, en dehesas, salpicando superficies de pastizales y matorrales o en espacios marginales.

### 3.1.3. Problemas ambientales asociados a la agricultura.

La degradación de un suelo se produce por cualquier proceso evolutivo que suponga alguna pérdida de su potencial biológico o productivo, en definitiva, de su fertilidad. Si bien en condiciones naturales, entendidas éstas como las dadas en ausencia de la manipulación humana, es posible pensar en ciertos procesos degradantes, éstos serían excepcionales, tendiendo por el contrario, en tales circunstancias, a desarrollarse los suelos en un sentido positivo. Normalmente, son las técnicas de manejo y los niveles de explotación, a los que se someten los suelos, los motivos del empobrecimiento o de la eventual destrucción de éstos, cuando no se corresponden con su propia capacidad de asimilación. Es por esto necesaria la adaptación de las técnicas de manejo a la capacidad de los terrenos de manera que se logre una explotación sostenible de los recursos, que es una de las finalidades del Programa de Medidas Agroambientales, que se cofinancia desde la Unión Europea. La erosión constituye el fenómeno más preocupante de cara a la conservación de los suelos en la Comunidad Autónoma de Andalucía<sup>146</sup>, y en cierta medida, una relevante particularidad del panorama ambiental andaluz. La contaminación no sólo es un hecho que afecta a las aguas o al aire, sino que también lo está haciendo al substrato edáfico. No es, desde luego, algo que pueda producir extrañeza, cuando se piensa en la utilización creciente de productos de síntesis industrial en la moderna agricultura. Productos que son ajenos a la estructura que los recibe, originando su acumulación diversos tipos de efectos, entre los que pueden darse casos de transferencias tóxicas<sup>147</sup>.

---

<sup>145</sup> “Dentro de la Comunidad andaluza sobresale el caso de la provincia de Huelva donde el eucalipto había sido utilizado, con anterioridad a la puesta en marcha de este Programa, para la repoblación forestal en un porcentaje muy elevado”.

*Ibidem.* Pág. 98.

<sup>146</sup> Según el II Inventario Forestal Nacional (1986-1995), realizado por la Dirección General de Conservación de la Naturaleza del Ministerio de Medio Ambiente, que fue presentado en 1997, la superficie afectada de erosión extrema en Andalucía alcanza las 501.840 ha, lo que representa un 5,72% de la región, que la coloca en segunda posición en España, detrás de la Comunidad de Valencia, con un 9,95%. En cuanto a los restantes niveles de erosión en Andalucía, hay 935.167 ha con un grado muy alto; 2.061.518 ha alto; 1.953.474 ha medio; 1.939.810 ha bajo; y 1.379.540 ha con nivel muy bajo.

<sup>147</sup> “b) Uso *excesivo o inadecuado de agroquímicos* como fertilizantes, plaguicidas, reguladores del crecimiento, etc., que pueden conducir a la permanencia de residuos en el suelo y en las cosechas y en los acuíferos.



La progresiva salinización de los suelos<sup>148</sup>, principalmente, en los regadíos, es otro aspecto a considerar en este sentido, pudiendo estar relacionado con otros procesos de degradación, coincidentes o no, como pueden ser la destrucción de las estructuras, el empobrecimiento en elementos nutritivos o el descenso de la disponibilidad de estos para las plantas, la pérdida de materia orgánica o la degeneración hidromórfica. La erosión de los suelos es un proceso de degradación ambiental cuya particular trascendencia, en nuestro ámbito geográfico, no encuentra, todavía, el eco que merece en la opinión pública, más sensibilizada, en estos aspectos, sobre cuestiones concernientes a la contaminación o la problemática de los espacios naturales. Y no es que la erosión carezca de episodios espectaculares capaces de llamar la atención colectiva, ya que las cíclicas inundaciones o riadas, que afectan a buena parte del territorio andaluz, suponen un fenómeno estrechamente ligado a los procesos erosivos, como también lo están los de colmatación de embalses y aterramiento de infraestructuras en general. Y en cualquier caso, la trascendencia económica de la tenaz sangría que sufren las tierras agrícolas, no tiene parangón con las derivadas de otras formas de tensionamiento de los recursos naturales, desde el momento que con ella se ataca el soporte básico de la alimentación humana y la vida en general.

En las conclusiones del proyecto de “Lucha contra la desertificación en la vertiente mediterránea”, elaborado como consecuencia del Mapa Mundial de la Desertificación, realizado por la Conferencia Internacional de Nairobi de 1977, se expresa lo siguiente, en relación a las provincias andaluzas de Almería y Granada, y a la de Murcia:

“[...] En al menos una tercera parte del territorio estas pérdidas alcanzan valores muy elevados que implican, de no actuarse en su corrección, una amenaza de desaparición de toda posibilidad productiva en plazo relativamente corto. Con base en estos datos puede hacerse una estimación ponderada del conjunto de pérdidas de suelo que por erosión hídrica laminar

---

d) Uso de *fertilizantes inapropiados* como: lodos de depuradora, basuras municipales y deshechos o subproductos de industrias agrícolas (alpechines, vinazas, etc.) sin reciclar o inadecuadamente recicladas, produciendo una contaminación del suelo con metales tóxicos como Pb, Zn, Cu, Cd y Hg así como alteraciones del PH que inciden gravemente en la fertilidad, actividad microbiana y estado de agregación de las partículas del suelo”.

CORNEJO SUERO, J. y MORENO LUCAS, F: “Dinámica de agroquímicos y otros contaminantes en el suelo”. En *Agricultura sostenible*. Edición coordinada por JIMÉNEZ DÍAZ, R. M. y LAMO DE ESPINOSA, J. AGROFUTURO LIFE y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1997. Págs. 276 y 277.

<sup>148</sup> “En Doñana, el Instituto Geológico y Minero de España (IGME) ha constatado que el acuífero Almonte-Marismas sufre de grave contaminación por los fertilizantes nitrogenados, aguas residuales, y entradas de agua marina (lo que constituye un caso de salinización por intrusión marina) en Matalascañas”.

TAMAMES, R. y RUEDA, A.: *Op. Cit.* Págs. 33 y 34.



Fotografía 10. Sembrados en campiña. Carmona.

y en regueros se producen en el conjunto de la zona estudiada, que es de 57.624.000 Tm, como media anual, lo que supone un valor medio de 42,9 Tm/ha/año, superior a las admisibles.

Analizando los datos, según los usos del suelo actuales, puede también deducirse que las pérdidas de suelo superiores a las 100 Tm se producen principalmente en los terrenos con cultivos agrícolas permanentes de secano, almendros y viñedos cuando están establecidos en pendientes superiores al 12% y carecen de prácticas conservadoras: cultivo a nivel, terrazas o bancales. Otras pérdidas de suelo también importantes, entre 50 y 100 Tm/ha/año, se concentran en las zonas con cubierta de matorral, cuando éstas se encuentran sobre los suelos geomorfológicamente menos resistentes, o cuando su cubierta es muy defectiva y normalmente sobre pendientes superiores al 25%.

Las pérdidas de suelo irrelevantes, que, por ser menores que las admisibles, no producen degradación alguna, como promedio las inferiores a 10 Tm/ha/año, se encuentran principalmente en las zonas con cubierta forestal arbórea, con cubierta superior a 0,7, o en cultivos intensivos en pendientes inferiores al 2,5% o en pendientes superiores cuando se encuentran abancalados”.

En este aspecto, el Programa de Medidas Agroambientales representa un paso hacia adelante de especial relevancia puesto que se estimula, a través de las subvenciones públicas, el cultivo en condiciones propicias para detener estos procesos erosivos que tanto están perjudicando a la agricultura andaluza, y que en un futuro próximo, de no emprender acciones que corrijan la actual situación, podrían comprometer seriamente la alimentación de la población de la región. Civilizaciones mucho más florecientes, como la mesopotámica, con tierras consideradas auténticos vergeles, se vieron reducidas a meros desiertos, por la explotación abusiva de los suelos. La subvención a los agricultores que adopten medidas preventivas contra la erosión y a los que cultiven en las circunstancias idóneas de pendiente, mediante el establecimiento de terrazas o bancales para frenar las pérdidas de suelo, es un instrumento necesario para mentalizarlos, también, de la conveniencia de estas medidas, además de poner en marcha los remedios correctores que los estudios realizados demuestran como imprescindibles.

El caso de la región oriental es ciertamente extremo, combinándose una serie de factores climáticos y ecológicos que hacen difícil un camino de retorno a una situación de mayor equilibrio. Pero, sin embargo, no es necesariamente en estos paisajes desérticos donde se producen las pérdidas más cuantiosas de suelo productivo. Estudios llevados a cabo por investigadores de la Universidad de Wageningen en 1978, en la Campiña de Córdoba, determinaron una serie de órdenes para la cuantificación del fenómeno erosivo en este espacio agrícola, en función del tipo de suelo, pendientes y longitud de la ladera. Como conclusión de los datos aportados por tales estudios, debe entenderse que valores en torno a las 300 Tm/ha/año, de arrastres erosivos, no son allí extraordinarios. Esta circunstancia no debe, de cualquier modo, resultar excesivamente sorprendente, desde el momento en que se tenga idea del paisaje de estas campiñas, sobre terrenos alomados o incluso formando colinas, y marcado por una llamativa ausencia de arbolado, dando, en conjunto, una imagen espectacular de desnudez, particularmente resaltada durante el verano y el otoño, tras el levantamiento de las cosechas.

Por otro lado el Plan de Medio Ambiente de Andalucía 1995-2000<sup>149</sup> en el diagnóstico que dibuja de la situación ambiental de la Comunidad Autónoma, iden-

---

<sup>149</sup> CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Plan de Medio Ambiente de Andalucía. 1997-2002*. Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía. Sevilla. 1997.

Previamente a su aprobación por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía el 5 de diciembre de 1997, se había realizado una preedición del documento del Plan (llamado Plan de Medio Ambiente de Andalucía 1995-2000); durante el período de trámite y aprobación del mismo, el documento se sometió a modificaciones motivadas por las sugerencias y propuestas tanto de las distintas Instituciones como de los agentes sociales que participaron en su elaboración y consenso, hasta agotar su discusión. Posteriormente fue remitido al Parlamento de Andalucía para su revisión definitiva y debate, emitiendo opinión favorable el Pleno, el 23 de junio de 1999.

tifica una serie de problemas ambientales, de los que se señalan los que tienen mayor relación con las actividades agrarias:

- Problemas asociados al uso y contaminación del agua. El fuerte peso del sector agrícola en el consumo global de agua, en torno al 81%, aclara la incidencia de este recurso en el sector primario. También se hace referencia al carácter concentrado de los consumos industriales y las necesidades de ampliación de las dotaciones para la demanda urbana, en el futuro. Asimismo, se destaca el problema de las aguas superficiales, sobre todo, en la cuenca del Guadalquivir, debido a la contaminación producida por vertidos urbanos e industriales. Otra cuestión difícil es la contaminación de los acuíferos, originada, principalmente, por los residuos agrícolas y los urbanos, así como su sobreexplotación y salinización en determinados casos. En cuanto a la polución de las aguas marinas, es debida a los aportes orgánicos procedentes de la agricultura y las ciudades y a los vertidos industriales.
- Problemas asociados a suelos y paisajes. La dedicación al cultivo de suelos con aptitudes forestales o tierras marginales, especialmente en las provincias de Málaga, Granada y Huelva, aparece como uno de los principales inconvenientes, con más de 600.000 hectáreas de terrenos agrícolas marginales que hace más severa la erosión. A esto se añade el excesivo consumo de productos químicos en la agricultura, que afecta, además de a los suelos, a las aguas y a la salud humana. También se destacan los procesos erosivos, con una grave incidencia en el sureste de la región, pero con consecuencias económicas muy serias en las fértiles campiñas del Guadalquivir, así como la degradación del paisaje, con rasgos diferenciados, según se trate de la alteración turística del litoral, junto con las nuevas agriculturas bajo plástico o los incendios forestales y la explotación minera en las sierras.
- Impactos y efectos sobre la flora y la fauna. Junto a la incidencia de la presencia humana por usos recreativos, se reseñan las actividades cinegéticas y pesqueras. Las primeras, por su inadecuación, conduciendo al declive a las poblaciones de águila imperial, lobo o lince ibérico; y las segundas, por la sobreexplotación de las aguas marinas, fundamentalmente, además de la captura de inmaduros. A esto se suma la degradación de hábitats de determinadas especies, a lo que contribuyen los períodos prolongados de sequía, continuados por lluvias intensas, la contaminación, los incendios forestales y las epidemias y plagas que afectan a los animales silvestres y a la vegetación forestal.
- Problemas asociados a los espacios forestales. En este caso la degradación de ecosistemas va ligada a la preponderancia de especies de crecimiento rápido, que como el eucalipto deseca las superficies por la gran necesidad de agua que tiene. Además, se añade el abandono del bosque mediterráneo lo que degenera

en un matorral infranqueable, conllevando procesos erosivos. A esto ha conducido la baja rentabilidad económica de estas explotaciones, lo que ha provocado éxodos poblacionales y como poco, el cambio de actividad de los titulares. También ha influido la escasa capacidad de uso y gestión forestal, por la insuficiente formación de los silvicultores. Asimismo, se mencionan los incendios forestales, las plagas y enfermedades, y el deficiente apoyo institucional.

- Problemas asociados a la red de espacios naturales protegidos. A comienzos de la década de los ochenta, tan sólo un 0,6% del territorio andaluz gozaba de esta categoría, pasando a mediados de los noventa a alcanzar el 17%, uno de los porcentajes más elevados de la Unión Europea. El grado de presión que soporta cada uno varía, según su pertenencia a las diferentes unidades territoriales de Andalucía. Las áreas agrícolas, profundamente transformadas por el hombre, acogen escasos espacios naturales, sobre todo, algunas zonas húmedas. En las áreas litorales, hay más que soportan una fuerte tensión<sup>150</sup>. La mayoría se halla en las sierras andaluzas, con baja dinámica económica<sup>151</sup>. En éstos el peligro es el excesivo despoblamiento, ya que las tradicionales actividades agrarias no representan riesgo de modificación. En cambio, en las áreas de mayor evolución, como las litorales, a la presión turística se suma la de la agricultura intensiva, sobre los recursos naturales.
- Incidencia del sistema productivo andaluz sobre el Medio Ambiente<sup>152</sup>. Es notorio que este sector tiene una incidencia fundamental en el Medio Ambiente debido a que utiliza directamente una enorme cantidad de recursos naturales; agua, hasta superar las tres cuartas partes del consumo total; suelo, clima, etcétera. Sus principales problemas son la superficie de cultivos marginales; la intensificación de la erosión por las prácticas agrícolas inadecuadas; el alto uso de productos químicos; el excesivo consumo de agua en las zonas regables; el aumento de plásticos en sus cultivos, que plantea la necesidad de la gestión de residuos; el avance de la ganadería intensiva y la decadencia de la extensiva, con la crisis de la dehesa; la desmesurada presión sobre los recursos pesqueros, o el desarrollo incontrolado de la acuicultura.

---

<sup>150</sup> Entre ellos, destaca en la provincia de Huelva, el caso de los Parques Nacional de Doñana y Natural del Entorno de Doñana.

<sup>151</sup> Como el Parque Natural de la Sierra de Aracena y Picos de Aroche en la Sierra Morena onubense, donde el estancamiento económico trata de ser paliado mediante el incentivo de programas de desarrollo rural, que se gestionan desde el propio ámbito comarcal, contando con los agentes locales. Este es el caso del Grupo de Desarrollo Rural Sierra de Aracena y Picos de Aroche.

<sup>152</sup> Se menciona, únicamente, lo referido a las actividades primarias, por ser el objeto de nuestro estudio.

### 3.2. Diagnóstico de la situación agraria.

Históricamente, el sector agrario ha sido el fundamento de la economía andaluza, lo cual es muestra, a la vez, del potencial del medio regional para la producción primaria y del escaso desarrollo de otros sectores de la actividad económica. Actualmente, el peso de lo agrario es fundamental todavía como definidor del paisaje regional, y lo rural, con la imprecisión del término, adjetiva una buena parte de las condiciones de vida de la sociedad andaluza. La aportación del sector a las grandes magnitudes económicas regionales sigue siendo también importante, más de una décima parte del producto interior bruto regional, referencia que dobla el dato nacional. Por lo que respecta a datos sobre su contribución al crecimiento anualizado de la región, es destacable que, por ejemplo, en 1990, fue de 6 décimas en el global de la economía andaluza, que se determinó en el 3,8%. La evolución de la producción final agraria presenta una estructura que se mantiene, sustancialmente, a lo largo del período y que viene a reflejar la especificidad de la producción primaria andaluza, la cual representa más del 25% de la española, con tan sólo el 17% de la superficie, lo que significa unos rendimientos superiores a la media nacional, estando claramente orientada hacia el subsector agrícola.

**TABLA 1.**  
**DISTRIBUCIÓN DE LAS EXPLOTACIONES AGRARIAS SEGÚN SUPERFICIE TOTAL Y AGRARIA UTILIZADA<sup>153</sup>.**

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

FUENTE: Encuesta sobre la Estructura de Explotaciones Agrícolas en 1995. I.N.E. Elaboración propia.

<sup>153</sup> A: Número total de explotaciones.

B: Superficie total en hectáreas.

C: Número de explotaciones con tierras.

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

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

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

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

H: Número de explotaciones sin tierras.

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

Este hecho es fácilmente atribuible a la creciente mecanización de las actividades agrarias que, en Andalucía, todavía representa un fenómeno de consecuencias sociales fácilmente perceptibles. No obstante, desde la mitad de la década de los ochenta parece estabilizarse este descenso. En cuanto a la distribución por provincias, hay grandes diferencias, desde casi el tercio de población ocupada en el sector primario de Almería, hasta menos del 10% en Málaga, donde la fuerza del sector servicios resta activos a aquél. En el resto de las provincias, las proporciones están más cercanas a la media regional. Hay que tener en cuenta que en la mayoría de los países de la Unión Europea los porcentajes están más próximos al caso de Málaga que al del resto de las provincias andaluzas, salvo por lo que respecta a Grecia y Portugal<sup>154</sup>, que superan los niveles regionales en este baremo. Esta fuerza del sector primario en la región también demuestra la importante riqueza en recursos naturales que atesora Andalucía. Antes de estudiar el impacto que el Programa de Medidas Agroambientales ha tenido sobre la agricultura andaluza, y de observar hasta qué punto se han interesado los agricultores andaluces por la conservación del entorno físico, es conveniente analizar la panorámica de las actividades del sector primario, así como su reparto territorial y su sistematización, en la medida de lo posible.

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

---

<sup>154</sup> Según el "Anuario de Producción" de F.A.O. de 1996, Grecia con un porcentaje de recursos humanos dependientes de la agricultura, del 19,2% es el país europeo con mayor tasa de población agrícola. Portugal, más en la línea de Andalucía, presenta un 13,7% de trabajadores en el sector agrícola. Ambos datos se refieren a población activa. Si comparamos estas cifras con las de la Unión Europea, comprobamos que están muy por encima, ya que ésta tiene un 4,9% de agrícolas, pero la comparación con la media de toda Europa ya está más pareja, ya que es de un 10,4%, incluso superior al 8,1% de España. En cuanto al total mundial, el porcentaje de población activa agrícola es del 47,1%.

Igual que en el resto de sectores económicos convencionalmente diferenciados, resulta engañoso enfrentarse a lo agrario, como un hecho homogéneo en Andalucía. Se están convirtiendo en comunes las referencias a la diversidad de las agriculturas andaluzas y el calificativo puede extenderse al campo de lo forestal y lo ganadero. Si económica o socialmente, nada tienen que ver los huertos de sierra con la agricultura del plástico del litoral; los secanos de la campiña de Sevilla o Huelva<sup>155</sup> con los de las altiplanicies de Baza-Huércar; o las repoblaciones de Cazorla con las de la provincia onubense; tampoco, ambientalmente, estas distintas realidades pueden tener la misma consideración y valoración; aún cuando determinadas prácticas y manejos empiezan a ser comunes y estar presentes en todos los sistemas agrarios, las repercusiones ambientales de cada uno de ellos son muy diferentes en intensidad.

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

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

---

<sup>155</sup> En la propia provincia de Huelva se pueden distinguir sistemas agrarios profundamente diferenciados, no sólo por la condición del medio donde se desenvuelven, sino también por la concurrencia de factores socioeconómicos diversos:

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

MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, J. A.: *La nueva agricultura onubense. Protagonismo agrario del municipio de Moguer*. Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Sevilla. Sevilla. 1996. Págs. 13 y 14.





Fotografía 11. Monocultivo de olivos. Hinojos.



Fotografía 12. Cañada de Los Limones. Carmona.



Fotografía 13. Eucaliptal del Andévalo onubense.

El rasgo más característico fue la tendencia a la falta de diversificación de los diferentes paisajes y comarcas rurales de la región. Uniformidad<sup>156</sup> de las áreas de campiña, donde se consolida un esquema de usos del suelo basado en el monocultivo de herbáceos de secano y olivar, aunque este último como pervivencia, y en franca regresión en muchas comarcas; monocultivo que se impone a través de la sistemática eliminación de cualquier otro uso o elemento del medio rural, mediante el desmonte de dehesas y terrenos arbolados, ocupación de riberas fluviales y de márgenes de caminos y vías pecuarias, desecación de zonas húmedas, e incluso, la desaparición de las vías pecuarias con su ocupación indebida.

Actualmente, se está llevando a cabo una intensa labor de recuperación de las mismas por la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, con el fin de preservar estos caminos del ganado, como parte integrante del patrimonio

<sup>156</sup> Esta tendencia a la uniformidad de las explotaciones agrarias la podemos comprobar si repasamos las orientaciones técnico económicas de cada una de ellas. Vemos que en una región tan diversa como Andalucía se pueden resumir en poco más de una docena, según la encuesta sobre Estructura Económica de Explotaciones Agrícolas de 1995, realizada por el Instituto Nacional de Estadística. Cereales, oleaginosas y leguminosas: 25.971 explotaciones; cultivos agrícolas diversos: 14.126; horticultras: 26.826; viticultura: 4.611; frutales y cítricos: 32.577; olivar: 119.103; cultivos leñosos diversos: 13.302; bovinos de leche: 1.791; bovinos de carne: 1.542; bovinos mixtos: 202; ovinos, caprinos y otros herbívoros: 10.735; granívoros: 1.221; policultivos: 19.903; ganadería mixta con predominio de herbívoros: 810; ganadería mixta con predominio de granívoros: 877; agricultura general y herbívoros: 2.410; otros cultivos y ganaderías: 2.329; explotaciones sin orientación técnico económica: 2.885.

andaluz. La consecuencia ha sido un paisaje estrictamente funcional, organizado según criterios productivos de corto plazo y con repercusiones ambientales que hoy día aparecen como problemas todavía no resueltos.

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

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

El modelo de industrialización y uso primario del suelo perfila, a su vez, una estructura territorial cuya principal característica es el desequilibrio, esto es, la descompensación entre áreas de relativo crecimiento económico y poblacional, como los ámbitos urbanos y litorales, donde se concentran las grandes inversiones industriales, turísticas e infraestructurales; y áreas de creciente marginalidad económica y decadencia demográfica, como las zonas de montaña y buena parte del territorio rural interior. Este modelo territorial es hoy otra herencia de importante significado ambiental. La polarización productiva y demográfica tiene una consecuencia inmediata sobre la explotación de los recursos naturales (agua, suelo, energía, etc.), organizados en función del servicio a las grandes concentraciones urbanas y las áreas de agricultura intensiva. El sistema de explotación de los recursos lleva aparejado una especialización ambiental de las diferentes unidades físico-territoriales de la región. Las áreas de polarización del crecimiento urbano, agrícola, industrial y turístico actúan, también, como focos principales de contaminación a escala regional, en cuanto han sido capaces de expandir el deterioro ambiental a entornos cada vez más lejanos, mediante la contaminación de los ríos y aguas litorales, la ocupación de suelos agrícolas<sup>157</sup> o forestales, polución atmosférica y otras formas de expansión.

---

<sup>157</sup> A continuación se reproducen las declaraciones realizadas por el Gerente de la Sociedad Cooperativa Andaluza, Nuestra Señora de La Bella de Lepe, en la provincia de Huelva, al plantearle las cuestiones de la





Fotografía 14. Monte de jaras y matorral. Calañas.

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

---

escasez de suelo agrícola y de la contaminación no agraria, que afecta a sus explotaciones, situadas, en su mayoría, a escasos kilómetros del litoral atlántico.

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

tenido importantes recursos naturales inactivos o subexplotados<sup>158</sup>. Esta situación compromete seriamente el cumplimiento de las funciones ambientales de estas zonas rurales y de montaña, funciones que son básicas en el contexto regional, como las de producción y almacenamiento de recursos hídricos, protección del suelo, equilibrio climático, conservación del patrimonio faunístico y de la flora, etcétera.

El período que abarca el final de la década de los setenta y el decenio de los ochenta, es una fase de trascendentes modificaciones en este panorama. En primer lugar, por la diferente coyuntura internacional que afecta sustancialmente al modelo de crecimiento y a las pautas de distribución de la actividad económica en el territorio. Este cambio de enfoque obliga a desarrollar una nueva perspectiva en los asuntos medioambientales. Se vislumbran nuevos problemas y oportunidades, mientras que muchas de las antiguas herencias se prolongan. En segundo lugar, en las escalas nacional y regional no puede, tampoco, dejar de citarse la nueva situación política que se abre con la llegada de la democracia, que transforma los modos de intervención y planificación pública y hace aflorar y difundir la conciencia social sobre los problemas ambientales. En Andalucía, además, se crea, en este momento, una administración ambiental específica y autónoma, como es la Agencia de Medio Ambiente en el año 1984<sup>159</sup>. El impacto de la nueva coyuntura económica sobre el Medio Ambiente y la estructura productiva de la región puede resumirse, a grandes rasgos, en los siguientes aspectos:

- La concentración acelerada de los decenios precedentes, decae de manera significativa. Los grandes centros regionales y las capitales provinciales desaceleran

---

<sup>158</sup> “En general, el ámbito se caracteriza por su baja densidad de población y de poblamiento, hasta tal punto que muchos de los núcleos existentes en 1940 hoy aparecen deshabitados. La mayor parte del territorio se encuentra con densidades inferiores a la media (16 hab./Km<sup>2</sup>), entre las más bajas de Andalucía, España y la Unión Europea, como consecuencia de:

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

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

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

<sup>159</sup> La Ley 6/1984, de 12 de junio, por la que se crea la Agencia de Medio Ambiente, en Andalucía, fue publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía núm. 60, del 19 de junio de 1984.

su ritmo de crecimiento demográfico. La inversión en nuevas industrias se reduce y muchos de los antiguos sectores se desenvuelven en plena crisis<sup>160</sup>.

- A la vez que los grandes centros urbanos desaceleran su crecimiento demográfico y la concentración industrial, durante este período se produce una cierta recuperación de áreas rurales interiores, con un proceso de industrialización endógena muy significativo. Una parte de las denominadas agrociudades de las campiñas ven aumentar y diversificar su actividad económica, basada en un modelo de industrialización muy diferente del dominante en los años sesenta y setenta<sup>161</sup>. Por otra parte, en el espacio agrícola circundante a estos núcleos, como las campiñas del Guadalquivir, las vegas y altiplanicies orientales, continúa el proceso de tecnificación y modernización de las estructuras productivas, aunque las pretéritas perviven en el ámbito social, con sus consecuencias ambientales y paisajísticas<sup>162</sup>.
- El comportamiento del resto de zonas rurales y de montaña sigue obedeciendo, por el contrario, a pautas de creciente marginalidad económica y deserción de la población. Sin embargo, la situación ambiental, referida, fundamentalmente, al estado de los bosques y áreas forestales, no prosigue las tendencias de transformación masiva de las etapas anteriores. De alguna manera, la huella de las intervenciones repobladoras de las décadas anteriores pervive sin extenderse sustancialmente, aunque se siguen percibiendo las consecuencias ecológicas negativas y el fracaso, económico y social, de las opciones productivas elegidas<sup>163</sup>. En cualquier caso, el proceso de marginalidad y despoblamiento continuado de

<sup>160</sup> Ello significa, aunque su evaluación sea difícil, que el peso de la contaminación industrial no aumenta sensiblemente durante este período a escala global y que, por otra parte, el papel de los grandes centros urbanos como focos contaminantes tampoco se incrementa al mismo ritmo que en las décadas anteriores.

<sup>161</sup> La tendencia, que había conducido al modelo polarizado, parece revertirse, en parte, con el desarrollo o afianzamiento de algunas zonas rurales interiores. No obstante, no dejan de constituir fenómenos aislados, no vertebrados entre sí, en los que ha habido municipios, donde se ha conformado un clima empresarial, social, cultural e institucional favorable y que albergan concentraciones de pequeñas y medianas empresas, especializadas en una determinada actividad económica, vinculada habitualmente a una tradición artesanal o industrial preexistente, así como al desarrollo de las nuevas formas de agricultura, en otros supuestos. Para conocer estos casos, mediante un detenido estudio se puede consultar la obra de CARAVACA, Inmaculada; GONZÁLEZ, Gema; MÉNDEZ, Ricardo y SILVA, Rocio: *Innovación y territorio. Análisis comparado de sistemas productivos locales en Andalucía*. Servicio de Asesoría Técnica y Publicaciones de la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía. Sevilla. 2002.

<sup>162</sup> La confluencia de estos dos factores, modernización agrícola e incipiente industrialización local, junto a la política de subsidios territoriales a la mano de obra en paro, explican el comportamiento de estas zonas de la región, que parecen frenar su proceso de decadencia y abandono poblacional, a pesar de que, básicamente, permanecen intactos sus problemas ambientales y sociales.

<sup>163</sup> Además, a partir de los primeros años noventa, esta tendencia se ve frenada por la puesta en marcha del Programa de Forestación de Tierras Agrarias que fomenta la repoblación con especies bien adaptadas al medio natural y con unas mayores posibilidades de rentabilidad económica en el largo plazo, aparte del aumento de rentas que supone, en el corto, la percepción de las ayudas y subvenciones.

PRIETO RODRÍGUEZ, S.: *El Programa de Forestación de Tierras Agrarias en la provincia de Huelva*. Universidad de Huelva. Huelva. 2001. (Tesis de licenciatura inédita).

estas zonas, sigue teniendo una lectura ambiental inmediata en la degradación y abandono de las superficies forestales, la deficiente explotación de muchos recursos naturales y, en definitiva, la pérdida de funciones ambientales vitales en el contexto regional.

- La agricultura y la acuicultura intensiva y, especialmente, el turismo de litoral son fuentes de actividad económica con repercusiones ambientales muy importantes que, durante el período de crisis, mantienen un ritmo de crecimiento superior al del resto de los sectores<sup>164</sup>.
- La agricultura intensiva y de exportación es uno de esos usos en expansión que arrastran tras ellos, una forma específica de organización del espacio y de relación con el medio físico<sup>165</sup>. La consolidación de las áreas de agricultura intensiva está implicando, junto al evidente crecimiento económico y aumento de las rentas, y el empleo en dichas áreas, la aparición de algunos problemas ambientales de naturaleza y magnitud completamente novedosos respecto a los ámbitos rurales y agrícolas tradicionales.

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

En la renovación tecnológica de las explotaciones agrícolas, y su creciente interrelación con el sector industrial podemos encontrar la clave de las actuales estructuras agrarias, y por ellas se explican, en buena medida, los aspectos comentados. Pero son precisamente las propias técnicas de cultivo, ganaderas o silvícolas las que directamente generan los impactos ambientales más significativos que pueden asignarse al sector. En general, la actividad agraria ha evolucionado tras un

---

<sup>164</sup> El despliegue de estas actividades sobre el litoral supone un elemento de presión continuada sobre los frágiles ecosistemas litorales y una relación, muchas veces conflictiva, con los recursos naturales sobre los que se sustentan, paisaje, recursos hídricos, suelo, dada su implantación espontánea y carente de control.

<sup>165</sup> “La agricultura de invernadero, al igual que otros procesos económicos, no sólo opera sobre un medio físico y territorial concreto, sino que su actividad empieza y termina en la naturaleza. El proceso se inicia con el empleo de recursos naturales y termina generando residuos, con la consiguiente incidencia medioambiental, al utilizar el medio como sumidero. La gestión de las fincas se centra, prioritariamente, en los aspectos monetarios y, en segundo lugar, en los físicos dado que éstos condicionan a los primeros. El comportamiento del agricultor individual movido por la racionalidad coste-beneficio, puede incidir, y en este caso incide, sobre los aspectos territoriales y ambientales”.

LÓPEZ GÁLVEZ, José; MOLINA MORALES, Agustín; JAÉN GARCÍA, Manuel y SALAZAR MATO, José Francisco: *Análisis Económico y Ambiental en Agronomía*. Analistas Económicos de Andalucía. Málaga. 2000. Pág. 66.

objetivo fundamental que es la obtención de los máximos rendimientos, y para ello, se han incrementado los ritmos de cultivos y las entradas de productos ajenos al sector (fertilizantes, productos fitosanitarios), todo ello dentro de un marco de mecanización absoluta, en la medida de lo posible. La intensificación de los cultivos se ha producido, fundamentalmente, en los regadíos, donde se elimina o, al menos, se atenúa la gran limitación que impone el déficit hídrico estival, en las campiñas de las tierras calmas y, sobre todo, en los cultivos forzados, ya sean en invernaderos o mediante otros tipos de protección eventuales o permanentes. En todos los casos, la intensificación supone el incremento de la artificialidad del sistema productivo expresado en mayores consumos de productos químicos, tanto de fertilizantes<sup>166</sup> como de pesticidas y otros; la utilización de especies vegetales genéticamente seleccionadas que producen fuertes rendimientos en condiciones predeterminadas; el incremento de los índices de mecanización; la eliminación casi total de las reutilizaciones; y en una u otra medida, el aumento de la presión sobre los recursos naturales.

Si se comparan los datos de la Comunidad Autónoma de Andalucía con los de los países europeos, el consumo de fertilizantes por unidad de superficie cultivada es aún bajo, considerando el conjunto regional. Sin embargo, el cálculo de las medias no debe encubrir el hecho de que se dan situaciones extremas, que ya se ponen de manifiesto cuando se tratan las cifras provinciales. Así, destaca el caso de Sevilla donde se consume más del 40% del total regional, y una cantidad que supera los 160 Kg/ha cultivada, figurando en el extremo opuesto, la provincia onubense con un consumo mínimo de apenas el 5% del global en la región, y unitario que sobrepasa, por escaso margen, los 30 Kg/ha. Por supuesto, al manejar estos datos deben tenerse en cuenta otros factores para ponderarlos acertadamente. El peso de la agricultura, en el sector agrario, en la provincia de Sevilla, es bastante mayor que en Huelva, lo que implica mayores consumos de fertilizantes, tal como hoy es entendida su práctica<sup>167</sup>.

---

<sup>166</sup> La evolución del consumo de fertilizantes ha venido mostrando una tendencia alcista continuada. Si en 1945 la media nacional de consumo era de 7,9 kilogramos de fertilizantes por hectárea cultivada, éste se duplica en el plazo de tres años, para volverse a doblar en otros ocho años y de nuevo en un plazo de once años más, para estabilizarse con un crecimiento lento a partir de la década de los setenta. En el año 1985, la agricultura andaluza consumió 331.963 toneladas de fertilizantes, lo cual supone un consumo unitario medio de 81,77 Kg por hectárea cultivada, y 51,53 Kg por habitante. Indicadores estos que en España entera (datos del año 1980) eran de 102,7 Kg/ha y 46,8 Kg/hab.

<sup>167</sup> El consumo de fertilizantes, a nivel nacional también ha seguido una tónica ascendente en números absolutos. Considerando los productos usados con más frecuencia, del 1.709.533 toneladas de 1985, se ha pasado a 2.163.898 toneladas, cuando además se ha producido una reducción de la superficie fertilizable desde 17.300.000 ha hasta 16.555.000 ha, incrementando, por tanto, la cantidad consumida por hectárea en un 32%. En los años intermedios se han producido altibajos en el consumo, pero siempre con tendencia creciente, aunque lo verdaderamente alarmante son los datos de los últimos años, facilitados por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, ya avanzada la década de los noventa, al retomarse la senda de aumentos progresivos.



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

Por supuesto, también se utilizan otros productos fitosanitarios perjudiciales para el Medio Ambiente. Cuando se aplica un plaguicida<sup>168</sup>, una vez que el producto alcanza su objetivo tiene lugar una contaminación local y, a continuación, una contaminación remota por movilidad del producto. Paralelamente, tienen lugar los procesos de degradación, por mecanismos químicos, biológicos, lumínicos, o bien los de acumulación, cuando la persistencia y la aplicación de los productos lo posibilitan. La movilidad de los productos puede tener lugar a través de tres vías: aire, agua y suelo. Mediante los procesos de escorrentía y percolación tiene lugar el transporte de los productos disueltos en el agua de la superficie y profundidad, respectivamente. Por último, el plaguicida absorbido por los coloides del suelo puede ser arrastrado por los procesos de erosión.

---

<sup>168</sup> Son numerosas las clasificaciones que se pueden efectuar de estos productos. Así, por su naturaleza química, en compuestos minerales, organominerales, organofosforados y biofosforados, carbamatos, etcétera. Por sus fines, en insecticidas, herbicidas, fungicidas, nematidas y otros. Finalmente, quizás, la más interesante desde el punto de vista de contaminación en productos minerales, vegetales y compuestos orgánicos de síntesis. Los dos primeros grupos no presentan grandes problemas desde el punto de vista de contaminación, salvo algunos productos aislados, mientras que el tercero sí los tiene como consecuencia de su persistencia y de su toxicidad. Este último grupo comprende, fundamentalmente, a los productos organoclorados, organofosforados y los carbamatos. Algunos de los organoclorados como el endrín, el lindano y el D.D.T. (dicloro-difenil-tricloroetano), son muy tóxicos y, además, son acumulativos en los tejidos de los mamíferos. Suelen ser poco solubles o insolubles en el agua, como el D.D.T., pero si alcanzan los acuíferos subterráneos pueden resultar muy peligrosos.

Considerando sus aspectos contaminantes, estos productos pueden producir graves modificaciones en los ecosistemas, plantean problemas en el hombre a corto y largo plazo, debido a su capacidad cancerígena y a que provocan otras enfermedades; y los estables se acumulan en las aguas, alimentos y organismos, siendo sus efectos imprevisibles a medio y largo plazo. Como consecuencia de la utilización de estos productos sobre los vegetales se produce una acumulación de los mismos en el suelo, que se estima del orden del 60% del total utilizado, y que produce alteraciones en el substrato edáfico. La tendencia en el consumo de pesticidas y similares es, como en el caso de los fertilizantes, en sentido creciente. La cuantificación de las cantidades utilizadas y su distribución geográfica es compleja hacerla con los datos existentes. Pero del control seguido de la comercialización de los mismos, se puede obtener una cifra significativa, que es la disposición de unos cuatro mil productos para su venta, preparados a base de unas cuatrocientas materias activas de muy diversos grupos químicos<sup>169</sup>.

En el litoral andaluz, y en el caso de su agricultura forzada, tales problemas adquieren dimensiones muy preocupantes. En algo menos del 1% de las tierras cultivadas de la región, se consume el 41% de los productos fitosanitarios facturados en la misma, además del 50% de las semillas y plantas de viveros, el 80% del material plástico para cubiertas y acolchados, el 12% de abonos y fertilizantes, y el 25% de la energía y otros gastos. Además, todos estos consumos representan para los agricultores un incremento continuado de los costes de la explotación.

### 3.2.1. El Subsector Agrícola.

Un solo cultivo, el olivar, ocupa casi un tercio de todas las tierras roturadas en la región y hasta un 65% de la provincia de Jaén. En la comarca de la Penibética de Córdoba, con un relieve ondulado, los olivares se extienden por casi el 80% de las áreas cultivadas. Pero si bien los extensos paisajes olivareros están expuestos a cierta consideración negativa del monocultivo, por su facilidad para la extensión

<sup>169</sup> El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo realizó en 1979 un estudio monográfico titulado "Tratamientos fitosanitarios en el sector agrario. Encuesta sobre peligrosidad y situación real de la prevención de accidentes" en un ámbito territorial que abarcó a Andalucía, Extremadura y Murcia. Sobre un total de 2.200 encuestas realizadas a almacenistas, empresarios, trabajadores y personas relacionadas con el manejo de estos productos, se pudieron extraer conclusiones como las siguientes:

- En un 3% de las exportaciones encuestadas se habían producido algunos casos de intoxicaciones mortales.
- El 8,8% de los entrevistados habían sufrido intoxicaciones, y el 20% conocían a otras personas que las habían padecido. El riesgo mayor se producía en la aplicación de los tratamientos sobre los cultivos o previamente a su siembra.
- Las normas de seguridad para el manejo de estos productos no eran muy conocidas, e incluso, conociéndolas no se aplicaban en su totalidad, al faltar la conciencia real de la peligrosidad de estas mercancías.



Fotografía 15. Monocultivo de girasol. La Puebla del Río.

de plagas y la falta de diversidad biológica que conlleva, al menos, el porte arbóreo de la planta les confiere determinadas ventajas, como son una relativa sujeción de los suelos, o la conformación de espacios adecuados para el sostenimiento de una fauna de cierto interés.

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

que en estas campañas los problemas ambientales<sup>170</sup> derivados del monocultivo, y en definitiva, de la especialización subregional, comarcal o subcomarcal, pueden resumirse en los puntos siguientes:

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

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

Si se tienen en cuenta las características de la agricultura ecológica<sup>171</sup>, a las que ya hemos hecho referencia, se observa que ésta se situaría en el polo opuesto al modelo que predomina en la agricultura andaluza. Mediante aquella se favorece la biodiversidad, tanto faunística como florística, y se evita el monocultivo como uno de los grandes peligros de degradación genética que padece la agricultura actual. De igual modo, se sustituyen los tratamientos químicos por otros de alto contenido orgánico con objeto de renovar la vida de los suelos y descartar su empobrecimiento. Una vez levantada la cosecha, los restos de la misma se dejan sobre las tierras como una forma de protegerlas de la erosión y de enriquecerlas orgánicamente, aboliendo la práctica de la quema de rastrojos que tiene tan nefastas consecuencias ambientales, tanto en atmósfera, como sobre todo, en la destrucción que supone a nivel de vida en el suelo. Se alternan las leguminosas en

<sup>170</sup> Estos problemas ambientales son citados por el Informe sobre Medio Ambiente de Andalucía de 1987, elaborado por iniciativa de la Agencia de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía.

<sup>171</sup> La Orden de 1 de diciembre de 1995, de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, establece en la sección 4ª de su capítulo II, a partir del artículo 22 el fomento de la agricultura ecológica como una de las medidas horizontales encaminadas a introducir la práctica de métodos de producción agraria compatibles con la protección del espacio natural y la conservación del Medio Ambiente. Dicha Orden fue publicada en el BOJA núm. 163, de 21 de diciembre de 1995.

las siembras, que, también, proporcionan mucha materia orgánica a los terrenos. Y, por supuesto, se descansan las tierras lo suficiente para no agotar su fertilidad natural, respetando, en la mayoría de los casos, los índices tradicionales de barbecho, que eran normales antes de la aparición de los abonos sintéticos, que a la larga provocan la muerte de los suelos y su inutilidad para un futuro no tan lejano.

### 3.2.2. El Subsector Ganadero.

En cuanto al subsector ganadero y al impacto ambiental generado por las distintas cabañas, hay que contrastar primeramente que, como en los casos de la agricultura y la silvicultura, se ha experimentado durante algunas décadas un cambio radical de escenario, que en los últimos años parece que puede revertirse ligeramente.

Si bien de la ganadería extensiva, ya sea ligada a áreas forestales o agrícolas, o a ambas a la vez, se derivan una serie de efectos esencialmente positivos por las aportaciones de materia orgánica a los suelos<sup>172</sup>, desde el momento en que se tiende a la plena estabulación y concentración del ganado, los residuos pasan de ser un bien aprovechable a constituirse en elemento contaminante, por el alto precio que conllevaría su acumulación y transporte hacia las zonas de siembra de cultivos. Los abonos químicos sintéticos tienen un menor coste económico, pero el ambiental y, el perjuicio a la conservación de la flora y la fauna, así como a la salud humana son mucho mayores. No obstante, en este tema como en tantos otros, se imbrican una serie de intereses comerciales de unos pocos, que favorecen la existencia de estos abonos en vez del aprovechamiento racional de los generados naturalmente, lo que sería beneficioso para el interés general.

Hemos reseñado que el subsector ganadero aporta algo más de un 15% a la Producción Final Agraria en Andalucía. Hasta principios de los noventa la producción final ganadera fue creciendo de manera continuada desde los 93.667 millones de pesetas de 1982 hasta acercarse a los 110.000 millones en 1993, con algún año intermedio de leve descenso, debido, sobre todo, a las circunstancias climatológicas. De hecho, este subsector es el que más ha aportado al incremento medio anual acumulativo de las actividades agrarias, durante los años ochenta. Se

---

<sup>172</sup> “En los sistemas ecológicos de producción ganadera el manejo es un instrumento clave que debe ser utilizado de forma integradora y armónica, adecuándolo a las necesidades vitales del ciclo suelo-planta-animal, para que el ganado, además de proporcionar productos pecuarios, siga transformando eficazmente la materia orgánica, contribuyendo a enriquecer la fertilidad del suelo y a favorecer la biodiversidad de flora y fauna en los ecosistemas naturales”.

MATA MORENO, C.: “Bases Técnicas de la Ganadería Ecológica”. En COMITÉ ANDALUZ DE AGRICULTURA ECOLÓGICA: *La Práctica de la Agricultura y Ganadería Ecológicas*. C.A.A.E. Sevilla. 2002. Pág. 164.

constata la importancia primordial de la producción de carne con casi el 65% del total, aunque ha habido varios años en que la mayor progresión se ha conseguido en la producción lechera, cercana al 15%, siendo regresiva la producción de huevos, cayendo por debajo del 20%<sup>173</sup>.

Por otra parte, la producción lechera mantiene una clara alza, especialmente, en la de ovino y caprino<sup>174</sup>, pese a la mayor importancia global de la de leche de vaca, que representa casi tres cuartas partes del total. En cuanto a las restantes producciones, cabe señalar el aumento registrado en los derivados de las actividades apícolas, como la miel o la cera. Especial importancia ha tenido en este sector el Programa de Medidas Agroambientales, puesto que entre las ayudas y subvenciones de carácter sectorial se contemplan las destinadas a la apicultura en espacios especialmente protegidos. Esto ha permitido que muchos apicultores modestos hayan logrado sacar adelante sus explotaciones itinerantes<sup>175</sup>, mediante la aplicación de técnicas respetuosas con el Medio Ambiente, además de introducirse en los mercados con unos productos de gran calidad que han sido reconocidos a nivel internacional. Con anterioridad al Programa, subsistían vendiendo sus producciones de manera no normalizada y sin tener prácticamente presencia comercial.

Sin embargo, la importancia de este subsector no debe reducirse a términos de valor monetario y rentas directas. Desde el punto de vista medioambiental, no puede olvidarse que la ganadería, sobre todo aquélla que permanece ligada a la tierra, forma parte de los ciclos naturales de buena parte de los ecosistemas de montaña de la región andaluza. En consecuencia, es una actividad básica para la conservación de recursos naturales y de equilibrios ambientales, que permite indirectamente el man-

---

<sup>173</sup> Dentro de la carne hay que destacar la primacía de la producción de porcino, entre las distintas cabañas ganaderas, manteniendo una tónica creciente, que se ha acentuado en los últimos años, incluso tras el cambio de siglo, gracias a la desaparición de los focos de peste porcina africana en las comarcas más afectadas, que dentro de Andalucía se situaban en las provincias de Sevilla y Huelva, fundamentalmente en la Sierra y los Andévalos de ésta. En el lado negativo, hay que constatar el fuerte descenso de las producciones de ovino y caprino sobre todo. También desciende la producción de equino, aunque nunca fuera significativa y, especialmente, las de aves y conejos.

<sup>174</sup> En una entrevista mantenida con el Presidente de la Cooperativa para el Fomento de la Cría de la Cabra Florida Sevillana de Carmona, que es una de las razas autóctonas que ha sido protegida por la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, mediante su inscripción en el catálogo andaluz para las mismas, ha puesto de manifiesto que una de las producciones que más rentabilidad proporcionaba el sostenimiento de estos animales era la láctea, por la subida constante, desde finales de la década de los años ochenta del siglo XX, del precio de la leche, pero que en los años finales de los noventa hubo un retroceso, que a pesar de las ayudas del Programa Agroambiental ha hecho replantearse a muchos ganaderos su explotación, junto a otros inconvenientes, como la cantidad de requisitos burocráticos que supone el acogerse a estas actuaciones o, la dificultad para encontrar suplementos alimenticios orgánicos fuera de la propia finca. La disminución del precio de la leche debe explicarse por circunstancias coyunturales, además de tener en cuenta las deficiencias de comercialización, distribución y valorización de los productos ecológicos.

<sup>175</sup> La explotación apícola es normalmente itinerante, a no ser que se disponga de grandes espacios donde poder practicarla, porque la floración se produce en distintas épocas del año, según la especie floral de que se trate. Y las distintas especies suelen encontrarse a una distancia grande unas de otras.

tenimiento de muchas especies moradoras de sus campos y bosques. En este sentido el Programa de Medidas Agroambientales constituye un estímulo fundamental para que los ganaderos andaluces y onubenses cuenten con un elemento generador de mayor valor añadido para las producciones pecuarias, cual es la cría ecológica aprovechando las magníficas condiciones naturales de la región, entre las que cabe destacar, las que adornan las dehesas serranas onubenses.

En cuanto a los censos de animales se pueden hacer las siguientes consideraciones:

- Se registra un incremento sostenido en el ganado bovino, llegando al 12% del censo nacional, lo que representa una cifra cercana a la existente en Grecia. No obstante, al ser el crecimiento superior en España, se ha perdido peso en términos relativos. Cádiz, Córdoba y Sevilla acaparan casi un 75% de la cabaña bovina que, por el contrario, en Almería apenas está representada con un 1%<sup>176</sup>.
- El bovino de leche predomina en las provincias de Córdoba y Sevilla, mientras que el retinto lo hace también en Sevilla y en la de Cádiz.
- En cuanto a la cabaña ovina andaluza sufre, en las últimas décadas, un descenso acusado, tanto en números absolutos como respecto al total nacional, ya que se reduce a la mitad de lo que suponía a principios de los años setenta, lo que es, además, equiparable al 50% de los censos portugueses<sup>177</sup>.
- El ganado merino representa casi un tercio del censo de ovejas, siendo mucho más representativo, cercano a las tres cuartas partes del global, en cada una de las provincias occidentales.
- Por lo que respecta a las razas segureña y manchega se circunscribe, casi en la mitad de los efectivos de Andalucía, a Granada, aunque existe, también, una clara preponderancia en el resto de las provincias orientales.
- En líneas generales, la evolución de la cabaña caprina en Andalucía presenta una continuidad sometida a pequeñas oscilaciones anuales, con un ligero descenso que le hace bajar del tercio del total nacional que representaba hasta

---

<sup>176</sup> Se ha producido un aumento de más del 50% del ganado frisón y una disminución del ganado retinto, una de las razas autóctonas de la región, en una cuarta parte, lo que diagnostica, en ese momento, con claridad la necesidad de la aplicación del Programa de Medidas Agroambientales, que plantea las ayudas al mantenimiento de las razas autóctonas.

<sup>177</sup> El ganado ovino, a diferencia del bovino, está distribuido más o menos homogéneamente en las ocho provincias, destacando Cádiz por su escasa representación, con un 1,5%, y Córdoba y Granada en sentido opuesto, con el 30% y el 23%, respectivamente. Córdoba, con una proporción próxima a un tercio del total regional, vuelve a presentarse como la provincia más ganadera de toda Andalucía.



mediados de los ochenta, a la vez que el censo nacional experimenta un ascenso continuado. Las existencias andaluzas son similares a las de Portugal<sup>178</sup>.

- Por razas, las más representativas son la murciana y la granadina, superando, en general, la mitad del censo nacional con elevada presencia en Granada y Almería.
- El ritmo de crecimiento de la cabaña porcina ha sido lento en las últimas décadas, pero desde principios de los años noventa se ha registrado una aceleración brusca, llegando a duplicarse el número de animales. Sin embargo, a nivel nacional el incremento es proporcionalmente, incluso mayor. La distribución del porcino es también, relativamente homogénea, exceptuando Cádiz, con un 3,2%. Córdoba y Málaga son las provincias que registran las cifras más elevadas, aportando un 17% al total regional.
- Por tanto, se ha producido una pérdida del peso relativo de la ganadería porcina andaluza, con respecto a la del país en su conjunto, representando la mitad del porcentaje del año 1970.
- Respecto al porcino ibérico, raza sobre la que pueden hacerse muchas apreciaciones, lo primero es resaltar la fuerte significación en relación a la cabaña ibérica de todo el Estado español, con porcentajes que se acercan a la mitad del censo nacional. En este caso, a Córdoba se unen otras dos provincias representativas en Andalucía de este ganado, como son Huelva y Sevilla.
- En cuanto al ganado equino, el número de efectivos ha ido reduciéndose paulatinamente en Andalucía, a pesar de su tradicional gusto por los caballos. Actualmente, el censo regional supone un tercio del que se registraba en 1970. Hay que reseñar que los problemas, que supuso la peste equina para esta cabaña, provocaron que muchos particulares prescindieran de los animales, ante la imposibilidad de obtener de ellos el rendimiento esperado, en las ferias y romerías de la región. En todo caso, también se ha observado un decrecimiento, incluso superior, a nivel nacional. La sustitución, prácticamente total, en estos años, de la tracción animal por la de motor y la mecanización del campo han relegado al ganado mular y asnal a su mínima expresión, incluso con peligro de desaparición.

<sup>178</sup> La encuesta de caprino revela una concentración de este tipo de ganado en las provincias de Málaga, Granada y Sevilla que poseen respectivamente el 28%, el 24% y el 13%, del total de Andalucía. En Córdoba, esta cabaña es poco significativa con un 4,3%, a pesar del aumento en los últimos años. Por tanto, tres provincias sobresalen del conjunto regional, Granada, Sevilla y Málaga, con porcentajes que suponen algo más de la mitad del total. También se produce un importante incremento, en las provincias de Córdoba y Sevilla, del ganado caprino, fuertemente asociado a la demanda creciente de alimentos derivados de la leche de cabra y a la presencia del ganado cunetero.



– En 1970, el censo regional suponía el 27% del nacional, descendiendo a menos del 20% en los primeros años de la década de los noventa<sup>179</sup>.

Tradicionalmente, las actividades ganaderas se integraban de manera complementaria con las actividades agrícolas y forestales, llegando a configurar modelos bastante estables de explotaciones agropecuarias en las que se garantizaba el equilibrio natural. Sin embargo, por un lado, la crisis de la ganadería extensiva en las zonas de montaña y, por otro, la práctica desaparición de la ganadería no estabulada en las campiñas agrícolas, han supuesto un replanteamiento de la relación entre las actividades ganaderas y el Medio Ambiente. Así, la ganadería extensiva conlleva una aportación de materia orgánica a los suelos, a la vez que se aprovecha de los residuos agrícolas y forestales. La progresiva estabulación ganadera hace que los deshechos ganaderos pasen de ser un aporte beneficioso, a convertirse en un elemento perjudicial debido a la creación de focos que concentran importantes volúmenes de residuos orgánicos.

Los principales efectos que se ponen de manifiesto por la contaminación derivada de los deshechos pecuarios se centran en; por una parte, los malos olores, u otra clase de molestias, como las de tipo sanitario, acarreadas por la concentración de los animales, por contagio de las poblaciones aledañas y; por otra parte, por el elevado potencial de deterioro de las aguas que conlleva riesgos importantes debidos, por ejemplo, a su contaminación, tanto de las superficiales como de las subterráneas<sup>180</sup>.

Otros efectos adicionales a considerar, serían los provenientes de las industrias directamente vinculadas al sector, fundamentalmente los mataderos, que producen grandes cantidades de despojos, que no tienen valor en el mercado, por lo que se plantea el problema de su eliminación. Algo parecido pasa con las fábricas de embutidos y otros artículos derivados de la carne y del resto de producciones pecuarias.

---

<sup>179</sup> Tomando como referencia el ganado caballar, que es el que tiene una evolución menos regresiva, frente a los fortísimos retrocesos experimentados por el mular y asnal, pasa con respecto al año 1970 a representar el 80%, mientras que en el conjunto del país baja hasta el 40%.

<sup>180</sup> Se ha procedido a realizar una estimación de la repercusión de las deyecciones animales y del volumen de residuos orgánicos acumulados, de toda la Comunidad Autónoma de Andalucía, calculándose que su magnitud es equiparable al potencial contaminante equivalente a una población humana que casi duplica la actual de toda la región. Las estimaciones disponibles evalúan el potencial contaminante de la cabaña ganadera andaluza, en términos de población humana equivalente, en algo más de 12,5 millones de personas. Pues bien, dentro de las provincias de la región, destacan, especialmente, Cádiz y Córdoba con unas equivalencias de 2,7 y 2,2 millones de habitantes, respectivamente.



Fotografía 16. Repoblación de olivos. Beas.

### 3.2.3. El Subsector Forestal.

Pero fuera del espacio agrícola se descubre una importante extensión del monocultivo, como en realidad, pueden denominarse las repoblaciones forestales que se vienen realizando desde los años cuarenta y que han llegado a crear unas 800.000 hectáreas de bosques monoespecíficos en base a un reducido número de especies forestales. El incremento de los incendios forestales, la pérdida de bosques o espacios arbolados de especies autóctonas, el empobrecimiento de la fauna, la aceleración de los procesos erosivos en ciertos casos, y la mayor exposición al ataque de plagas y enfermedades son las consecuencias ambientales más destacables del monocultivo forestal. El caso de las repoblaciones de eucaliptos, fundamentalmente en la provincia de Huelva, es paradigmático en este sentido. Los eucaliptales han llegado a ocupar en esta provincia, aproximadamente, una tercera parte de su superficie forestal, suponiendo cerca de un 70% del total de sus bosques<sup>181</sup>. Afortunadamente, la situación se ha revertido y las reforestaciones actuales están sustituyendo los eucaliptus por otras especies más adaptadas, con

---

<sup>181</sup> “El impacto ambiental de las grandes repoblaciones de eucaliptos ha sido notable por el paulatino empobrecimiento de la diversidad biológica, ya que tanto especies animales como vegetales no encuentran el cobijo adecuado en plantaciones monoespecíficas. Por suerte, actualmente se inicia una tímida regresión del eucaliptal”.



Fotografía 17. Eucaliptal. Andévalo Oriental.

más revalorización ecológica y más rentable, a largo plazo. Gracias al Programa de Forestación de Tierras Agrícolas las especies predominantes en la repoblación empiezan a ser las encinas y alcornoques<sup>182</sup>, en las comarcas de la Sierra y los Andévalos, junto a un buen número de árboles frutales.

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

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

<sup>182</sup> ESPECIES UTILIZADAS EN % EN LA FORESTACIÓN DE TIERRAS AGRARIAS.

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

FUENTE: PRIETO RODRÍGUEZ, S.: *El Programa de Forestación de Tierras Agrarias en la provincia de Huelva*.

### 3.3. Sistemas Agrarios en Andalucía y sus implicaciones en el Medio Ambiente.

Como se ha puesto de manifiesto, la realidad agraria andaluza es múltiple y policromática, lo que dificulta un planteamiento homogéneo de su sistema agrario, por lo que será necesario discernir entre varios sistemas distintos y particularizados en función de sus diferentes circunstancias<sup>183</sup>. No obstante, cabe hacer una aproximación tipológica de las distintas unidades agrarias, entendidas como unidades espaciales, con diferentes características naturales, también, con diversos niveles de manejo. De la combinación del medio natural en que se desarrollan y del nivel de intervención al que se ven sometidas, resulta un impacto ambiental diferenciado en cuanto a tipos e intensidad. El planteamiento metodológico se tiene que basar en una agrupación sintética de los usos agrarios y de los cultivos empleados, por zonas determinadas y, en unos concretos contextos socioproductivos más que en la diferenciación de los usos existentes, ya que no es lo mismo el laboreo de secano sobre minifundios y tierras pobres, que el sistema de campiñas altamente tecnificado y productivo, aunque utilicen las mismas especies cultivadas.

#### 3.3.1. Campiñas de Secano.

Como ya se ha comentado, en las campiñas, el cultivo denominado de año y vez ha ido adquiriendo, paulatinamente, mayor significado. La coyuntura económica favorable a los cultivos herbáceos por ser más adaptables a las exigencias del mercado y la posibilidad de mecanizar prácticamente todas sus labores, han hecho de tal sistema la forma más extendida de uso en las superficies cultivables andaluzas, a la vez que se desplaza, casi totalmente, el aprovechamiento ganadero de las mismas, en su faceta extensiva. Esto obliga, por los factores económicos, a los que se ha hecho referencia, a un abonado químico, que produce resultados espectaculares en las primeras cosechas, pero que luego, con el paso de los años, va esquilmando los recursos vivos de los suelos hasta su total empobrecimiento<sup>184</sup>.

<sup>183</sup> “La existencia de muchas agriculturas con funciones productivas y sociales diversas, de la que Andalucía, en cuyo territorio conviven los sectores productivos más intensivos y extensivos, es un magnífico exponente”. CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Plan de Modernización de la Agricultura Andaluza. 2000-2006*. Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Jaén. 2000. Pág. 6.

<sup>184</sup> “En los agrosistemas de regadío sin ganadería, (igual que en los mediterráneos de secano carentes de ganadería) la fertilidad orgánica evoluciona a la baja. [...] En estos casos, el agricultor mediterráneo obtiene sus producciones a base de utilizar fertilizantes minerales entrando en una cadena de consecuencias nefastas: a menor fertilidad orgánica, mayor fertilización mineral, con los riesgos de contaminación (N) y eutrofización (N y P). Para romper esta cadena, las prácticas en Agricultura Sostenible deben tener como objetivo prioritario mejorar la fertilidad orgánica de los suelos, lo que permitirá reducir la importancia de la fertilización mineral (menos costos y menos riesgos)”.

Aunque su distribución está básicamente asociada a todas las tierras llanas u onduladas con cierta pendiente, donde alcanzan su máxima expresión es en el valle del Guadalquivir. Los vertisoles<sup>185</sup> son el tipo de suelo más característico, ya que el laboreo mecanizado se realiza fácilmente, la profundidad del horizonte cultivado, en general, es muy grande y la respuesta a los períodos secos favorable.

El principal problema ambiental de estas zonas deriva de la propia necesidad de mantener la alta productividad del sistema mediante la aportación de sustancias químicas que mejoren las cualidades nutritivas del suelo, cada vez más empobrecido, para seguir manteniendo el nivel de producción requerido. Esto se hace mediante fuertes aplicaciones de abonado en otoño y primavera. Al mismo tiempo, la ausencia de carga ganadera y de leguminosas en rotación, hace imprescindible este aporte, que al ser mineral (aunque hay aportes orgánicos, éstos son muy escasos) se lava superficialmente con las lluvias, o pasa a los acuíferos provocando efectos polucionantes. El empobrecimiento en materia orgánica de estas campiñas, sometidas a un fuerte estiaje, se potencia, además de por las causas apuntadas, por el tradicional y extendido uso del fuego para eliminar el rastrojo, antiguamente aprovechado para alimento del ganado. La práctica es claramente perjudicial por la pérdida de recursos que supone, la destrucción de la fauna microscópica, el aumento de la temperatura del suelo y la contaminación acuífera que genera<sup>186</sup>.

En la evolución de las técnicas de cultivo en las campiñas de labor intensiva, particularmente, en las de la Depresión del Guadalquivir, se encuentra una buena ejemplificación de las tendencias que han actuado en la llamada revolución verde, y el tipo de consecuencias ambientales que esto conlleva.

Con unos orígenes históricos todavía no bien definidos, y hasta los años treinta del siglo pasado, el sistema de cultivo utilizado en estas campiñas era el denomi-

---

TERRÓN, P. U.; CORNEJO, J. y CERDÁ, A.: "Fertilidad y ciclos de nutrientes en el suelo". En *Agricultura sostenible*. Edición coordinada por JIMÉNEZ DÍAZ, R. M. y LAMO DE ESPINOSA, J. AGROFUTURO LIFE y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1997. Págs. 169 y 170.

<sup>185</sup> Este tipo de suelos ocupa en la Comunidad Autónoma de Andalucía casi el millón de hectáreas, según el Informe sobre Medio Ambiente de Andalucía, en 1987, elaborado por iniciativa de la Agencia de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía.

<sup>186</sup> "En un lamentable y erróneo manejo de los rastrojos, las cañas de girasol se hileran para posteriormente ser quemadas (en las campiñas de) Andalucía. Los suelos bajo labranza tradicional se observan completamente desnudos lo que favorece la erosión, falta de fertilidad y baja productividad. Producto de la labranza de los suelos después de una lluvia, éstos se compactan y encostran. [...] En la región de Andalucía el paisaje típico muestra suelos de diferentes colores lo que indica la fuerte pérdida de los horizontes superiores. Las piedras forman parte del paisaje de los suelos agrícolas debido a la decapitación por erosión de éstos".

CROVETTO LAMARCA, C.: *Agricultura de conservación. El grano para el hombre, la paja para el suelo*. Eumedia, S. A. Madrid. 1999. Págs. 55, 56, 57 y 58.



nado al tercio, consistente en la división de la explotación en tres hojas que anualmente se iban rotando para su dedicación, una al cultivo del cereal (generalmente trigo), otra al barbecho sembrado donde se sembraban distintos tipos de leguminosas (garbanzos, habas), y la tercera, que se llamaba manchón permanecía en descanso, sin roturar, y aprovechada como pastizal para el ganado de tracción o de renta<sup>187</sup>.

Tal sistema de cultivo, que puede calificarse como histórico, se caracteriza por su autosuficiencia, combinando labor agrícola y ganadería, utilizando abonado orgánico, alternativas de cultivos complementarios y escasísimas entradas energéticas provenientes del exterior<sup>188</sup>. Con la adopción de la tracción mecánica y los abonos químicos, el cultivo al tercio perdió su virtualidad. La hoja de manchón necesaria para el mantenimiento del ganado y descanso de la tierra dejó de tener sentido. Así se introdujo el sistema de cultivo denominado de año y vez en el que pueden diferenciarse distintas fases de evolución.

En una primera fase, a la que se ha llamado de año y vez tradicional, la hoja de trigo se alternaba con otra de barbecho sembrado dedicada a leguminosas o remolacha, mientras que de forma gradual va desapareciendo de escena el ganado de labor y de renta, que era sustituido por los tractores, el primero, y supliéndose el abonado que proporcionaba con la fertilización mineral. En el sistema actual, el girasol ha terminado por imponerse en la hoja de barbecho. En realidad, tal denominación ha perdido todo el sentido que antes tenía, ya que se ha sustituido por un cultivo de primavera. Por lo que respecta a la mecanización, es prácticamente total en estas campañas, y se han extendido, a las máximas cotas posibles, la fertilización artificial, el uso de productos fitosanitarios, herbicidas, plaguicidas, etcétera<sup>189</sup>.

<sup>187</sup> Para profundizar en el estudio de la evolución agrícola se puede consultar la obra de BENASSAR, Bartolomé: *Orígenes del atraso económico español*. Editorial Ariel, S. A. Barcelona. 1985.

<sup>188</sup> “[...] Al mejoramiento de los cultivos y de su productividad, ya que ‘la tierra –escribíais entonces– produce a proporción de cuánto y cómo se la labra’. Proponíais, también, la combinación de la Agricultura con la Ganadería y de éstas con la Industria y el Comercio, ya que ‘una fanega de tierra que en yerbas mantendría una cabeza de ganado, labrada mantendría a diez con sus rastrojos y paja, quedando libre todo el grano’, para las industrias alimentarias que pueden derivarse, amén del comercio de pieles, lanas y otros productos que generan”.

CAPEL MARGARITO, M.: *D. Pablo de Olavide, un criollo en el equipo reformista de Carlos III*. Colección Semilla y Flor. Granada. 1999. Págs. 147 y 148.

<sup>189</sup> Se han realizado estudios sobre los respectivos balances energéticos de estos distintos sistemas de cultivos, llegando a la conclusión de que con el paso de uno a otro, se ha ido disminuyendo la eficiencia energética, al incrementarse el consumo de energías no renovables. Los datos revelados son significativos ya que, en relación al cultivo al tercio, el sistema moderno ha supuesto la multiplicación de los rendimientos, es decir, de las cosechas por unidad de superficie, por un factor igual a 3,46, mientras que el consumo de fertilizantes se ha multiplicado por 19,94.

### 3.3.2. Zonas de Regadío.

La irrigación de amplias extensiones de tierra, a partir, principalmente, de las grandes obras públicas de infraestructuras hidráulicas, ha originado uno de los cambios estructurales de mayor entidad en el territorio andaluz. Las grandes zonas regables dan lugar a un paisaje específico y singular, en cuya creación intervienen multitud de factores y elementos territoriales. De esta manera, la gestión de los recursos hídricos de muchas subcuencas está supeditada a las demandas de estas zonas especialmente consumidoras. Por otro lado, la creación de una zona regable afecta, en realidad, a todos los aspectos de la estructura territorial, que se ve alterada por este hecho. Así, la red viaria, el abastecimiento energético, la estructura parcelaria, se ven afectadas por su creación. En algunos casos, ha supuesto, incluso, la puesta en marcha de un sistema de asentamientos de población radicalmente nuevo, como es el caso del Bajo Guadalquivir<sup>190</sup>. Estos casos no son singulares de la región andaluza, puesto que en las zonas regables de otras regiones españolas, su creación ha conllevado la construcción de poblaciones completamente nuevas, por la atracción que han supuesto para agricultores de otras comarcas, sobre todo cuando se han visto acompañadas del reparto de tierras, o de la proporción de éstas en un régimen de arrendamiento de bajo coste.

Quizás, el principal diagnóstico ambiental sobre estas áreas debe centrarse en hacer ver que, a pesar de la potencia de las alteraciones del territorio y de la presión sobre determinados recursos que toda transformación conlleva, la sustitución del secano por el regadío no ha supuesto variación de grado equivalente en cuanto a sistemas, técnicas y tipos de cultivos, lo que puede implicar un despilfarro de recursos naturales y coste social no compensado. Por lo que respecta a impactos ambientales, éstos pueden equipararse a los expresados para las campiñas en el sistema de año y vez, sólo que multiplicados sus efectos, debido a las intensas aportaciones de productos químicos. Cada vez es más frecuente, también, la aparición de residuos sólidos no asimilables procedentes de algunas técnicas de cultivos forzados.

---

<sup>190</sup> Para profundizar en las consecuencias de las obras de extensión de las zonas regables en el Valle del Guadalquivir, con la consiguiente diversificación de la agricultura e incremento de sus rentabilidades, se puede consultar ETXEZARRETA, Miren; CRUZ, Josefina; GARCÍA MORILLA, Mario y VILADOMIÚ, Lourdes: *La agricultura familiar, ante las nuevas políticas agrarias comunitarias*. Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1995.



Fotografía 18. Campos de invernaderos. Almería. Colección particular.

### 3.3.3. Cultivos Forzados.

Constituyen una nueva tecnología y sistema de cultivos recientes. Las particularidades climatológicas de gran parte del territorio andaluz permiten, ante la ausencia de frecuentes descensos bruscos de temperatura y una gran estabilidad atmosférica, el desarrollo de cultivos de primor con la ayuda de técnicas muy avanzadas. Invernaderos y cultivos bajo plástico protegidos están teniendo una expansión inusitada en amplios territorios de nuestra región y, en especial, las franjas litorales: Vega de Motril, costa oriental de Málaga, costa norte de Cádiz o litoral de Huelva, siendo el Campo de Dalías en Almería la comarca más representativa y consolidada.

“Como caso más significativo de desarrollo tecnológico en la agricultura española de los últimos años, se cuenta Almería que ha transformado tierras improductivas en un conjunto de instalaciones de invernadero con riego por goteo, donde se consiguen hortalizas y flores en todas las épocas del año, aprovechando el clima bonancible y la alta insolación mediante el enarenado y el uso de plásticos. Con la adopción de técnicas avanzadas en plásticos, sistemas de cultivo, semillas, abonado, riego, semilleros, mecanización, lucha biológica y comercialización de los productos, esta provincia



ha multiplicado por diez su producción de hortalizas y ha quintuplicado su producción final agraria en diez años, situándose entre las cuatro primeras provincias españolas por el V.A.B. agrario”<sup>191</sup>.

La aparición de estas zonas de cultivos forzados hace que surjan problemas ambientales muy singulares hasta ahora desconocidos, asociados con las actividades agrarias. Entre otros pueden destacarse:

- El preocupante consumo de agua que, por ejemplo, en el caso de los acuíferos de Almería, están tan sobreexplotados que la intrusión de agua salina de mar y la contaminación provocada hacen peligrar su propia extensión como reservorio de recursos útiles naturales. Esta falta de agua está llevando a considerar este elemento como un nuevo factor limitante para su desarrollo<sup>192</sup>.
- El excesivo uso de plaguicidas y fitosanitarios, que hacen de las condiciones de trabajo bajo el invernadero una de las más difíciles y peligrosas desde una perspectiva sanitaria<sup>193</sup>.
- La aparición en magnitudes no conocidas de residuos sólidos inorgánicos no asimilables como subproductos de la actividad agrícola (plásticos, estructuras metálicas, incluso el propio suelo, etcétera) que requieren sistemas de gestión especiales.
- Finalmente, y como consecuencia, el gran impacto paisajístico que suponen los invernaderos y acolchados en el espacio agrario, bordes de poblaciones, y en particular, a lo largo de todo el litoral de Andalucía.

Los cultivos forzados alcanzan productividades excepcionales, pero las consecuencias de los inputs utilizados para su consecución son todavía poco conocidas. Las que conocemos, degradación medioambiental y puesta en riesgo de la salud humana, aparte de la baja calidad organoléptica de sus producciones, no presagian que puedan seguir desarrollándose al ritmo que lo ha hecho en los últimos años.

<sup>191</sup> GONZÁLEZ DELGADO, J.: *El cambio tecnológico en la Agricultura: Teoría y aplicaciones al caso de España y Andalucía*. Instituto Nacional de Desarrollo Regional. Universidad de Sevilla. Sevilla. 1988. Pág. 55.

<sup>192</sup> “Es de interés hacer notar una paradójica situación que se viene produciendo en gran parte del levante español como consecuencia de la escasez de recursos hídricos: avances tecnológicos como los relacionados con bombeo en pozos profundos y con la aplicación de técnicas de riego por goteo muy eficientes vienen intensificando la sobreexplotación de acuíferos. Este es el caso de Almería, donde los acuíferos, que proporcionan el agua a su regadío más productivo muestran evidencias de sobreexplotación, con intrusión marina. Sin perjuicio de otras consecuencias, en todo el Campo de Dalías, las restricciones no han supuesto la congelación de proyectos de puesta en riego”.

LÓPEZ GÁLVEZ, José; MOLINA MORALES, Agustín; JAÉN GARCÍA, Manuel y SALAZAR MATO, José Francisco: *Análisis Económico y Ambiental en Agronomía*. Analistas Económicos de Andalucía. Málaga. 2000. Pág. 75.

<sup>193</sup> De hecho, la más alta tasa de intoxicación y envenenamiento de la población agraria se da precisamente en las áreas con cultivos forzados.



Fotografía 19. Campiña olivarera. Almonte.

#### 3.3.4. Los Olivares Campiñeses.

Si existe un cultivo y sistema agrario andaluz de gran raigambre tradicional, éste es, sin duda, el olivar de secano. La colonización romana de la Bética, en gran medida, se basó en la puesta en cultivo de olivos para la producción de aceite. Desde entonces, y sin discontinuidad histórica alguna, las campiñas olivareras constituyen el paisaje más característico de Andalucía. La gran importancia de los cultivos leñosos en nuestra región se debe, fundamentalmente, a la enorme extensión de este monocultivo<sup>194</sup>. Por tanto, también en este sistema agrario se detecta uno de los grandes defectos de la agricultura convencional, que es el monocultivo. Históricamente, el olivar se ha combinado, en las mismas parcelas, con otro tipo de producciones como las hortalizas, los cereales o el viñedo, en menor medida. La mecanización de la mayoría de las cosechas impide que los árboles puedan estar en los fundos, lo que propicia la disminución de la variedad florística en los mismos.

<sup>194</sup> “Andalucía es la región con mayor capacidad de producción, y Jaén es la provincia española en la que el olivo ocupa mayor extensión. Los olivares de Martos, que se continúan por la *Loma de Úbeda* y la comarca de Villacarrillo hasta la sierra de Segura, forman una mancha olivarera que por su extensión no tiene igual en el mundo”.

TAMAMES, R. y RUEDA, A.: *Estructura Económica de España*. Banco Urquijo y Alianza Editorial. Madrid. 2000. Pág. 165.

Esta dedicación de la campiña andaluza no ha permanecido invulnerable a otros cambios estructurales. Por ejemplo, el arranque masivo de las zonas puestas en riego, o de los terrenos llanos, por la profunda crisis sufrida a partir de los años setenta, y las consiguientes subvenciones por parte de la Comunidad Europea, que estimulaban este tipo de actuaciones, nefastas desde el aspecto medioambiental y también desde la óptica socioeconómica de las comarcas rurales, han cambiado decisivamente su supremacía superficial, de forma que se mantiene en aquellos terrenos no susceptibles de introducir otras alternativas de cultivo, o bien, en aquellas donde su rentabilidad es clara. Los avances genéticos también están proporcionando nuevas variedades más rentables o que se adaptan mejor a las labores de cosecha, lo que ha impulsado, de manera ligera, la plantación de nuevas superficies de olivares en los últimos años.

### 3.3.5. Viñedos.

Este cultivo<sup>195</sup> forma parte de la tradicional trilogía mediterránea, junto a los cereales y el olivar, pero actualmente ha visto mermada su preponderancia porque las producciones artificiales inundan el mercado, con unos costes más bajos; y porque el encarecimiento de la mano de obra, e incluso, su ausencia en las zonas rurales, y para las labores del campo, impide la realización de las faenas que son necesarias para este cultivo, que todavía no ha entrado en la mecanización masiva. Todo este cúmulo de circunstancias ha favorecido una profunda crisis en el sector, lo que tiene como resultado que, actualmente, se localice de forma muy concentrada, generando áreas especializadas como el marco de Jerez<sup>196</sup>, Montilla, Condado de Huelva y otras pequeñas comarcas con menor entidad productora.

Los problemas ambientales son los propios de todo monocultivo: el impacto sobre el suelo es notable ya que la fatiga del terreno se deja sentir al no renovarse la biodiversidad del ecosistema, y por la utilización persistente de productos fitosanitarios, como las sales cúpricas, que se usan de manera muy intensa.

---

<sup>195</sup> “El cultivo de la vid ofrece la doble ventaja de no exigir mucho trabajo y de producir cosechas muy considerables en terrenos poco aptos para dar otro fruto. Pero también está sometida a plagas devastadoras. Además del aprovechamiento del fruto, la uva, para el consumo directo en fresco y para la pasificación, existen una serie de industrias derivadas de la vid (fabricación de ácido tartárico, alcohol, vinagre, etc.). Sin embargo, el principal destino de la producción sigue siendo la elaboración de vino, bebida alcohólica que proviene exclusivamente de la fermentación de zumo de uva fresca o mosto”.

TAMAMES, R. y RUEDA, A.: *Op. Cit.* Pág. 147.

<sup>196</sup> El marco de Jerez, zona vitivinícola por excelencia de Andalucía, cuyos caldos tienen renombre internacional, ya que se exportan a Inglaterra desde la Edad Media, sufre una reconversión muy fuerte en los últimos años de la década de los ochenta y primeros noventa del pasado siglo, con el apoyo de las subvenciones cofinanciadas por la Comunidad Europea, que reduce la superficie de viñedos de esta comarca productora.



Fotografía 20. Viñedos. Rociana del Condado.

### 3.3.6. Zonas Olivareras de Sierra y Frutales de Secano.

En general, estos espacios se localizan sobre terrenos de vocación forestal, con escasos rendimientos y un carácter claramente marginal, desde el punto de vista económico y agronómico. Existen numerosos ejemplos de este tipo de agricultura en todas las provincias andaluzas, como Los Vélez, Alto Almanzora, Campo de Tabernas en Almería; Huéscar-Baza, Los Montes y Las Alpujarras en Granada; La Sierra y los dos Andévalos en Huelva; Mágina, Alto Guadalimar y Sierra Sur en Jaén; Ronda, Los Ardales y la Axarquía en Málaga; o las Sierras Subbéticas de Córdoba y Sevilla. La principal problemática ambiental se deriva, como hemos dicho, de la inadaptación agronómica, consecuencia de haber traspasado la frontera agrícola. Así, son estas zonas donde probablemente se producen los más fuertes procesos erosivos de la región. La necesidad de preparar los terrenos para las nuevas plantaciones con diversos aterrazamientos, dadas las acusadas pendientes, es otro factor de aceleración de la erosión, así como la ausencia de técnicas de conservación de suelos.



Fotografía 21. Olivares serranos. Andévalo Oriental.

### 3.3.7. Ruedos Agrarios Tradicionales.

Este sistema se asocia al conjunto de pequeñas explotaciones en mosaico en derredor de núcleos urbanos, tradicionalmente dedicados a cultivos hortofrutícolas, ganadería, etcétera, y en cualquier caso, orientadas parcial o totalmente al abastecimiento de las poblaciones inmediatas. En un gran número de casos, se trata de pequeñas huertas que los pobladores rurales utilizan para el consumo doméstico de verduras y frutas, así como para la alimentación de algunos animales; normalmente cerdos o vacas de leche, pero también alguna caballería; que les proporcionan leche, carne y un medio de transporte para sí mismos y para las mercancías que van recolectando en estos huertos. Su número va decreciendo paulatinamente, después de haber experimentado un brusco descenso desde mitad del siglo XX, hasta los primeros años ochenta. A medida que la población rural abandonó el campo, estos huertos empezaron a perderse. Actualmente, la situación está más estabilizada, pero la tendencia es hacia su desaparición, ya que las personas mayores que quedan en las zonas rurales son las que más trabajan en ellos. Sería conveniente estimular su permanencia, no sólo como medio de complementar la subsistencia en las comarcas rurales, sino también como formación de los jóvenes que permanezcan en ellas.





Fotografía 22. Huerto cercano a población. Gibraleón.

Las técnicas y sistemas agrarios utilizados en estos espacios pueden ser muy variables dependiendo de su localización en sierras o campiñas y la intensidad y tipo de cultivos. Desde el punto de vista ambiental puede encontrarse una problemática común, en cuanto son los espacios agrícolas más directamente afectados por la expansión de los usos y actividades urbanas y sus efectos de borde. La competencia de uso se ha saldado normalmente con la desaparición o degradación y abandono de estos paisajes singulares. En otros casos, se ha producido una intensificación de cultivos con la introducción de técnicas de invernaderos y cultivos forzados provocando la aparición de problemas ambientales típicos de estos sistemas agravados, en este caso, por la proximidad de las poblaciones.

Los efectos ambientales propios de estos sistemas tradicionales no son perjudiciales. Lo negativo es el abandono de estas tierras o su sustitución por usos urbanos u otros agrarios intensivos a base de invernaderos y cultivos forzados, lo que conlleva los mismos problemas ambientales que se detectan en estos sistemas agrarios. Por ello, es crucial evitar el abandono de los pueblos y con ellos de las formas de agricultura tradicional que tanto bien hacen al Medio Ambiente, ya que esto puede provocar, también, la conversión de los huertos en vertederos de desechos, por estar en el borde de las poblaciones.



Fotografía 23. Repoblación de pinos. Moguer.

### 3.3.8. Repoblaciones Forestales.

Los espacios característicos de repoblación son los dedicados a la producción maderera con especies de crecimiento rápido, en su gran mayoría pertenecientes a los géneros *Pinus* y *Eucaliptus*<sup>197</sup>. Como área homogénea y extensa, conformando un paisaje propio, debe citarse especialmente la Sierra de Huelva, aún cuando este tipo de espacio es posible encontrarlo en la práctica totalidad de los montes de la región. Ya se valoró más arriba el fuerte impacto ambiental que comúnmente va asociado a estos monocultivos forestales y que, en resumen, son: aceleración de la erosión, desaparición del bosque mediterráneo y empobrecimiento de la fauna asociada, incremento de incendios forestales y propensión a plagas y enfermedades.

---

<sup>197</sup> “La controvertida repoblación con eucaliptos, que ha hecho correr tanta tinta; así a favor, como, sobre todo, en contra. Pero lo que en cualquier caso no tiene defensa posible es sustituir las florestas autóctonas, como dramáticamente ha sucedido con el bosque cantábrico, las carballeiras gallegas, y los encinares extremeños (y andaluces), por plantaciones foráneas de estas características”.

TAMAMES, R. y RUEDA, A.: *Op. Cit.* Pág. 32.

En 1990, se aprueba el Plan Forestal de Andalucía<sup>198</sup>, lo que supuso una importante decisión para el cambio de orientación de la Política Forestal, que realmente era inexistente, hasta ese momento, en la Comunidad Autónoma. Se define en esos años lo que debe constituir el espacio boscoso, ya que hasta entonces se utilizaban dos tipos de definiciones con consecuencias prácticas diferentes. Una partía del uso actual, es decir, todos los terrenos agrariamente productivos que no fuesen objeto de labores agrícolas, se consideraban forestales. La otra, más teórica, definía las tierras que corresponden al dominio arbolado como aquellas no susceptibles de un laboreo agrícola permanente, estable físicamente, y rentable económicamente. Esta es la definición<sup>199</sup> que adopta el Plan Forestal Andaluz, lo que le hizo incluir en su ámbito de aplicación más de seiscientos mil hectáreas que soportaban cultivos agrícolas, y que debían reconvertirse a usos forestales, según su vocación natural. Precisamente, debido a estos usos indebidos, al tratarse de tierras con fuertes pendientes y suelos muy vulnerables, constituyen uno de los principales factores auspiciadores de los fenómenos erosivos de Andalucía. Hay que recordar que en términos absolutos, las mayores pérdidas de suelo se producen en terrenos de uso agrícola, y no en los forestales. Por tanto, una nueva definición de la línea fronteriza entre los dominios agrícola y boscoso es uno de los objetivos básicos del Plan Forestal, así como de otros programas de protección ambiental, coincidiendo, en algunos casos, con actuaciones de reconversión del sector en términos económicos<sup>200</sup>.

### 3.3.9. Quercíneas y otras Masas Forestales en Explotación Silvícola.

Comprenderían los espacios dedicados a la extracción de recursos y materias primas procedentes del bosque autóctono o poliespecífico mediterráneo. Se trata de un sistema sometido y adaptado a los ciclos y producciones naturales, con un

<sup>198</sup> El Pleno del Parlamento de Andalucía, en la sesión celebrada durante los días 14 y 15 de noviembre de 1989, aprobó el Plan Forestal Andaluz, que constituye un detenido análisis y diagnóstico de la realidad forestal de la Comunidad Autónoma.

<sup>199</sup> “En la segunda mitad del siglo XVIII y principios del XIX se asiste a una extensión del concepto de monte hasta que culmina en la definición de las Ordenanzas de 1833: monte es todo terreno ‘cubierto de árboles a propósito para la construcción naval o civil, carboneo, combustible y de mercancías comunes, ya sean montes altos, bajos, bosques, sotos, plantíos o matorrales de toda especie distinta (de las) plantaciones de especial fruto o cultivo agrario”.

CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Seminario sobre el Paisaje. Debate Conceptual y Alternativas sobre su Ordenación y Gestión*. Centro de Estudios Territoriales y Urbanos y Casa de Velázquez. Málaga. 1989. Págs. 66 y 67.

<sup>200</sup> Efectivamente, el Programa de Forestación de Tierras Agrarias es uno de los principales instrumentos para alcanzar el objetivo de la redefinición entre lo forestal y lo agrícola, ya que procura la recuperación de tierras de labor de carácter marginal para el bosque. Así, se pone de manifiesto en GÓMEZ-JOVER PARDO, F y JIMÉNEZ PERIS, F. J.: *Forestación de Tierras Agrícolas*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1997.





Fotografía 24. Alcornocal. Sierra de Aracena.

aprovechamiento principal silvícola que se complementa, normalmente, con una explotación cinegética y ganadera. Las roturaciones de tierras son ocasionales y de poca entidad. Los ejemplos más interesantes de este tipo de espacio lo constituyen los alcornocales de las sierras de Aracena, en la provincia de Huelva, norte de Sevilla y Córdoba, Aljibe, Cortes de la Frontera y, la zona del Parque Natural de Los Alcornocales en Cádiz, y alguno más, como una parte de Los Alcornocales, en Málaga. La importancia ambiental de estos espacios es evidente al tratarse de una reserva de montes muy naturalizados y de una gran calidad ecológica. En muchos casos, se da la coincidencia de tratarse de zonas con una protección especial, debido a su consideración como Parques o Parajes Naturales<sup>201</sup>. En los últimos años, gracias al Programa de Forestación de Tierras Agrarias, el número de hectáreas beneficiadas de la existencia de este tipo de arboleda se ha visto aumentado notablemente<sup>202</sup>. Dentro de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la provincia

<sup>201</sup> Así ocurre en la provincia de Huelva, con el Parque Natural Sierra de Aracena y Picos de Aroche, que constituye un ejemplo de explotación equilibrada de los recursos naturales, con aprovechamientos tradicionales como las dehesas de encinas y alcornoques, con la extracción del corcho y la utilización de la bellota como principal aporte alimenticio para el cerdo ibérico, además del uso de la floresta silvestre para las colonias apícolas.

<sup>202</sup> “El grupo de especies que ocupa el segundo lugar en su empleo en la forestación de superficies agrarias son las quercíneas. Este grupo es el protagonista en Andalucía, Cataluña, la Comunidad Autónoma de Madrid o el País Valenciano, donde destaca sobre las demás especies utilizadas. Pero es en Extremadura, donde su protagonismo es de tal envergadura que alcanza un porcentaje del 95,32% de las tierras forestadas. Es, también, la región extremeña, al igual que Andalucía, un lugar donde las explotaciones ganaderas de carácter extensivo

de Huelva ha sido la que ha recibido un montante superior de subvenciones y donde más tierras se han repoblado con especies autóctonas, en muchos casos, recuperando para el bosque mediterráneo de quercíneas, montes que habían estado poblados por masas de pinos o eucaliptos.

Los principales problemas ambientales proceden, fundamentalmente, de las posibles agresiones externas, por sustituciones en la repoblación, ocupación urbanística<sup>203</sup>, actividades cinegéticas furtivas u otras prácticas prohibidas en los espacios protegidos. A pesar de que estas alternativas de uso nunca son deseables, en la mayoría de los casos, están motivadas por la crisis de los aprovechamientos propios tradicionales de estos espacios y su progresiva marginalización.

### 3.3.10. Dehesas en Régimen de Laboreo.

Se consideran en este apartado, tanto los pastizales arbolados como los no arbolados, así como las masas puras de encinar y los matorrales con cierto aprovechamiento ganadero. Este conjunto conforma un sistema agrario en el que domina la ganadería como primer soporte económico<sup>204</sup>. Para conseguir el mantenimiento adecuado de estos espacios se realizan ciertas tareas silvícolas, como talas, podas, carboneo; o culturales, como siembra de cereales o pratenses. Estas últimas son las más interesantes, ya que son el soporte y sustento alimenticio del ganado<sup>205</sup>,

---

son abundantes, por lo que las repoblaciones a base de encinas o alcornos constituyen un complemento ideal para la alimentación del ganado”.

PRIETO RODRÍGUEZ, S.: *El Programa de Forestación de Tierras Agrarias en la provincia de Huelva*. Universidad de Huelva. Huelva. 2001. Pág. 96. (Tesis de licenciatura inédita).

En Andalucía, el porcentaje de quercíneas utilizadas en el Programa de Forestación de Tierras de Labor asciende al 69% del total, lo que da muestra de la importancia que tiene el Programa para la recuperación de especies autóctonas.

<sup>203</sup> Según los técnicos responsables de la Unidad Comarcal de Arquitectura, con sede en Aracena, de la Diputación Provincial de Huelva, una de las tareas que consume mayor tiempo de trabajo es la atención y comprobación de las denuncias que presentan los agentes forestales de la Delegación Provincial de la Consejería de Medio Ambiente en Huelva, con motivo de construcciones ilegales realizadas dentro de los límites del Parque Natural Sierra de Aracena y Picos de Aroche.

<sup>204</sup> “La dehesa es un sistema agro-silvo-pastoral explotado con una finalidad eminentemente ganadera. Sus sistemas de aprovechamiento son técnicas con base ecológica desarrolladas, perfeccionadas y transmitidas a lo largo de siglos por las culturas ganaderas que las han utilizado para sobrevivir. Lógicamente, estas técnicas están perfectamente adaptadas para aprovechar óptimamente la potencialidad productiva del medio sin deteriorarlo y constituyen, por tanto, un valiosísimo legado cultural que es necesario recuperar (porque se está perdiendo), estudiar y transmitir”.

MONTERO, G.; SAN MIGUEL, A. y CAÑELLAS, I.: “Sistemas de silvicultura mediterránea. La dehesa”. En *Agricultura sostenible*. Edición coordinada por JIMÉNEZ DÍAZ, R. M. y LAMO DE ESPINOSA, J. AGROFUTURO LIFE y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1997. Págs. 539 y 540.

<sup>205</sup> “El sistema de trashumancia, verdadero nomadismo bisanual practicado desde pastos de invierno a las tierras altas del norte (agostaderos) en busca de pastos de verano; para retornar en el otoño a las dehesas del sur, se mantuvo durante todo el siglo XIX y aún quedan vestigios en nuestros días”.



Fotografía 25. Explotación agrosilvopastoral. Parque Natural Sierra de Aracena y Picos de Aroche.

sobre todo en las épocas más desfavorables. El área más característica de la región es la de Los Pedroches, aunque ejemplos de este sistema pueden encontrarse en Sierra Morena, donde abundan estas explotaciones en la Sierra de Huelva, y con menos propiedad en los Andévalos onubenses, y el norte de Sevilla, además de las Sierras Béticas.

Desde el punto de vista ambiental, este sistema presenta muchas ventajas al estar muy integrado, ya que atesora elevados valores naturalísticos y faunísticos a pesar de la relativa humanización de su hábitat y el manejo agronómico al que se ve sometido. Los fenómenos erosivos están muy atenuados o en total equilibrio. Como en el caso anterior, los principales problemas ambientales provienen de alternativas de uso muy transformadoras consecuencia de la crisis o falta de rentabilidad de algunas producciones tradicionales, como ha ocurrido en ciertos períodos con la explotación de la cabaña de porcino ibérico, debido a los rebrotes de la peste africana<sup>206</sup>.

---

TAMAMES, R. y RUEDA, A.: *Op. Cit.* Pág. 229.

<sup>206</sup> Según JOVELLANOS, en su artículo titulado “la frontera interior para el porcino”, publicado en el periódico ABC del día 11 de febrero de 1990: “En 1990, oficialmente, la peste africana se dio por erradicada”.

### 3.3.11. Tendencias Actuales.

Entre las principales pautas que marcan el comportamiento actual de la agricultura andaluza se pueden señalar las siguientes:

- El constante aumento de las nuevas agriculturas intensivas<sup>207</sup> comerciales, centrado fundamentalmente en los ámbitos litorales, entre los que cabe destacar el poniente almeriense, la costa de Huelva y el litoral granadino occidental. Las características de este tipo de agricultura, con una elevada tecnificación, consumo masivo de fertilizantes y fitosanitarios y una gran demanda hídrica, consolidan el papel de Andalucía como región exportadora situada en la vanguardia europea. En la actualidad asistimos a la configuración de la tendencia del modelo de utilización de los recursos del suelo y del agua de la región de cara al futuro, a la vez que se ha definido una nueva forma de ocupación y organización del territorio que afecta, también, al valle del Guadalquivir.
- El mantenimiento en amplias zonas del territorio regional, fundamentalmente de las campiñas del Guadalquivir y del surco intrabético, de una base agrícola más tradicional basada en cultivos cerealistas, olivareros, vitícolas e industriales. El relativo estancamiento económico de estas zonas no disminuye el evidente peso que siguen teniendo a la hora de definir el destino de importantes recursos de agua y suelo de la región.
- La pervivencia de formas tradicionales de agricultura de montaña en extensas comarcas de la Comunidad Autónoma andaluza, con un papel aglutinador de una base económica generalmente insuficiente y enfrentada a los límites de la más pura marginalidad, en todos los aspectos.

Destaca, especialmente, el aumento del peso relativo de la superficie dedicada a los cítricos, cultivos que en la provincia de Huelva han experimentado un incremento notable, gracias a iniciativas como las de la empresa Nature Pack, que aprovechando la crisis en la comarca del Andévalo minero se benefició de cuan-

---

A pesar de que en varios momentos de las décadas anteriores de los setenta y ochenta, también pareció que esta enfermedad había desaparecido, lo cierto es que, periódicamente, ha vuelto a rebrotar con fuerte intensidad.

No obstante, hay que tener en cuenta que estos anuncios se repiten con cierta regularidad, aunque bien es cierto, que cada vez con menor frecuencia, afortunadamente. La peste brota cada vez más de tarde en tarde, gracias a que se van extendiendo las medidas higiénicas en las explotaciones porcinas. Con este logro, se van abriendo las fronteras a los productos derivados del cerdo ibérico, que van penetrando lentamente en los mercados internacionales.

<sup>207</sup> “La horticultura tiene una evolución muy positiva, tanto cuantitativa como cualitativamente. La producción hortícola ha pasado de representar el 14,5% de la producción final agraria en 1976 al 30% en 1998; el sector hortofrutícola, en particular, en su componente más dinámico, el de la horticultura de litoral, ha dado pasos de gigante en su estructuración comercial y en la incorporación de valor añadido en la zona de producción”.

CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Plan de Modernización de la Agricultura Andaluza. 2000-2006*. Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Jaén. 2000. Pág. 31.





Fotografía 26. Plantación de cítricos. Hinojos.

tiosas subvenciones para la promoción de fuentes alternativas de empleo<sup>208</sup>. De todas formas, las plantaciones litorales también han contribuido en estos años al aumento de la proporción de los cítricos entre el peso relativo de los diferentes cultivos, en la provincia de Huelva, sobre todo, en los municipios de Almonte, Lepe y Cartaya, además de Hinojos y Ayamonte, en menor medida.

El incremento proporcional de los cítricos<sup>209</sup> en toda Andalucía superó el 15%, en el último quinquenio de la década de los ochenta, mientras las hortalizas se quedaron muy cerca de este porcentaje, siendo menor el crecimiento de los cultivos industriales y los cereales, que no llegaron al 10%. Estos últimos, junto

<sup>208</sup> A finales de los años ochenta, se crearon varios cientos de puestos de trabajo en la comarca, para la plantación y mantenimiento de los árboles, mediante cultivos forzados en sistema de riego hidropónico, en una zona especialmente propicia por las condiciones climatológicas; aunque la fuerte inclinación de los suelos y la aparente baja calidad de la tierra hacían dudar de su viabilidad. El hecho de no utilizar los terrenos más experimentados en estos cultivos, como los cercanos a la costa, puso en cuarentena la iniciativa; sin embargo, tras el paso de los años, parece haberse superado satisfactoriamente.

<sup>209</sup> “El cultivo del naranjo exige un clima cálido y bien soleado, de tipo mediterráneo. Las temperaturas frescas, e incluso frías, son necesarias en ciertos momentos de la campaña para que el fruto alcance la máxima calidad, consistente no sólo en un adecuado equilibrio entre ácido, aroma y azúcar, sino también en una coloración típica. Precisamente por falta de temperaturas frescas, la naranja producida en zona tropical resulta generalmente insípida, empalagosa, pálida y sin la acidez adecuada”.

TAMAMES, R. y RUEDA, A.: *Op. Cit.* Págs. 189 y 190.

con el olivar, son los cultivos más significativos a nivel regional, ocupando las mayores extensiones. En el resto de cultivos, los aumentos son bastante reducidos, excepto en el caso del viñedo que aparece como el cultivo tradicional más regresivo, experimentando una fuerte disminución, cercana al 20%, en ese mismo período; aunque en el final de la década también decrecieron las producciones de aceituna de molino, cultivos industriales y el viñedo para transformación, así como la cosecha de cereales.

No obstante, si se analizan las cifras de las cosechas recogidas en la última campaña de la década de los ochenta, comparándolas con las obtenidas, de media, en los quince años anteriores, se observan aumentos en los cereales grano, registrando los mejores resultados de este grupo la cebada, el arroz y el maíz, mientras que el centeno y el sorgo descendían por debajo de la media. De la misma manera, los cultivos industriales obtenían una subida cuantitativa, siendo la del girasol inferior a la del algodón, por ejemplo. Sin embargo, en este grupo, la caña de azúcar y el cártamo consiguieron estadísticas negativas. De las hortalizas, las más beneficiadas, apreciando una subida en conjunto, fueron las que tenían un peso considerable en la extensión de los cultivos protegidos del litoral atlántico, destacando el fresón y el espárrago, por encima de la zanahoria. También los cítricos experimentaron un notable aumento sobre la media anterior, mientras que las leguminosas granos presentaron de forma global los resultados más negativos, y los tubérculos, forrajeros, frutales no cítricos, olivar y viñedo mantuvieron unas producciones no muy alejadas de la media. Aunque hay que precisar que este último se vio muy afectado por el arranque subvencionado de viñas que se llevó a cabo, sobre todo, en el marco de Jerez<sup>210</sup>, donde en los primeros años noventa desaparecieron casi 5.000 hectáreas de viñedos, lo que provocó una disminución de la producción en un 50%, aproximadamente.

Por lo que respecta a las producciones de los distintos cultivos, destacan fundamentalmente, por su cuantía, los más de tres millones de toneladas de los cultivos industriales, los casi tres millones de los cereales, así como los dos millones y medio de la producción de hortalizas, que debido a su alto valor de comercialización son

<sup>210</sup> En el marco de Jerez las ayudas de la Unión Europea, a finales de la década de los ochenta del siglo XX y principios de la siguiente ocasionaron una auténtica involución de la tendencia creciente de expansión del viñedo, aunque también es verdad que se aprovechó de las subvenciones un gran número de parcelas con viñas añejas que no estaban siquiera en producción, e incluso algunos terrenos que no habían estado dedicados al cultivo de uvas en mucho tiempo.

"[...] O los viñedos, sobre todo los del marco de Jerez, afectados por el arranque de casi 4.500 has. de viñas en la campaña 1991-1992".

DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN DE LA AGENCIA DE MEDIO AMBIENTE: *Informe sobre Medio Ambiente en Andalucía en 1992*. Agencia de Medio Ambiente de la Consejería de Cultura y Medio Ambiente de la Junta de Andalucía. Sevilla. 1993. "La incidencia de las actividades humanas. Panorámica del año". Pág. 4.



Fotografía 27. Cultivo forzado bajo plástico. Tunelillos. Palos de la Frontera.

las que aportan mayores ingresos a la agricultura andaluza, a pesar de los descensos en las cosechas de los primeros noventa<sup>211</sup>. A continuación, se encuentran las cosechas forrajeras y un poco más retrasada está la de aceituna, tanto de mesa como para aceite. En todo caso, si se observan las producciones medias por hectárea, hay que reseñar, sobre todo, las cosechas de hortalizas, tubérculos y forrajeros.

Desde una perspectiva ambiental de los usos del suelo que se dibujan en estas tendencias, y los sistemas de producción que se aplican a los cultivos, se pone en primer plano el problema de la eficacia ecológica de la agricultura marginal, especialmente en lo que atañe a su dependencia de factores externos de producción, sobre todo en cuanto a energía y abonos sintéticos. Muy importante es el impacto sobre el Medio Ambiente y la salud humana de la aplicación de productos fitosanitarios y los plaguicidas. La repercusión de estas sustancias es perceptible, funda-

---

<sup>211</sup> “Una primera visión de la importancia relativa de estas producciones (los productos hortofrutícolas en el sentido más general de la expresión, es decir, incluyendo las producciones de feculentas, hortalizas y frutos) dentro de la agricultura española en su conjunto la obtenemos de la conclusión de que con alrededor de un 5 por 100 de la superficie labrada se obtiene en torno al 45 por 100 de la producción final agrícola. En otras palabras, los rendimientos económicos brutos de estos cultivos son equivalentes a casi siete veces el rendimiento medio de la agricultura española”.

TAMAMES, R. y RUEDA, A.: *Op. Cit.* Pág. 181.

mentalmente, en las grandes zonas hortícolas de los nuevos regadíos del litoral<sup>212</sup>. Aquí se encuentra otro de los grandes males medioambientales de la agricultura andaluza, con el problema de la eliminación de los residuos plásticos generados en las áreas de invernaderos y cultivos forzados. El incremento de la superficie dedicada a estos usos aumenta progresivamente año tras año, con lo que se multiplican los residuos y sus efectos ambientales.

Dentro del consumo de agua en la agricultura, las distintas zonas regadas presentan comportamientos diferenciados, en función de los tipos de cultivo predominantes y del control de los regadíos<sup>213</sup>. Territorialmente, se debe reseñar como principales ámbitos de demanda, a nivel regional, los de la cuenca intermedia del Corbones-Guadaira, seguida por la intermedia del Guadaira-Salado de Morón. A más distancia, se encuentra la del Guadiamar, en las marismas del Guadalquivir y, también, a cierta distancia de ésta la del Alto Genil, la del Guadalete, la del Guadalhorce, la del Almanzora, la del Guadiana Menor y la de Dalías, respectivamente.

El segundo gran aspecto al que hay que referirse, para analizar la incidencia de las actividades agrarias sobre los recursos hídricos de la región andaluza, es el de la contaminación producida tanto sobre las aguas superficiales como sobre las subterráneas. El retorno de las aguas utilizadas para riego, que transportan parte de los fertilizantes y productos fitosanitarios, además de los residuos orgánicos y no orgánicos de la actividad agraria, junto con los problemas de salinización por sobreexplotación y deterioro de las aguas por filtración de los contaminantes a través del suelo, en los acuíferos, son los agentes principales de los fenómenos de contaminación hídrica provocada por la agricultura. A su vez, no debe olvidarse que una parte importante de la contaminación de las aguas de origen industrial, se debe a procesos de transformación de productos agrícolas, especialmente, los alpechines de la industria aceitera y las melazas de la azucarera<sup>214</sup>.

---

<sup>212</sup> Precisamente uno de los tipos de implicaciones más importantes, de las relaciones entre las actividades agrarias y las medioambientales, es el que se refiere a aquellas incidencias sobre el uso de los recursos hídricos. El hecho más destacable es, sin duda, el papel de la agricultura andaluza como principal consumidora de agua en la región. Así, de los casi 5.000 hectómetros cúbicos en que se evalúa la demanda total de la región, a finales de la década de los ochenta, el 76,7% son suministrados para la agricultura frente a sólo el 14% destinado a consumo urbano y un 9,2%, que necesitan las actividades industriales.

<sup>213</sup> Así, de las 600.000 hectáreas de riego en Andalucía, el 57% corresponden a riegos privados, en tanto que el 43% restante corresponde a las zonas regables públicas. En primer lugar, destaca el carácter mucho más consuntivo de los regadíos públicos que absorben el 59% del consumo de agua. A su vez, ello se traduce en un consumo unitario que casi se duplica en éstos frente a los riegos privados. El gasto medio por hectárea se sitúa en los 4.213 m<sup>3</sup> en este caso, por los 8.109 de los públicos.

<sup>214</sup> Los ámbitos más afectados por la contaminación de las aguas de origen agrícola coinciden, lógicamente, con las zonas de uso más intensivo, con una agricultura de regadío y más tecnificada, donde se está apreciando un mayor impulso en las nuevas agriculturas. De esta forma, el eje del Guadalquivir, el Genil, el Guadalete y los cursos mediterráneos del Guadiaro, Guadalhorce, Vélez, Adra y Andarax constituyen los principales ríos afectados por la contaminación agraria.



En el caso de los recursos subterráneos, las actividades de este tipo también desempeñan un papel intenso de agente contaminante y responsable en determinados casos de la sobreexplotación de los acuíferos. Debe señalarse que, en los litorales, junto a los problemas que se transfieren a través del suelo, se desarrollan procesos de intrusión marina debido al descenso del nivel piezométrico por la explotación demasiado intensiva de los recursos, lo que supone una progresiva salinización de las aguas. Los acuíferos más afectados por la contaminación agraria coinciden con las áreas de agricultura intensiva de regadío, siendo principalmente los que se enumeran a continuación:

- Los acuíferos detríticos y aluviales del Guadalquivir.
- Los acuíferos del litoral de Huelva y Cádiz<sup>215</sup>.
- Los acuíferos de las vegas de Granada y Antequera.
- Los acuíferos costeros de las provincias de Málaga, Granada y Almería.
- El acuífero del Almanzora en Almería.

Un aspecto significativo de la vinculación entre las actividades agrícolas y el deterioro del Medio Ambiente, es el relativo a la utilización de las aguas residuales urbanas para el riego de cultivos. Se trata de un medio de reutilización del agua como recurso que no incorpora previamente su depuración, por lo que puede tener efectos negativos sobre los cultivos y los consumidores. Este problema se presenta de forma especialmente acuciante en las provincias de Granada y Jaén, específicamente en comarcas como la Vega de Granada, Guadix y, las Lomas y Campiñas de Jaén. En la provincia de Málaga destaca el caso de las comarcas de Antequera y Coín y, en la de Cádiz, la zona de la Bahía.

Junto a la incidencia de las actividades agrarias sobre los recursos hídricos, el suelo es el segundo elemento crucial o recurso natural afectado directamente por tales usos productivos. La degradación del mismo y la pérdida de su capacidad como lecho ecológico, es decir, como soporte de vegetación y fauna, son consecuencias negativas de tales actividades, difícilmente controlables. Además de las condiciones bioclimáticas y edáficas que repercuten en la intensidad de los procesos erosivos, es, fundamentalmente, la intervención antrópica, mediante las actividades agrícolas, forestales, ganaderas, así como a través de la construcción

---

<sup>215</sup> “Otros *inputs* hídricos también son tóxicos por los plaguicidas, siendo su sedimentación un grave problema. Hasta el punto de que, la Comisión de la CEE ha denunciado la paulatina *daimielización* de Doñana, con base en las observaciones del instituto Geológico Minero de España, según el cual las aguas freáticas han caído de 1 a 10 m. en todos los cotos, con la desecación de sus lagunas”.

TAMAMES, R. y RUEDA, A.: *Op. Cit.* Pág. 36.

de infraestructuras, lo que hace que la erosión<sup>216</sup> tenga un mayor o menor grado de intensidad. A pesar de que crece la concienciación entre los agricultores sobre esta cuestión, se observa que algunas de las nuevas formas de practicar la agricultura afectan negativamente a este recurso.

En lo que se refiere a la incidencia de la actividad agraria sobre estos procesos, su cualificación ha de realizarse en función de los distintos tipos de sistemas productivos, y de las condiciones de mayor o menor aptitud agronómica de los suelos que los soportan. A nivel regional, pueden diferenciarse situaciones en las que el avance de la pérdida de suelo se enmarca en diferentes contextos, desde el punto de vista ambiental. Fundamentalmente cabe referirse a:

- La erosión en el marco de los suelos agrícolas de campiña, en las que, el arrasamiento de la cobertura arbórea, el predominio de los cultivos de secano que mantienen el suelo desnudo un largo período del año, así como la presencia de pendientes inadecuadas, especialmente en las campiñas altas de Córdoba y Jaén, son responsables de un deterioro del suelo en unos ámbitos estratégicos, si se toma en consideración el papel de la agricultura de secano en la región.
- La erosión en los suelos de vocación forestal, que como ya se ha comentado más arriba, es menor proporcionalmente comparada que la de los agrícolas, generada a partir del incremento de las superficies roturadas, superando los límites de condiciones de pendiente y calidad agrológica de los terrenos, y careciendo de una correcta aplicación de técnicas de conservación del suelo<sup>217</sup>. Los principales ámbitos afectados son los dos Andévalos y la Sierra de Huelva, Sierra Sur de Sevilla, Sierra Almirajara, Montes de Málaga, La Contraviesa, el Valle de Lecrín, los Montes Occidentales de Granada, el Guadalmellato y la Sierra de Segura.
- La erosión en el marco del sureste árido, constituye un proceso con características específicas debido al alto grado de deterioro alcanzado, que ha llegado a la con-

<sup>216</sup> “La erosión del suelo es un fenómeno complejo de degradación por el que los horizontes más superficiales del suelo son destrozados desplazándose sus fragmentos superiores hacia cotas inferiores. Supone pues una doble acción de rotura de los agregados de partículas sólidas, y su exportación. Es una especie de meteorización excesiva que no conduce a la formación del suelo sino a su destrucción. Por tanto los propios agentes meteorizantes, el agua, el viento, y los seres vivos, actúan como erosivos”.

GIRÁLDEZ CERVERA, J. V.: “La erosión del suelo”. En *Agricultura sostenible*. Edición coordinada por JIMÉNEZ DÍAZ, R. M. y LAMO DE ESPINOSA, J. AGROFUTURO LIFE y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1997. Pág. 101.

<sup>217</sup> Este fenómeno hace que, en una parte importante de las zonas de montaña, aparezcan enclaves de agricultura marginal, en los que la inadecuación entre los usos y la vocación de los suelos agudizan los problemas erosivos. Estos problemas ambientales son citados por el Informe sobre Medio Ambiente de Andalucía de 1987, elaborado por iniciativa de la Agencia de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía.



Fotografía 28. Resultados de la erosión. Guadix.

figuración de paisajes propiamente desérticos. Los territorios afectados incluyen, junto a la totalidad de la provincia de Almería, parte de las de Jaén y Granada<sup>218</sup>.

A pesar de la incidencia de las labores agropecuarias en su medio físico, los espacios rurales han sido, tradicionalmente, considerados como paisajes muy estables, en los que apenas son percibidas transformaciones sustanciales de su estructura y de su fisonomía. Esta constatación sigue, en cierta medida, siendo válida, aunque desde hace ya, por lo menos, cuatro décadas, la progresiva tecnificación de los sistemas de explotación agraria, ha introducido un elemento de mayor dinamismo en cuanto a la modificación física de los espacios vinculados a las estas actividades. Estos procesos afectan de manera desigual al territorio, manteniéndose en la mayor parte de la superficie regional, unos sistemas agrarios de carácter más tradicional, como son, fundamentalmente, las explotaciones forestales, la agricultura de montaña, en los límites de la marginalidad, como se ha expuesto, y las áreas agrícolas de secano.

Por consiguiente, son, sobre todo, las áreas de regadío las que más intensamente han sufrido la transformación paisajística y dentro de ellas, especialmente, las zonas que están sometidas a una producción agrícola intensiva.

<sup>218</sup> En este ámbito, la fuerte marginalización de las actividades agrarias y la elevada susceptibilidad de los suelos a la erosión hacen que, en muchas ocasiones, el substrato edáfico haya, prácticamente, desaparecido.



Fotografía 29. Invernaderos. Almería. Colección particular.

El primer gran hito de este proceso fue la creación de las grandes zonas regables de iniciativa pública, sustentadas por la creación de potentes infraestructuras para la captación y el transporte de los recursos hídricos y la posterior reordenación del espacio agrario, mediante acciones de concentración parcelaria<sup>219</sup>, ordenación de explotaciones, replanteamiento del sistema viario y de las infraestructuras rurales, en general, e incluso con la reordenación de los asentamientos urbanos. Esta evolución es, en su mayor parte, la responsable de la transformación económica y del paisaje de los regadíos de la vega y campiñas del Guadalquivir, que hoy día son paisajes ya totalmente consolidados. Otro proceso diferente, es el llevado a cabo en las áreas agrícolas del litoral en las que los regueros han configurado una transformación del paisaje más reciente y a la vez más intensa<sup>220</sup>.

<sup>219</sup> “Las ventajas técnicas y económicas de la concentración parcelaria son extraordinarias; permite la utilización de la maquinaria agrícola, el uso racional de los fertilizantes, la mejor lucha contra las plagas, la más fácil puesta en regadío donde hay agua, la reducción del número de jornales empleados por hectárea y año, etc.”.

TAMAMES, R. y RUEDA, A.: *Op. Cit.* Págs. 96 y 97.

<sup>220</sup> Los factores que explican este progreso son variados, de los cuales se pueden destacar los siguientes:

- La mayor vinculación con las producciones para la exportación, factor esencial y determinante en la mayor intensificación y diversificación de las orientaciones productivas.
- La presencia de unas condiciones excepcionales desde el punto de vista climático, especialmente en cuanto a los niveles de insolación, que permiten la introducción de especies y variedades más especializadas.

Estas formas de evolucionar de la agricultura intensiva en las áreas litorales presentan, en los últimos años, un dinamismo más intenso, con unas consecuencias aún más alteradoras del paisaje que el de los riegos de las vegas y campiñas. Generalmente, se trata de la expansión de los cultivos forzados y de tecnologías más desarrolladas en los sistemas de irrigación y de protección de las cosechas, como invernaderos, acolchados, tunelillos, etcétera, además de una mayor selección y diversificación de las orientaciones productivas hacia las hortalizas, los cítricos, las flores, las fresas y fresones, etc.

La expansión de las nuevas agriculturas intensivas afecta a diferentes áreas del litoral, aunque en algunas de ellas, como ocurre con el poniente almeriense, la costa de Huelva y la de Cádiz, los efectos sobre el paisaje, especialmente en el caso de Almería son de una trascendencia enorme<sup>221</sup>.

Algunos de los aspectos más reseñables de la configuración paisajística, en ámbitos ya transformados por las nuevas agriculturas se enuncian a continuación:

- Reorganización, e incluso creación ex profeso, del sistema de poblamiento, mediante la aparición de nuevos asentamientos y el crecimiento desorganizado del suelo urbano. Esto se opone a la norma de actuación seguida en algunos casos de las grandes zonas regables públicas, donde se creaban asentamientos nuevos, pero con una organización de la trama urbana, ajustada a un planeamiento previo.
- Introducción de pautas urbanas en la edificación de los núcleos rurales.
- Crecimiento de las instalaciones agrarias e infraestructuras en el medio rural.
- Creación de un espacio construido en las explotaciones, en el caso de los invernaderos, con lo que se modifica, incluso, el propio concepto de paisaje agrícola como espacio abierto.

---

– El predominio de los riegos de iniciativa privada, en los que frente al modelo de ordenación de los riegos públicos, ha primado la adaptación a las condiciones del mercado y por tanto ha generado una mayor transformación del espacio, aunque con la ventaja de un considerable ahorro hídrico.

<sup>221</sup> Independientemente de las consecuencias sobre las estructuras socioeconómicas de la zona o sobre sus recursos hídricos, los cultivos forzados del poniente de Almería, surgidos de un proceso no planificado, han supuesto una transformación radical del paisaje, no sólo en referencia al espacio preexistente, que eran arenas improductivas, sino también por comparación con el resto de tipos de paisajes agrícolas andaluces. A finales del año 1992 entró en funcionamiento la planta de reciclaje de plásticos agrícolas de El Ejido, lo que contribuyó a paliar los problemas de alteración medioambiental y, especialmente, del paisaje, por la acumulación de plásticos desechados, y por la incineración masiva de los mismos.

Para analizar con mayor grado de profundidad los efectos de la agricultura forzada en el poniente almeriense se puede examinar LÓPEZ GÁLVEZ, José; MOLINA MORALES, Agustín; JAÉN GARCÍA, Manuel y SALAZAR MÁTO, José Francisco: *Análisis Económico y Ambiental en Agronomía*. Analistas Económicos de Andalucía. Málaga. 2000.

## 3.3.12. Corolario.

La actividad agraria, como hemos puesto de manifiesto en otros apartados de este trabajo, ha evolucionado tras un objetivo fundamental, que es la obtención de los máximos rendimientos, y para ello se han incrementado los ritmos de los cultivos y las entradas de productos ajenos al sector; como fertilizantes, fitosanitarios, herbicidas, pesticidas, plaguicidas; tendiendo, también, hacia la especialización productiva, todo ello dentro del marco de la máxima mecanización posible<sup>222</sup>. La intensificación ha supuesto el incremento de la artificialidad del sistema productivo, expresado en mayores consumos de productos químicos; la utilización de especies vegetales genéticamente seleccionadas, que producen altos rendimientos en condiciones predeterminadas; el incremento de los índices de mecanización; la eliminación, casi total, de las reutilizaciones; y, en una u otra medida, el aumento de la presión sobre los recursos naturales.

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

<sup>222</sup> EVOLUCIÓN DEL PARQUE DE MAQUINARIA EN ESPAÑA.

Años	Tractores (T)		Motocultores (M)		Cosechadoras Miles	CV/100 Has. Sólo T + M
	Miles	Miles CV	Miles	Miles CV		
1970	260	11.642	72	619	31,5	59,8
1975	379	18.719	148	1.736	39,7	98,2
1980	524	27.731	221	2.834	41,6	119,1
1985	633	34.429	271	3.750	45,1	157,4
1990	740	42.111	280	3.642	51,2	195,3
1991	756	43.194	281	3.668	51,7	269,9
1992	766	43.995	281	3.663	50,8	224,1
1993	775	44.849	283	3.650	49,0	231,4
1994	790	45.890	278	3.621	49,0	230,4
1995	805	47.131	279	3.624	49,2	270,9
1996	823	48.648	281	3.721	49,4	281,7
1997	841	50.111	282	3.738	49,7	-

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

Los indicadores generales de la Producción Final Agraria manifiestan una tendencia creciente. Aunque naturalmente, en una actividad tan dependiente de los factores climatológicos, siempre se encuentran años pico, que provocan un descenso en las magnitudes del siguiente. En cuanto a los subsectores que componen la Producción Final Agraria, debe recordarse que la correspondiente al subsector agrícola absorbe hasta casi el 80% del total, mientras que el forestal se queda en menos del 5%<sup>223</sup>.

Hasta aquí hemos realizado el diagnóstico de la situación medioambiental de la Comunidad Autónoma de Andalucía, a finales de la década de los ochenta y principios de los noventa, en relación, fundamentalmente, a las incidencias en ese estado de las actividades agrarias. A continuación, se recoge lo que el Informe de Medio Ambiente, elaborado por la Agencia de Medio Ambiente, referido a 1991, había diagnosticado como los principales estrangulamientos medioambientales de la estructura productiva regional:

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

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

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

1. El 17% de la superficie cultivada está ocupada, actualmente, por terrenos marginales; ello tiene consecuencias importantes desde dos puntos de vista (el estrictamente económico y el ambiental): los menores grados de

---

<sup>223</sup> En concreto, según datos de la memoria de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, correspondiente al año 1998, la producción final agraria en este año descendió un 7% respecto al año anterior; que fue uno de los años pico; representando la del subsector agrícola un 81,74%; la ganadera, un 14%; y la forestal, algo menos del 2%.



productividad y la exclusión de dichos terrenos de su vocación forestal, con la importancia que ello tiene sobre el equilibrio en el medio físico.

2. Las prácticas agrícolas inadecuadas contribuyen a la intensificación de los procesos erosivos (aporte excesivo de abonos, uso de herramientas y suelos inadecuados, abuso de drenajes, ausencia de rotaciones de cultivos...), erosión que, a su vez, incide de forma directa sobre la contaminación de las aguas y la reducción de capacidad de las cuencas hidrográficas por sedimentación.
3. La agricultura andaluza consume, aproximadamente, el 27% de los plaguicidas y fertilizantes usados en España; es de destacar aquí que lo grave no es el uso masivo de dichos productos químicos, sino su utilización poco racional. El uso excesivo e incontrolado de tales productos provoca la acumulación de sustancias en el suelo, especialmente metales pesados, que reducen su fertilidad, generan sustancias nocivas en las recolecciones o pueden ser arrastradas hacia las aguas subterráneas o superficiales.
4. El consumo excesivo de agua, especialmente agravado en las zonas litorales en la explotación de cultivos forzados, ha producido problemas de sobreexplotación que pueden poner en entredicho los logros económicos conseguidos hasta la fecha en las mencionadas zonas.
5. La utilización del plástico, propiciada por la expansión de los cultivos extratempranos en el litoral andaluz, produce efectos negativos de enorme importancia.
6. El avance de la ganadería intensiva, en detrimento de la extensiva, conlleva agravar la incidencia medioambiental de este subsector. La estabulación de animales sin las medidas preventivas pertinentes provoca la producción de malos olores y problemas sanitarios a las poblaciones cercanas, al mismo tiempo que la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas derivada de la eliminación de los residuos”<sup>224</sup>.

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

La creciente tecnificación de la moderna agricultura es un fenómeno que preocupa a amplias capas de la población, y concretamente del mundo científico y rural.

---

<sup>224</sup> Citado por el Informe sobre Medio Ambiente de Andalucía, en 1991, elaborado por iniciativa de la Agencia de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía.

Son numerosas las investigaciones en curso y las experiencias consumadas sobre técnicas agrícolas que buscan la superación de la dependencia de la química, retomando, de una u otra manera los métodos tradicionales que ofrecen una mejor sintonía con la naturaleza y sus recursos<sup>225</sup>. Dentro de estas nuevas tendencias una de las que presenta mejores perspectivas de desarrollo es la de la agricultura ecológica<sup>226</sup>. Esta técnica de cultivo, que se está incentivando como una de las medidas del Programa Agroambiental de la Unión Europea, con subvenciones y ayudas que cofinancian los Estados miembros y las regiones autónomas, persigue una serie de objetivos que se exponen a continuación:

- Producir alimentos de alta calidad, lo que está siendo muy bien recibido por los consumidores, que ven, de esta forma, una alternativa en los mercados, para la adquisición de productos naturales con una notable mejora de la calidad organoléptica sobre los que habían invadido las redes de comercialización en los últimos años.
- Permitir al agricultor una mayor independencia y asegurar la existencia de pequeñas explotaciones familiares, así como el rendimiento suficiente para vivir de su trabajo.
- Evitar el derroche de energía y materias primas, utilizando menos abonos, pesticidas y productos originados de la síntesis química, en general.
- Proteger el sistema y equilibrio ecológico a lo cual contribuye el hecho de que no se usan ni insecticidas ni herbicidas químicos, con lo que se cumpliría, al mismo tiempo, una de las finalidades de la nueva Política Agraria Común de la Unión Europea, cual es la función del agricultor como protector de la naturaleza, en interés de la generalidad de la ciudadanía.

La agricultura biológica se rige por unos criterios de autoabastecimiento y utilización de todos los recursos naturales, por unas pautas de reencuentro con la naturaleza, de preocupación por el suelo, la erosión, la fertilidad; preocupación por

<sup>225</sup> “El concepto de Agricultura Sostenible es consecuencia del debate social sobre cómo continuar incrementando la producción de alimentos y fibras para satisfacer las necesidades de una población mundial creciente, manteniendo la competitividad en precios y calidades reclamados por el comercio internacional, y conservando (o mejorando) el medio ambiente así como los recursos naturales necesarios para la producción. Es una Agricultura que se sitúa entre la agricultura productivista y la agricultura ecológica, y que se implementa mediante la utilización eficiente de los ‘inputs’ y tecnología agrarias”.

GRISOLÍA, S.: “Prólogo”. En *Agricultura sostenible*. Edición coordinada por JIMÉNEZ DÍAZ, R. M. y LAMO DE ESPINOSA, J. AGROFUTURO LIFE y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1997. Pág. IX.

<sup>226</sup> La letra a) del apartado 1 del artículo 2 del Reglamento C.E.E. 2.078/1992, del Consejo de 30 de junio, sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural, publicado en el D.O.C.E. de 30 de julio de 1992, núm. 215, de la serie L, dispone que el régimen de ayudas podrá incluir las destinadas a los agricultores que se comprometan “a reducir sensiblemente la utilización de fertilizantes y/o productos fitosanitarios o a mantener las reducciones ya iniciadas o introducir o mantener métodos de agricultura biológica”, siempre que ello tenga efectos positivos para el Medio Ambiente y el espacio natural. Se utilizan indistintamente los términos ecológica, biológica u orgánica, para describir la agricultura que no utiliza insumos ajenos a los procesos naturales.

la salud humana y animal, ante los ya cotidianos riesgos de residuos tóxicos; y, también, por un deseo de recuperar tradiciones culturales y espacios geográficos ricos en posibilidades.

De manera contraria a lo que se piensa, los agricultores orgánicos no han retrocedido a una agricultura como la de los años treinta. Al mismo tiempo que intentan evitar o restringir el uso de fertilizantes o pesticidas químicos, utilizan maquinaria agrícola moderna, que no destroza ni compacta las estructuras de los suelos, variedades de cosecha recomendadas, semillas certificadas, métodos adecuados para tratar los residuos orgánicos y llevan a cabo prácticas aconsejadas sobre la conservación de suelos y aguas<sup>227</sup>. Normalmente, se organizan en complejos agrícola-ganaderos muy diversificados, con un total destierro del monocultivo, empleando elevadas tasas de mano de obra, no usan maquinaria pesada, y no se desprecia la tracción animal. “Hay que anotar también la progresiva mecanización de los trabajos agrícolas como causa de la reducción del censo de ganado de labor”<sup>228</sup>.

En el cultivo ecológico se trabaja cuidadosamente el suelo y se evita todo aporte de productos que puedan perturbar los mecanismos biológicos y físico-químicos que se desarrollan en el suelo y en las plantas. Esto, a su vez, no se consigue sin una estructura múltiple e integral de la explotación, quiere esto decir, que la tenencia de ganado y la rotación de cultivos son necesarias para que los ciclos de producción se vean complementados por los aportes que proporcionan la variedad imprescindible a un desarrollo global y sin carencias de la estructura productiva. Esta visión integral es la base de la agricultura orgánica y biológica, alimentando a las plantas sólo directamente a través del trabajo de la descomposición, realizado por los organismos vivos del suelo, esto es, potenciando la vida microbiana con una fertilización

<sup>227</sup> Para profundizar en mayor medida en las prácticas agrarias recomendadas en la agricultura y ganadería ecológicas se pueden consultar, entre otros, UNIÓN DE PEQUEÑOS AGRICULTORES Y GANADEROS DE ANDALUCÍA: *Agricultura Ecológica*. Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos de Andalucía. Sevilla. 1997; CÁNOVAS FDEZ., A. F.; HILGERS M.; JIMÉNEZ MEJÍAS, R.; MENDIZÁBAL VILLALBA, M. y SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, F.: *Tratado de Agricultura Ecológica*. Instituto de Estudios Almerienses. Almería. 1993; COMITÉ ANDALUZ DE AGRICULTURA ECOLÓGICA: *La Práctica de la Agricultura y Ganadería Ecológicas*. C.A.A.E. Sevilla. 2002; COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS AGRÓNOMOS DE CENTRO Y CANARIAS: *Manual de Prácticas y Actuaciones Agroambientales*. Editorial Agrícola Española, S. A. y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1996; o UNIÓN DE PEQUEÑOS AGRICULTORES Y GANADEROS DE ANDALUCÍA: *Prácticas Agrarias Respetuosas con el Medio Ambiente*. Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos de Andalucía. Sevilla. 1997.

<sup>228</sup> TAMAMES, R. y RUEDA, A.: *Op. Cit.* Pág. 219.

“La cabaña menguó considerablemente entre los censos de 1933 y 1955, creando con ello graves problemas de abastecimiento de alimentos, lana y cueros, que presionaron fuertemente sobre nuestro comercio exterior. Al mismo tiempo, la reducción de la cabaña tuvo como consecuencia una separación entre agricultura y ganadería aún mayor que la ya tradicional en nuestro campo, que se caracteriza por un subsector pecuario con un peso relativamente bajo dentro de la producción final agraria”.

*Ibidem*.

orgánica y natural, puesto que sólo estos microorganismos pueden elaborar todo lo que la planta necesita y en las proporciones adecuadas, evitando un crecimiento forzado, y haciendo que la planta se transforme en un alimento completo.

### 3.4. La aplicación del Programa de Medidas Agroambientales en Andalucía.

La superficie dedicada a agricultura ecológica en Andalucía, en el inicio de la aplicación del Programa de Medidas Agroambientales, es la mayor entre todas las Comunidades Autónomas, con 6.938 hectáreas, dato ya de comienzos de 1996, de las cuales un 55% corresponde a olivar, un 14% a frutales de secano, un 13% a pastos y dehesas, un 7% a cítricos, y el 11% restante se distribuye entre productos subtropicales, hortícolas, herbáceos y frutales de regadío. Es decir, la producción de agricultura ecológica en Andalucía se centra en el olivar, como también ocurrirá después cuando se desarrolle el Programa de Ayudas<sup>229</sup>, el almendro y los cultivos hortofrutícolas. La modalidad agrícola de productos naturales sin aportación química genera ventas por valor de 1.500 millones de pesetas en 1995, quintuplicando la facturación de tres años antes. El 90% de esta producción se exporta a países europeos como Alemania, Francia, Inglaterra, Holanda y los países escandinavos. El aceite de oliva procedente de Jaén tiene una gran aceptación en el mercado japonés. El gran reto de la agricultura ecológica está en colocar sus producciones también en los mercados nacionales, para lo que es necesario mejorar los canales de comercialización y promocionar adecuadamente sus producciones. Las ayudas del Programa de Medidas Agroambientales suponen un estímulo importante para favorecer unos precios más asequibles a los consumidores con lo que se va extendiendo la demanda de estos artículos. Científicos e investigadores reconocidos internacionalmente se han pronunciado sobre la posibilidad real de que se llegue a la sustitución de la agricultura convencional por la ecológica a medio plazo, durante la celebración, en febrero de 2002, de las I Jornadas de Agricultura y Ganadería Ecológica en Almonte, en la provincia de Huelva.

Durante 1996, como consecuencia de las ayudas del Programa de Medidas Agroambientales, se experimenta en la Comunidad Autónoma andaluza un considerable

---

<sup>229</sup> Este hecho es muy destacable, pues quiere decir que ya hay, en ese momento, una serie de agricultores que piensan que la mejor forma de revalorizar sus producciones es a través de una identidad propia de las mismas, que se relacione con la mayor calidad, como ocurre con los cultivos que están certificados como ecológicos. Además, significa que el Programa de Medidas Agroambientales, aunque no muy valorado por las Administraciones Públicas sí supone un apoyo esencial para muchos agricultores que querían dar el paso de la transición y no encontraban las ayudas necesarias. Por otra parte, el Programa está en la línea de las expectativas del labrador andaluz, en el sentido que no hace variar su comportamiento, ya que antes y después de la aplicación del mismo, la principal orientación técnico-económica acogida a las subvenciones es el cultivo del olivar.

crecimiento. Así, la superficie total casi se triplica pasando de 6.456 a 19.098 hectáreas. Entre los diferentes cultivos, los pastos tienen un enorme aumento, ya que en 1996 alcanzan una superficie ocho veces mayor que la del año anterior. También hay importantes aumentos en la superficie dedicada a cereales y cultivos extensivos y olivar. Del total de la superficie cultivada, un 45,3% corresponde a olivos, un 32,5% a dehesas, y un 11,4% a frutales de secano. Más de la mitad del campo labrado ecológicamente se encuentra en la provincia de Córdoba, estando a considerable distancia la provincia de Sevilla con el 12,4%, seguida de Málaga, con el 9,4%, Huelva, con el 7,6% y Jaén con el 6,8%. Granada y Almería son las provincias con una menor participación, con el 4,7% y el 2,4%, respectivamente. El número de operadores se incrementa, igualmente, de manera espectacular, en los años 1995 y 1996, en un 170%, localizándose en la provincia de Córdoba el mayor número de fincas, 365, de las cuales un 84% se dedican al cultivo del olivo.

En cuanto a transformación agroindustrial, existen 31 operadores, de los cuales 12 se dedican a manipulación y envasado de productos hortofrutícolas frescos, 8 a almazaras, 5 a panadería, confitería y mermeladas, y el resto a bodegas y envasado de vino, especias y plantas aromáticas, y manipulación de frutos secos. Los principales problemas de la agricultura ecológica siguen siendo los de la comercialización, al no encontrarse los canales adecuados. Por ello, la producción se exporta en más de un 90% hacia Europa Central, Japón, Estados Unidos y Canadá. Por parte del Comité Andaluz de Agricultura Ecológica se lleva a cabo una encuesta, tratando de detectar las mejores vías para poner en marcha una red comercial de productos ecológicos. Asimismo, tiene la posibilidad de organizar su Plan de Formación, financiado por el régimen de ayudas de la Unión Europea dentro del Programa de Medidas Agroambientales<sup>230</sup>. Así, se imparten cursos y seminarios con el objetivo de informar y formar a técnicos agrícolas y veterinarios sobre el sistema de producción biológica. Con estos cursos se pretende responder a la demanda y a los principales problemas del sector. Por otro lado, dentro del marco de colaboración que mantienen la Unión de Agricultores y Ganaderos de Andalucía y la Universidad de Córdoba, se crea el Centro de Apicultura Ecológica. De esta manera, se da continuidad a las líneas de investigación que llevan a cabo ambas entidades, entre las que se hallan algunos proyectos de I+D, apoyados por la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, así como se hace posible la puesta en marcha de otras de interés para el sector apícola andaluz. Además,

---

<sup>230</sup> El artículo 2, del Reglamento C.E.E. 2.078/1992, del Consejo de 30 de junio, sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural, publicado en el D.O.C.E. de 30 de julio de 1992, núm. 215, de la serie L, dedicado al Régimen de Ayudas, contempla en su apartado 2 "además, el régimen podrá incluir medidas encaminadas a mejorar la formación de los agricultores en materia de prácticas de producción agrícolas o forestales compatibles con el medio ambiente".

en 1996 se realiza la I Feria y Jornadas de Ganadería, Agricultura y Productos Ecológicos, organizada por la Diputación Provincial de Córdoba, la Facultad de Veterinaria de la Universidad cordobesa y el Comité Andaluz de Agricultura Ecológica, Feria que alcanza en 2005, su décima edición.

Se pone de manifiesto la preponderancia del cultivo ecológico de olivos en Andalucía. La reconversión ecológica llega también a las almazaras, ya que casi el 90% de las existentes en la provincia de Jaén han mejorado medioambientalmente sus instalaciones, al reducir considerablemente los vertidos de alpechines. La adopción del sistema ecológico de producción de aceite de oliva supone la disminución total de casi 2 millones de metros cúbicos de alpechín. Por otro lado, la Consejería de Medio Ambiente, el Instituto de Fomento de Andalucía y la Asociación Española de Extractores de Orujo realizan un estudio de investigación sobre el aprovechamiento de los productos secundarios que generan las industrias de extracción de aceite de oliva, como orujo, graso y orujillo<sup>231</sup>. Asimismo, la Consejería de Medio Ambiente y la Universidad de Sevilla abordan dos estudios dedicados a la obtención de fertilizantes procedentes de los residuos de las industrias lácteas y oleícolas<sup>232</sup>. No obstante, será necesario profundizar en estas investigaciones puesto que las aplicaciones de estos estudios no han resultado totalmente satisfactorias, o al menos, hay muchos agricultores que cuestionan los resultados obtenidos.

En la parte última de este estudio, dedicada a las conclusiones, observaremos cómo han evolucionado estos datos, tras la ejecución del Programa de Medidas Agroambientales, en la Comunidad Autónoma de Andalucía, y cuál ha sido su influencia sobre las principales magnitudes que revelan el desarrollo de las prácticas respetuosas con el Medio Ambiente en la agricultura andaluza.

La aplicación del Programa de Medidas Agroambientales en la Comunidad Autónoma de Andalucía se inicia, propiamente, con la publicación de la Orden de la Consejería de Agricultura y Pesca, de 1 de diciembre de 1995<sup>233</sup>, por la que se establece un régimen de ayudas a medidas horizontales para fomentar métodos de

---

<sup>231</sup> El trabajo consta de varias fases en las que se analizan los sistemas de secado de orujo, la descripción y análisis de los tratamientos adoptados, la problemática medioambiental del sector aceitero, la evaluación de la cantidad y características de los residuos generados, el análisis de las tecnologías energéticas aplicables para valorar los residuos, y la ubicación potencial de plantas de aprovechamientos de los subproductos.

<sup>232</sup> Uno de ellos, buscando aprovechar los efluentes de una depuradora de aguas residuales en la industria láctea para la obtención, por biotecnología, de nitrato amónico aprovechando el alto contenido de nutrientes de estos residuos y su baja carga orgánica. Con el otro estudio se pretende conseguir fertilizantes nitrogenados mediante la utilización de residuos oleosos de las refinadoras de aceites y semillas, y así obtener emulsiones de nitrato amónico en fase oleosa, el cual presenta ventajas económicas sobre el uso del mismo fertilizante en forma sólida.

<sup>233</sup> Boletín Oficial de la Junta de Andalucía núm. 163, de 21 de diciembre de 1995.

producción agraria compatibles con las exigencias de la protección y la conservación del espacio natural.

La normativa autonómica se desarrolla a partir del Real Decreto 51/1995, de 20 de enero<sup>234</sup>, con la finalidad de establecer las normas de adaptación al ámbito competencial territorial de la Junta de Andalucía. La forma de articular la aplicación del Programa es a través de la firma de un convenio de colaboración entre la Consejería de Agricultura y Pesca y el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación en el que se fijan los porcentajes de cofinanciación previstos, así como los compromisos de actuaciones de cada parte. La responsabilidad en la gestión del Programa, dentro de la Administración Pública andaluza, compete a la Dirección General de Información y Gestión de Ayudas de la Consejería de Agricultura y Pesca y a las Delegaciones Provinciales de Agricultura y Pesca de la Consejería.

El comienzo de la ejecución del Programa en la Comunidad Autónoma de Andalucía se puede afirmar que se produce con cierta lentitud, puesto que el Real Decreto estatal había sido publicado en el Boletín Oficial del Estado del día 8 de febrero de 1995, y el Decreto regulador de la introducción de métodos de agricultura compatibles con el Medio Ambiente al amparo de las subvenciones cofinanciadas por la Comunidad Europea y el Estado español se publicó, más de diez meses después, en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía del día 21 de diciembre de ese mismo año.

La puesta en marcha de cualquier política pública requiere de un período de asimilación por parte de los posibles destinatarios de la misma. En este caso, los agricultores a los que se dirigen las subvenciones necesitan de ese tiempo en el que poder asumir la posibilidad que se les plantea desde la Administración Pública. Es necesario un plazo para madurar la nueva situación, y para que la idea de solicitar las ayudas sea un firme propósito por parte de los titulares de las explotaciones agrícolas que tienen acceso a esas medidas.

La Consejería de Agricultura y Pesca elaboró un Programa de Ayudas para fomentar métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección y la conservación del espacio natural del que se dio conocimiento a las organizaciones de agricultores de Andalucía para que mostraran su opinión al respecto. Este proceso de negociación requiere de un tiempo para, primero organizar a los asociados y a todos los actores interesados en la materia y segundo para madurar una respuesta que pueda satisfacer los intereses de todas y cada una de las partes. De esta forma, se produce el juego político, en el que cada parte muestra

---

<sup>234</sup> Boletín Oficial del Estado núm. 33, de 8 de febrero de 1995.



sus demandas y se intenta ensamblar la motivación de cada uno en un conjunto que resulte positivo para todos.

“La implementación es entonces ‘el proceso de ensamblar numerosos y diversos elementos del programa [...] que se encuentran en manos de diferentes partes que [...] son independientes entre sí, razón por la cual la persuasión y la negociación son el único modo de lograr que cada parte coopere proporcionando los elementos del programa que están bajo su control’<sup>235</sup> [...] ‘la existencia de un mandato político bien definido, que ha sido autorizado en una etapa previa del proceso político, condiciona la estrategia y la táctica de la lucha’<sup>236</sup> [...] ‘Ensamblaje’ y ‘política’ son las dos características fundamentales del proceso, a las que hay que sumar una tercera y decisiva, la de ser ‘un sistema de juegos que se relacionan entre sí de manera laxa’<sup>237”238</sup>.

#### 3.4.1. Solicitudes y criterios de valoración.

La Orden de 1 de diciembre de 1995, de la Consejería de Agricultura y Pesca, no establecía el plazo de presentación de solicitudes, remitiendo a una resolución posterior, que se publicaría en el BOJA, de la Dirección General de Gestión e Información de Ayudas, centro directivo encargado de la tramitación del Programa. Efectivamente, mediante Resolución de 15 de diciembre de 1995<sup>239</sup>, de la citada Dirección General, se establece la convocatoria de ayudas a medidas horizontales para fomentar métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección y la conservación del espacio natural regulados en la Orden de 1 de diciembre. En ella, se especifican los plazos de presentación de solicitudes, como vemos en la Tabla que se muestra. No obstante, mediante la Orden de 19 de febrero de 1996<sup>240</sup>, de la Dirección General de Información y Gestión de Ayudas, se modifica la Resolución de 15 de diciembre del año anterior para ampliar el plazo de presentación de las medidas de fomento de la agricultura extensiva (H1), conservación de razas autóctonas en peligro de extinción (H3) y fomento de la agricultura ecológica (H4).

<sup>235</sup> BARDACH, Eugene: *The Implementation Game*. M.I.T. Press. Cambridge. 1977. (Citado por AGUILAR VILLANUEVA, Luis F: *La Implementación de las Políticas*. Colección “Antologías de Política Pública”. 4ª Antología. Edición al cuidado de AGUILAR VILLANUEVA, Luis F Editorial M. A. Porrúa. México. 1996. Pág. 62).

<sup>236</sup> *Ibid.*

<sup>237</sup> *Ibid.*

<sup>238</sup> AGUILAR VILLANUEVA, Luis F: *La Implementación de las Políticas*. Colección “Antologías de Política Pública”. 4ª Antología. Edición al cuidado de AGUILAR VILLANUEVA, Luis F Editorial M. A. Porrúa. México. 1996. Pág. 62.

<sup>239</sup> BOJA núm. 165, de 23 de diciembre de 1995.

<sup>240</sup> BOJA núm. 26, de 24 de febrero de 1996.

**TABLA 2.**  
**PLAZO DE PRESENTACIÓN DE SOLICITUDES.**

MEDIDAS	FECHA DE INICIO	FECHA DE TERMINACIÓN
Fomento de la agricultura extensiva (H1)	2 de enero	28 de febrero (1), (2)
Fomento de la formación agroamb. (H2)	2 de enero	30 de octubre (2)
Conservación de razas autóctonas en peligro de extinción (H3)	2 de enero	28 de febrero (1), (2)
Formación de la agricultura ecológica (H4)	2 de enero	28 de febrero (1), (2)

- (1) En el año 1996, en virtud de la Resolución de 19 de febrero de 1996, anteriormente citada, el plazo de presentación de solicitudes en estas tres medidas fue ampliado hasta el 29 de marzo.
- (2) En el año 1997, en base a la nueva Orden de 8 de enero de 1997<sup>241</sup>, que introducen modificaciones en el régimen de ayudas a medidas horizontales para fomentar métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección y conservación del espacio natural, el plazo de presentación de todas las actuaciones varía nuevamente, estableciéndose desde el 1 de febrero hasta el 31 de marzo.

Mediante Resolución de 27 de febrero de 1996, de la Dirección General de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, se hace público el Convenio de colaboración firmado con el citado Ministerio, por parte de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, para fomentar métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural<sup>242</sup>. Este acuerdo desarrolla los compromisos financieros que asume cada parte, así como los compromisos de actuación para el cumplimiento de los objetivos establecidos en los Reales Decretos 51/1995, de 20 de enero, que establece un régimen de medidas horizontales para fomentar métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección y la conservación del espacio natural, y el 632/1995, de 21 de abril, por el que se establece un Régimen de Medidas a aplicar en las zonas de influencia de los Parques Nacionales y de otras zonas sensibles de especial protección, para fomen-

<sup>241</sup> BOJA n.º 11, de 25 de enero de 1997.

<sup>242</sup> BOE núm. 77, de 29 de marzo de 1996.

tar el empleo de métodos de Producción Agraria compatibles con las exigencias de la protección del Medio Ambiente y la conservación del Espacio Natural<sup>243</sup>.

En el Convenio se fija el ámbito de aplicación, que se corresponde con el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, referido a los expedientes resueltos favorablemente, de ayudas concedidas, en virtud de los regímenes que disponen los Reales Decretos citados más arriba. Asimismo, se realiza una asignación provisional de recursos, fijando como cupo máximo de inversión la cantidad de 26.810,3 millones de pesetas, que con carácter indicativo significa una previsión de actuación en 524.325 hectáreas, y que afecta a 14.993 unidades de ganado mayor. De dicha inversión, 14.560,3 millones corresponden a ayudas cofinanciadas por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y la Comunidad Autónoma, y 12.250 a las financiadas exclusivamente por ésta. Además, este acuerdo de colaboración prevé, en cuanto a medidas de zona específicas, las que atañen al olivar y a las áreas de dehesa; y las de influencia de Parques Nacionales, en cuanto a las medidas de zona plurirregionales. Finalmente, como dato significativo, decir que para 1996, primera anualidad de ejecución del Convenio, se determina un coste total máximo de 220 millones de pesetas, cantidad que es muy pequeña.

Por lo que respecta a los criterios de valoración, que se tendrán en cuenta a la hora de priorizar las solicitudes, el artículo 7 de la Orden de 1 de diciembre de 1995, referido a la medida de fomento de la agricultura extensiva, recoge que se aplicarán conjuntamente los siguientes criterios de prioridad, en caso de no existir dotación presupuestaria suficiente para atender todas las peticiones de ayuda:

- La ubicación de la explotación en comarcas con un mayor índice de barbecho.
- Mayor superficie de barbecho tradicional por explotación.
- Mayor superficie dedicada a realizar la siembra de leguminosas.

El artículo 15 establece los siguientes, referidos a la medida de formación agroambiental:

- Programas de formación que se realicen en colaboración con la Consejería de Agricultura y Pesca.
- Otras actividades formativas que se realicen en Centros Públicos.

En cuanto a la agricultura ecológica, que ocupa la sección 4ª de la Orden, el artículo 26 ordena los criterios de prioridad del modo siguiente:

---

<sup>243</sup> BOE núm. 112, de 11 de mayo de 1995.

- 1º. Solicitudes de titulares de explotaciones agrarias que ya realizan agricultura ecológica.
- 2º. Solicitudes de titulares de explotaciones que se inicien el año de solicitud de ayuda, en las prácticas de agricultura ecológica.

No se establecen factores de valoración para la ayuda a la conservación de razas autóctonas en peligro de extinción, ya que se otorgará siempre que consten en el censo registrado de la Comunidad Autónoma.

Se puede observar que en un primer momento la medida estrella del Programa es la formación agroambiental, junto a la práctica de la agricultura extensiva, quizás por la poca confianza de los gestores públicos en las otras medidas, o quizás, lo que parece más lógico, porque la formación es un paso previo para poder desarrollar acertadamente las demás. Así, en la agricultura ecológica, se establece como criterio de prioridad que el solicitante ya sea agricultor ecológico, lo que parece indicar la poca credibilidad en la posible conversión de los agricultores convencionales. La conservación de razas autóctonas se ve muy condicionada por la existencia de un registro de las mismas. Aunque la Comunidad Autónoma contaba con dicho registro, no estaba actualizado, con lo que era previsible que mientras éste no se pusiera al día, no habría muchas solicitudes con probabilidades de prosperar. La otra medida que merece la confianza de los gestores del Programa es la de fomento de la agricultura extensiva, lo que parece normal si tenemos en cuenta que el barbecho ha sido una práctica muy extendida entre los agricultores andaluces hasta no hace muchos años.

#### 3.4.2. Tramitación de los expedientes de ayudas.

Una vez que las solicitudes han sido presentadas, continúa la tramitación de las subvenciones como en cualquier procedimiento administrativo, ajustándose a las normas específicas de implantación, convocatoria y desarrollo de las ayudas, y en defecto de estas normas o por lagunas en ellas, aplicando lo dispuesto por la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común<sup>244</sup>. De esta forma, si faltara en el expediente documentación que tuviera que aportar el solicitante se le requerirá para que en el plazo de 10 días subsane su petición de ayuda. De no hacerlo, se le tendrá por desistido, ar-

---

<sup>244</sup> La Ley 30/1992, fue publicada en el BOE núm. 285, de 27 de noviembre, y se modificó por la Ley 4/1999, que vio la luz en el BOE núm. 12, de 14 de enero.

chivándose el expediente sin más trámite<sup>245</sup>. Una vez completa la documentación requerida, se procede a su valoración, desestimándose las que no cumplan los requisitos exigidos. Finalizado el plazo de presentación de instancias y, evacuados los trámites anteriores, en base a los criterios de prioridad, antes expuestos, se ordenan las ayudas, con el límite presupuestario que haya en el ejercicio económico de que se trate, en cada medida.

Concedidas las ayudas, el trámite siguiente es el de la certificación por los técnicos competentes de las delegaciones provinciales de la Consejería de Agricultura y Pesca. En cada una de las ocho provincias andaluzas, existe una Delegación y, dentro de su organigrama el Servicio de Promoción Rural, que depende de los servicios centrales de la Consejería, donde la Dirección General de Información y Gestión de Ayudas es la principal responsable de la gestión del Programa de Medidas Agroambientales en la Comunidad Autónoma. Serán los técnicos de este Servicio los encargados de realizar las certificaciones de los trabajos ejecutados, pero es posible que otros técnicos de las delegaciones provinciales participen en las labores de certificación debido el gran número de ellas que hay que realizar durante la campaña, si lo permiten sus ocupaciones.

Así, una vez ejecutadas las labores objeto de las subvenciones, se pueden realizar controles en toda la explotación o en parte de ella. Los técnicos de las delegaciones provinciales, una vez recibida la notificación del beneficiario de que las faenas han sido finalizadas, visitan la explotación y comprueban que los trabajos se hayan realizado conforme a la memoria presentada junto a la solicitud de ayuda, y a la normativa aplicable. De ser así, emiten el informe técnico favorable.

Los informes técnicos favorables acreditan que las obligaciones a las que se comprometen los solicitantes se han cumplido correctamente. Cuando los trabajos han terminado y, durante los cinco años que siguen, se concede al titular de la explotación una prima de mantenimiento por las labores efectuadas. Los controles pueden llevarse a cabo en cualquier momento, y sin previo aviso, o en caso de notificación de la visita nunca podrá ser con una antelación superior a las 48 horas. El incumplimiento de los compromisos suscritos supone la pérdida de las ayudas y la devolución de las primas cobradas hasta ese momento, incrementadas en los intereses legales<sup>246</sup> desde su percepción.

---

<sup>245</sup> Artículo 31 de la Orden de 1 de diciembre de 1995.

<sup>246</sup> La cuantía del interés legal del dinero aplicable a las cantidades que haya que devolver en concepto de reintegro de subvenciones se fija anualmente en la Ley de Presupuestos del Estado.

### 3.4.3. Ejecución del Programa Agroambiental en Andalucía. Medidas Horizontales.

A lo largo de la ejecución del Programa Agroambiental, en el período estudiado, que comprende el Marco Comunitario de Apoyo 1994-1999, se completan las normas dictadas inicialmente. Así, aparte de las mencionadas en los epígrafes anteriores, se aprueba la Resolución de 2 de julio de 1996 de la Dirección General de Información y Gestión de Ayudas, por la que se desarrolla la Orden de 1 de diciembre de 1995, en relación a las ayudas al fomento de la formación agroambiental<sup>247</sup>, que trata de facilitar el acceso a estas subvenciones por parte de las asociaciones interesadas. Por otro lado, exige que las actividades formativas organizadas sean impartidas por monitores agroambientales, ya que a ésta fecha ya se había finalizado la preparación de la primera promoción.

No obstante, la Orden de 8 de enero de 1997<sup>248</sup>, de la Consejería de Agricultura y Pesca, constituye la revisión más importante del régimen de ayudas a medidas horizontales para fomentar métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección y la conservación del espacio natural. Ya se ha comentado que por esta Orden se modifica el período de presentación de solicitudes, estableciendo el mismo, de 1 de febrero a 31 de marzo de cada año, para todas las medidas. Otra novedad es que se describe, en la medida de fomento de la agricultura extensiva, lo que se entiende por barbecho tradicional<sup>249</sup>. También, en el artículo 4, se señala como beneficiarios a los titulares de explotaciones agrarias situadas en comarcas que superen un índice de barbecho de 10, según la Orden de 23 de noviembre de 1995, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación<sup>250</sup>, y “que durante las respectivas campañas soliciten acogerse a las ayudas compensatorias por superficie de cultivos herbáceos”. Además, se completan y aumentan los compromisos que deben asumir los agricultores interesados.

En cuanto a la medida de fomento de la formación agroambiental, aunque el enunciado del artículo 10 habla de dos tipos de ayudas, se enumeran tres, en las que están comprendidas las señaladas en la Orden de 1 de diciembre de 1995, aunque algo más detalladas. Así, se pueden solicitar ayudas para la formación de monitores agroambientales; otras para la organización de actividades formativas, destinadas a

<sup>247</sup> BOJA núm. 85, de 25 de julio de 1996.

<sup>248</sup> BOJA núm. 11, de 25 de enero de 1997.

<sup>249</sup> El artículo 3 de la Orden de 8 de enero de 1997, dice: “entendiendo por barbecho tradicional las tierras de cultivo que, según el ciclo rotacional de uso en la comarca, se dejan en descanso durante la campaña agrícola y que no reciben ayuda de la PAC, al amparo del Reglamento C.E.E. 1.765/1992, del Consejo de 30 de junio”.

<sup>250</sup> BOE núm. 283, de 27 de noviembre de 1995.

agricultores, ganaderos, trabajadores forestales y técnicos de asociaciones del sector agrario; y, por último, se citan las ayudas a la divulgación de las medidas y objetivos del Programa Agroambiental. En cuanto a los requisitos de los beneficiarios, se mantienen en líneas generales, especificando más las obligaciones asumidas, según las actividades organizadas sean cursos, jornadas o seminarios, en función de su duración y del número de alumnos. Asimismo, se distingue entre beneficiarios y destinatarios de las ayudas, siendo éstos los agricultores, ganaderos y trabajadores del medio rural, o el personal técnico de las asociaciones. Las cuantías de las ayudas se mantienen igual, aunque se señalan los módulos en función de las horas lectivas de cada actividad, que antes no se detallaban. Finalmente, se dedica el artículo 16, al aspecto del control de las ayudas, que se incluirá en el Plan de Control de la Dirección General de Información y Gestión de Ayudas.

En lo que respecta a la medida de conservación de razas autóctonas en peligro de extinción, se da una regulación idéntica a la de la Orden de 1 de diciembre de 1995, mencionando todos los requisitos de tipo técnico que deben cumplir los beneficiarios en cuanto a reposición del censo de reproductores, identificar individualmente a los animales, inscribirse en el registro que lleve la asociación de criadores o, en su defecto, la Consejería de Agricultura y Pesca, cumplir la normativa de producción y sanidad ganadera, etc., así como suministrar la información necesaria para verificar las condiciones del cumplimiento del contrato. También se continúa la labor de fomento de constitución de asociaciones de criadores de las correspondientes razas.

Para la agricultura ecológica, la regulación se mantiene muy parecida, siendo la variación más reseñable el aumento del límite máximo anual de la subvención percibida por un mismo beneficiario, que pasa de 800.000 pesetas a 1.000.000 de pesetas. También se impide que accedan a las ayudas las fincas cedidas parcialmente de forma temporal sin someterse a la Ley 83/1980, de 31 de diciembre, de Arrendamientos Rústicos<sup>251</sup>. Es imprescindible la inscripción de los titulares en el Comité Andaluz de Agricultura Ecológica<sup>252</sup> y que conviertan una superficie mínima, que se determina para cada cultivo. Tanto este requisito como la cuantía son los mismos que establece el Real Decreto 51/1995<sup>253</sup>, a nivel nacional.

---

<sup>251</sup> BOJA núm. 78, de 8 de julio de 1997.

<sup>252</sup> El Comité Andaluz de Agricultura Ecológica se regula por Orden de 5 de junio de 1996, de la Consejería de Agricultura y Pesca, por el que se aprueba el Reglamento sobre producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimentarios y el Comité Andaluz de Agricultura Ecológica, publicada en el BOJA núm. 71, de 22 de junio de 1996.

<sup>253</sup> Boletín Oficial del Estado núm. 33, de 8 de febrero de 1995.



Mediante la Resolución de 16 de junio de 1997 se desarrolla la Orden de 8 de enero de 1997, de régimen de ayudas a medidas horizontales para fomentar métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección y la conservación del espacio natural, estableciendo un plazo de solicitudes complementarias, en ese ejercicio, aunque más bien sería una ratificación de la presentada, para aquellos beneficiarios cuya resolución de concesión les haya sido confirmada con posterioridad al 31 de marzo de 1997. Asimismo, se disponen mecanismos para el caso de aumento de superficies de agricultura ecológica o disminución de las de barbecho tradicional.

**TABLA 3.**  
**SOLICITUDES PRESENTADAS POR PROVINCIA Y CAMPAÑA.**

PROVINCIAS	1996	1997	1998	1999	2000	TOTAL
Almería	29	37	48	51	37	202
Cádiz	0	8	6	7	7	28
Córdoba	154	203	137	135	82	711
Granada	93	128	132	142	131	626
Huelva	262	242	253	217	191	1.165
Jaén	13	10	10	8	7	48
Málaga	0	1	1	1	1	4
Sevilla	2	352	551	688	694	2.287
<b>TOTAL</b>	<b>553</b>	<b>981</b>	<b>1.138</b>	<b>1.249</b>	<b>1.150</b>	<b>5.071</b>

FUENTE: Consejería de Agricultura y Pesca. Elaboración propia.

Se presentan unas tablas sobre el desarrollo del Programa de Medidas Agroambientales en Andalucía. En primer lugar, el número de solicitudes presentadas por campaña, en cada provincia.

En cuanto a las peticiones presentadas, en función de las distintas medidas, en las Tablas 4 a 8, podemos ver el número de ellas, en cada provincia, por anualidad y medida, así como la superficie afectada.

Se aprecia que en la primera anualidad, la única medida que se demanda, por parte de los agricultores andaluces, es la de labradío extensivo que, ya ha sido puesto de manifiesto más arriba, no era desconocida para nuestros labradores que la habían llevado a cabo tradicionalmente, para dar descanso a las tierras roturadas. Este hecho demuestra el escaso alcance de la divulgación que se había efectuado del Programa de Ayudas por la Administración andaluza y la ausencia de concienciación entre los campesinos, respecto a los deterioros medioambientales.

**TABLA 4.**  
**SOLICITUDES Y SUPERFICIE AFECTADA EN LA CAMPAÑA DE 1996.**

PROVINCIAS	MEDIDAS	Nº DE SOLICITUDES	SUPERFICIE (Has.)
Almería	Superficie en barbecho	29	714,97
Córdoba	Superficie en barbecho	154	6.547,90
Granada	Superficie en barbecho	93	3.313,64
Huelva	Superficie en barbecho	262	16.597,60
Jaén	Superficie en barbecho	13	814,83
Sevilla	Superficie en barbecho	2	263,23
<b>TOTAL</b>		<b>553</b>	<b>28.252,17</b>

FUENTE: Consejería de Agricultura y Pesca. Elaboración propia.

**TABLA 5.**  
**SOLICITUDES Y SUPERFICIE AFECTADA EN LA CAMPAÑA DE 1997.**

PROVINCIAS	MEDIDAS	Nº DE SOLICITUDES	SUPERFICIE (Has.)
Almería	Superficie en barbecho	37	776,92
Cádiz	Retirada 20 años	8	146,77
Córdoba	Superficie en barbecho	203	13.074,92
Granada	Superficie en barbecho	128	4.870,50
Huelva	Pastos	3	5.961,22
Huelva	Retirada 20 años	36	1.595,19
Huelva	Superficie en barbecho	203	16.896,82
Jaén	Superficie en barbecho	10	795,41
Málaga	Superficie en barbecho	1	26,26
Sevilla	Arroz	330	7.527,53
Sevilla	Pastos	9	4.361,74
Sevilla	Retirada 20 años	10	305,47
Sevilla	Superficie en barbecho	1	17,14
Sevilla	Transformación herbáceos	2	377,39
<b>TOTAL</b>		<b>981</b>	<b>56.733,28</b>

FUENTE: Consejería de Agricultura y Pesca. Elaboración propia.

Proporcionalmente, la superficie afectada en la provincia de Sevilla, por las solicitudes presentadas en la campaña de 1996, es la mayor, aproximadamente de 130 ha, por cada petición. Jaén, con 63 ha por cada una, tiene una cifra equivalente a Huelva, pero en términos absolutos es ésta, con el mayor número de instancias, la que ve afectado más territorio, con gran diferencia.

Se observa en la Tabla 5 cómo los agricultores de Huelva y Sevilla, todavía en el segundo año de ejecución del Programa de Medidas Agroambientales, empiezan a acogerse a otras ayudas, aparte de las concedidas al barbecho tradicional, lo que indica un tipo de agricultura más dinámica, como hemos visto en apartados anteriores, sobre todo en el litoral y en el Valle del Guadalquivir. La nueva medida utilizada es la de la agricultura ecológica, que paulatinamente irá tomando más fuerza dentro del Programa. Sobresale el caso del cultivo del arroz que presenta en esta campaña 330 solicitudes de ayuda, superando el número de peticiones, por provincia, año y producto, demandadas hasta la fecha.

**TABLA 6.**  
**SOLICITUDES Y SUPERFICIE AFECTADA EN LA CAMPAÑA DE 1998.**

PROVINCIAS	MEDIDAS	Nº DE SOLICITUDES	SUPERFICIE (Has.)
Almería	Superficie en barbecho	48	1.303,34
Cádiz	Retirada 20 años	6	146,77
Córdoba	Superficie en barbecho	137	9.546,69
Granada	Superficie en barbecho	132	4.768,43
Huelva	Proyectos de demostración	1	40
Huelva	Retirada 20 años	36	1.185,19
Huelva	Superficie en barbecho	214	1.085,08
Huelva	Transformación herbáceos	2	85,24
Jaén	Superficie en barbecho	10	566,22
Málaga	Superficie en barbecho	1	26,26
Sevilla	Arroz	545	13.435,20
Sevilla	Retirada 20 años	5	171,66
Sevilla	Superficie en barbecho	1	00,00
<b>TOTAL</b>		<b>1.138</b>	<b>32.360,08</b>

FUENTE: Consejería de Agricultura y Pesca. Elaboración propia.

En 1998, la superficie total afectada por las solicitudes presentadas desciende de manera notable. No obstante, hay que tener en cuenta que a las peticiones nuevas que se producen cada año, hay que añadir los compromisos adquiridos en anualidades anteriores, puesto que las medidas se extienden por una duración de cinco años. Por tanto, después de un primer crecimiento experimentado en el año 1997, no es del todo extraño que se produzca un descenso, aunque quizás no tan acusado, pues después de la primera campaña, los agricultores han tenido tiempo de pensar si le conviene acogerse al Programa y decidir presentar las solicitudes en la siguiente, que fue la de 1997. En cambio, en la posterior, aparte de los nuevos agricultores, que no son muchos, quedan los que han tardado más en pensarlo o, que en un primer momento habían decidido no acogerse al Programa y han

cambiado de opinión. También es razonable tomar en consideración que la mentalización sobre la necesidad de practicar unos métodos más respetuosos con el medio físico puede llevar un tiempo para madurar unas ideas que cuando menos resultan novedosas. En esta campaña los profesionales del sector agropecuario onubense son los que demandan una mayor variedad de actuaciones. Además, hay que considerar que salvo las medidas de extensificación de la producción que son menos complejas, las demás pueden requerir ciertas adaptaciones previas en la explotación, que necesiten de un tiempo superior a una campaña agrícola. En todo caso, sí se ha producido un incremento en el número de instancias.

**TABLA 7.**  
**SOLICITUDES Y SUPERFICIE AFECTADA EN LA CAMPAÑA DE 1999.**

PROVINCIAS	MEDIDAS	Nº DE SOLICITUDES	SUPERFICIE (Has.)
Almería	Superficie en barbecho	51	1.433,87
Cádiz	Retirada 20 años	7	165,07
Córdoba	Superficie en barbecho	135	9.382,40
Granada	Superficie en barbecho	142	4.876,93
Huelva	Pastos	2	89,14
Huelva	Retirada 20 años	34	1.043,19
Huelva	Superficie en barbecho	179	11.927,20
Huelva	Transformación herbáceos	2	85,24
Jaén	Superficie en barbecho	8	568,49
Málaga	Superficie en barbecho	1	26,26
Sevilla	Arroz	674	14.719,32
Sevilla	Pastos	4	310,41
Sevilla	Retirada 20 años	7	298,29
Sevilla	Superficie en barbecho	2	21,39
Sevilla	Transformación herbáceos	1	315,34
<b>TOTAL</b>		<b>1.249</b>	<b>45.262,54</b>

FUENTE: Consejería de Agricultura y Pesca. Elaboración propia.

En la campaña de 1999, se vuelve a recuperar relativamente la superficie afectada por las solicitudes, que siguen creciendo en número, aunque a un ritmo más lento. Se sigue produciendo un incremento progresivo de las demandas de ayuda en el cultivo del arroz, y como es lógico, todas en la provincia de Sevilla, que es la que, por excelencia, se dedica al mismo. Después de ésta, es la de Huelva la que se ve afectada en una mayor extensión por el Programa de Medidas Agroambientales, aunque muy volcada en la de fomento de la agricultura extensiva, sobre todo con las ayudas a la recuperación del barbecho tradicional. También destaca Córdoba con una superficie afectada superior a las 9.382 ha, que tras Huelva, es

en la que más extensión se practica el barbecho subvencionado. El número de peticiones alcanza un 41,47% del total de las presentadas, mientras que las de arroz llegan al 53,96%, siendo el bloque más numeroso de solicitudes, aunque todas concentradas en la provincia de Sevilla.

Podemos observar en la Tabla 8 que, en consonancia con que se trata de la última campaña baja el número de instancias y la superficie afectada, puesto que los recursos presupuestarios comienzan a escasear, porque las previsiones económicas se habían quedado cortas. Siguen aumentando las demandas de ayudas para el arroz, aunque perdiendo el carácter progresivo que habían tenido en alguna de las campañas anteriores. Sevilla y Huelva, respectivamente, continúan ocupando el primer y segundo lugar por extensión, en sus territorios, representando las ayudas al arroz un 59,39% sobre el total, quedándose las de barbecho tradicional en un 36,17%.

**TABLA 8.**  
**SOLICITUDES Y SUPERFICIE AFECTADA EN LA CAMPAÑA DE 2000.**

PROVINCIAS	MEDIDAS	Nº DE SOLICITUDES	SUPERFICIE (Has.)
Almería	Superficie en barbecho	37	902,03
Cádiz	Retirada 20 años	7	165,05
Córdoba	Superficie en barbecho	82	5.763,41
Granada	Superficie en barbecho	131	4.736,56
Huelva	Retirada 20 años	35	1.095,19
Huelva	Superficie en barbecho	156	10.122,94
Jaén	Superficie en barbecho	7	510,62
Málaga	Superficie en barbecho	1	26,26
Sevilla	Arroz	683	14.603,84
Sevilla	Pastos	3	264,09
Sevilla	Retirada 20 años	7	213,31
Sevilla	Superficie en barbecho	2	7,56
Sevilla	Transformación herbáceos	1	315,34
<b>TOTAL</b>		<b>1.150</b>	<b>38.726,20</b>

FUENTE: Consejería de Agricultura y Pesca. Elaboración propia.

Finalmente, podemos comprobar que el terreno acogido a las ayudas supone apenas un 38,39% de las previsiones, que inicialmente se habían efectuado en el Convenio firmado para la puesta en marcha del Programa Agroambiental en la Comunidad Autónoma. Este dato demuestra que su implementación no contó con los medios precisos para desarrollar las estimaciones iniciales, además de confirmar el escepticismo de los Gestores Públicos encargados de la misma.

Por lo que respecta a las cantidades económicas aprobadas y propuestas para el pago, a continuación se pueden observar las tablas que corresponden a cada anualidad, por provincia y medida. Finalmente, las cantidades afectadas, en cuanto a superficies, son superiores a las solicitadas en casi todos los casos. Esto es debido a que al presentar las instancias se hacen unas estimaciones de las hectáreas que pueden ser beneficiadas por las ayudas, en función del cumplimiento de los requisitos exigidos por la normativa. Estas primeras previsiones son realizadas por los propios agricultores interesados en su obtención. Sin embargo, al efectuarse las comprobaciones por los técnicos de las oficinas comarcales agrarias, o de las delegaciones provinciales de la Consejería de Agricultura y Pesca, se comprueba que los derechos de ayuda corresponden a una superficie mayor de la inicialmente solicitada, con lo que se rectifican, en el sentido de ampliar las peticiones originales, que son las que finalmente se proponen para la resolución favorable.

**TABLA 9.**  
**SUPERFICIES Y CUANTÍAS PROPUESTAS EN LA CAMPAÑA DE 1996.**

PROVINCIAS	MEDIDAS	SUP. (Has.)	IMPORTE (Ptas.)	EUROS
Almería	Superficie en barbecho	1.543,26	3.074.256	18.476,65
Córdoba	Superficie en barbecho	7.194,00	13.998.841	84.134,75
Granada	Superficie en barbecho	7.992,93	15.596.391	93.736,17
Huelva	Superficie en barbecho	29.070,12	48.506.542	291.530,09
Jaén	Superficie en barbecho	2.019,09	3.600.427	21.638,99
Sevilla	Superficie en barbecho	51,09	112.398	675,53
<b>TOTAL</b>		<b>47.870,49</b>	<b>84.888.855</b>	<b>510.192,18</b>

FUENTE: Consejería de Agricultura y Pesca. Elaboración propia.

Podemos ver que Huelva es la provincia más beneficiada, en la primera campaña de ejecución del Programa Agroambiental, acaparando más de la mitad del importe total de las subvenciones. Este dato parece estar acorde con el hecho de que es la provincia que presenta la mayor superficie afectada, no sólo en atención a las solicitudes presentadas, como vimos antes, sino también por las propuestas favorablemente.

**TABLA 10.**  
**SUPERFICIES Y CUANTÍAS PROPUESTAS EN LA CAMPAÑA DE 1997.**

PROVINCIAS	MEDIDAS	SUP. (Has.)	IMPORTE (Ptas.)	EUROS
Almería	Superficie en barbecho	1.353,51	2.789.989	16.768,12
Cádiz	Retirada 20 años	440,31	6.046.800	36.342,04

Córdoba	Superficie en barbecho	21.838,08	36.520.710	219.493,83
Granada	Superficie en barbecho	13.677,15	26.102.069	156.876,43
Huelva	Retirada 20 años	3.285,57	100.812.270	605.894,00
Huelva	Superficie en barbecho	30.056,79	49.758.178	299.052,65
Jaén	Superficie en barbecho	1.762,35	3.168.998	19.046,07
Málaga	Superficie en barbecho	78,78	168.630	1.013,48
Sevilla	Pastos	766,23	6.031.120	36.247,76
Sevilla	Retirada 20 años	514,98	6.984.800	41.979,50
Sevilla	Superficie en barbecho	51,42	113.124	679,88
Sevilla	Transform. Herbáceos	946,02	11.036.900	66.333,11
<b>TOTAL</b>		<b>74.004,96</b>	<b>249.533.588</b>	<b>1.499.726,87</b>

FUENTE: Consejería de Agricultura y Pesca. Elaboración propia.

La subvención por hectárea en barbecho tradicional varía de unas provincias a otras, mientras en Almería se paga a unas 2.060 ptas./ha, en Huelva y Córdoba está sobre 1.600. A la hora de valorar los importes que se abonan por hectárea hay que considerar el índice de barbecho tradicional de cada comarca, que es un dato determinante para la subvención, ya que debe superar el índice 10. Las primas se aumentan si se siembra leguminosa en un 40%, para enterrar en verde, o para alimentación del ganado o aves esteparias. El que el agricultor lo sea a título principal<sup>254</sup> incrementa las ayudas en otro 20% acumulativo. Además, en función del tamaño de la explotación se percibirá el 100% de la prima o un porcentaje, ya que se establece una modulación hasta llegar al 0% de la prima, a las hectáreas que superen las 250. También se observan diferencias en la retirada de tierras desde las aproximadamente 13.500 ptas./ha de Cádiz o Sevilla, a las 30.000 de Huelva.

**TABLA 11.**  
**SUPERFICIES Y CUANTÍAS PROPUESTAS EN LA CAMPAÑA DE 1998.**

PROVINCIAS	MEDIDAS	SUP. (Has.)	IMPORTE (Ptas.)	EUROS
Almería	Superficie en barbecho	2.999,83	5.899.076	35.454,08
Cádiz	Retirada 20 años	440,25	5.870.000	35.279,43
Córdoba	Superficie en barbecho	20.379,23	35.453.225	213.078,22
Granada	Superficie en barbecho	12.886,79	25.042.268	150.507,02
Huelva	Retirada 20 años	3.285,57	100.641.604	604.868,26
Huelva	Superficie en barbecho	31.273,99	53.424.206	321.085,92
Jaén	Superficie en barbecho	1.657,92	2.943.948	17.693,48
Málaga	Superficie en barbecho	78,78	168.630	1.013,48

<sup>254</sup> Según la definición establecida por el apartado 6 del artículo 2 de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias, que se publicó en el BOE núm. 159, de 5 de julio.



Sevilla	Arroz	33.275,70	305.956.620	1.838.836,74
Sevilla	Retirada 20 años	514,98	6.984.800	41.979,50
<b>TOTAL</b>		<b>106.793,04</b>	<b>542.384.377</b>	<b>3.259.796,13</b>

FUENTE: Consejería de Agricultura y Pesca. Elaboración propia.

Los importes por hectárea en barbecho se mantienen, más o menos, a los mismos precios en la campaña de 1998 con respecto a la anterior, aunque se incrementan levemente en Córdoba y Huelva, y descienden algo en Almería. La retirada de tierras permanece aún más estable, y en cuanto al arroz, que aparece por vez primera en esta campaña, se lleva casi 9.200 ptas./ha, al haber superado los escollos que impidieron subvencionarlo en la anterior, por no cumplimentar adecuadamente los requisitos exigidos en la normativa. Aunque, como vimos más arriba, la superficie reflejada en las solicitudes presentadas en esta campaña es inferior a la de 1997, la finalmente propuesta para resolución supera en más de 30.000 ha, la resuelta favorablemente en el ejercicio de 1997. Como se puede apreciar en las tablas expuestas, la evolución del Programa de Medidas Agroambientales en Andalucía sigue unas pautas de normalidad, en cuanto que año tras año se van aumentando las superficies beneficiadas por el mismo, así como se incrementan las subvenciones percibidas por los agricultores. No obstante, llega un momento, que no tiene que coincidir para todas las medidas, en que se alcanza el límite de créditos disponibles para asumir compromisos de gasto, con lo que se repiten, en las campañas siguientes, tanto la superficie afectada como los importes concedidos.

**TABLA 12.**  
**SUPERFICIES Y CUANTÍAS PROPUESTAS EN LA CAMPAÑA DE 1999.**

PROVINCIAS	MEDIDAS	SUP. (Has.)	IMPORTE (Ptas.)	EUROS
Almería	Superficie en barbecho	3.573,13	6.911.261	41.537,50
Cádiz	Retirada 20 años	495,01	6.777.300	40.732,45
Córdoba	Superficie en barbecho	17.772,77	30.789.739	185.050,06
Granada	Superficie en barbecho	10.333,87	20.486.386	123.125,59
Huelva	Retirada 20 años	3.129,54	95.731.670	575.358,97
Huelva	Superficie en barbecho	27.706,38	47.729.248	286.858,59
Jaén	Superficie en barbecho	1.580,97	2.854.023	17.153,03
Málaga	Superficie en barbecho	78,78	202.202	1.215,27
Sevilla	Arroz	43.524,45	406.264.194	2.441.697,44
Sevilla	Pastos	817,23	6.472.340	38.899,55
Sevilla	Retirada 20 años	639,93	8.650.800	51.992,37
Sevilla	Transform. Herbáceos	946,02	11.036.900	66.333,11
<b>TOTAL</b>		<b>110.598,08</b>	<b>643.906.063</b>	<b>3.869.953,93</b>

FUENTE: Consejería de Agricultura y Pesca. Elaboración propia.

Este año, ya comienza a notarse la ralentización, tanto en el incremento de las superficies afectadas como de los importes propuestos para su concesión, lo que indica que los presupuestos del Programa comienzan a agotarse. Es necesario considerar que todos los años se sigue haciendo frente al pago de las primas que se han comprometido en anualidades anteriores, puesto que las obligaciones que asumen ambas partes, las Administraciones Públicas, como órganos que gestionan las subvenciones, y los agricultores, como beneficiarios de las mismas, se extienden por un período de cinco años. Reaparecen los pastos con ayudas a la conversión ecológica, que salen a algo menos de 10.000 ptas./ha, y la transformación de cultivos herbáceos, que se benefician con algo más de esa cantidad. Esta transición parece bastante más complicada que la de los pastos, sin embargo observamos que la ayuda concedida no tiene en cuenta esa diferente complejidad, lo que seguramente ha influido en la poca aceptación de esta medida en este período de programación. El que no aparezcan muchas conversiones de pastos es más lógico, si tenemos en cuenta los datos ofrecidos en los epígrafes anteriores sobre su escasa existencia en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Destaca el porcentaje del total de ayudas que va al cultivo del arroz ecológico, con un 63,09%. Parece una inclinación excesiva, quizás propiciada por la mejor información de este sector, que es uno de los más modernizados dentro de la agricultura andaluza. También hay que tener en cuenta la dificultad que entraña el cultivo ecológico de este producto, al menos si tomamos en consideración la cantidad de productos fitosanitarios que se utilizan en su versión convencional. En segundo lugar, pero ya a mucha distancia, aparece el barbecho que supone un 16,92%.

En el último ejercicio del período de programación, comprendido en el Marco Comunitario de Apoyo 1994-1999, ya se produce una disminución tanto en superficie afectada por los expedientes propuestos para resolución, como en los importes destinados al pago de las subvenciones. Se produce una reducción en prácticamente todas las medidas y provincias en cuanto a las hectáreas beneficiadas por el Programa en este ejercicio 2000. Aunque en realidad, la campaña 2000 pertenece al siguiente Marco Comunitario de Apoyo 2000-2006, el Reglamento C.E.E. 1.257/1999, del Consejo de 17 de mayo, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria<sup>255</sup>, que es el que regula el Programa Agroambiental en el siguiente período de programación, no entró en vigor hasta el 1 de enero de 2000, derogando el Reglamento C.E.E. 2.078/1992<sup>256</sup>. Ante la imposibilidad de realizar una nueva convocatoria, por no aprobarse el Programa español de Medidas de Acompañamiento hasta finales del

---

<sup>255</sup> D.O.C.E. de 1 de diciembre de 2000, núm. 302, de la serie L.

<sup>256</sup> D.O.C.E. de 30 de julio de 1992, núm. 215, de la serie L.

citado año, el Reglamento C.E.E. 2.603/1999, del Consejo de 9 de diciembre<sup>257</sup>, establece, con carácter excepcional, la renovación de los beneficiarios de ayudas del Programa Agroambiental con compromisos en vigor durante el ejercicio 2000.

**TABLA 13.**  
**SUPERFICIES Y CUANTÍAS PROPUESTAS EN LA CAMPAÑA DE 2000.**

PROVINCIAS	MEDIDAS	SUPERFICIE (Has.)	IMPORTE (Ptas.)	EUROS
Almería	Superficie en barbecho	2.156,94	3.929.562	23.617,10
Cádiz	Retirada 20 años	165,05	5.083.500	30.552,45
Córdoba	Superficie en barbecho	12.515,30	23.190.688	139.378,87
Granada	Superficie en barbecho	5.301,97	15.777.418	94.824,14
Huelva	Retirada 20 años	3.210,57	99.432.176	597.599,45
Huelva	Superficie en barbecho	21.446,47	38.412.880	230.866,14
Jaén	Superficie en barbecho	968,12	2.291.551	13.772,50
Sevilla	Arroz	39.822,59	392.507.846	2.359.020,05
Sevilla	Pastos	646,27	5.881.020	35.345,65
Sevilla	Retirada 20 años	639,93	8.650.800	51.992,37
Sevilla	Transform. Herbáceos	946,02	11.036.900	66.333,11
<b>TOTAL</b>		<b>87.819,23</b>	<b>606.194.341</b>	<b>3.643.301,83</b>

FUENTE: Consejería de Agricultura y Pesca. Elaboración propia.

En conclusión, en cuanto a la superficie beneficiada por el Programa, se puede afirmar que las previsiones realizadas fueron excesivamente optimistas, ya que son un total de 427.086 ha, lo que representa un 81,45% de las previstas, a pesar de extenderse la concesión de ayudas durante una anualidad más.

En este sentido, la Orden de 4 de abril de 2000<sup>258</sup>, de la Consejería de Agricultura y Pesca, posibilita este hecho, es decir, la continuación de la aplicación de la normativa derivada del Reglamento 2.078/1992, hasta la adaptación al ordenamiento español y autonómico de la nueva reglamentación comunitaria.

Por lo que respecta a la medida de fomento de conservación de razas autóctonas en peligro de extinción, se presenta la Tabla 14 donde podemos apreciar, por cada raza catalogada, el número de expedientes presentados y las unidades de ganado mayor<sup>259</sup> que se ven afectadas, en el total de las campañas, incluyendo la prórroga del año 2000.

<sup>257</sup> D.O.C.E. de 10 de diciembre de 1999, núm. 316, de la serie L.

<sup>258</sup> BOJA núm. 50, de 29 de abril de 2000.

<sup>259</sup> El apartado 2 del artículo 20 de la Orden de 1 de diciembre de 1995, de la Consejería de Agricultura y Pesca, establece los índices de conversión para el cálculo de las U.G.M. con derecho a ayuda:

**TABLA 14.**  
**EXPEDIENTES POR RAZAS EN PELIGRO DE EXTINCIÓN.**

ESPECIE	RAZA	U.G.M.	Nº EXPTES.
Asnal	Andaluza o Cordobesa	2.060,00	755
Asnal	Catalán	104,00	27
Asnal	Zamorano-Leonés	77,00	14
Bovino <2 años	Berrenda en Colorado	493,20	117
Bovino <2 años	Berrenda en Negro	242,00	118
Bovino <2 años	Cárdena Andaluza	100,80	12
Bovino <2 años	Mostrenca o Marismeña	282,60	104
Bovino <2 años	Murciana	3,60	1
Bovino <2 años	Negra de las Campiñas	134,40	36
Bovino <2 años	Pajuna	144,00	72
Bovino >2 años	Berrenda en Colorado	4.441,00	246
Bovino >2 años	Berrenda en Negro	4.512,00	234
Bovino >2 años	Cárdena Andaluza	1.590,00	26
Bovino >2 años	Mostrenca o Marismeña	4.875,00	252
Bovino >2 años	Murciana	37,00	1
Bovino >2 años	Negra de las Campiñas	3.220,00	122
Bovino >2 años	Pajuna	2.103,00	160
Caballar	Hispano-Bretón	60,00	11
Caprino	Blanca Serrana	4.848,15	197
Caprino	Negra Serrana o Castiza	2.722,80	149
Caprino	Payoya	5.164,60	185
Ovino	Churra Lebrijana	280,80	15
Ovino	Merino de Grazalema	2.136,30	111
Ovino	Roja Levantina	11,10	4
<b>TOTALES</b>		<b>36.643,35</b>	<b>2.969</b>

FUENTE: Consejería de Agricultura y Pesca. Elaboración propia.

El número de expedientes abiertos cada año en esta medida va aumentando año tras año, debido a que la información sobre las ayudas se va extendiendo entre los ganaderos paulatinamente. Se observa una mayor variedad genética en el ganado vacuno, mientras que ya está muy reducida en el equino. El mayor número de reses se concentra en las razas más características de la Comunidad Autónoma de Andalucía, como son la Andaluza o Cordobesa, en el caso de los burros; la Berrenda

Vacuno: entre 6 meses y 2 años: 0,60 U.G.M. Mayor de 2 años: 1 U.G.M.

Ovino-Caprino: mayor de 1 año: 0,15 U.G.M.

Équidos de reproducción: mayor de 6 meses 1 U.G.M.

en Colorado o Negro, la Marismeña y la Cárdena Andaluza, en la especie bovina; la Blanca Serrana, en la caprina; y la Merina de Grazalema, en la ovina. Por último, parece que las mayores concentraciones de ganado mayor se producen en la raza Cárdena Andaluza donde se aprecian unas vacadas de más de 60 cabezas de media por cada expediente presentado.

Por lo que respecta a las unidades de ganado mayor afectadas por el Programa, se superan ampliamente las expectativas más optimistas por un margen del 146,40%, lo que confirma la buena acogida dispensada por los ganaderos andaluces, a lo que también colabora que el único requisito previo establecido sea la inscripción en el catálogo regional de razas autóctonas, de manera que se alcanzan las 36.643 unidades.

En cuanto a los pagos efectuados con motivo de la ejecución del Programa de Medidas Agroambientales en Andalucía, hay que señalar, como se comprobará en las tablas que se muestran, la excesiva demora en la realización de los mismos, lo que puede influir en la desmotivación de los potenciales agricultores interesados en las ayudas. Además, es necesario reseñar las cuantiosas inversiones que requieren algunas de las medidas del Programa, que deben ser adelantadas, en la mayoría de las ocasiones, mediante el recurso a la financiación ajena, por los propios beneficiarios, con el incremento de costes que esto supone. Esta circunstancia influye en la desazón de los potenciales interesados, lo que contribuye al escaso impulso de las medidas.

**TABLA 15.**  
**PAGOS REALIZADOS EN 1998. CAMPAÑA DE 1996.**

LÍNEA	EXPTES.	FE.O.G.A. (Ptas.)	M.A.PA. (Ptas.)	C.C.A.A. (Ptas.)
H1 Agric. Extensiva	8	3.343.673	299.968	299.968
H2 Formación	-	-	-	-
H3 Conservación razas	19	4.604.312	758.634	758.634
H4 Agric. ecológica	36	9.830.007	1.576.477	1.538.896
<b>TOTAL</b>	<b>63</b>	<b>17.780.992</b>	<b>2.635.079</b>	<b>2.597.498</b>

FUENTE: Consejería de Agricultura y Pesca.

La mayor parte de los pagos realizados en el ejercicio de 1998, correspondientes a la campaña de 1996, pertenecen a la medida de fomento de la agricultura y ganadería ecológica, siendo también los importes de ésta los más cuantiosos. Los importes abonados en 1998, de la campaña 1996 todavía representan más de una quinta parte del total de los pagos comprometidos esa campaña.

Respecto a la campaña de 1997, no se distingue, en la información facilitada, entre los nuevos compromisos generados por solicitudes presentadas ese año, y los que

devienen de la campaña anterior como consecuencia del pago de las primas anuales, que como sabemos, se abonan durante cinco ejercicios. En todo caso, se comprueba que las cuantías representan la mayor parte de lo comprometido en la campaña precedente, lo que indica un mejor funcionamiento de la tramitación de los expedientes.

**TABLA 16.**  
**PAGOS REALIZADOS EN 1998. CAMPAÑA DE 1997.**

LÍNEA	EXPTES.	F.E.O.G.A. (Ptas.)	M.A.P.A. (Ptas.)	C.C.A.A. (Ptas.)
H1 Agric. Extensiva	265	54.102.418	9.016.950	9.016.950
H2 Formación	Activ. 39	212.160.981	35.360.147	35.360.147
H3 Conservación razas	223	27.359.166	4.559.857	4.559.857
H4 Agric. ecológica	533	188.801.456	31.466.781	31.466.781
<b>TOTAL</b>	<b>1.021</b>	<b>482.424.021</b>	<b>80.403.735</b>	<b>80.403.735</b>

FUENTE: Consejería de Agricultura y Pesca.

**TABLA 17.**  
**PAGOS REALIZADOS EN 1999. CAMPAÑA DE 1998.**  
**FOMENTO DE LA AGRICULTURA EXTENSIVA.**

PROVINCIA	Nº DE EXPTES. (H1)	SUPERFICIE (Has.)	IMP. (Ptas.)	EUROS
Almería	40	1.238,53	7.016.739	42.171,45
Córdoba	82	5.521,28	27.469.298	165.093,81
Granada	123	4.199,72	24.451.880	146.958,76
Huelva	138	9.188,86	45.206.324	271.695,48
Jaén	8	568,3	3.025.442	18.183,27
Málaga	1	26,26	202.202	1.215,26
Sevilla	1	7,56	49.896	299,88
<b>TOTAL</b>	<b>393</b>	<b>20.410,51</b>	<b>107.421.781</b>	<b>645.617,91</b>

FUENTE: Consejería de Agricultura y Pesca. Elaboración propia.

**TABLA 18.**  
**PAGOS REALIZADOS EN 1999. CAMPAÑA DE 1998.**  
**FORMACIÓN AGROAMBIENTAL.**

Organizadores	Cursos			Jornadas		
	Nº	Alumnos	Pesetas	Nº	Alumnos	Pesetas
UPA	8	120	6.948.599	16	460	4.201.100
FENPA	4	80	7.728.000	3	105	1.500.000
I.I.E.	3	60	4.692.000	-	-	-
ASAJA	10	200	16.100.000	-	-	-
FAECA	4	80	5.106.000	1	-	69.000

CAAE	1	20	724.500	24	10	12.000.000
UAGA	25	440	16.951.000	4	139	2.036.880
IEEMA	3	45	4.185.000	-	-	-
Fund. Doñana 21	11	185	8.935.000	-	-	-
Asoc. Agric. Villamanrique	1	15	1.045.000	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>70</b>	<b>1.245</b>	<b>72.415.599</b>	<b>48</b>	<b>714</b>	<b>19.806.980</b>

FUENTE: Consejería de Agricultura y Pesca.

**TABLA 19.**  
**PAGOS REALIZADOS EN 1999. CAMPAÑA DE 1998.**  
**FORMACIÓN AGROAMBIENTAL. (Continuación)**

Organizadores	Material divulgativo		Seminarios			Ptas. Total actividades
	Nº	Pesetas	Nº	Alumnos	Pesetas	
UPA	4	9.690.260	15	375	7.459.750	28.299.709
FENPA	2	4.810.000	3	120	3.864.000	17.902.000
I.I.E.	-	-	-	-	-	4.692.000
ASAJA	-	-	-	-	-	16.100.000
FAECA	-	-	25	650	13.524.000	18.699.000
CAAE	19	13.989.000	22	880	9.154.000	35.867.500
UAGA	-	-	-	-	-	18.987.880
IEEMA	1	1.794.000	-	-	-	5.979.000
Fund. Doñana 21	-	-	11	220	3.542.000	12.447.500
Asoc. Agric. Villamanrique	-	-	1	40	837.375	1.882.375
<b>TOTAL</b>	<b>26</b>	<b>30.283.260</b>	<b>77</b>	<b>2.285</b>	<b>38.381.125</b>	<b>160.856.964</b>

FUENTE: Consejería de Agricultura y Pesca.

En las dos Tablas 18 y 19, se resumen los pagos efectuados en 1999 por la medida de formación agroambiental. Su puesta en marcha una demora, que puede catalogarse de natural, puesto que las organizaciones no estaban preparadas para emprender las actividades formativas de manera inmediata. Por otro lado, este tipo de actuaciones necesita una labor previa de mentalización, de los posibles beneficiarios, sobre la conveniencia de recibir esta formación. La propia puesta a punto de las acciones a desarrollar requiere un tiempo para organizar todos los elementos indispensables, tanto materiales como humanos, así como la ordenación de las enseñanzas a impartir, en unos programas o temarios acordes con los alumnos seleccionados. La organización más beneficiada es el Comité Andaluz de



Agricultura Ecológica<sup>260</sup>, que es el organismo, dependiente de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, cuya misión consiste en ser “autoridad de Control para la aplicación del Reglamento de la Unión Europea sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios, el ejercicio de la función inspectora sobre los cultivos e instalaciones de los productores inscritos, así como de la contabilidad y sus justificantes, que éstos están obligados a llevar de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento citado”<sup>261</sup>.

Otra cuestión que es importante reseñar sobre la medida de formación agroambiental, es que la competencia para la gestión de los expedientes de concesión de las ayudas no se descentralizó en la delegaciones provinciales de la Consejería de Agricultura y Pesca, como sí ocurrió en el resto de las medidas, en las que la tramitación de los expedientes se realiza en las provincias, con la intervención del personal, tanto de las delegaciones provinciales, como de las oficinas comarcales agrarias. Incluso en virtud de la Resolución de 31 de julio de 1997<sup>262</sup>, del Fondo Andaluz de Garantía Agraria<sup>263</sup>, se delegan en los delegados provinciales de la Consejería de Agricultura y Pesca las competencias en materia de determinadas subvenciones correspondientes a las medidas de acompañamiento de la Política Agraria Comunitaria. Entre ellas, el punto primero, en sus letras c) y d), hace referencia al Régimen de ayudas a Medidas Horizontales para fomentar métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección y la conservación del espacio natural, en concreto a las siguientes:

- Medida de Fomento de la Agricultura Extensiva.
- Medida de Fomento de las Razas Autóctonas en Peligro de Extinción.
- Medida de Fomento de la Agricultura Ecológica.

<sup>260</sup> La Orden de 5 de junio de 1996, de la Consejería de Agricultura y Pesca, por la que se publica el Reglamento de producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios y el Comité Andaluz de Agricultura Ecológica fue publicada en el BOJA núm. 71, de 22 de junio de 1996. En dicha Orden se configura el C.A.A.E. como organismo dependiente de la Consejería de Agricultura y Pesca, con el carácter de órgano desconcentrado, con capacidad para obligarse, plena responsabilidad y, atribuciones decisorias en las funciones que le encomienda el mencionado Reglamento.

<sup>261</sup> Artículo 22 del Reglamento sobre Producción Agrícola Ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios y el Comité Andaluz de Agricultura Ecológica, publicado mediante la Orden de 5 de junio de 1996, citada más arriba.

<sup>262</sup> BOJA núm. 98, de 23 de agosto de 1997.

<sup>263</sup> El Decreto 332/1996, de 9 de julio, de la Consejería de Presidencia, por el que se crea el Fondo Andaluz de Garantía Agraria y se designa como organismo pagador de los gastos de la Política Agraria Común, fue publicado en el BOJA núm. 104, de 10 de septiembre. Este Decreto crea un nuevo servicio administrativo sin personalidad jurídica, adscrito a la Consejería de Agricultura y Pesca, y bajo la dependencia jerárquica de la Dirección General de Información y Gestión de Ayudas, el F.A.G.A., como se desprende de su propio enunciado. Será el encargado de ejercer las funciones de autorización, ejecución y contabilidad de los pagos relacionados con los gastos de la sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria, según determina el apartado 2 del artículo 2, del citado Decreto.

La letra d) menciona el Régimen de Ayudas a aplicar en las zonas de influencia del Parque Nacional de Doñana.

Por tanto, se hace omisión de la formación agroambiental, cuya competencia de gestión y pago de los expedientes sigue residenciada en la Dirección General de Información y Gestión de Ayudas.

No obstante, esta descentralización de competencias sería breve, pues la Resolución de 2 de octubre de 1998<sup>264</sup>, revoca la delegación efectuada mediante la Resolución de 31 de julio del año anterior.

En cuanto a la medida de fomento de la conservación de razas autóctonas en peligro de extinción, en 1999, se efectúan los pagos que se presentan en la Tabla número 20.

**TABLA 20.**  
**PAGOS REALIZADOS EN 1999. CAMPAÑA DE 1998.**  
**RAZAS EN PELIGRO DE EXTINCIÓN.**

PROVINCIAS	Nº EXPTEs.	U.G.M.	IMP. (Ptas.)	EUROS
Almería	11	244,3	2.483.000	14.923,13
Cádiz	82	1.841,3	19.852.200	119.314,12
Córdoba	13	1.047,7	10.889.800	65.449,02
Granada	31	505,4	5.570.800	33.481,18
Huelva	232	1.963,2	19.834.000	119.204,74
Jaén	111	1.743,2	18.467.400	110.991,31
Málaga	25	281,7	3.014.500	18.117,51
Sevilla	48	1.561,2	15.867.000	95.362,59
<b>Andalucía</b>	<b>553</b>	<b>9.188,0</b>	<b>95.978.700</b>	<b>576.843,60</b>

FUENTE: Consejería de Agricultura y Pesca. Elaboración propia.

Se observa que el mayor número de expedientes pagados, durante el ejercicio de 1999, corresponde a la provincia de Huelva, aunque el mayor importe se abona en la de Cádiz. Este hecho se debe a que el número de cabezas de ganado mayor comprendido en sus expedientes es casi el mismo que en los de Huelva y, seguramente, con una mayor proporción de bóvidos y equinos, mientras que en la onubense se incluyen en las ayudas más ovinos y caprinos.

<sup>264</sup> BOJA núm. 120, de 22 de octubre de 1998.

**TABLA 21.**  
**PAGOS REALIZADOS EN 1999. CAMPAÑA DE 1998.**  
**AGRICULTURA ECOLÓGICA.**

PROVINCIAS	Nº EXPTES.	SUPERFICIE (Has.)	IMP. (Ptas.)	EUROS
Almería	366	6.877,18	157.573.182	947.033,90
Cádiz	64	1.905,04	24.344.938	146.316,02
Córdoba	604	11.907,76	252.111.258	1.515.219,18
Granada	170	3.705,65	74.056.332	445.087,52
Huelva	105	2.194,85	43.682.760	262.538,68
Jaén	148	2.031,35	51.567.630	309.927,70
Málaga	284	3.276,64	79.545.878	478.080,36
Sevilla	134	4.264,53	67.396.416	405.060,62
<b>Andalucía</b>	<b>1.875</b>	<b>36.163,00</b>	<b>750.278.394</b>	<b>4.509.263.96</b>

FUENTE: Consejería de Agricultura y Pesca. Elaboración propia.

En la medida de agricultura ecológica, el mayor número de expedientes pagados corresponde a la provincia de Córdoba, siendo también donde se ha abonado un mayor importe. La inclinación de los agricultores cordobeses hacia la práctica de la agricultura ecológica ha estado presente en ellos desde antes de iniciarse el Programa de Ayudas a Medidas Agroambientales en Andalucía. Ya en el año 1996, había más de 5.000 hectáreas calificadas por el C.A.A.E. como agricultura ecológica en la provincia, superando las 16.000 ha en el año 2000, aunque en ese período fue Cádiz la que experimentó una mayor progresión, seguida de Almería y Granada.

#### 3.4.4. Ejecución del Programa Agroambiental en Andalucía. Medidas de Zona.

Como ya hemos visto, en las Medidas de Zona podemos distinguir las que son de carácter plurirregional y las exclusivamente regionales. En las primeras, desarrolladas en zonas seleccionadas de común acuerdo entre la Administración Central y las respectivas administraciones autonómicas, su programación es diseñada conjuntamente por las Comunidades Autónomas con la Administración Central del Estado, y se cofinancian a partes iguales. En concreto, en Andalucía, al estar todo su territorio en el Objetivo nº 1, el Estado y la Junta de Andalucía deben aportar el 12,5% de la financiación, cada uno, correspondiendo el restante 75% al Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria. En las de carácter regional, las zonas son elegidas en función de los intereses primordiales en cada Comunidad Autónoma, y la programación y selección de las medidas a aplicar, las realiza ésta, sin la participación estatal. Asimismo, la financiación, en el caso andaluz, el 25%

que han de aportar los Estados miembros corresponde, en exclusiva, a la Administración Pública andaluza.

#### 3.4.4.1. Medidas de Zona plurirregionales.

Por lo que respecta a las medidas de zona plurirregionales, los Reales Decretos 632/1995, de 21 de abril<sup>265</sup>, y 928/1995, de 9 de junio<sup>266</sup>, adaptan la normativa comunitaria para poder ser aplicada en España, para el entorno de Parques Nacionales; y para los humedales incluidos en el convenio de Ramsar y zonas de especial protección de las aves (ZEPAs), respectivamente. En ambos casos, la finalidad es introducir los instrumentos convenientes para fomentar, en estas zonas sensibles, métodos de producción agropecuaria compatibles con la conservación del Medio Ambiente.

Estos Reales Decretos son más específicos que el 51/1995<sup>267</sup>, que regula las medidas horizontales, ya que se detalla la relación de las posibles zonas de acción por provincias, explicitando las actuaciones que se pueden llevar a cabo de forma subvencionada y los requisitos que tienen que cumplir los agricultores que pretendan beneficiarse de las mismas. Asimismo, se establecen las primas máximas por cada una de las operaciones que se desarrollen. Además, el Real Decreto 632/1995, sobre las zonas de influencia de los Parques Nacionales, especifica en los anexos, las ayudas a las que se pueden acoger los agricultores que tengan explotaciones en el entorno de cada Parque. De esta manera, para los que estén en las cercanías de Doñana, de las diez medidas aplicables, concreta las que se pueden solicitar, a saber:

- Transformación de cultivos herbáceos en pastos.
- Reducción de la cabaña bovina y ovina por unidad de superficie forrajera.
- Protección de flora y fauna en humedales.
- Retirada de la producción de tierras de cultivo durante al menos veinte años.
- Proyectos de demostración en reducción de fertilizantes y productos fitosanitarios.

No obstante, la Junta de Andalucía desarrolló sus propias normas para la aplicación, en la Comunidad Autónoma, de estos regímenes de ayudas, exigiendo compromisos y requisitos más restrictivos y, estableciendo límites más bajos de ayuda o un tope global por cada expediente.

---

<sup>265</sup> BOE núm. 112, de 11 de mayo de 1995.

<sup>266</sup> BOE núm. 170, de 18 de julio de 1995.

<sup>267</sup> Boletín Oficial del Estado núm. 33, de 8 de febrero de 1995.

El Real Decreto 632/1995, de 21 de abril, por el que se establece un Régimen de Medidas a aplicar en las zonas de influencia de los Parques Nacionales y de otras zonas sensibles de especial protección, para fomentar el empleo de métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural<sup>268</sup>, que como indica su título se destina al entorno de los Parques Nacionales, se acomoda en Andalucía mediante la Orden de 14 de mayo de 1997, de la Consejería de Agricultura y Pesca, por la que se establece un régimen de ayudas a aplicar en las zonas de influencia del Parque Nacional de Doñana, para fomentar el empleo de métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural<sup>269</sup>. Esta Orden, después de establecer el ámbito de actuación, que coincide con los linderos del Parque Nacional, fundamentalmente en la provincia de Huelva, y algo de Sevilla, así como el municipio de Sanlúcar de Barrameda de Cádiz, en su artículo 1, determina las prioridades, para el caso de que las solicitudes superen la dotación económica presupuestada en cada anualidad, en el artículo 3. Se da preferencia a las solicitudes presentadas por cooperativas de trabajo asociado o de explotación comunitaria de la tierra, y en segundo lugar, a las sociedades agrarias de transformación.

En cuanto a las diferentes actuaciones, también se observan algunas características que las diferencian, en su definición de detalle, de las establecidas en el Real Decreto 632/1995. Así, por ejemplo, en la subvención a la transformación de cultivos herbáceos en pastos, se dispone el requisito de adecuar la carga ganadera máxima y mínima de la explotación, exigiendo el compromiso de mantener una media entre 1,4 y 0,3 unidades de ganado mayor. Además, se añaden otros requisitos como el de llevar un cuaderno de explotación donde se anoten las operaciones realizadas en el fundo. Asimismo, esta ayuda, por un lado, se limita a 1.500.000 de pesetas por explotación; y por otro, se modula en diferentes tramos en función de la superficie.

En el resto de actuaciones también se restringen las condiciones de acceso a las ayudas, y, en concreto, en el caso de la reducción de la cabaña bovina u ovina, y de la protección de flora y fauna en humedales, se limita la ayuda por explotación a 1.500.000 pesetas, como en el caso anterior. Para la subvención a proyectos de demostración se establece un tope de 500.000 pesetas. Como se ha visto más arriba, la regulación andaluza tiene lugar en el año 1997, con lo que es este año, en el que por primera vez se ejecutan estas medidas. A continuación, vemos el modo en que se han desenvuelto estas subvenciones.

---

<sup>268</sup> BOE núm. 112, de 11 de mayo de 1995.

<sup>269</sup> BOJA núm. 62, de 31 de mayo de 1997.

**TABLA 22.**  
**PAGOS REALIZADOS EN 1998. CAMPAÑA DE 1997.**

LÍNEA	EXPTES.	FE.O.G.A. (Ptas.)	M.A.P.A. (Ptas.)	C.C.A.A. (Ptas.)
Doñana	34	71.485.050	11.914.160	11.914.160
<b>TOTAL</b>	<b>34</b>	<b>71.485.050</b>	<b>11.914.160</b>	<b>11.914.160</b>

FUENTE: Consejería de Agricultura y Pesca.

Al aprobarse la regulación a mediados de año, sólo se abonaron 34 expedientes de la campaña de 1997. Se aprecia el retraso en los pagos, aunque en esta línea de Parques Nacionales, no ha sido tan importante. Quizás esto se deba a que la cuantía de los pagos es menor y a la especial sensibilidad que siempre ha tenido la Administración Pública andaluza con esta comarca, en la que desde hacía años, se venía estudiando la manera de su desarrollo socioeconómico en convivencia con el magnífico espacio natural de que gozan sus habitantes. El Plan de Desarrollo Sostenible de Doñana y la puesta en marcha por el Presidente de la Junta de Andalucía, en 1992, del Comité Internacional de Expertos son pruebas de lo comentado. De hecho, las medidas que introduce el Programa Agroambiental es una de las vías de crecimiento sostenible que se apuntaron por el Comité, junto al incremento del valor añadido de sus producciones, cosa que también se logra con el Programa, debido al aumento de calidad de los productos alimentarios ecológicos.

**TABLA 23.**  
**PAGOS REALIZADOS EN 1999. CAMPAÑA DE 1998.**

LÍNEA	EXPTES.	SUPERFICIE (Has.)/U.G.M.	IMPORTE (Ptas.)	EUROS
Doñana	678	15.298,34/58.85	431.862.295	2.595.544,67
<b>TOTAL</b>	<b>678</b>	<b>15.298,34/58.85</b>	<b>431.862.295</b>	<b>2.595.544,67</b>

FUENTE: Consejería de Agricultura y Pesca. Elaboración propia.

Ya en la campaña de 1999 se aprecia el fuerte impulso que experimentan tanto el número de solicitudes como los pagos efectuados. La superficie afectada supera las 15.000 hectáreas, representando los abonos medios por cada una, una cuantía próxima a las 20.000 pesetas.

La evolución de los pagos en la anualidad de 2000 sigue siendo creciente, pero no tan pronunciada como en la campaña anterior. Al término del período de programación, como ya se ha comentado en otras ocasiones, se nota la falta de presupuesto, también en estas medidas de zona plurirregionales. Por otro lado, comentar que la provincia que resulta más beneficiada es la de Sevilla, por la presencia

sobresaliente de las ayudas a la protección de flora y fauna en humedales, entre las que el cultivo del arroz constituye un significativo ejemplo en la agronomía andaluza. El arrozal encharcado es una forma típica de practicar la agricultura en las marismas del Guadalquivir. A continuación, aparece Huelva, que a pesar de contar con la mayor superficie susceptible de subvencionar, se queda bastante distanciada de Sevilla.

**TABLA 24.**  
**PAGOS REALIZADOS EN 2000. CAMPAÑA DE 1999.**

MEDIDAS	PROVINCIA	Nº EXPTES.	Has./U.G.M.	IMP. (Ptas.)	EUROS
Tf. herbáceos en pastos	Sevilla	1	315,34	11.036.900	66.336,10
Red. Cabaña bovina y ovina	Cádiz	7	363,00	10.500.000	63.106,27
	Huelva	2	50,85	1.906.875	11.460,55
Arroz	Sevilla	682	14.582,21	404.750.880	2.432.601,78
Pastos	Sevilla	3	264,09	6.256.020	37.599,44
Retirada 20 años	Cádiz	7	165,05	6.778.000	40.736,60
	Huelva	35	1.095,19	100.548.550	604.308,96
	Sevilla	7	213,31	8.650.800	51.992,36
<b>TOTAL</b>		<b>744</b>	<b>17.049,04/413,85</b>	<b>550.428.025</b>	<b>3.308.139,06</b>

Arroz y pastos: protección de flora y fauna en humedales.

FUENTE: Consejería de Agricultura y Pesca. Elaboración propia.

Por otra parte, el Real Decreto 928/1995, de 9 de junio, por el que se establece un Régimen de fomento del uso en determinados humedales de métodos de producción agraria compatibles con la protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural y de las aves silvestres<sup>270</sup>, que se ocupa de las zonas de especial protección de las aves y de los humedales acogidos al Convenio Ramsar, tiene un desarrollo tardío en la Comunidad Autónoma de Andalucía. No se produce hasta la aprobación de la Orden de 6 de abril de 1999, de la Consejería de Agricultura y Pesca, por la que se aprueba un régimen de ayudas para fomentar en determinados humedales y sus áreas de influencia y en las zonas de especial protección de las aves (ZEPAs), así como en sus áreas de influencia, el empleo de métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural<sup>271</sup>. Esta Orden determina el ámbito de actuación en su artículo 1, y establece las prioridades, para el caso de que las

<sup>270</sup> BOE núm. 170, de 18 de julio de 1995.

<sup>271</sup> BOJA núm. 50, de 29 de abril de 1999.



solicitudes superen la dotación económica presupuestada en cada anualidad, en el artículo 3. Se da preferencia a las solicitudes presentadas por “explotaciones situadas en humedales andaluces incluidos en la Lista de Humedales de Importancia Internacional especialmente como hábitats de aves acuáticas de la Convención de Ramsar”; en segundo lugar, a las “explotaciones situadas en zonas húmedas incluidas en las Zonas de Especial protección para las Aves, a las que se refiere el artículo 4 de la Directiva 79/409/CEE”<sup>272</sup>; y, finalmente, las situadas en el resto de ZEPAs. Dentro de cada zona, también se establece un orden de preferencias, comenzando por los titulares de explotaciones agrarias prioritarias<sup>273</sup>; en segundo lugar, las cooperativas de trabajo asociado o de explotación comunitaria de la tierra; en tercer lugar, las sociedades agrarias de transformación, cuyo fin social sea la explotación en común de tierras; y, finalmente, el resto de titulares de explotaciones agrarias.

En cuanto a las diferentes actuaciones, también se observan algunas características que las diferencian, en su definición de detalle, de las establecidas en el Real Decreto 928/1995. Así, por ejemplo, en la subvención a la transformación de cultivos herbáceos en pastos, se dispone el requisito de adecuar la carga ganadera máxima de la explotación, exigiendo el compromiso de mantenerla por debajo de 1,4 unidades de ganado mayor. Además, se añaden otros requisitos como el de llevar un cuaderno de explotación donde se anoten las operaciones realizadas en el fundo. Asimismo, esta ayuda, por un lado, se limita a 3.000.000 de pesetas por explotación; y por otro, se estipula un máximo por hectárea de 35.000 pesetas.

En el resto de actuaciones, también se restringen las condiciones de acceso a las ayudas, y, en concreto, en el caso de la reducción de la cabaña bovina u ovina, se limita la ayuda por explotación a 1.500.000 pesetas, como en el caso anterior, y un máximo de 37.500 pesetas por U.G.M. Y en el de la protección de flora y fauna en humedales, se fija un tope de 3.000.000 de pesetas para explotaciones en zonas Ramsar y de 1.500.000 de pesetas en zonas húmedas incluidas en ZEPAs. Como se ha visto más arriba, la regulación andaluza tiene lugar en el año 1999, con lo que es este año, en el que por primera vez se ejecutan estas medidas. Se establece un plazo de presentación de instancias de 60 días naturales para esta campaña, y se remite a regulación posterior la convocatoria, en las sucesivas. A continuación, vemos el modo en que se han desenvuelto estas actuaciones.

---

<sup>272</sup> D.O.C.E. núm. 103, de 25 de abril de 1979, de la serie L.

<sup>273</sup> Éstas son las que determina el anexo I del Real Decreto 204/1996, de 9 de febrero, sobre mejoras estructurales y modernización de explotaciones agrarias, publicado en el BOE núm. 36, de 10 de febrero.

**TABLA 25.**  
**AYUDAS APROBADAS EN 1999.**

Líneas de ayuda		Córdoba	Jaén	Málaga	Sevilla	Total
<b>Líneas</b>	<b>Exptes. solicitados</b>	<b>2</b>	<b>30</b>	<b>9</b>	<b>6</b>	<b>47</b>
S1	Tf. Herbáceos en pastos	-	35.985.500	-	-	35.985.500
S2	Reducción de la cabaña	792.672	-	4.128.470	-	4.921.142
S3	Prot. flora/fauna cult. Ext.	2.079.960	-	2.184.000	-	4.263.960
S4	Prot. flora/fauna humed.	-	-	1.202.312	-	1.202.312
S5	Mtº de tierras abandon.	-	-	-	-	-
S6	Retirada tierras 20 años	-	-	-	-	-
S7	Gestión uso público	-	-	-	500.000	500.000
<b>Total pesetas</b>		<b>2.872.632</b>	<b>35.985.500</b>	<b>7.514.782</b>	<b>500.000</b>	<b>46.872.914</b>
<b>Exptes. aprobados</b>		<b>2</b>	<b>29</b>	<b>7</b>	<b>1</b>	<b>39</b>

FUENTE: Consejería de Agricultura y Pesca. Elaboración propia.

Se observa que hay dos líneas que no tienen demanda, ni por tanto, ayudas concedidas en esta campaña. Son la de mantenimiento de superficies abandonadas y la retirada de tierras durante veinte años. En cuanto a las restantes, sólo afectan a la mitad de las provincias andaluzas, siendo la de Jaén, a través de los expedientes de transformación de cultivos herbáceos en pastos, la más beneficiada con el 76,77% del importe total aprobado. A bastante distancia, se encuentra Málaga, que se lleva un 16,03%. En tercer lugar, se halla Córdoba, cuyas subvenciones concedidas representan el 6,13% y, en el último, Sevilla, con ayudas resueltas favorablemente que supone el 1,07% de la cuantía total repartida en la campaña de 1999.

En cuanto al año 2000, aunque no pertenece al Marco Comunitario de Apoyo 1994-1999, al producirse la prórroga de la aplicación del Reglamento europeo 2.078/1992, se sigue rigiendo el Programa Agroambiental, en esa anualidad, por la misma normativa, por lo que resumimos los datos de ejecución en la Tabla 26.

**TABLA 26.**  
**AYUDAS APROBADAS EN 2000.**

PROVINCIA	Nº Exptes.	Has./U.G.M.	IMP. (Ptas.)	EUROS
Jaén	25	996	36.085.500	216.878,22
Málaga	6	348/91	6.372.391	38.298,84
Sevilla	1	1.435	500.000	3.005,06
<b>TOTAL</b>	<b>32</b>	<b>2.779/91</b>	<b>42.957.891</b>	<b>258.182,12</b>

FUENTE: Consejería de Agricultura y Pesca. Elaboración propia.

En esta campaña, se observa un descenso en las ayudas aprobadas, que como ya hemos comentado, responde al límite presupuestario, y no a una menor demanda por parte de los agricultores. Como el año anterior, es Jaén la provincia más beneficiada, con un 84% del importe total; es decir, aumenta la proporción de su participación en las subvenciones, e incluso levemente, en términos absolutos. Málaga disminuye la parte que recibe de ayudas, quedando con un 14,83%, y Sevilla mantiene la cuantía, y aumenta un poco su peso relativo, que llega al 1,17%.

#### 3.4.4.2. Medidas de Zona regionales.

En cuanto a la ejecución del Programa Agroambiental, en lo que respecta a las Medidas de Zona de carácter exclusivamente regional, ya hemos comentado que la financiación corre a cargo de la Unión Europea, que en una región objetivo nº 1, como Andalucía, aporta el 75%, y la Comunidad Autónoma, cuya contribución asciende al 25% restante. Es decir, no hay cofinanciación estatal. El desarrollo de estas medidas se produce bastante tardíamente, sobre todo si utilizamos como elemento de comparación el Programa de protección del Hábitat de las Aves Esteparias de la Comunidad de Castilla y León; si bien, es cierto que se trata del más veterano, iniciando su ejecución incluso con anterioridad al desarrollo del Programa de Medidas Horizontales, mediante el Real Decreto 51/1995<sup>274</sup>.

Así, las órdenes que desarrollan estas medidas en Andalucía no empiezan a promulgarse hasta el año 1998. La primera, como parece razonable, debido a la importancia del olivar en la labranza regional, es precisamente la Orden de 14 de mayo de 1998, de la Consejería de Agricultura y Pesca, por la que se establece un régimen de ayudas para fomentar el empleo de métodos de producción compatibles con las exigencias de protección del Medio Ambiente y la conservación del

<sup>274</sup> BOE núm. 33, de 8 de febrero de 1995.

espacio natural en el olivar<sup>275</sup>. La Orden presta especial atención a la lucha contra la erosión, el uso de prácticas de producción integrada, y la realización de proyectos de demostración y acciones de divulgación. Asimismo, se establecen criterios de prioridad para cuando los créditos presupuestados no son suficientes para atender todas las demandas, se determina un plazo de 45 días naturales desde la publicación para la presentación de solicitudes y se remite a regulación posterior la convocatoria en las sucesivas campañas.

La segunda Orden sobre este tipo de medidas en publicarse es la de 5 agosto de 1998, de la Consejería de Agricultura y Pesca, por la que se establece un régimen de ayudas a la apicultura trashumante<sup>276</sup>. Expone, como objetivo fundamental, el mantenimiento de un nivel adecuado de actividad en la apicultura trashumante en Andalucía, por las repercusiones que la misma conlleva en la conservación de la biodiversidad de la región. Para poder solicitar estas ayudas, los apicultores deben estar inscritos en el Registro Oficial de Explotaciones Apícolas de alguna de las provincias andaluzas; tener reglamentariamente marcadas las colmenas, según lo establecido en la Orden de 23 de octubre de 1986 de la Consejería de Agricultura y Pesca, sobre ordenación sanitaria de este tipo de explotaciones<sup>277</sup>; contar con más de 50 colmenas movilizadas; y poseer la Cartilla Ganadera, actualizada en un máximo de los seis meses anteriores a la solicitud. Asimismo, se establecen criterios de prioridad para cuando los créditos presupuestados no son suficientes para atender todas las demandas, se determina un plazo de 45 días naturales desde la publicación para la presentación de solicitudes y se remite a regulación posterior la convocatoria en las sucesivas campañas.

Esta Orden sufrió una temprana modificación, mediante la Orden de 7 de diciembre de 1999<sup>278</sup>, que afecta al año 2000, en la que se mantiene prorrogada la regulación correspondiente al período de programación del Marco Comunitario de Apoyo 1994-1999, según la que el límite de ayudas se incrementa, además de para las cooperativas de trabajo asociado, que ya se habían contemplado en la Orden primigenia, para todas las entidades jurídicas, independientemente de su tipología concreta.

La tercera regulación acometida es la del azúcar, a través de la Orden de 5 de agosto de 1998, de la Consejería de Agricultura y Pesca, por la que se establece un régimen de ayudas para fomentar el empleo de métodos de producción compatibles con las

---

<sup>275</sup> BOJA núm. 61, de 2 de junio de 1998.

<sup>276</sup> BOJA núm. 94, de 22 de agosto de 1998.

<sup>277</sup> BOJA núm. 92, de 31 de octubre de 1986.

<sup>278</sup> BOJA núm. 146, de 16 de diciembre de 1999.

exigencias de protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural en las zonas de cultivo de la caña, en el litoral andaluz<sup>279</sup>. Su objetivo primordial consiste en el mantenimiento de un cultivo único en Europa, en peligro de extinción, con unos métodos agronómicos respetuosos con el Medio Ambiente, reduciendo sustancialmente, o incluso eliminando el nivel de aportación de productos fitosanitarios y fertilizantes. La protección de un paisaje histórico y el ahorro de agua, mediante la introducción de sistemas de riego que optimicen la utilización de los recursos hídricos, también se mencionan en el artículo segundo de la Orden.

Asimismo, se determinan las comarcas auxiliares: litoral mediterráneo andaluz de las provincias de Granada y Málaga, donde tradicionalmente se han practicado estas plantaciones; y el máximo de superficie subvencionable: 2.151 hectáreas. Además, los agricultores deben contratar su producción con una industria transformadora. Se establecen criterios de preferencia para el caso de dotación insuficiente, privilegiando a los titulares de explotaciones prioritarias; a las parcelas próximas a zonas urbanas; a las que incluyan medidas de ahorro de recursos hídricos, en los planes de actuación que deben ser aprobados por la Administración regional; a los cultivos localizados en áreas con contaminación acuífera; a los que acrediten un mayor número de años de cultivo, en los diez últimos; y, finalmente, y en este orden, a los participantes en agrupaciones para el desarrollo colectivo de los planes de actuación. Se dispone un plazo máximo de presentación de solicitudes, hasta el 20 de octubre, para la anualidad corriente y se remite a regulación posterior la convocatoria en sucesivas campañas.

La cuarta regulación en aparecer es la que hace referencia al cultivo de las pasas, con la Orden de 17 de marzo de 1999, de la Consejería de Agricultura y Pesca, por la que se establece un régimen de ayudas para fomentar en las explotaciones tradicionales de pasas el empleo de métodos de protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural<sup>280</sup>. Sus objetivos son promover la conservación de las tierras agrícolas dedicadas a la producción de pasas, actualmente amenazadas de abandono; mantener un sistema productivo tradicional que permita luchar contra la erosión, los incendios y conservar un paisaje secular, así como la industria artesanal que lleva aparejada; fomentar prácticas de cultivo que minimicen los impactos ambientales; y sensibilizar a los agricultores en todos estos aspectos. En cuanto a las prioridades, se preferencia a los titulares de explotaciones cuyos rendimientos mínimos no alcancen los establecidos anualmente por la Comisión de la Unión Europea, para la concesión de ayudas al cultivo de determinadas variedades de uvas destinadas a su transformación en uvas pasas. A continuación, a

<sup>279</sup> BOJA núm. 95, de 25 de agosto de 1998.

<sup>280</sup> BOJA núm. 40, de 6 de abril de 1999.

los titulares de fincas agrarias prioritarias; a los que pertenezcan a una agrupación de producción integrada oficialmente reconocida, o a una agrupación para tratamientos integrados en agricultura; y, finalmente, a los asociados a una cooperativa de comercialización de pasas o la Denominación de Origen Pasas de Málaga.

Como el resto de órdenes de Medidas de Zona regionales, el esquema es muy parecido a las plurirregionales y a las horizontales, haciendo alusión, además de a los puntos ya mencionados, a los tipos de ayuda que existen, la financiación de las mismas, los beneficiarios, compromisos que éstos deben asumir, cuantía de las subvenciones, solicitudes y documentación a aportar, tramitación, resolución, pago, control y seguimiento de las ayudas concedidas, obligaciones de los beneficiarios, en cuanto a la justificación de las cantidades recibidas y, publicidad de las subvenciones. En este caso, se establece un plazo de presentación de instancias de un mes, desde la publicación de la Orden, y se deja al Director del F.A.G.A. la competencia para las convocatorias en próximas campañas.

Igual que en el caso del olivar, estimamos razonable que fuera la primera Orden de bases reguladoras en publicarse, creemos que no tiene sentido que la reglamentación del Programa de Ayudas a las dehesas sea la quinta y última, siendo un ecosistema de tanto valor<sup>281</sup>, y tan extendido en Andalucía, como se ha puesto manifiesto en apartados anteriores. La Orden de 6 de abril de 1999, conjunta de la Consejería de Agricultura y Pesca y de la Consejería de Medio Ambiente, establece un régimen de ayudas para fomentar en las dehesas andaluzas el empleo de métodos de protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural<sup>282</sup>. El objetivo general consiste en “mantener los sistemas de producción extensivos agrosilvopastorales de las dehesas andaluzas, fomentando en los mismos el uso de métodos de producción basados en la gestión integral y equilibrada de todos sus recursos y, con ello, la protección de los mismos y de sus valores ambientales, de tanta trascendencia en estos sistemas”. Aparte de esta finalidad global, el artículo 2 de la Orden enumera unas metas más concretas que hacen referencia a la mejora del pastizal mediante el pastoreo adecuado, controlando el matorral; el mantenimiento de la cubierta vegetal que proteja de la erosión; la conservación del estrato arbóreo y arbustivo que mejore la fertilidad y el equilibrio hídrico y prevenga los incendios; así como “el uso múltiple de estos espacios, compati-

---

<sup>281</sup> Según Vicente Supriano, agricultor onubense y propietario de dehesas, en declaraciones recogidas por la revista “La tierra de Andalucía”, en su número 7, de julio de 2005, editada por la Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos de Andalucía, es necesario “un mayor apoyo de todas las Administraciones a estos ecosistemas claramente amenazados” ya que las dehesas “son un patrimonio social, económico y ambiental que debe ser legado a las nuevas generaciones”.

<sup>282</sup> BOJA núm. 50, de 29 de abril de 1999.

lizando los aprovechamientos ganaderos y forestales con el uso y disfrute de los valores paisajísticos y culturales de la dehesa”.

La finalidad principal de los fondos ha de ser la ganadería extensiva, deben estar situados en Andalucía y contar con una superficie de pastos para uso del ganado superior a 40 hectáreas. Las prioridades siguen el esquema básico, comenzando por los titulares de explotaciones prioritarias; siguiendo por las dehesas arboladas con más de 20 pies/ha de densidad; las que tengan más de una especie ganadera que sea significativa; las que se integren en agrupaciones que desarrollen actuaciones colectivas de las que menciona el artículo 3; las situadas en Espacio Natural Protegido; y, finalmente, y en este orden, según la calidad del plan de actuación propuesto. Se determina un plazo de 45 días naturales, desde la publicación, para la presentación de solicitudes, y se remite a regulación posterior la convocatoria en sucesivas campañas.

A continuación, presentamos el estado de ejecución de las Medidas de Zona regionales en el período de programación estudiado, que debido a lo tardío de su implementación, no ha llegado a tener un desarrollo significativo. No obstante, ha servido de germen para que en el siguiente Marco Comunitario de Apoyo 2000-2006 se haya producido una evolución considerable de las medidas, fundamentalmente apreciadas en el olivar, cuyos titulares ya, en el primer período, muestran un gran interés por las ayudas. Hay que tener en cuenta, que en este cultivo se establecieron tres tipos de ayuda, una básica, en las explotaciones con pendiente media superior al 10% (20.000 ptas./ha), otra complementaria para actuaciones específicas de lucha contra la erosión (30% de la ayuda básica concedida por beneficiario) y, proyectos de demostración (500.000 pesetas por proyecto).

**TABLA 27.**  
**EXPEDIENTES APROBADOS. OLIVAR. CAMPAÑA 1998/1999.**

PROVINCIA	Nº Exptes.	Ptas. (Básica)	Has.	Ptas. (Complem.)	TOTAL Ptas.
Cádiz	180	43.501.600	2.397	784.920	44.286.520
Córdoba	656	203.160.800	11.531	12.180.444	215.341.244
Granada	490	140.365.000	8.629	5.453.380	145.818.380
Huelva	316	38.713.800	2.098	1.673.340	40.387.140
Jaén	2.052	308.866.400	16.593	16.447.109	325.343.509
Málaga	157	35.106.800	1.881	1.072.720	36.179.520
Sevilla	349	117.123.400	6.617	7.371.715	124.495.115
<b>Andalucía</b>	<b>4.200</b>	<b>886.837.800</b>	<b>49.746</b>	<b>44.983.628</b>	<b>931.851.428</b>

FUENTE: Consejería de Agricultura y Pesca. Elaboración propia.

**TABLA 28.**  
**EXPEDIENTES APROBADOS. OLIVAR. CAMPAÑA 1999/2000.**

PROVINCIA	Nº Exptes.	Ptas. (Básica)	Has.	Ptas. (Complem.)	TOTAL Ptas.
Cádiz	145	36.602.400	1.986,51	545.880	37.148.280
Córdoba	494	164.515.000	9.367,92	6.732.144	171.247.144
Granada	402	122.338.000	7.014,43	1.974.220	124.312.220
Huelva	280	35.233.800	1.898,99	1.067.940	36.301.740
Jaén	1.298	219.837.400	12.002,12	9.914.569	229.751.969
Málaga	98	26.102.200	1.397,01	476.880	26.579.080
Sevilla	248	93.241.600	5.187,40	3.873.490	97.115.090
<b>Andalucía</b>	<b>2.965</b>	<b>697.870.400</b>	<b>38.854,38</b>	<b>24.585.123</b>	<b>722.455.523</b>

FUENTE: Consejería de Agricultura y Pesca. Elaboración propia.

Como se puede observar en las Tablas 27 y 28, las provincias olivíferas por excelencia son las que se han quedado con la mayoría de las ayudas, tanto en superficie afectada, donde destaca Jaén con casi 30.000 hectáreas, y Córdoba con más de 20.000, como en importe. Así, Jaén, en el global del período de programación, logra un 33,55%, superando un tercio de la cuantía global. Y Córdoba alcanza un 23,37%, casi una cuarta parte del total de ayudas. En tercer lugar aparece Granada, y más distanciadas, el resto de las provincias, salvo Almería, que no ha tenido representación en estas ayudas debido a lo escaso de su aportación en este cultivo. Huelva se queda en la quinta plaza, detrás de Sevilla, a pesar de que en la campaña 1999/2000 la supera en el número de expedientes aprobados, lo que demuestra que los olivíferos onubenses tienen unas explotaciones de tamaño reducido, en comparación con los de Sevilla.

En cuanto a la apicultura trashumante, por el tipo de explotación, puede aprovecharse la campaña de 1998, para solicitar ayudas para ese año, con lo que son tres, los ejercicios en los que se ha ejecutado este Programa.

**TABLA 29.**  
**EXPEDIENTES APROBADOS. APICULTURA. CAMPAÑA 1998.**

PROVINCIA	Nº Exptes.	COLMENAS	IMPORTE (Ptas.)
Almería	80	24.188	39.910.200
Cádiz	19	5.260	8.679.000
Córdoba	51	14.794	24.410.100
Granada	41	11.083	18.286.950
Huelva	59	19.497	32.170.050
Jaén	55	14.619	24.121.350
Málaga	58	18.977	31.312.050
Sevilla	117	30.748	50.734.200
<b>Andalucía</b>	<b>480</b>	<b>139.166</b>	<b>229.623.900</b>

FUENTE: Consejería de Agricultura y Pesca. Elaboración propia.



**TABLA 30.**  
**EXPEDIENTES APROBADOS. APICULTURA. CAMPAÑA 1999.**

PROVINCIA	Nº Exptes.	COLMENAS	IMPORTE (Ptas.)
Almería	104	38.222	50.633.220
Cádiz	31	15.732	18.483.300
Córdoba	64	22.777	34.312.410
Granada	63	16.549	25.960.770
Huelva	98	30.172	46.227.390
Jaén	65	17.212	39.355.150
Málaga	87	26.447	42.812.550
Sevilla	155	40.335	65.427.450
<b>Andalucía</b>	<b>667</b>	<b>207.446</b>	<b>323.212.240</b>

FUENTE: Consejería de Agricultura y Pesca. Elaboración propia.

Sevilla es la provincia que resulta más beneficiada en el Programa de Apicultura Trashumante, seguida muy de cerca por Almería. Así, con un 19,40% de las colmenas auxiliadas, consigue el 20,76% del total de ayudas. La provincia más oriental de Andalucía tiene un 18,54% de colmenas subvencionadas y, logra el 18,09% de la cantidad repartida. Por su parte, Huelva ocupa la tercera posición, sin duda, debido a su gran variedad orográfica, de paisajes y, por consiguiente, de flora, que permite que existan explotaciones apícolas tanto en las proximidades del Parque Natural de la Sierra de Aracena y Picos de Aroche, en la comarca de la Sierra, como en el Entorno del Parque Nacional de Doñana, en las comarcas del Condado Litoral y Condado Campiña. También, la de la Costa cuenta con colmenas trashumantes. Las colmenas beneficiadas representan un 15,03% del total y, el importe percibido supone el 16,37% del global andaluz.

**TABLA 31.**  
**EXPEDIENTES APROBADOS. APICULTURA. CAMPAÑA 2000.**

PROVINCIA	Nº Exptes.	COLMENAS	IMPORTE (Ptas.)	EUROS
Almería	102	38.367	49.360.410	296.662,03
Cádiz	30	13.105	18.247.350	109.668,78
Córdoba	62	23.294	35.710.950	214.627,13
Granada	60	15.499	25.242.030	151.707,65
Huelva	94	31.902	44.247.390	265.935,16
Jaén	56	16.474	26.441.250	158.915,11
Málaga	83	27.073	42.012.300	252.499,00
Sevilla	153	39.858	65.300.400	392.463,30
<b>Andalucía</b>	<b>640</b>	<b>205.572</b>	<b>306.562.080</b>	<b>1.842.478,16</b>

FUENTE: Consejería de Agricultura y Pesca. Elaboración propia.

Por lo que respecta a las ayudas agroambientales a la caña de azúcar, su impacto es muy limitado, puesto que, como sabemos, sólo afectan a dos provincias de la Comunidad Autónoma de Andalucía, Málaga y Granada; y únicamente se aplican en dos campañas, la de 1999 por pertenecer propiamente al período de programación y la de 2000, por la prórroga ya comentada.

**TABLA 32.**  
**EXPEDIENTES APROBADOS. CAÑA DE AZÚCAR. CAMPAÑA 1999.**

PROVINCIA	Nº Exptes.	SUPERFICIE (Has.)	IMPORTE (Ptas.)	EUROS
Granada	295	294,90	34.755.880	208.887,04
Málaga	135	564,81	64.635.700	388.468,38
<b>Andalucía</b>	<b>430</b>	<b>859,71</b>	<b>99.391.580</b>	<b>597.355,42</b>

FUENTE: Consejería de Agricultura y Pesca. Elaboración propia.

**TABLA 33.**  
**EXPEDIENTES APROBADOS. CAÑA DE AZÚCAR. CAMPAÑA 2000.**

PROVINCIA	Nº Exptes.	SUPERFICIE (Has.)	IMPORTE (Ptas.)	EUROS
Granada	239	254,59	30.065.280	180.695,97
Málaga	115	433,82	51.169.252	307.533,39
<b>Andalucía</b>	<b>354</b>	<b>688,41</b>	<b>81.234.532</b>	<b>488.229,36</b>

FUENTE: Consejería de Agricultura y Pesca. Elaboración propia.

En ambas campañas, es Málaga la provincia que recibe mayor importe y tiene más superficie afectada por los expedientes aprobados.

A continuación, se presentan los resultados del Programa de Ayudas al Cultivo Tradicional de Pasas, que comparte las características del anterior y, también sus limitados efectos.

**TABLA 34.**  
**EXPEDIENTES APROBADOS. PASAS. CAMPAÑA 1999.**

PROVINCIA	Nº Exptes.	SUPERFICIE (Has.)	IMPORTE (Ptas.)	EUROS
Málaga	1.421	1.839	184.255.680	1.107.398,93
<b>Andalucía</b>	<b>1.421</b>	<b>1.839</b>	<b>184.255.680</b>	<b>1.107.398,93</b>

FUENTE: Consejería de Agricultura y Pesca. Elaboración propia.

**TABLA 35.**  
**EXPEDIENTES APROBADOS. PASAS. CAMPAÑA 2000.**

PROVINCIA	Nº Exptes.	SUPERFICIE (Has.)	IMPORTE (Ptas.)	EUROS
Málaga	1.168	1.517,81	151.780.610	912.219,83
<b>Andalucía</b>	<b>1.168</b>	<b>1.517,81</b>	<b>151.780.610</b>	<b>912.219,83</b>

FUENTE: Consejería de Agricultura y Pesca. Elaboración propia.

Se puede observar la misma tendencia que se refleja en los datos ofrecidos anteriormente, de que tanto los importes aprobados como las superficies afectadas disminuyen en el año de prórroga del Programa. Esta medida, como vimos, sólo se aplica en la provincia de Málaga y, aunque interviene en un mayor número de hectáreas, las cantidades concedidas son menores, tanto en términos relativos como absolutos, ya que en este caso las ayudas son de 100.000 ptas./ha, sin embargo, en el de la caña de azúcar alcanzan casi las 120.000 pesetas.

Por último, veremos los datos de ejecución correspondientes a la dehesa, que igual que la mayoría de las Medidas de Zona regionales, salvo la del Programa de la Apicultura Trashumante, sólo ha podido desarrollarse en dos campañas. Hay que tener en cuenta que, quizás, el hecho de aprobarse su regulación mediante Orden conjunta de las Consejerías de Agricultura y Pesca y de la de Medio Ambiente, ha conllevado un retraso por la deficiente coordinación entre órganos de la misma Administración Pública, andaluza en este caso. No obstante, nunca debe ser el ciudadano el que soporte las consecuencias negativas del mal funcionamiento de las instituciones públicas, como ha ocurrido con este Programa. En cuanto a las ayudas, del mismo modo que en el olivar, se establecieron tres tipos, la ayuda básica (20.000 ptas./ha), la complementaria (de 5.000 a 25.000 ptas./ha, dependiendo del tipo de actuación), y la subvención de acciones colectivas (hasta 5.000 ptas./ha, por explotación).

**TABLA 36.**  
**EXPEDIENTES APROBADOS. DEHESAS. CAMPAÑA 1999.**

PROVINCIA	Nº Exptes.	Ptas. (Básica)	Has.	Ptas. (Complem.)	TOTAL Ptas.
Cádiz	75	109.338.560	17.257,88	7.137.160	116.475.720
Córdoba	273	386.763.160	32.075,49	32.620.872	419.384.032
Granada	2	3.103.680	710,82	-	3.103.680
Huelva	342	468.962.400	36.577,06	84.938.290	553.900.690
Jaén	44	67.347.880	7.749,43	12.597.877	79.945.757
Málaga	27	42.158.640	3.385,61	106.750	42.265.390
Sevilla	171	255.124.960	32.586,78	53.390.204	308.515.164
<b>Andalucía</b>	<b>934</b>	<b>1.332.799.280</b>	<b>130.343,07</b>	<b>190.791.153</b>	<b>1.523.590.433</b>

FUENTE: Consejería de Agricultura y Pesca. Elaboración propia.

**TABLA 37.**  
**EXPEDIENTES APROBADOS. DEHESAS. CAMPAÑA 2000.**

PROVINCIA	Nº Exptes.	Ptas. (Básica)	Has.	Ptas. (Compl.)	TOTAL Ptas.
Cádiz	68	94.387.665	15.848	7.137.160	101.524.825
Córdoba	252	338.945.422	27.714	31.583.922	370.529.344
Granada	1	1.603.680	67	0	1.603.680
Huelva	329	411.071.381	34.997	84.874.005	495.945.386
Jaén	43	62.596.674	7.453	12.577.427	75.174.101
Málaga	26	38.986.330	0	106.750	39.093.080
Sevilla	163	221.558.731	39.054	53.282.020	274.840.751
<b>Andalucía</b>	<b>882</b>	<b>1.169.149.883</b>	<b>125.133</b>	<b>189.561.284</b>	<b>1.358.711.167</b>

FUENTE: Consejería de Agricultura y Pesca. Elaboración propia.

Como puede apreciarse, la incidencia de este Programa es la mayor en número de hectáreas beneficiadas y en importe repartido, por lo que de haberse desarrollado durante dos o tres campañas más, se habría producido un impacto muy significativo. Las provincias que obtienen mayores cuantías de ayuda son Huelva con el 28,02% de superficie afectada sobre el total y, un 36,42% del importe, más de un tercio; y Córdoba que alcanza un 23,40% de territorio y el 27,41% de la cantidad global, superando la cuarta parte. Estas proporciones están en consonancia con la importancia que las dehesas ocupan en sus comarcas, sobre todo en las de Sierra Morena, donde son las explotaciones características. Después aparecen Sevilla y Cádiz y, sin tanta trascendencia, Jaén, Málaga y Granada. Es llamativo el dato de Sevilla, pues ocupa el primer lugar, en superficie beneficiada, con el 28,04% sobre el conjunto, lo que da una idea de la extensión de sus dehesas, reflejo del carácter radicalmente latifundista de su sistema agrícola, y del reparto de sus tierras. En cuanto al importe consumido, representa el 20,24%. Cádiz logra un beneficio del 12,96%, respecto del conjunto andaluz, para sus dehesas, y sus ayudas suponen un 7,56% sobre la cuantía de subvenciones concedidas.

Estos datos nos permiten corroborar la importancia de las dehesas en la provincia onubense y, por consiguiente, la propicia disposición para el desenvolvimiento del Programa Agroambiental en su solar, pues ya se ha comentado más arriba que este tipo de explotaciones conserva muchos de los rasgos propios de la actividad agropecuaria ejercida antes de la revolución verde, manteniendo una armonía razonable en la consunción de recursos naturales.

## 4. DESARROLLO DEL PROGRAMA DE MEDIDAS AGROAMBIENTALES EN LA PROVINCIA DE HUELVA

### 4.1. Introducción.

Para la provincia de Huelva, por sus especiales características geográficas y biológicas es muy importante el desarrollo del Programa de Medidas Agroambientales, en la Comunidad Autónoma de Andalucía. La riqueza natural de la superficie que abarca administrativamente la provincia onubense es indiscutible y, no sólo, por su cada vez más acreditado valor paisajístico, lleno de contrastes y variedad visual, sino también por su diversidad biológica. “El territorio onubense contiene espacios de gran valor paisajístico y biológico, hasta tal punto que podríamos hablar de una provincia privilegiada de ecosistemas naturales”<sup>283</sup>.

Huelva tiene una extensión de 10.085 Km<sup>2</sup> y una población que supera levemente los 460.000 habitantes, en el momento en que se ejecuta el Programa Agroambiental. Entre las provincias andaluzas, es la que posee la red de asentamientos menos densa y desarrollada de la región. La capital, como suele ser habitual, es su núcleo de mayor tamaño, con casi una tercera parte de la población global. Ésta tiende a concentrarse, fundamentalmente, en su tercio Sur geográfico, como en el resto de la Comunidad Autónoma, sobre la zona del litoral. Esto ha implicado el despoblamiento progresivo del Norte, aunque en los últimos años se percibe una ralentización de esta tendencia<sup>284</sup>. El Norte, la Sierra y los Andévalos, han ido perdiendo población debido a sus características orográficas, que han obstaculizado la comunicación de estas comarcas y a sus escasos potenciales económicos frenados, además, por la dificultad mencionada.

En cuanto a su climatología, aunque esté enclavada en la Iberia seca, goza de un clima relativamente húmedo, aproximadamente unos 500 Mm. de precipitación anual, debido a la influencia del Océano Atlántico. Las lluvias se producen, fundamentalmente, en otoño y primavera, siendo prácticamente inexistentes en verano, y menos intensas en invierno. Por otro lado, en invierno contrasta la suavidad de

---

<sup>283</sup> BALBÁS RIPOLL, María y SENRA GONZÁLEZ, Sabino: “Espacio natural y Medio Ambiente en la provincia de Huelva”. En *Huelva en su historia, 4. Territorio, Población, Economía, Sociedad*. Edición al cuidado de MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, Juan A. y PEREZ-EMBED WAMBA, Javier. Arsgraphica, S. L. Huelva. 1992. Pág. 35.

<sup>284</sup> “Desaparecen los procesos agudos de despoblación poblacional en la mayoría del territorio onubense y de concentración puntual en algunos núcleos del mismo. Pero también significa, de otro lado, que no se dan tendencias significativas que puedan contrarrestar en estos momentos los efectos del anterior proceso”.

FERIA TORIBIO, J. M.: “Cambios recientes del poblamiento en la provincia de Huelva”. En *Huelva en su historia, 5. Historia y Territorio de la provincia en el siglo XX*. Edición al cuidado de MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, Juan A. Imprenta Beltrán. Huelva. 1994. Pág. 193.

las temperaturas de las tierras calmas, derivada de la cercanía del mar, con el rigor de la Sierra, donde se producen frecuentes heladas, que condicionan la posibilidad de los cultivos. Por el contrario, durante el verano, las temperaturas son más moderadas en el Norte de la provincia, sobre todo en las noches, mientras que las de la llanura son más calurosas. También en los Andévalos se registran temperaturas bastante elevadas. Además, se registra un elevado grado de insolación, lo que permite el desarrollo de energías alternativas, que permiten un menor deterioro medioambiental. Recientemente, se han instalado varios parques eólicos, que pueden rendir adecuadamente debido a la frecuencia e intensidad de los vientos que soplan con fuerza en la Costa, sobre todo; pero también en la Sierra.

Una característica destacada es la gran riqueza minera de la provincia; la minería ha sido la actividad que desde la antigüedad, ha atraído hasta sus territorios a gentes de distintas partes del orbe, incluso pertenecientes a otras civilizaciones, que se han asentado en la Península Ibérica, en principio, para explotar los minerales onubenses o, simplemente, para encontrar un medio de sustento en las empresas que ya estaban trabajando en ellos; se localiza, principalmente, en los Andévalos (Riotinto, Calañas, Tharsis), y se centra, sobre todo, en la extracción de piritas de hierro y de piritas de cobre. Hay que tener presente que estas comarcas están atravesadas por la faja pirítica ibérica, que sobrepasa la frontera portuguesa, donde también se explotan estos minerales. La instalación, en los años sesenta, del Polo de Promoción Industrial<sup>285</sup> consiguió que se aprovechara parte del valor añadido de las explotaciones en la propia provincia, además de servir de punto de partida para el montaje de una fuerte industria química, altamente contaminante, potenciada aún más con la erección de una planta de refino petrolero, además de la existencia de plantas de fabricación de explosivos, ácido sulfúrico, amoníaco, azufre o celulosa.

En todo caso, el sector primario sigue desempeñando un papel destacado en la economía huelvaña<sup>286</sup>. En la Tierra Llana, monopolizada por las comarcas del Condado Campiña, Condado Litoral y la Costa, que es la base del dominio agrícola, se dan las cosechas típicas en la trilogía mediterránea; los cereales, la vid y el olivo; aunque la introducción de los cultivos forzados, primordialmente, bajo plástico y, también, en invernaderos, está tomando el relevo a esa agricultura an-

<sup>285</sup> Para profundizar en la instalación y repercusiones en la provincia de Huelva, del polo de desarrollo, en los años sesenta, se puede consultar el trabajo de MONTEAGUDO, J. y CHAPELA, P.: "El revulsivo del desarrollo industrial: el polo y el puerto". En V.V.A.A.: *El Puerto de Huelva. Historia y Territorio*. Autoridad Portuaria de Huelva y Universidad de Huelva. Huelva. 1999.

<sup>286</sup> El 28,5% de ocupación en el sector primario, en 1987, contrasta con el 19,7%, que se registra en ese momento en Andalucía, y más con el 14,7% español. No obstante, la principal fuente de empleo en la provincia, igual que en los dos marcos de comparación mencionados es el sector terciario, con un 47,7%, mientras que tanto a nivel regional como estatal supera el 50%. El sector secundario queda en tercer lugar con el 23,8%, también por debajo de los niveles andaluz y español.

cestral. Las comarcas del Condado han sido, desde antiguo, un referente en la explotación de viñedos, y tras unos años de crisis, en la década de los setenta y ochenta de los siglos XX, vuelven a tomar fuerza sus producciones, con la modernización de la tecnología aplicada en las plantaciones y en la elaboración, así como con nuevos impulsos en la comercialización y distribución de sus rubros.



Fotografía 30. Viñedos. Almonte.



Fotografía 31. Cerdos ibéricos. Jabugo.



En lo que respecta a la Sierra, en las dehesas, y por consiguiente, en la ganadería, se encuentran sus máximas aportaciones a la producción final agraria provincial. La calidad del cerdo ibérico empieza a ser reconocida en el mundo entero, y en esta comarca está la principal zona de crianza de este porcino, que se alimenta de la bellota que dan las encinas y alcornoques de sus campos.

Para el despegue de este sector está siendo fundamental, otro programa cofinanciado con fondos europeos, el de Forestación de Tierras de Labor<sup>287</sup>, que ha permitido la repoblación de miles de hectáreas con las especies arbóreas autóctonas mencionadas. La castaña, que en gran medida, se está introduciendo en la producción ecológica, es otro de los valores destacados de la comarca serrana.

**TABLA 1.**  
**DISTRIBUCIÓN Y USOS DEL SUELO.**

PROVINCIAS y C.C.A.A	Tierras de cultivo (Has.)	Prados y pastizales (Has.)	T. forestal (Has.)	Otras superfic. no ocupadas	Superficie total
Badajoz	874.282	491.103	639.500	160.800	2.165.685
Cádiz	331.373	101.426	221.339	84.399	738.537
Huelva	261.662	31.964	601.748	113.099	1.008.473
Sevilla	928.200	102.811	276.658	95.935	1.403.604
<b>Andalucía</b>	<b>4.111.722</b>	<b>703.914</b>	<b>2.601.856</b>	<b>1.318.427</b>	<b>8.735.919</b>

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

Como puede observarse en la Tabla número 1, la mayor extensión del territorio provincial se dedica a terrenos forestales, llegando a estar, casi, al nivel de Badajoz, provincia con la que limita por el Norte, perteneciente a la Comunidad Autónoma de Extremadura, y que es, más de dos veces, superior en tamaño; y supera ampliamente, en este aspecto, a las unidades administrativas limítrofes, dentro de Andalucía, Cádiz y Sevilla. Sin embargo, su potencial de cultivo es muy escaso, resultando claramente perjudicada si la comparamos con sus vecinas. Así, Sevilla con una extensión superior en algo menos de un tercio, tiene casi cuatro veces más tierras con destino agrícola. Y Cádiz también tiene suelos cultivados en mayor cantidad que Huelva, a pesar de su menor tamaño.

En cuanto a la actividad pesquera, que subsiste, a pesar de las graves dificultades por las que ha atravesado, desde la reconversión de la flota, hasta los problemas de

<sup>287</sup> Se profundiza en el desarrollo de este Programa, que ha tenido un gran impacto en la provincia de Huelva, en PRIETO RODRÍGUEZ, S.: *El Programa de Forestación de Tierras Agrarias en la provincia de Huelva*. Universidad de Huelva. Huelva. 2001. (Tesis de licenciatura inédita).



renegociación de los acuerdos pesqueros con Marruecos, se centra en los puertos de Huelva y Ayamonte, con aportaciones importantes de Isla Cristina y Punta Umbría. En este último, se está invirtiendo, por parte de la Empresa Pública de Puertos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en la mejora de sus instalaciones portuarias y de la lonja de pescado, pero es necesario dar una solución al problema periódico que representa el aterramiento de la ría de Punta Umbría, que constituye la salida natural de los buques pesqueros para faenar. Por lo que respecta a la renovación de la flota, a través del Instrumento Financiero para la Ordenación de la Pesca, financiado por la Unión Europea, se está contribuyendo a la sustitución de los barcos de madera por los más modernos de fibra de poliéster, más ligeros, manejables y de mantenimiento más económico. Las principales exportaciones son de marisco y pescado fresco<sup>288</sup>, aunque la industria conservera está recuperando un peso creciente tras unos años de crisis, sin llegar a tener la importancia de los años veinte del siglo pasado<sup>289</sup>. Finalmente, es de reseñar que el puerto de Huelva constituye un elemento esencial en la vida económica de la provincia<sup>290</sup>, como salida principal de las mercancías de su industria y de los minerales, a pesar de que éstos cada vez son más escasos. Su gestión es autónoma, siendo uno de los considerados de interés nacional. Este hecho implica que su dependencia sea doble, tanto de la Administración de la Comunidad Autónoma como de la del Estado. Por volumen de tráfico, se sitúa entre los diez primeros de España, habiendo llegado a ocupar el tercer puesto<sup>291</sup>, después de Bilbao y Barcelona.

El Programa de Medidas Agroambientales representa para la provincia de Huelva una gran posibilidad de futuro para armonizar el desarrollo rural, basado en una

<sup>288</sup> Para profundizar en la importancia de Huelva como puerto pesquero y exportador de marisco, fundamentalmente, en las décadas centrales del siglo XX, véase SANCHA BLANCO, MANUEL: *La actividad pesquera del Puerto de Huelva*. Diputación Provincial de Huelva. Huelva. 1975.

<sup>289</sup> “Tal como se desprende de las fuentes consultadas, el período de bonanza a raíz de la guerra terminó en los años treinta, una vez que la crisis de 1929, obligó a los países europeos a que, prácticamente, dejaran de importar los productos conserveros españoles; todo ello unido a que la sardina se retiró de las costas onubenses hacia aguas marroquíes. [...] En realidad, se remontan a la más alta antigüedad, concretamente la del atún, mientras que las conservas se desarrollaron a partir de 1905 con las sardinas, que conocieron su apogeo entre 1914 y 1922, con cientos de fábricas concentradas casi todas en Ayamonte e Isla Cristina. Mientras Ayamonte ha destacado por el desarrollo de las industrias conserveras, Isla Cristina llegaba a ser la capital de las salazones. Era fácil para la primera aprovisionarse de pescado fresco en Portugal, prácticamente sin pagar derechos”.

MOJARRO BAYO, ANA MARÍA: *La Historia del Puerto de Huelva (1873-1930)*. Universidad de Huelva y Autoridad Portuaria de Huelva. Huelva. (Tesis doctoral en prensa). Págs. 126 y 127.

<sup>290</sup> “El efecto que las actividades desarrolladas en el Puerto de Huelva ejercen directa, indirecta o de forma inducida sobre el tejido socioeconómico de la provincia y del resto de Andalucía es muy significativo. En el caso de la provincia de Huelva, la contribución al PIB de las actividades imputables a la que nos ocupa, puede cifrarse en torno al 9,7% de éste. La importancia del empleo imputable, aunque de menor magnitud, también resulta muy significativa (el 6,7%) en relación al conjunto de los empleos de la provincia”.

VV.AA.: *Estimación de los Efectos Económicos derivados de la Actividad del Puerto de Huelva*. Autoridad Portuaria de Huelva, Fundación El Monte y Universidad de Huelva. Huelva. 1999. Pág. 127.

<sup>291</sup> Sobre la preeminencia del Puerto de Huelva en el tráfico de mercancías, existe un estudio interesante en la obra de MOJARRO BAYO, ANA MARÍA: *La Historia del Puerto de Huelva (1873-1930)*. Universidad de Huelva y Autoridad Portuaria de Huelva. Huelva. (Tesis doctoral en prensa).

actividad agraria compatible con el entorno natural, y estimular la economía provincial, interviniendo positivamente en el Medio Ambiente, sin degradar las riquezas naturales de la vieja Onuba. Hay que reconocer que aunque el Programa se enfoca a la transición desde los cultivos agrícolas convencionales a los ecológicos, pueden acogerse a él otras superficies que, aún siendo de carácter agrario, no ofrecen una productividad suficiente para sostener el nivel de vida de las personas que las trabajan, como en el caso de la retirada de tierras durante 20 años, o la gestión para el esparcimiento público. Además, se han producido, en los últimos tiempos, una serie de actividades perjudiciales para el entorno natural, que como se ha visto en anteriores apartados, también afectan a la agricultura onubense, y que hay que reconducir; siendo este Programa una posibilidad importante para paliar los efectos negativos producidos y para conservar el Medio Ambiente en el mejor estado posible.

“La conservación del patrimonio natural y el desarrollo económico, no son contradictorios, sino muy al contrario, están unidos inexorablemente. El desarrollo económico no puede subsistir sobre una base de recursos deteriorada medioambientalmente, y el medio ambiente no puede protegerse cuando el crecimiento no tiene en cuenta los costes de la destrucción ambiental”<sup>292</sup>.

Por tanto, podemos concluir que una adecuada aplicación del Programa de Medidas Agroambientales en el territorio onubense podría contribuir eficazmente a lograr la compatibilidad del desarrollo económico y social de las comarcas provinciales con el mantenimiento de unos niveles necesarios de bienestar medioambiental. La inyección económica que suponen las subvenciones en ciertas comarcas más deprimidas de la provincia evitaría el recurso fácil de explotar de manera desordenada los recursos naturales, contribuyendo a la mejora medioambiental. No obstante, hay que tener meridianamente claro que los auxilios económicos no pueden constituir por sí solos el elemento decisivo para sacar de la penuria económica a estas comarcas, aunque sí un complemento sustancial, generador de nuevos puestos de trabajo; ya que en el caso, por ejemplo de la agricultura ecológica, o de las medidas incluidas en las de zona plurirregionales, como la gestión de tierras para el uso público, es necesario el empleo de mano de obra añadida; y estimulante para la creación de empresas dedicadas a la realización de estas labores.

---

<sup>292</sup> ÁVILA FERNÁNDEZ, D.: “Monográfico de Educación Ambiental”. En Borrador de la Revista de Educación Ambiental nº 7 y 8. C. E. y C. Junta de Andalucía. 1991. (Citado por BALBÁS RIPOLL, María y SENRA GONZÁLEZ, Sabino: “Espacio natural y Medio Ambiente en la provincia de Huelva”. En *Huelva en su historia*, 4. *Territorio, Población, Economía, Sociedad*. Edición al cuidado de MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, Juan A. y PEREZ-EMBID WAMBA, Javier. Arsgraphica, S. L. Huelva. 1992. Pág. 35).

Principalmente, son dos las comarcas que se encuentran más deprimidas a nivel provincial. Ambas son zonas que han dependido durante mucho tiempo, casi en exclusiva, de un tipo de actividad, que además, ha contribuido notablemente al empobrecimiento medioambiental de sus espacios geográficos. Se trata de la minera de tipo extractivo, que ha dominado durante generaciones el medio de vida en el Andévalo Minero y en la Cuenca Minera de Riotinto. Estas dos comarcas tienen otros aspectos en común, aparte de su dedicación económica principal. Ambas se encuentran enclavadas geográficamente en la transición del Andévalo onubense y la Sierra de Huelva. Y en las dos, el declive de la extracción de minerales ha venido a producirse coincidiendo en el tiempo. En la Cuenca Minera; que comprende los municipios de Zalamea la Real, El Campillo, Minas de Riotinto, Campofrío, Nerva, La Granada de Riotinto y Berrocal; se produjo, a partir de la década de los sesenta del siglo XX, una forestación a base de eucaliptos abusiva que degeneró la tierra mermando las reservas de agua, que no eran muy abundantes. Esta zona había sufrido, desde avanzada la mitad del siglo anterior, una terrible deforestación ya que el mineral extraído se quemaba al aire libre para lo cual era necesario una gran cantidad de combustible, que no era otra cosa que los propios árboles del área minera.

“Los perjuicios derivados de este procedimiento alcanzarán, así, su cota máxima en torno a los años 80, cuando sólo en Riotinto la quema de mineral en grandes pilas llega a prolongarse entre seis y doce meses, desprendiendo hasta 600 toneladas de gases tóxicos diariamente. Los efectos de estos días de ‘manta’, en los que el trabajo se hacía imposible en la corta [...] superaban con mucho el área de las minas y multiplicaban sus perjuicios afectando tanto a la salud de la población como a la contaminación de las aguas y a la ruina de los cultivos”<sup>293</sup>.

Como vemos, estos sistemas llamados de “cementación artificial”, y también conocidos como “calcinaiones al aire libre” o “teleras” eran tremendamente perjudiciales para el Medio Ambiente, no sólo por la inmediata deforestación brutal que ocasionaban, sino por la contaminación atmosférica, de las aguas, de los cultivos y del ganado, que al abreviar en aguas contaminadas caía enfermo. En estas comarcas, programas como el que estudiamos o, el de Forestación de Tierras Agrarias, son necesarios para regenerar el medio físico, base de las actividades productivas, que permitan el despegue socioeconómico y, que sirvan de atracción para el mantenimiento de la escasa población que han dejado los trasvases masivos que se mencionan más arriba.

---

<sup>293</sup> PEÑA GUERRERO, María Antonia: *La provincia de Huelva en los siglos XIX y XX*. Diputación Provincial de Huelva. Huelva. 1995. Pág. 114.

Actualmente, se han llevado a cabo varios intentos para dinamizar la comarca, entre ellos se cuenta la instalación de un Hospital Comarcal en Minas de Riotinto y las actividades que lleva a cabo la Fundación Río Tinto. Se intenta fomentar, también, el turismo rural como una alternativa más. Por otra parte, destaca la plantación de varios cientos de hectáreas de naranjos por parte de la Compañía Río Tinto Fruit, que ha generado puestos de trabajo en la Cuenca Minera. Estos son los proyectos que pueden impulsar el crecimiento, e incluso, captar nuevos habitantes, con lo que se podría conseguir generar una corriente de retroalimentación continua, coadyuvando a la revitalización del tejido productivo, desde un nuevo enfoque que respete los valores del territorio geográfico y del Medio Ambiente.

“Se han producido, asimismo, **cambios paralelos en la concepción del territorio y del desarrollo**. En efecto, de la concepción del territorio como simple soporte estático de recursos genéricos, se ha pasado a entenderlo como generador activo de recursos estratégicos y de carácter específico. Del desarrollo como simple crecimiento económico, se ha evolucionado a una concepción más amplia del mismo, entendiéndolo como capacidad de generar ventajas competitivas estrechamente ligadas al bienestar social y la sostenibilidad ambiental, lo que exige atender cuestiones de índole cultural, social o político-institucional”<sup>294</sup>.

La subcomarca del Andévalo Minero está formada por varios municipios entre los que destacan El Cerro de Andévalo, Calañas, Cabezas Rubias, Alosno, la entidad local menor de Tharsis, dependiente del anterior, Santa Bárbara de Casa, Villanueva de las Cruces, Paymogo, La Puebla de Guzmán y los poblados mineros de San Telmo y Valdelamusa, pertenecientes al ayuntamiento de Cortegana. En esta zona, también fue excesivamente abundante la repoblación a base de eucaliptos<sup>295</sup> y, actualmente, el Programa Agroambiental está teniendo bastante éxito entre los titulares de explotaciones de esos términos municipales; fundamentalmente, con

<sup>294</sup> CARAVACA, I.; GONZÁLEZ, G.; MÉNDEZ, R. y SILVA, R.: *Innovación y Territorio. Análisis comparado de Sistemas Productivos Locales en Andalucía*. Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía. Sevilla. 2002. Pág. 332.

<sup>295</sup> “El caso del **eucalipto** merece una atención especial, tanto por el desarrollo que aún presenta en la comarca –unas 57.000 ha–, como por la significación social y económica que ha tenido y, en cierto modo, continúa hoy en día. Este árbol cultivado, fundamentalmente *E. globulus* y *camaldulensis*, incorporado al paisaje forestal onubense a principios del siglo XIX ocupa hoy unas 160 mil hectáreas en el conjunto provincial.

Su expansión fue propiciada por la abundancia de campos que se abandonan debido a la intensa emigración de los pueblos de Huelva entre los años 60 y 80. Del eucalipto no sólo se utilizó la madera, sino también sus hojas, que, de forma anónima, como producto, fueron recolectadas por muchos campesinos para la elaboración de **esencias**. Ello supuso una verdadera fiebre cuando el kilo de esencia de eucalipto llegó a pagarse a 3.000 pesetas de 1967 –más que la propia madera–, surgiendo calderas por doquier”.

GRUPO DE DESARROLLO RURAL ADRAO (ASOCIACIÓN DE DESARROLLO RURAL DEL ANDÉVALO OCCIDENTAL): “Diagnóstico de la situación del Andévalo Occidental de Huelva”. Págs. 23 y 24. (Estudio inédito).

la medida del barbecho tradicional, que es una de las prácticas de la agricultura anterior a la revolución verde, que pervivía todavía, sobre todo, por la escasa fertilidad de los suelos de esta zona<sup>296</sup>. Este hecho hace casi obligatorio dejar las tierras en descanso, al menos una campaña, para así, intentar mejorar los rendimientos, en la cosecha siguiente y, procurar aprovechar al máximo las inversiones de tiempo, esfuerzo y dinero que el ejercicio labriego comporta.

Por otra parte, la actividad minera continúa, en parte, y se ha instalado una empresa con capital suizo para la explotación de viñedos, ya que la zona reúne las condiciones climáticas ideales, según los estudios previos que se han realizado. Además, en el término de Villanueva de los Castillejos, colindante con los mencionados, y que forma parte, junto a los anteriores, de la misma comarca agrícola, se está iniciando un nuevo proyecto de plantación de naranjos, a semejanza de lo ocurrido en Minas de Riotinto, estando previsto en esta primera fase, la preparación de casi 2.000 hectáreas, en su mayoría provenientes del propio municipio, como terrenos comunales. Aparte de la plantación, se está construyendo una planta de elaboración de zumo, con lo que parte del valor añadido, que supone esta primera transformación, se va a quedar en la comarca, contribuyendo a la generación de muchos puestos de trabajo.

Por consiguiente, el Programa de Medidas Agroambientales, con la cofinanciación de la Unión Europea y del Estado español es una oportunidad que no se debe dejar escapar para impulsar y acelerar el desarrollo económico de las comarcas onubenses y para impregnar en nuestros pueblos un progreso imprescindible y perdurable para la digna supervivencia y la realización de los pobladores de estas tierras. Además, el Programa no sólo colaborará en la recuperación económica de las comarcas más deprimidas, sino también, en la precisa restauración y conservación medioambiental de un espacio tan rico en ecosistemas y paisajes como el onubense.

#### 4.2. Descripción física de la provincia y principales aprovechamientos.

Como se ha adelantado, la provincia de Huelva tiene una superficie de 10.085 kilómetros cuadrados, que limitan al Oeste con Portugal, al Norte con la provincia

---

<sup>296</sup> “En general, los suelos del Andévalo desarrollados sobre este sustrato son esqueléticos. La pobreza edáfica limitó la agricultura tradicional a cereal de secano y algunos olivares y a un policultivo de subsistencia en escuetos ruedos agrícolas, mientras que la mayor parte de la superficie fue colonizada por dehesas, explotaciones forestales y, en degradación, por monte mediterráneo”.

DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN DE LA AGENCIA DE MEDIO AMBIENTE: *Informe sobre Medio Ambiente en Andalucía en 1988*. Agencia de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía y Banco Exterior de España. Sevilla. 1989. “Las actividades agrarias”. Pág. 4.

extremeña de Badajoz, al Este con la provincia de Sevilla, y al Sur con el Océano Atlántico. La división administrativa se compone de 79 municipios, siendo el de mayor extensión superficial el de Almonte, con 867 kilómetros cuadrados y, el más pequeño, el término municipal, enclavado en la Sierra onubense, de Los Marines, con menos de 10 km<sup>2</sup>. En cuanto a los restantes términos municipales, la mayoría de ellos ocupa unas superficies de dimensiones intermedias, más próximas a este último que a la de Almonte. Si bien en la Sierra hay varios que superan, en muy poco, la extensión de Los Marines, como Castaño del Robledo, Cumbres de Enmedio, Fuenteheridos o Valdelarco, también, en la comarca serrana, se encuentra el segundo municipio más extenso de la provincia, Aroche, con 498 Km<sup>2</sup>. A este le siguen Zufre, en el otro extremo de la Sierra; Gibraleón, en la comarca de la Costa; Puebla de Guzmán, en el Andévalo Occidental; Almonaster la Real, asimismo en la Sierra; e Hinojos, que limita con Almonte, dentro del Condado Litoral.

La provincia presenta dos grandes unidades de relieve, dispuestas longitudinalmente: en la mitad Norte, las tierras altas de Sierra Morena, desde la conocida como Sierra Alta (en los términos municipales de Aroche, Cortegana o Aracena) hasta las suaves colinas de los Andévalos, tierras de transición que enlazan con el dominio de la llanura. Y en la mitad Sur, las tierras llanas del extremo occidental de la depresión bética, que descienden suavemente hacia el Golfo de Cádiz y que quedan delimitadas, al Oeste, por el río Guadiana y, al Este, por las marismas del Guadalquivir.

**TABLA 2.**  
**EXTENSIÓN DE LAS COMARCAS ONUBENSES.**

COMARCA	SIERRA	AND. OCCIDEN.	AND. ORIENTAL	COSTA	COND. CAMP	COND. LITORAL	TOTAL
Superficie (Has.)	298.917	228.493	111.819	94.402	124.115	150.727	1.008.473
Nº de Municipios	29	15	9	7	14	5	79

FUENTE: Consejería de Agricultura y Pesca. Elaboración propia.

Como se ha puesto de manifiesto más arriba, la provincia de Huelva tiene una gran variedad y está llena de contrastes. En la zona de la Sierra, el paisaje forestal lo dominan las especies propias de este área de dehesas: castaños y encinas. A continuación, nos encontramos con el Andévalo, en el que la actividad minera ha monopolizado la actividad económica durante mucho tiempo. También, se dan actividades agrícolas y ganaderas. El paisaje forestal lo han compartido encinares y pinos, produciéndose, en las primeras décadas de la segunda mitad del siglo XX, una extensa repoblación forestal a base de eucaliptos. En el Andévalo se enclavan las dos subcomarcas de las que hemos hablado más arriba, el Andévalo Minero y la Cuenca Minera. La penúltima de las comarcas naturales onubenses, antes de llegar

a las playas del Sur, es la Campiña, donde los paisajes predominantes se los reparten los cereales, los olivos y las viñas, aunque éstas van, cada vez, a menos. Por último, en la zona litoral está la Costa, esta última, donde se encuentra la capital y, cuyo principal recurso es el turismo. Por supuesto, también hay que hacer referencia al gran atractivo turístico de toda la provincia, aparte de las playas del Sur, que es el Parque Nacional de Doñana, en donde se encuentra el límite provincial con Sevilla y Cádiz. En las últimas décadas, se han extendido los cultivos de fresa en muchas zonas de sus campos. Asimismo, la repoblación de eucaliptos se hizo presente en ella, antes de que los arenales fueran conquistados por las nuevas agriculturas.

**TABLA 3.**  
**DISTRIBUCIÓN DE CULTIVOS EN MILES DE HAS.**

C.C.A.A. PROVINCIAS	Cult. herbáceos		Barbechos y no oc.		Cult. leñosos		Total cultivos	
	secano	regad.	secano	regadío	secano	regadío	secano	regadío
Badajoz	365,83	127,33	124,40	8,00	240,30	8,43	730,53	143,76
Cádiz	205,23	55,37	42,90	0,00	25,17	2,70	273,30	58,07
Huelva	115,35	22,12	64,11	2,81	45,15	12,11	224,61	37,04
Sevilla	468,88	221,00	29,47	8,86	153,80	46,20	652,05	276,06
Andalucía	<b>1.370</b>	<b>531</b>	<b>456</b>	<b>38</b>	<b>1.459</b>	<b>256</b>	<b>3.285</b>	<b>825</b>

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

A la vista de la Tabla 3, se puede confirmar la debilidad del sector agrícola en la provincia de Huelva. Tiene una dedicación inferior, en cuanto a extensión superficial en todos los grandes grupos de cultivos, excepto en los leñosos, en los que supera a Cádiz, aunque hay que recordar que el territorio gaditano es más pequeño, en 270.000 hectáreas, al onubense. En lo único que sobresale, es en las tierras en barbecho y otras no ocupadas, donde está a la cabeza, en la comparativa dentro de la Comunidad Autónoma. Esto es una muestra más de la endeble agricultura que se practica en la provincia. La escasa fertilidad de los suelos es lo que obliga a mantener en barbecho grandes superficies de terreno con el fin de que descansen y se acumule materia orgánica que permita una cosecha con unos rendimientos medianamente aceptables. Por este motivo, veremos más adelante cómo algunas de las medidas del programa Agroambiental logran una mayor aceptación entre los labradores onubenses que otras. Es necesario conocer las características agronómicas de los terrenos provinciales para comprender mejor las opciones de los titulares de sus explotaciones.

A efectos del Programa de Medidas Agroambientales, la distribución comarcal se diferencia un poco de la división natural que se ha expuesto en párrafos anterior-

res. Estas diferencias no son extrañas, pues dependiendo de los objetivos que se persigan, la segmentación de las distintas comarcas puede variar un poco aunque no en lo sustancial. Así, por ejemplo, a efectos de la Política Sanitaria, las diversas comarcas, también son algo diferentes.

De esta forma, según criterios agrarios, podemos distinguir la comarca de la Sierra, al Norte, que comprende, como se ha visto, 29 municipios, caracterizada por sus ocupaciones forestales, explotaciones ganaderas y dehesas, además de algunas extracciones mineras. Después de la Sierra encontramos el Andévalo Occidental, que abarca 15 municipios y sus características son similares a la Sierra, como comarca vecina que es, pero sus suelos no tienen las posibilidades de la zona serrana. Compartiendo una superficie continua, es decir, al Sur de la Sierra, se sitúa el Andévalo Oriental, que se identifica, prácticamente, con la Cuenca Minera que mencionamos anteriormente, más los municipios de Valverde del Camino y Calañas. Según la división geográfica de carácter agrícola, la Costa, al Suroeste, comprende siete municipios caracterizados por la dedicación turística y los cultivos freseros y de cítricos. Por último, el Condado se divide en dos comarcas agrícolas, el Condado Campiña, entre el Andévalo Oriental y el Condado Litoral, con 14 municipios, en el que predominan los cereales, la vid y el olivo; y este último, al Sureste, donde se encuentra enclavado el Parque Nacional de Doñana, que comparte las notas definitorias del Condado Campiña y de la Costa, y que tiene cinco términos municipales en sus límites territoriales. Esta última tiene una estrecha banda litoral, de reciente cronología, con una dinámica litoral muy potente, móvil e inestable, que origina un singular paisaje y ecosistemas de gran valor ecológico<sup>297</sup>. También posee una franja de campiña agrícola con pequeñas elevaciones.

Las diferentes comarcas se disponen de forma gradual, en cuanto a altitud e influencia de los vientos, que llegan desde el Océano Atlántico directamente a la Costa y, después, a las comarcas más interiores. Esto condiciona los distintos climas que predominan en cada zona, siendo las precipitaciones más abundantes en la Sierra, y por tanto, las épocas de siembra, y de las distintas faenas agropecuarias, también se ajustan, en función de cada circunstancia climática. Las temperaturas son suaves en toda la provincia, aunque las heladas son escasas, se producen con más frecuencia en el Andévalo y la Sierra. La suficiencia de aguas en la provincia se debe, en parte, al camino que recorre el río Guadiana por sus tierras y, por otra, a los embalses que existen en la Sierra y el Andévalo.

<sup>297</sup> Una descripción detallada de la morfología de la comarca onubense de la Costa, se ofrece en JURADO ALMONTE, J. M.: "La comarca de la Costa Occidental de Huelva: caracterización y posibilidades de desarrollo". En *Huelva en su historia, 4. Territorio, Población, Economía, Sociedad*. Edición al cuidado de MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, Juan A. y PEREZ-EMBED WAMBA, Javier. Arsgraphica, S. L. Huelva. 1992.



Como hemos puesto de manifiesto más arriba, el espacio onubense ha estado ocupado tradicionalmente por explotaciones forestales. La situación de los aprovechamientos de las superficies de la provincia se describe, con clara ventaja del espacio boscoso sobre los cultivos, de la manera siguiente:

“En los aprovechamientos del territorio onubense destaca la enorme significación territorial y socioeconómica de los aprovechamientos forestales en contrapartida de la muy reducida entidad que presentan las tierras de cultivo”<sup>298</sup>.

Según los datos aportados por María BALBÁS RIPOLL y Sabino SENRA GONZÁLEZ, en el trabajo citado anteriormente, elaboramos la Tabla 4, que presenta los distintos tipos de aprovechamientos a los que se dedican las tierras de la provincia de Huelva en el año 1991, es decir, apenas un año antes de la promulgación del Reglamento comunitario que regula el Programa Agroambiental. Se expresa el número de las hectáreas dedicadas a cada clase y el porcentaje que representa con respecto al total de la extensión superficial de la provincia. Como podemos observar, las tierras de cultivo representan una extensión muy pequeña en comparación con la superficie de terreno ocupada por las explotaciones forestales.

Los aprovechamientos forestales son dominados por especies foráneas. Como se ha apuntado, en epígrafes anteriores, dominan las repoblaciones efectuadas con eucaliptos tanto “Globulus” como “Camaldulensis”. Estas especies representaban 37.615 hectáreas en 1952, pasando a superar las 228.400 hectáreas en el año 1991. Por otra parte, se detecta la presencia de pinos (“Pinus Pinea” y “Pinus Pinaster”), debido a las repoblaciones llevadas a cabo por el Instituto para la Conservación de la Naturaleza, en toda la provincia. Son muy representativas las repoblaciones forestales de pino piñonero ejecutadas en la Costa y en el Condado Litoral.

**TABLA 4.**  
**PRINCIPALES APROVECHAMIENTOS EN LA PROVINCIA DE HUELVA.**

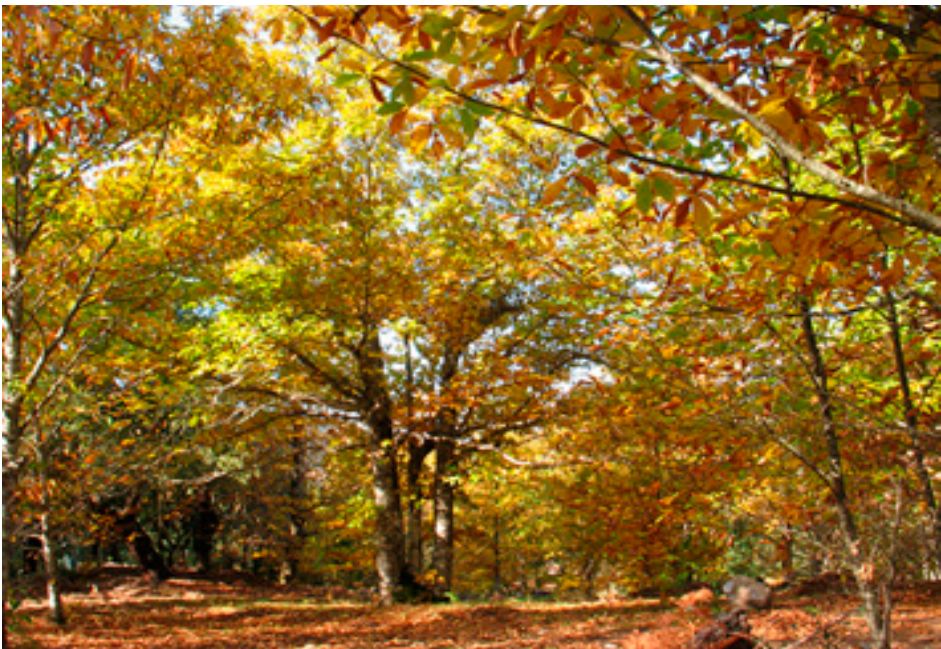
APROVECHAMIENTOS	MILES DE HAS.	PORCENTAJE
Terrenos cultivados	192,10	19,00
Prados y pastizales	30,30	3,00
Explotaciones forestales	611,90	65,69
Otras superficies	124,80	12,31
<b>TOTAL PROVINCIAL</b>	<b>1.008,50</b>	<b>100,00</b>

FUENTE: BALBÁS RIPOLL, María y SENRA GONZÁLEZ, Sabino: “Espacio natural y Medio Ambiente en la provincia de Huelva”. En *Huelva en su historia, 4. Territorio, Población, Economía, Sociedad*. Elaboración propia.

<sup>298</sup> BALBÁS RIPOLL, María y SENRA GONZÁLEZ, Sabino: “Espacio natural y Medio Ambiente en la provincia de Huelva”. En *Huelva en su historia, 4. Territorio, Población, Economía, Sociedad*. Edición al cuidado de MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, Juan A. y PEREZ-EMBED WAMBA, Javier. Arsgraphica, S. L. Huelva. 1992. Pág. 37.



Fotografía 32. Pinar litoral. Punta Umbría.



Fotografía 33. Castañar de la Sierra de Aracena. Colección particular.

Los alcornoques y encinas son las especies que han caracterizado tradicionalmente a la provincia de Huelva y, afortunadamente, se están recuperando gracias al Programa de Forestación de Tierras Agrarias, después de haber pasado una etapa de regresión y su sustitución por eucaliptos. Estas especies dominan el paisaje de los dos Andévalos y de la Sierra, donde comparten más el protagonismo con el castaño.

En cuanto al 19,00% que representan las tierras de cultivo, se basan en los cereales del Condado Campiña junto con el olivo y los viñedos, y los cultivos freseros de la Costa y el Condado Litoral, donde también hay un buen número de explotaciones de cítricos, que van en aumento. El cultivo de la vid en el Condado está documentada desde hace siglos, cuando en los viajes colombinos se constata como un elemento más de la carga que transportaban las carabelas descubridoras. A mediados del siglo XX, con la recuperación de la actividad tras la filoxera y el mildiu de las primeras décadas, que dejó esquilmados los viñedos, se centró la comercialización en la Palma del Condado, aunque prácticamente toda la cosecha se vendía sin valor añadido alguno, para servir a otras comarcas vitivinícolas como la de Jerez, en el aumento de su producción y de sus ventas, mediante las mezclas. Previamente, los mostos se habían envejecido algunos meses en barricas de roble. Con el encarecimiento de los costes de la mano de obra y de la reposición de las cubas, se optó, debido a su menor precio y su mantenimiento más económico, por cambiar las barricas tradicionales por cubas de hormigón, con lo que el proceso de envejecimiento no aportaba la calidad a la que estaban acostumbrados los compradores. Esto produjo una involución de la actividad que terminó con la quiebra de la mayoría de las bodegas y, con el arranque de miles de viñas en la comarca.

Afortunadamente, la situación se revirtió, a finales de los años ochenta, cuando Bollullos Par del Condado, recogió el testigo del municipio vecino; ya que distan apenas sólo 4 kilómetros, y gracias al impulso de las denominaciones de origen; la asociación de varios viticultores; y las ayudas de las Administraciones Públicas; lograron revitalizar la comercialización, y por ende la producción. Además, en esta ocasión, se está añadiendo valor a los caldos en la propia comarca, mediante la promoción de la denominación de origen y la distribución a los consumidores finales.

En el resto de los cultivos, destacan los forzados, que han tenido un crecimiento espectacular, debido al empleo de tecnologías más desarrolladas en los sistemas de riego y de protección de las cosechas, como invernaderos, acolchados, tunelillos, etcétera; además de una mayor selección y diversificación de las orientaciones productivas hacia las hortalizas, los cítricos, las flores, las fresas y fresones. La expansión de las nuevas agriculturas intensivas afecta a diferentes áreas del Condado Litoral, el Condado Campiña y la Costa aunque en algunas de ellas, igual que lo ocurrido con el poniente almeriense, los efectos sobre el paisaje son



Fotografía 34. Viñedos. Rociana del Condado.

de una trascendencia enorme<sup>299</sup>. También, los Andévalos y la Sierra contribuyen a las tierras de cultivo, aunque de forma bastante moderada, sobre todo, teniendo en cuenta su extensión territorial.

El 3,00% de prados y pastizales se distribuye por todas las comarcas, a excepción de la Costa, y su aprovechamiento es, fundamentalmente, de tipo ganadero. Éste es muy frecuente en las dehesas de los dos Andévalos, el Oriental y el Occidental y en la Sierra onubense, siendo principalmente, de engorde de ganado porcino en la zona serrana. No obstante, cada vez existe una mayor diversificación en la cabaña ganadera. Así, en el término municipal de Santa Bárbara de Casa, podemos encontrar una importante explotación ovina de nombre “Dos Hermanas”, que mantiene un rebaño superior a las 2.000 cabezas, produciendo un queso de alta calidad, con las más modernas tecnologías de ordeño y elaboración. Por otro lado, en el ganado vacuno sobresalen las ganaderías de reses de lidia, entre las que destacan algunas como Hermanos Cuadri, cuyos toros pastan en el término municipal de Trigueros, José Ortega, que los reparte entre Trigueros y Santa Olalla de Cala,

---

<sup>299</sup> Para analizar con mayor grado de profundidad los efectos de la agricultura forzada se puede consultar LÓPEZ GÁLVEZ, José; MOLINA MORALES, Agustín; JAÉN GARCÍA, Manuel y SALAZAR MATO, José Francisco: *Análisis Económico y Ambiental en Agronomía*. Analistas Económicos de Andalucía. Málaga. 2000.



Tomás Prieto de la Cal, en Niebla, José Luis Pereda, en el Rosal de la Frontera, Manolo González, en Aracena, o Los Millares en Beas. El ganado equino tiene también mucha tradición, aunque no destaca por su número. El Andévalo Occidental y el Condado Litoral son las dos comarcas, donde hay una mayor afición al caballo, destacando en esta última comarca, la conservación de costumbres de siglos anteriores, como la saca de las yeguas del Coto de Doñana<sup>300</sup>.

En cuanto al resto de superficies de la provincia, se reparten entre playas, que bordean todo el extremo Sur de su territorio, núcleos urbanos y polígonos industriales, destacando, entre éstos, el Polo Químico de Promoción Industrial<sup>301</sup>, ya mencionado, situado entre los términos municipales de la capital y Palos de la Frontera.

#### 4.3. Diagnóstico de la situación ambiental y agrícola.

Como hemos visto en los epígrafes anteriores, la agricultura onubense, tras el abandono masivo del campo<sup>302</sup> entre los años 1950 y 1980, presenta un estado raquítico. Muchos campesinos de ambos Andévalos emprendieron la aventura de intentar mejorar su nivel de vida, buscando trabajo en las grandes ciudades españolas, de las que Barcelona constituyó el principal foco de atracción, gracias, sobre todo, a la industria textil catalana, que no requería alta cualificación; y a otras ramas de actividad como la cementera, o como personal de servicio doméstico de la burguesía catalana, etc. Igualmente la cercana Sevilla fue una salida muy demandada. También fueron muchos los que emigraron al extranjero, siendo Francia y Alemania los destinos más frecuentes, en busca del pan que faltaba en una tierra pobre, y a la que no llegaba ni la sombra del incipiente desarrollo que se empezaba a generar en el resto del país<sup>303</sup>. Como ya hemos visto, a finales de

<sup>300</sup> “Esperamos que esta historia que comenzaba hace veinte siglos continúe y que sigamos viendo –y nuestras futuras generaciones también– las yeguas camperas de Almonte en aquellas marismas donde nacieron, viven y obtuvieron su denominación de origen. Y que cada San Juan ver partir a los yegüerizos para que vuelvan con ellos las yeguas y sus crías por San Pedro”.

MUÑOZ BORT, D.: *La Ganadería Caballar en la Villa de Almonte. Introducción Histórica*. Ilustrísimo Ayuntamiento de Almonte. Huelva. 2004. Pág. 100.

<sup>301</sup> Para indagar en las claves del futuro del Polo de Promoción Industrial, enclavado en Huelva, es conveniente examinar FLORES CABALLERO, M.: “Huelva. La necesidad de vertebrar sus riquezas naturales; a los 25 años de su Polo Industrial”. En *Huelva en su historia, 4. Territorio, Población, Economía, Sociedad*. Edición al cuidado de MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, Juan A. y PEREZ-EMBED WAMBA, Javier. Arsgraphica, S. L. Huelva. 1992.

<sup>302</sup> Sobre la evolución del desarrollo local en la provincia de Huelva, y sus condicionantes, como los flujos migratorios puede verse MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, J. A. (Ed.): *La Apuesta por el Desarrollo Local*. Caja Rural de Huelva y Federación Onubense de Empresarios. Huelva. 1998.

<sup>303</sup> Para profundizar en los factores que impulsaron el desarrollo de las diferentes Comunidades Autónomas, desde su creación, y más tarde, tras la adhesión de España a la Comunidad Económica Europea, ha sido de mucha utilidad, por el análisis y el diagnóstico que se realiza de la situación de partida, el documento del

la década de los ochenta se estabiliza la situación demográfica, y se ralentizan los flujos migratorios. La emigración de los Andévalos también ha estado notablemente influenciada por el declive de la actividad minera<sup>304</sup>, que ha significado el despido de miles de trabajadores, en las décadas de los setenta y ochenta, incluso.

En comarcas, como los Condados o la Costa, donde los terrenos parecen más propicios para el cultivo, hay otros problemas que se presentan. Además de la quiebra de la mayoría de las bodegas del Condado Campiña, a la que ya se ha hecho referencia; en estas áreas, la injusticia en el reparto de la tierra hacía que muchos trabajaran para unos pocos, con el consiguiente desequilibrio de fuerzas que se traducía en unas miserables condiciones de explotación de los jornaleros del campo, que tenían que buscar el sustento de sus familias en faenas complementarias, como la recogida de piñas<sup>305</sup>, el aprovechamiento de las hojas de eucaliptos para su venta a las calderas con la finalidad de fabricar esencias, o las rozas en las tierras del común de los vecinos<sup>306</sup>. Cuando el nivel de vida de los demás empleados

---

Ministerio de Economía y Hacienda "Las acciones estructurales comunitarias en España y sus Comunidades Autónomas".

<sup>304</sup> Como ocurre con muchas actividades extractivas, la explotación minera atraviesa movimientos de expansión y de depresión, de carácter cíclico. Después de la profunda crisis que ha experimentado en los años comentados, tiene un atisbo de recuperación, en la segunda mitad de la década de los noventa, principalmente con la puesta en marcha nuevamente de minas Almagrera, S. L., en el término municipal de Calañas. Incluso la compañía inglesa Riotinto Company Limited, a través de su filial española Riomin Ibérica, con sucursal en Valverde del Camino, realiza unos sondeos prospectivos, en diversas zonas de ambos Andévalos, ayudados por la Administración Pública andaluza, aunque no obtiene resultados positivos. A pesar de que estos intentos no han llegado a buen término, actualmente se abre una nueva puerta a la esperanza ya que la revalorización en los mercados internacionales del cobre, podría hacer rentable la reapertura de los filones, ahora sin explotar, enclavados en la Cuenca Minera del Andévalo Oriental.

Para un estudio en profundidad de la minería en la provincia de Huelva, desde su explotación por la metrópolis romana a la coyuntura actual, se puede consultar FERRERO BLANCO, M. D.: *Un modelo de minería contemporánea. Huelva, del colonialismo a la mundialización*. Universidad de Huelva y Fundación Río Tinto. Huelva. 2000.

<sup>305</sup> El oficio de piñeros ha sido conocido, desde la Edad Media, en los municipios onubenses de Almonte o Hinojos, encuadrados ambos en la comarca agraria del Condado Litoral, cuyos territorios son ocupados, en una gran extensión superficial, por los Parques Natural y Nacional de Doñana.

"Desde tiempos remotos es conocido el oficio de 'piñero' en Doñana y su entorno. Son distintos los documentos que se pueden consultar y en los que se habla de cómo, por febrero o marzo de cada año, los piñeros se marchaban desde el Rocío y Almonte hasta las chozas de la Plancha y allí ordeñaban los pinares de Marismillas para obtener unos excelentes piñones que, junto con la miel de la zona y las lenguas de pan hechas en los tradicionales hornos, eran un alimento codiciado por cuantos habitaban la marisma.

Dada la superficie que ocupaba y ocupa el pino piñonero (*Pinus Pinea*) en el Parque Nacional de Doñana y en el municipio de Almonte (11.000 hectáreas), el aprovechamiento del mismo es el que más entidad tiene dentro de los viejos oficios que se desarrollaban en Doñana, siendo sus aprovechamientos principales la madera y la piña, aunque se daban otros como la corteza de pino y las 'horquillas' de pino para las viñas".

MÁRQUEZ FERNÁNDEZ, D.: "Pervivencia de los viejos oficios de Doñana: los piñeros". En *Huelva en su historia, 4. Territorio, Población, Economía, Sociedad*. Edición al cuidado de MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, Juan A. y PEREZ-EMBED WAMBA, Javier. Arsgraphica, S. L. Huelva. 1992. Pág. 391.

<sup>306</sup> Sobre estas prácticas, se puede consultar una descripción de las rozas en el municipio de Moguer, o en otros limitrofes, pertenecientes a la comarca de la Costa, en MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, J. A.: *La nueva agricultura onubense. Protagonismo agrario del municipio de Moguer*. Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Sevilla. Sevilla. 1996.

subía, aunque lentamente, y el propio era cada vez más ajustado, la emigración aparecía como un símbolo de esperanza en un futuro más desahogado. Sin embargo, en estas comarcas toma fuerza un sector alternativo, a partir de los años setenta, que es el turismo de playa, apoyado, posteriormente, en los valores naturales y culturales del Parque Nacional de Doñana y de los lugares colombinos, lo que significa una facultad de opción para los que abandonan las actividades tradicionales como la labranza y la ganadería.

Dejamos para el final el análisis de la Sierra, pues su situación, con no ser mucho mejor que la de las restantes comarcas onubenses, permitía a sus habitantes un digno sobrevivir. Por supuesto, existían situaciones parecidas a las comentadas en los párrafos precedentes, jornaleros explotados en las dehesas de los señoritos, y campesinos a los que su menguada heredad no les daba lo suficiente para alimentar a sus familiares. Pero por su mayor variedad de aprovechamientos había otros labradores que lograban unos rendimientos suficientes, aunque moderados, de las granjas apícolas; de los cerdos ibéricos<sup>307</sup>, que les proporcionaban alimentos y ganancias, al vender las viandas más nobles: jamones, paletas y lomos; de los castaños; de los quesos artesanales elaborados con leche de cabra; e incluso de la ganadería vacuna; aparte de los ruedos tradicionales agrícolas, en el entorno de los pueblos, que complementaban la dieta alimenticia, con frutas, hortalizas y tubérculos, principalmente. A pesar de lo apuntado, la emigración también hizo mella en esta comarca, y junto a Barcelona y el extranjero, fueron muchos los serranos que pudieron encontrar mejores expectativas en la cercana Sevilla, capital de la Comunidad Autónoma, que despuntaba con fuerza en el conjunto regional y, que continuaría atrayendo población, en los años ochenta, al calor de los trabajos preparatorios para los acontecimientos de 1992<sup>308</sup>. Además, como capital autonómica concentra la demanda de empleo para los servicios administrativos de la Junta de Andalucía, ya que junto a las unidades periféricas, como en el resto de las capitales de provincia, en ella se sitúan los servicios centrales de las consejerías, que configuran un aparato burocrático, enorme consumidor de recursos humanos.

---

<sup>307</sup> “Este territorio serrano presenta escasas aptitudes (morfología agreste, suelos esqueléticos) para el desarrollo de las actividades agrícolas, que sólo se desarrollan marginalmente en conexión con las ganaderas y forestales en grandes explotaciones denominadas dehesas. La ganadería, fundamentalmente la cría del cerdo ibérico, constituye la actividad dominante y característica de este espacio, constituyendo el recurso natural con mayores potencialidades geoeconómicas y uno de los principales motores de los intercambios y relaciones entre los distintos municipios”.

ROMERO VALIENTE, J. M.: “El borde septentrional onubense: un espacio ‘a caballo’ entre Andalucía y Extremadura”. En *Huelva en su historia, 4. Territorio, Población, Economía, Sociedad*. Edición al cuidado de MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, Juan A. y PEREZ-EMBED WAMBA, Javier. Arsgraphica, S. L. Huelva. 1992. Pág. 252.

<sup>308</sup> Para ofrecer esta evolución demográfica de la provincia de Huelva ha sido un gran apoyo los datos contenidos en SENRA GONZÁLEZ, S. y MORA RUIZ, M.: “Población y territorio en la provincia de Huelva”. En *Huelva en su historia, 4. Territorio, Población, Economía, Sociedad*. Edición al cuidado de MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, Juan A. y PEREZ-EMBED WAMBA, Javier. Arsgraphica, S. L. Huelva. 1992.

No obstante, la Sierra ha padecido y todavía hoy sufre una desvertebración territorial y de comunicación con el resto de la provincia y con sus vecinos de frontera. La red viaria ha estado abandonada durante muchos años, y ahora necesita el desdoble de la única vía de acceso, que además es la comunicación natural de Huelva, y de los habitantes serranos, con su vecina Badajoz, ya que no es capaz de absorber la densidad de tráfico existente. Es necesaria la rehabilitación del ferrocarril como alternativa a la carretera, y por su enorme valor de cara a la expansión del turismo rural en la zona, además de constituir un estímulo trascendental para facilitar la salida de mercancías, procedentes de la vecina Extremadura a través del Puerto de Huelva<sup>309</sup>. Por otro lado, el río Guadiana es un freno para el contacto con Portugal, y su orografía montañosa no facilita las soluciones rápidas.

En la Tabla 5, se presentan los datos de la evolución demográfica experimentada por los municipios más representativos de cada comarca, por su proporción de dedicación agrícola, para observar el movimiento de la población en sus ámbitos, en relación a la actividad agraria.

**TABLA 5.**  
**EVOLUCIÓN DEMOGRÁFICA EN PORCENTAJE.**

Municipios	Comarca	Años	1950	1980	Diferencia
Aracena	Sierra	100,00	78,38	-21,62	
Calañas	Andévalo Or.	100,00	54,99	-45,01	
Cartaya	Costa	100,00	85,11	-14,89	
El Cerro de Andévalo	Andévalo Occ.	100,00	68,55	-31,45	
Escacena del Campo	Condado Cam.	100,00	74,32	-25,68	
Hinojos	Condado Lit.	100,00	97,60	-2,40	

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística. Censos de población de Huelva. Elaboración propia.

En la Tabla mencionada, se puede apreciar la enorme decadencia poblacional que, en los 30 años que transcurren entre ambos datos, sufre el Andévalo Oriental, representado por Calañas, muy influido, por el declive de la minería, su principal actividad económica. Como puede verse, le sigue El Cerro de Andévalo, perteneciente al lado Occidental del área, en pérdida de población. Un pueblo cuyas ocupaciones básicas han estado siempre relacionadas con lo agrario, aunque también la mina

<sup>309</sup> “Realmente, en 1886 entre las autoridades onubenses surgió la idea de celebrar una exposición regional que comprendiera las provincias de Cáceres, Badajoz y Huelva, en un momento clave y con objeto de la inauguración del ferrocarril Zafra a Huelva –fundamental para el movimiento de mercancías desde la región extremeña al Puerto onubense y para el avance económico, por consiguiente, de estas provincias–, consistente en mostrar los productos potenciales de comercio de estas zonas en comunicación”.

MOJARRO BAYO, Ana María: *Op. Cit.* Págs. 536 y 537.



dio trabajo a parte de sus efectivos. Escacena del Campo y Aracena tienen pérdidas comprendidas entre un quinto y un cuarto, respectivamente. El primer municipio destaca, en el Condado Campiña, por su dedicación agrícola, con cultivos muy representativos como el garbanzo, entre los herbáceos, o el algodón y el girasol, entre los industriales. El segundo, es el centro de la Sierra, habiendo disputado, en su momento, la capitalidad provincial a Huelva. Núcleo comercial importante, cabeza de partido judicial y sede de varias dependencias administrativas que prestan servicio a la comarca<sup>310</sup>. A continuación, aparece Cartaya, municipio de la Costa, que se ha introducido en los cultivos forzados, lo que ha hecho invertir la tendencia observada, de forma radical, desde la segunda mitad de la década de los noventa. Además, está aprovechando su zona costera para impulsar proyectos turísticos de alto nivel, que pretenden atraer a clientelas con más recursos económicos y, por tanto, con mayor capacidad de gasto. Finalmente, en cuanto a Hinojos, enmarcado en el Condado Litoral, se observa una disminución de habitantes poco apreciable. Evidentemente, su término es más rentable en el aspecto agrario, y su situación, con parte del Parque Nacional de Doñana en sus límites, permite más alternativas de empleo, lo que proporcionó estabilidad a su población en el período reflejado.

Por tanto, del análisis realizado se desprende que el desarrollo de la agricultura en la provincia de Huelva es muy limitado<sup>311</sup> en el comienzo de la década de los años ochenta del siglo pasado. A finales de este decenio, se suman iniciativas, como el Plan de Desarrollo Sostenible de Doñana, financiadas con fondos europeos y que influyen positivamente, en las dinámicas poblacionales y económicas, en los municipios concernidos. En la Tabla número 6, se puede ver la progresión que sigue el número de explotaciones agrarias, censadas desde 1982 a 1989, justo antes del inicio del Programa de Medidas Agroambientales, para contrastar la evolución sufrida por las distintas comarcas onubenses en relación a su potencial agrícola. El número de explotaciones censadas nos aporta información sobre un dato esencial para el futuro desarrollo del Programa Agroambiental, ya que a partir de éste podremos comprobar cuál ha sido la acogida que los agricultores onubenses le han deparado. Ya que, de esta manera, conocemos cuántas explotaciones del total se adhieren a dicha iniciativa. Es decir, sería lo mismo que saber qué cantidad de agricultores par-

---

<sup>310</sup> Sobre la territorialización de los servicios públicos en la provincia de Huelva, puede consultarse NAVARRO LUNA, J.: "La administración autonómica en Huelva. Ámbitos territoriales". En *Huelva en su historia, 4. Territorio, Población, Economía, Sociedad*. Edición al cuidado de MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, Juan A. y PEREZ-EMBED WAMBA, Javier. Arsgraphica, S. L. Huelva. 1992.

<sup>311</sup> "Las tierras de Huelva han sido siempre fronterizas y no han constituido, a diferencia de las campiñas béticas, feraces campos de cultivo que, en épocas de economía fundamentalmente agraria, desarrollaran un centro potente capaz de articular el territorio".

CANO GARCÍA, G.: "La provincia de Huelva. Un proceso de territorialización". En *Huelva en su historia, 4. Territorio, Población, Economía, Sociedad*. Edición al cuidado de MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, Juan A. y PEREZ-EMBED WAMBA, Javier. Arsgraphica, S. L. Huelva. 1992. Pág. 32.

ticipan en las medidas respetuosas con el Medio Ambiente, puesto que lo habitual es que cada agricultor tenga una explotación agrícola, o al menos, de esta forma se refleja en las distintas estadísticas, aunque también puede acontecer que un mismo labrador posea más de una, lo que, en cualquier caso, será una circunstancia excepcional, igual que el caso inverso, a saber, que varios se ocupen en una.

**TABLA 6.**  
**NÚMERO DE EXPLOTACIONES CENSADAS.**

COMARCAS	SUPERFICIE (Has.)	1982	1989	DIFERENCIA
Sierra	298.917	5.138	5.222	+84
Andévalo Occidental	228.493	2.469	2.530	+61
Andévalo Oriental	111.819	2.060	1.976	-84
Condado Campiña	124.115	8.937	8.751	-186
Condado Litoral	150.727	3.766	4.025	+259
Costa	94.402	3.263	3.244	-19
<b>HUELVA</b>	<b>1.008.473</b>	<b>25.633</b>	<b>25.748</b>	<b>+115</b>

FUENTE: Censos Agrarios de 1982 y 1989. Instituto Nacional de Estadística.

Sorprendentemente, la evolución del número de explotaciones agrarias censadas en la provincia de Huelva es favorable, lo que apunta el impulso que las nuevas agriculturas están tomando en varias comarcas, fundamentalmente en el Condado Litoral y en la Costa. El dato de esta última es engañoso, ya que debemos tener en cuenta la gran competencia por el suelo que se produce entre la actividad agraria y las demás. Esencialmente, es la constructiva la que sale ganado, fruto de las segundas residencias en zonas próximas a las playas, pero también en el cinturón de la capital, que está en esta comarca. En segundo lugar, las edificaciones estrictamente turísticas como los hoteles o complejos residenciales, como apartahoteles, se hacen con gran parte del recurso escaso suelo. Pero además, otros grandes consumidores de este medio valioso son los campos de golf, con lo que la dedicación agronómica queda arrinconada.

Los datos de la Sierra y del Andévalo Occidental son más difíciles de explicar, además, al ser las dos comarcas con mayor extensión superficial, su significación es menor. Hay que considerar que, en la misma área geográfica, junto a municipios donde se produce un descenso en las explotaciones, existen otros en los que la tendencia es positiva. Por tanto, variaciones que están en torno al 2% no sirven para obtener conclusiones definitivas. Sin embargo, sí se pueden apuntar motivos que explican en parte el fenómeno. Así, en poblaciones más dinámicas como Aracena o Jabugo, y su zona de influencia, Cortelazor y Los Marines impulsan al alza

el dato en mayor medida que lo arrastran a la baja otras como La Nava o Puerto Moral, cuyas explotaciones tradicionales, de fruta, melocotones, en concreto, en el primer caso o, de ganadería, en el segundo van perdiendo presencia, quedando reducidas a muestras de tipo familiar, básicamente. En cuanto al Andévalo; aparte de la reducción sobre la media del tamaño de las explotaciones onubenses de un 13%<sup>312</sup>, lo que significa mayor número de ellas; con la decadencia de la mina, no queda otro recurso que el agrario. Además, alguno de los municipios andevaleños, como San Bartolomé de la Torre se ha iniciado, con éxito en los cultivos forzados, aprovechando su vecindad con la comarca costera y, otros, como Villanueva de los Castillejos, han sido pioneros en la provincia en la introducción de cultivos, como las plantaciones de almendros o, más recientemente, de cítricos.

Finalmente, en cuanto a los datos del Condado Campiña, la decadencia de la agricultura tradicional se hace manifiesta. La crisis, que a nivel mundial ha afectado al sector vitivinícola se ha dejado notar en esta comarca eminentemente vinatera. “La disminución en la superficie del viñedo habida según estos datos entre los años 1983 y 1987, y que para el conjunto de la zona se sitúa en el 21%, ha sido mucho más drástica en aquellos municipios que carecen de cooperativas (47%) que en aquellos otros que sí la tienen (16,1%)”<sup>313</sup>.

Estos descensos, unidos a los que han sufrido los otros miembros de la trilogía de cultivos mediterráneos, el cereal y, principalmente el olivar, por la reconversión que se llevó a cabo en estos años, explican, de manera evidente, la disminución del dato del número de explotaciones agrarias censadas en la comarca.

#### 4.3.1. Condicionantes ambientales. Los Espacios Naturales Protegidos.

Hemos creído que el análisis de estos espacios en la provincia de Huelva es fundamental para comprender mejor la dinámica que sigue el sector agropecuario, ya que su extensión es significativa en el ámbito territorial y, además, nuestro análisis se centra en los impactos de las actividades agrarias en el medio natural del que estas áreas son altamente representativas.

---

<sup>312</sup> Se contienen datos interesantes a este respecto en el estudio realizado por VARGAS SÁNCHEZ, A.: “Análisis estratégico del subsector olivarero-oleícola de la provincia de Huelva”. En *Huelva en su historia, 5. Historia y Territorio de la provincia en el siglo XX*. Edición al cuidado de MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, Juan A. Imprenta Beltrán. Huelva. 1994.

<sup>313</sup> CARRASCO CARRASCO, M.: “El declive de la viticultura onubense”. En *Huelva en su historia, 5. Historia y Territorio de la provincia en el siglo XX*. Edición al cuidado de MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, Juan A. Imprenta Beltrán. Huelva. 1994. Pág. 92.

Por lo que respecta a la zona del Entorno del Parque Nacional de Doñana, declarado Parque Natural el 18 de julio de 1989<sup>314</sup>, con 54.200 hectáreas, presenta una base socioeconómica en sus municipios con rasgos especialmente dinámicos. La difusión de las nuevas técnicas de agricultura forzada revalorizan las producciones primarias tradicionales, lo que unido al fortalecimiento de la incipiente actividad turística, aunque no por ello menos desequilibradora, sitúa a estos municipios a la cabeza de algunos indicadores socioeconómicos. Así, por ejemplo, en ellos se dan las tasas mayores de crecimiento acumulado en la década de los años ochenta del siglo XX, con un 1,6% anual, unos movimientos migratorios, en el conjunto de municipios, más positivos y un nivel de renta entre los más elevados del medio rural. En este caso, la alternativa que proporciona el turismo, incluido el generado por el propio Parque Nacional, además de una agricultura más rentable, contrapone la situación de esta zona, y de las comarcas del Condado Litoral, en general, y de la Costa, con la de la Sierra y los Andévalos, donde la presencia del Parque Natural de la Sierra de Aracena y Picos de Aroche, creado el 18 de julio de 1989<sup>315</sup>, con 189.000 hectáreas, no supone una mayor afluencia turística, en aquellos momentos.

No obstante, cada vez va teniendo más fuerza la vía del turismo rural como alternativa válida para el ocio y el contacto con la naturaleza y sus valores<sup>316</sup>. En todo caso, los recursos incluidos en este Parque, que ocupa una extensión superior a los dos tercios de la comarca, generan no muy abundantes aprovechamientos de otro tipo, como los forestales, ganaderos y cinegéticos, lo que se traduce en una escasa trascendencia para la interacción de la economía local con las foráneas, pero que supone para sus habitantes un recurso suplementario primordial. En la parte restante de los términos municipales, la actividad económica suele reducirse, casi exclusivamente, a la agraria y, dentro de ella, a la ganadería extensiva, fundamentalmente, del porcino ibérico, que es el que aporta mayores rentabilidades, y algo de ovino y caprino, lo que supone la fuerte ocupación en el sector primario<sup>317</sup>, ya señalada anteriormente.

---

<sup>314</sup> Su declaración se produce por medio de la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el inventario de espacios naturales protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección, que fue publicada en el BOJA núm. 60, de 27 de julio.

<sup>315</sup> Igualmente se lleva a efecto su origen mediante la Ley anteriormente citada.

<sup>316</sup> Sobre este aspecto se puede profundizar en FOURNEAU, F.: *La provincia de Huelva y los problemas del desarrollo regional*. Diputación Provincial de Huelva. 1982.

<sup>317</sup> Abundante información sobre las actividades del sector primario; que acaparan las ocupaciones de los habitantes de la Sierra, constituyendo, en muchas ocasiones, una posibilidad de obtener ingresos complementarios, y en otras, una aplicación de la pluriactividad, pero dentro del mismo sector, aprovechamientos porcinos, apícolas, cinegéticos, vegetales; se ha recopilado en el estudio realizado por el GRUPO DE DESARROLLO RURAL SIERRA DE ARACENA Y PICOS DE AROCHE: "Diagnóstico de la situación para un Programa de Desarrollo Endógeno en la Sierra de Aracena y Picos de Aroche". (Estudio inédito).



Fotografía 35. Rebaño de ovejas merinas. Lepe.

Se deduce de lo anterior que el papel desempeñado por los recursos protegidos, aunque históricamente haya sido similar en cada una de las economías comarcales, va cambiando en función del mayor o menor atractivo que presenten para los posibles visitantes de los mismos. Hace tiempo, por una parte, la ocupación intensiva de los pequeños ruedos cercanos a los núcleos de población cubría las necesidades de autoabastecimiento en productos agrícolas. Por otra parte, los sistemas tradicionales de explotación del monte, bien mediante el adhesionamiento de las tierras y su aprovechamiento extensivo por cabañas ganaderas; por ejemplo son típicas las estampas de los caballos pastando en las marismas de Almonte<sup>318</sup> o los cerdos ibéricos alimentándose de la montanera de las dehesas serranas; o bien a través de la extracción de productos forestales como la madera, el carbón vegetal, el corcho, la piña o las castañas, que constituían la base de las producciones locales<sup>319</sup>. También se deben mencionar, por último, las actividades artesanales y

<sup>318</sup> Precisamente una de estas bonitas estampas se puede contemplar en la obra, que recorre la historia de la ganadería, fundamentalmente caballar, en el entorno del Parque Nacional de Doñana de MUÑOZ BORT, D.: *La Ganadería Caballar en la Villa de Almonte. Introducción Histórica*. Ilustrísimo Ayuntamiento de Almonte. Huelva. 2004.

<sup>319</sup> “El corcho es el producto de la **suberización** del alcornoque, árbol del cual constituye el principal aprovechamiento. El alcornoque se da bien en la Iberia seca. En el conjunto de nuestro territorio ocupa una superficie de unas 380.000 hectáreas. En los últimos años la producción nacional oscila entre 70.000 y 90.000



Fotografía 36. Caballos marismeños. Marismas del Guadalquivir.

de pequeña transformación localizadas en los núcleos de población, que completaban una organización social y económica relativamente cerrada, en cuanto a sus intercambios con el exterior, pero en cambio, bastante equilibrada en cuanto a la explotación de los recursos y a su cohesión social.

Es a partir de las profundas transformaciones sufridas por la sociedad española, en general, durante los años sesenta, cuando entra en crisis todo este sistema rural tradicional. La agricultura desaparece, prácticamente, de muchos de los municipios cercanos a los que hoy constituyen parques naturales, ante la imposibilidad de competir con áreas donde la productividad y la rentabilidad son muy superiores, entre otras cosas por el uso indiscriminado de los recursos naturales. Algo parecido ha ocurrido con los aprovechamientos ganaderos, en permanente crisis por el desarrollo de las nuevas formas de ganadería intensiva y las propias debilidades del sector,

---

Tm. La producción española es la segunda del mundo, y puede variar considerablemente de un año a otro, según la coyuntura del comercio internacional, ya que normalmente la mayor parte de la producción se destina a los mercados exteriores (en los últimos años, un 75 por 100, aproximadamente). La producción está bastante concentrada geográficamente, pues las cinco primeras provincias productoras –Gerona, Badajoz, Cádiz, Cáceres y Huelva– producen más del 70 por 100 del total<sup>9</sup>.

TAMAMES, R. y RUEDA, A.: *Estructura Económica de España*. Banco Urquijo y Alianza Editorial. Madrid. 2000. Págs. 38 y 39.



como las epidemias crónicas, inadecuación de las estructuras empresariales, falta de cumplimiento de las Administraciones Públicas de sus compromisos o incluso de las exigencias previstas en la normativa. Algunos tipos de explotaciones forestales, como las relacionadas con la obtención de carbón vegetal, han desaparecido, desplazadas por la introducción de nuevas fuentes de energía en las labores domésticas; otras, como la extracción de corcho o la explotación piñonera, han atravesado graves crisis sectoriales; y las alternativas concretadas hasta la fecha de finales de los ochenta con especies alóctonas maderables o para la producción de papel, han supuesto unos desequilibrios ecológicos no compensados por una reactivación efectiva, pero en pequeña medida, de las economías locales<sup>320</sup>.

En estas zonas, existen dos ejemplos que pueden ser significativos de las nuevas posibilidades de desarrollo que les ofrece el estar enclavados o cercanos a los parques naturales. Se trata del turismo rural y de la comercialización de productos naturales, con alto valor añadido. El turismo como alternativa, por una parte, a las ya saturadas grandes concentraciones inmobiliarias y turísticas del litoral y, por otra, como agente dinamizador de las comarcas receptoras, lo que puede desembocar en un importante instrumento en las nuevas estrategias de desarrollo<sup>321</sup>. La posibilidad de diseminar tanto las inversiones como la rentabilización de una demanda cada vez mayor de ocio diferente, sitúa a los

<sup>320</sup> PRODUCCIÓN FORESTAL Y CAZA EN ESPAÑA.

Producción			Valor (millones de pesetas)	
Productos	1990	1996	1990	1996
Madera en miles de m <sup>3</sup> (Con cort.)	15.460	14.739	87.154	4.833
Leña (miles estéreos)	3.381	5.044	4.552	8.301
Resina (Tm.)	10.623	3.411	556	254
Corcho (Tm.)	73.802	90.025	7.488	9.297
Ciervos	26.594	57.723	431	940.596
Jabalíes	50.208	75.060	534	1.178.961
Liebres	764.168	995.936	612	1.489.050
Conejos	6.634.986	4.117.191	2.538	3.340.692
Perdices	3.176.869	2.265.557	1.102	2.257.320
<b>Total</b>			104.967	9.229.304

FUENTE: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

<sup>321</sup> “Las estrategias que desde diferentes administraciones se llevan a cabo, o se proyectan en el espacio de la Sierra de Huelva, tienen en la actualidad como punto de partida la declaración de Parque Natural y Parajes Naturales el 70% del territorio comarcal. [...] En primer lugar, el turismo de estancia goza de tradición, desde la época en que la burguesía sevillana se hacía construir sus casas de veraneo en las cercanías de Aracena. Las ofertas utilizadas siguen siendo la segunda residencia y el alquiler. Este último producto conoce en la actualidad una cierta expansión con perspectivas de futuro”.

FERNÁNDEZ TABALES, A.; HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, E; MARCHENA GÓMEZ, M. y VELASCO MARTÍN, A.: “Una aproximación general sobre el papel del turismo en la Sierra de Huelva”. En *Huelva en su historia, 4. Territorio, Población, Economía, Sociedad*. Edición al cuidado de MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, Juan A. y PEREZ-EMBED WAMBA, Javier. Arsgraphica, S. L. Huelva. 1992. Págs. 406, 409 y 410.



programas de fomento de turismo rural como una alternativa de primer orden en la puesta en valor de los recursos tanto del patrimonio arquitectónico y de la artesanía, como del paisajístico y de los productos naturales, todavía infrautilizados y, sobre todo, a la hora de conseguir una mejor redistribución territorial de los valores añadidos que se obtengan.

En esta misma línea, las oportunidades que ofrece un mercado demandante de productos naturales, abren grandes posibilidades a la comercialización de una amplia gama de producciones locales, tradicionales o no, de alta calidad, por más que su relación con la superficie protegida no sea en muchos casos más que simbólica. El desarrollo de la agricultura ecológica, a la que ha colaborado, en gran medida, el Programa de Medidas Agroambientales, cofinanciado por la Unión Europea, puede enlazar con actividades tradicionales, que han pasado por una crisis profunda, tales como la horticultura de montaña, la producción láctea o cárnica, o las explotaciones apícolas, vinculándolas, de forma fundamental, a la obtención de una imagen de calidad, si se realizan los adecuados estudios de producción y comercialización. De hecho, recientemente, la Junta de Andalucía ha promocionado la marca “Parque Natural”<sup>322</sup>, que se asocia a productos de alta calidad, elaborados de manera tradicional, y en sus propios ámbitos territoriales de obtención. Asimismo, funciona el eslogan “Calidad Certificada” para realzar el valor intrínseco de los productos que obtienen esta consideración por parte de la Junta de Andalucía.

No obstante, hay que ser extremadamente escrupuloso con estas actuaciones, puesto que la mezcla de unas certificaciones con otras no conviene a todos. Por ello, el Comité Andaluz de Agricultura Ecológica recomienda que todos los productos que lleven la marca “Parque Natural” sean elaborados con procedimientos homologados por ellos, de manera que se identifiquen dos realidades que deberían ir unidas; por un lado, lo natural por su zona de procedencia; y por otro, lo ecológico, por su método de producción. En definitiva, en estos momentos, y quizás por primera vez en varias décadas, se dan las condiciones para que la planificación medioambiental logre una inflexión en la más que

---

<sup>322</sup> Estos marchamos de calidad van calando paulatinamente en el tejido económico provincial y regional, teniendo mucha aceptación, tanto por los agricultores y ganaderos que se adhieren a su utilización, como entre los consumidores, que los ven como una garantía no sólo del alto valor del propio producto, sino también del respeto a los recursos naturales en su proceso de elaboración. Además, desde las Administraciones Públicas se presta apoyo financiero y técnico a los productores para conseguir la adaptación de sus procesos productivos a los requisitos de la marca. En esta labor son esenciales los ayuntamientos y otras entidades más cercanas a los centros originarios de las mercancías, puesto que entienden mejor las dificultades con las que se encuentran los labradores al abordar estos cambios. La Fundación Doñana 21, en el ámbito del entorno del Parque Nacional de Doñana, está trabajando en varios proyectos para que cada vez haya más empresas que estén en condiciones de optar por estas marcas de calidad, lo que repercute en un mayor valor añadido de la producción, y por consiguiente, en la mejora de los rendimientos de los agricultores y ganaderos que las utilicen.

negativa evolución social y económica de las zonas rurales andaluzas<sup>323</sup>, y en particular, de las que están más próximas a los parques naturales. Los resultados de las políticas de desarrollo que se diseñan en estos momentos pueden no ser espectaculares a corto plazo, pero parecen acercarse a las condiciones necesarias y suficientes para consolidar unos nuevos sistemas comarcales más cohesionados<sup>324</sup>, que comiencen a desempeñar un papel distinto al actual dentro del desarrollo regional de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en general, y de la provincia de Huelva, en particular.

#### 4.3.2. Subsector agrícola.

En nuestra investigación nos ha sido de gran utilidad la información ofrecida por la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, al haber elaborado el Mapa de Cultivos y Aprovechamientos de Andalucía, que se encuadra dentro del Plan de Evaluación de Recursos Agrarios, puesto en marcha por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación en 1974. Del mismo, se desprende que la superficie cultivada suponía en el conjunto regional, un 51,2% de la misma, en el año 1989. La provincia que presenta un menor peso específico es Huelva, con un 26,1% de su geografía cultivada. Ya hemos comentado que son las actividades forestales las que dominan el sector agrario en la provincia onubense. Por el con-

<sup>323</sup> “El medio rural, en la actualidad, se enfrenta a una agricultura cuyo papel en el conjunto de la actividad económica se ha visto considerablemente modificado en los últimos años. El modelo de agricultura, hasta ahora dominante, ha ido perdiendo validez, al tiempo que han surgido nuevas funciones como consecuencia de las demandas que se plantean en las sociedades contemporáneas. La crisis del mundo rural no debe conducir a poner en tela de juicio el papel, todavía relevante, que la agricultura ha de jugar en el futuro. El incremento de la sensibilidad medioambiental aconseja fomentar métodos de producción de bajo impacto, diversificando las funciones de la agricultura hacia actividades forestales, fomentando nuevas producciones agrícolas para usos no alimentarios, usando más racionalmente los medios de producción, disminuyendo el uso de pesticidas. Ante las circunstancias expuestas, se hace necesario el planteamiento de una situación diferente con respecto al medio rural, tanto por parte de los agricultores, como de la propia población rural y de la sociedad en su conjunto. Junto al concepto de lo agrario, considerado como una actividad económica y una forma de vida cada vez menos aceptada, existen interesantes perspectivas a largo plazo para afrontar la crisis del medio rural, en el cual, si bien la agricultura sigue siendo la principal actividad, la creación de empleos no agrarios debe tener un carácter relevante. En Andalucía con un 13,2% de población activa dedicada a la agricultura, esta necesidad de cambio es, si cabe, más apremiante”.

CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Guía de Desarrollo Rural*. Edición coordinada por COBACHO VARGAS, M. A.; GUZMÁN GUERRERO, M. y MARTÍNEZ NAVARRO, E. Empresa Pública para el Desarrollo Agrario y Pesquero de Andalucía, S. A. y Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Córdoba. 2000. Pág. 2 (Aspectos Generales y Metodología para la Planificación del Desarrollo Rural).

<sup>324</sup> “Los procesos de descentralización productiva y formación de redes constituidas por pequeñas empresas especializadas, encuentran su mejor expresión en territorios en los que, a lo largo del tiempo, se ha generado un efecto de condensación capaz de favorecer el surgimiento de iniciativas locales, acompañadas a veces por la llegada de inversiones exógenas, junto con unos crecientes vínculos entre las empresas y de éstas con las instituciones, apoyadas en un contexto social determinado”.

CARAVACA, Inmaculada; GONZÁLEZ, Gema; MÉNDEZ, Ricardo y SILVA, Rocío: *Innovación y territorio. Análisis comparado de sistemas productivos locales en Andalucía*. Servicio de Asesoría Técnica y Publicaciones de la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía. Sevilla. 2002. Pág. 36.



Fotografía 37. Cultivo protegido de fresa. Lepe.

trario, Córdoba y Sevilla, con un 73,6% y un 64,6%, respectivamente, ocupan la cabeza en superficies cultivadas, siendo Sevilla y Granada las que tienen un mayor porcentaje de tierras regadas.

La distribución de los cultivos agrícolas muestra la fuerte preponderancia de dos grandes grupos: el olivar y los cereales para grano, siendo los cultivos industriales los que ocupan el tercer lugar, en cuanto a extensión absoluta. Estos datos son los que confirman el excesivo grado de especialización del campo andaluz, más destacado cuando se contrasta la desequilibrada relación entre los subsectores agrícola y ganadero. En Huelva, se continúa con la misma tónica regional, aunque el tercer lugar no lo ocupan los cultivos industriales sino las frutas y hortalizas, con una particular presencia de las fresas y fresones, y los árboles frutales, sobre todo de los cítricos. No obstante, si en vez de tomar como referencia las superficies cultivadas, tenemos en cuenta el valor de las producciones, las hortalizas ocupan un aventajado primer lugar, seguidas por las frutas, para luego aparecer los productos de la viña y el olivar<sup>325</sup>.

<sup>325</sup> Una serie cronológica completa de los datos de producciones agropecuarias, y de su valoración tanto en moneda corriente como a precios constantes se puede consultar en las memorias de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, editadas anualmente.



Fotografía 38. Cultivo forzado de melón. Condado Litoral.

Dentro del grupo de los cultivos de regadío, destaca la superficie en que se asientan los herbáceos, que a nivel regional llegan a suponer casi dos tercios de todas las zonas regables. En la provincia de Huelva, también es importante la existencia de estos cultivos, con una fuerte presencia del algodón y, en menor medida, de la alfalfa y otras producciones forrajeras para alimentación animal, pero una gran parte de las tierras regadas se dedica a las cosechas que se mencionaban anteriormente en tercer lugar, es decir, las fresas y fresones y los árboles frutales, siendo, entre éstos, el naranjo el que detenta la primera posición.

La proporción de regadío es muy variable de un cultivo a otro. Uno de los que presenta valores destacables es el de las plantas ornamentales y las flores. También destacan los cítricos, en general, aparte de la primera posición ocupada por el naranjo, los tubérculos de consumo humano y las hortalizas, junto con las fresas y fresones. Los valores más bajos corresponden a las leguminosas, olivar y viñedo. Sin embargo, dentro de algunos grupos de cultivos pueden variar las proporciones de unos cultivos a otros. Por ejemplo, en los cereales, se encuentra el arroz, que es exclusivamente de regadío y la avena, cuya explotación en regadío es prácticamente insignificante<sup>326</sup>.

---

<sup>326</sup> Entre los cultivos industriales, la caña de azúcar y el tabaco, que se cultivan en Granada y Córdoba, también son exclusivos de regadío.

Por tanto, los cultivos forzados, en continuo crecimiento en la Comunidad Autónoma de Andalucía, son muy representativos, también, en el regadío de la provincia onubense. Éstos se caracterizan por la necesidad de una especial protección, como invernaderos, acolchados, tunelillos, macrotúneles y otros mecanismos que proporcionen a la cosecha la protección necesaria de las inclemencias meteorológicas. La continua expansión de estos cultivos intensivos, y en particular, de los protegidos, se ha producido, principalmente en áreas de litoral y en zonas cercanas a la costa, constituyendo uno de los fenómenos más llamativos en la evolución de la agricultura en las comarcas de la Costa y del Condado Campiña<sup>327</sup>.

No obstante, es preciso señalar dos iniciativas importantes que se han producido fuera de estas comarcas, como el caso ya mencionado de los cultivos de cítricos en regadío sobre los terrenos abandonados por la explotación minera de Riotinto y, los cultivos de invernadero en Puebla de Guzmán, aunque éstos ya han visto como sus expectativas de desarrollo no se cumplían<sup>328</sup>. En cualquier caso, esta intensificación supone un notable incremento de las incidencias medioambientales propias de la actividad en la provincia, sobre todo en el paisaje, las aguas superficiales y subterráneas y el suelo. Se han detectado, en ciertos casos, impactos o riesgos ambientales desconocidos en el desarrollo de las técnicas agrícolas más tradicionales, y ello, con frecuencia, en áreas de especial sensibilidad ecológica, como puede ser el Entorno del Parque Nacional de Doñana. Como en el resto del país, la historia de la intensificación, en las técnicas de cultivo de la provincia, se había iniciado con la gradual introducción de la tracción mecánica, los abonos inorgánicos y otros productos de origen externo al sector, procesos que se originan de forma tímida a mitad del siglo XX<sup>329</sup>, y que toman auténtica consistencia a partir de la década de los sesenta.

<sup>327</sup> Sobre las nuevas técnicas agrícolas que han permitido el desarrollo de los cultivos extratempranos en los campos de arena onubenses se puede examinar un estudio interesante en MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, Juan A.: "La génesis y expansión de los campos de arena". En *Huelva en su historia, 4. Territorio, Población, Economía, Sociedad*. Edición al cuidado de MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, Juan A. y PÉREZ-EMBED WAMBA, Javier. Arsgraphica, S. L. Huelva. 1992.

<sup>328</sup> En el término municipal de La Puebla de Guzmán, en la comarca del Andévalo Occidental onubense, se constituyó la empresa Rosas de Huelva, S. A., de participación mayoritaria israelí, en su capital, que gracias, en buena parte, a las subvenciones obtenidas de las diferentes Administraciones Públicas tuvo un inicio prometedor para los habitantes de una zona tan deprimida, en cuanto a producción y empleo de mano de obra. Sin embargo, cuando venció el plazo para la justificación de las cantidades invertidas, los principales responsables de la empresa no fueron localizados, ante lo cual, los trabajadores asumieron el control de la misma, con la nueva denominación social de Andévalo Flor, S. L. El cambio de personalidad jurídica permitió que los empleados no tuvieran que responsabilizarse de las deudas contraídas por los anteriores administradores, entre ellas, los reintegros exigidos por las Administraciones Públicas, en virtud de la falta de justificación de las cuantías percibidas por ayudas y subvenciones.

<sup>329</sup> "La Ley de 27 de abril de 1946, de 'colonizaciones de interés local' tuvo un interés indudable, ya que el auxilio que en virtud de ella se prestó a las mejoras agrícolas de tipo medio de los particulares, Ayuntamientos, y Grupos Sindicales de Colonización, en el conjunto nacional tuvo una cierta significación. Las mejoras que con esta Ley se promovían eran la perforación de pozos, la construcción de abrigos para el ganado, la

A los importantes cambios, tanto cualitativos como cuantitativos, experimentados en amplias zonas de cultivos tradicionales, sobre todo en los ruedos agrícolas alrededor de las poblaciones, se unen, más tarde, zonas, anteriormente consideradas marginales, por la acumulación de arenas, que en todo caso se explotaban forestalmente. Estas nuevas conquistas del espacio agrícola se muestran como las de mayor potencial productivo en la provincia. Están los ejemplos de los municipios de Cartaya y Lepe o de Palos de la Frontera y Moguer<sup>330</sup>, que han experimentado unos crecimientos espectaculares, cuando sus terrenos eran contemplados como eriales, por la acumulación de arenas y los excesivos aportes salinos. En estas zonas, tienen una especial importancia los cultivos de fresones, que se producían en cantidades exiguas desde los años cincuenta, puesto que eran productos sin consumo interior y con una dificultad extrema para la exportación. Pero gracias a personas, de las que es ejemplo don Antonio Medina Lama<sup>331</sup>, conocido como el padre de las fresas de Huelva, aunque nacido en Pilas, en la provincia de Sevilla, en 1923, la situación cambió radicalmente.

Tras varios años de ensayos en la finca “Las Madres”, en el término municipal de Palos de la Frontera, consiguió adaptar diversas variedades norteamericanas con buenas cualidades para el transporte y en 1962 inició los primeros cultivos comerciales. Empeñado en transformar una agricultura de subsistencia en una actividad empresarial e innovadora, impulsó en el litoral onubense un modelo cooperativo

---

electrificación, la industrialización de productos agrícolas, etc, y los auxilios que se distribuían eran de tres clases: anticipos reintegrables, subvenciones y ayuda técnica”.

TAMAMES, R. y RUEDA, A.: *Estructura Económica de España*. Banco Urquijo y Alianza Editorial. Madrid. 2000. Pág. 93.

A esto hay que añadir, el inicio, en la década de los sesenta, de un aumento constante en el uso de fertilizantes, no siempre justificado por la escasez de lluvias en la provincia. A pesar de todo, el nivel de utilización de los mismos está todavía lejos de los que se alcanzan en otras zonas de la región o de España, pero la extensión del regadío y la progresiva tecnificación de algunos cultivos está elevando extraordinariamente el consumo de estos productos. También hay que considerar el incremento de la mecanización, que también ha llegado a los campos onubenses, aunque en la zona de la Sierra es más complicada por su orografía. Además, por el régimen de tenencia de los pequeños ruedos agrícolas tradicionales en derredor de las poblaciones, el aprovechamiento de la maquinaria no sería racional, a menos que se siguiese algún método comunal, como sucede con la realización de algunas faenas campesinas.

<sup>330</sup> “La presencia y expansión del cultivo del fresón en el litoral onubense constituye el hecho más relevante acaecido en la economía de la provincia en los últimos años. Los resultados logrados hasta la fecha han provocado un cambio estructural en los municipios protagonistas de esta nueva situación, y han generado una apreciable elevación de los niveles de renta de la zona”.

PRADO VELASCO, M. J.: “El fresón en el entorno de Doñana. Aspectos territoriales y productivos”. En *Huelva en su historia, 5. Historia y Territorio de la provincia en el siglo XX*. Edición al cuidado de MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, Juan A. Imprenta Beltrán. Huelva. 1994. Pág. 111.

<sup>331</sup> Este abogado laboralista, procedente de una familia sin contactos con la agricultura, se aficionó al Derecho Agrario, lo que le condujo al mundo rural, embarcándose en la aventura de mejorar los cultivos onubenses de fresa.



que ha permitido colocar a España como líder exportador mundial de fresa<sup>332</sup>. Posteriormente, al frente del grupo empresarial que lleva su nombre, ha desarrollado una exitosa estrategia de diversificación que abarca numerosas plantaciones e instalaciones industriales en torno a productos como el caqui, los cítricos, los ciruelos y las plantas decorativas. Además, participó como socio fundador en la creación de Freshuelva, asociación que integra a la mayor parte de los freseros onubenses.

“Es preciso reconocer el esfuerzo realizado no sólo por las empresas mayores y más dinámicas, algunas de las cuales han abierto departamentos de marketing en los países importadores, sino también por la asociación Freshuelva, que desde 1992 dispone, con el apoyo financiero de la Caja Rural, de una sucursal en el mercado francés de Perpignan (uno de los principales de Europa), que le permite la observación directa de las partidas de fresa y la detección de la fluctuación de las cotizaciones y las expectativas del mercado”<sup>333</sup>.

<sup>332</sup> Concretamente la Sociedad Cooperativa Andaluza Santa María de La Rábida, con sede en el municipio costero de Palos de la Frontera, es la mayor exportadora mundial de fresones. Con más de 350 socios cooperativistas, que tienen, entre otras, la obligación, establecida en los estatutos de la Cooperativa, de entregar toda su producción a la misma, es, por supuesto, la primera productora de la provincia y del mundo, por delante de Sociedades Cooperativas tan destacadas como la de Nuestra Señora de La Bella de Lepe. Los socios, a cambio, reciben ayuda técnica y financiera de la Cooperativa, que comercializa toda su producción en los mercados internacionales, fundamentalmente. Su Director Financiero, Luis Hernández Bocanegra nos comenta que el hecho de vender, casi toda la fresa, fuera de nuestras fronteras, responde exclusivamente al hecho de su mejor precio, a pesar de los mayores costes de distribución.

<sup>333</sup> CARAVACA, Inmaculada; GONZÁLEZ, Gema; MÉNDEZ, Ricardo y SILVA, Rocío: *Innovación y territorio. Análisis comparado de sistemas productivos locales en Andalucía*. Servicio de Asesoría Técnica y Publicaciones de la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía. Sevilla. 2002. Pág. 255.

#### DATOS DE EXPORTACIÓN FACILITADOS POR FRESHUELVA. CAMPAÑA 1999.

EXPORTACIÓN	MERCADO NACIONAL	INDUSTRIA	TOTAL
161.365.168 Kg	66.445.214 Kg	92.053.392 Kg	319.836.774 Kg

PAÍSES	FRESAS (Kg)	PORCENTAJE
FRANCIA	43.132.072	26,668
BÉLGICA Y LUXEMBURGO	6.630.870	4,109
HOLANDA	8.524.078	5,282
ALEMANIA	71.495.619	44,307
ITALIA	8.823.618	5,468
REINO UNIDO	13.789.135	8,545
IRLANDA	63.678	0,039
DINAMARCA	412.714	0,256
PORTUGAL	1.319.798	2,057
SUIZA	2.678.489	1,660
AUSTRIA	2.324.208	1,440
REPÚBLICA CHECA	103.424	0,064

FUENTE: FRESHUELVA. Elaboración propia.



Un censo específico sobre cultivos extratempranos, realizado a finales de la década de los ochenta, daba como resultado global la existencia en la provincia de Huelva de más de 5.000 hectáreas de tales cultivos protegidos por diversos métodos. De éstas, todavía los invernaderos representaban un porcentaje importante, que ha ido decreciendo con el paso del tiempo a favor de otros sistemas menos complejos como los tunelillos u otro tipo de protecciones bajo plástico o parecidas. Hay que tomar en consideración que según este estudio, este tipo de cultivos experimentaron, en cuanto a superficie se refiere, un incremento anual medio superior al 20% en la segunda mitad de la década de los setenta, descendiendo el ritmo, en términos porcentuales pero no absolutos, en el transcurso de los ochenta, en los que se sitúa alrededor del 11% anual.

Si en 1976 los cultivos protegidos de la provincia de Huelva representaban sólo el 0,7% de los existentes en la región, en 1987 ya se alcanzaba el 13%, mientras que en el caso de Sevilla han pasado, en igual período de tiempo, de un valor nulo a significar el 11,4% del total regional. Se debe considerar que la diferencia del potencial agrícola, entre ambas provincias, es notoria. La evolución de la plantación de fresón en Huelva es, en este sentido, suficientemente significativa, ya que es la principal producción actual de la agricultura forzada de la provincia. La cosecha se ha multiplicado por veinte en los años ochenta, evidenciándose progresivos crecimientos anuales, particularmente en la segunda mitad de este período, en la que se llega a superar las 5.000 hectáreas de cultivo, cuando en 1980 sólo existían 742 has.

En cuanto a los cultivos de secano, más de la mitad corresponden a labor intensiva. Entre los leñosos sobresale el olivar, que representa casi un tercio del secano. El otro grupo de cultivos leñosos de secano está integrado por los frutales, con una especial significación en la provincia de Huelva, singularmente por la presencia de los cítricos, aunque el almendro también ha tenido períodos de cierta importancia<sup>334</sup>. En cuanto al incremento de la plantación de frutales, destacan, especialmente, las nuevas superficies dedicadas a los cítricos; cultivos que en la provincia de Huelva han experimentado un incremento notable, gracias a iniciativas como las de la empresa Nature Pack; aunque en este caso se trata de cítricos en regadío; que, aprovechando la crisis en la comarca del Andévalo minero, se benefició de cuantiosas subvenciones para la promoción de fuentes alternativas de empleo<sup>335</sup>. De todas formas, las plantaciones litorales también han contribuido,

---

<sup>334</sup> Según datos extraídos de la Memoria de 1989 de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía.

<sup>335</sup> A finales de los años ochenta, se crearon varios cientos de puestos de trabajo en la comarca, para la plantación y mantenimiento de los árboles, en una zona, que según los estudios previos, realizados por técnicos de la empresa, resultaba muy propicia por las condiciones climatológicas; aunque la fuerte inclinación de los suelos y la aparente baja calidad de la tierra hacían dudar de su viabilidad. El hecho de no utilizar los terrenos



Fotografía 39. Plantación de naranjos. Hinojos.

en estos años, al aumento de la proporción de los cítricos en el peso relativo de los diferentes cultivos, en la provincia de Huelva, sobre todo, en los municipios de Almonte, Lepe y Cartaya, además de Hinojos y Ayamonte, en menor medida.

Por lo que respecta a la viña, está localizada en un enclave bien definido por una concreta comarca, que es la del Condado Campiña<sup>336</sup>. Los otros enclaves de importancia en la Comunidad Autónoma de Andalucía se ubican en otras tres zonas de denominación de origen, como son la de Jerez-Sanlúcar, en la provincia de Cádiz, la de Montilla-Moriles, en Córdoba y la correspondiente al vino Málaga. En el resto de las provincias, con excepción de Granada, el viñedo tiene escasa representatividad. En la comarca del Condado Campiña de Huelva, el vino ha tenido una presencia tradicional entre las producciones de los agricultores. En tiempos del descubrimiento de América, se detecta la presencia de los caldos de Villalba del Alcor, como una de las provisiones que hicieron la travesía oceánica. Posteriormente, la Palma del Condado se convirtió en la localidad principal de asentamiento de las bodegas vinateras, con una elaboración artesanal de alta calidad.

---

más experimentados en estos cultivos, como los cercanos a la costa, puso en cuarentena la iniciativa; sin embargo, tras el paso de los años, parece haberse consolidado satisfactoriamente.

<sup>336</sup> “El Condado de Niebla, en Huelva, es el segundo gran distrito vitivinícola andaluz, con vinos parecidos a los de Jerez, aunque, desde luego, mucho menos conocidos”.

TAMAMES, R. y RUEDA, A.: *Op. Cit.* Pág. 151.



Fotografía 40. Plantación de naranjos. Lepe.

El declive de la explotación vinícola en la comarca empieza en la primera mitad del siglo XX, a lo que ya se ha hecho referencia más arriba, cuando la zona deja de tener producción propia en el mercado y se convierte en abastecedora de las bodegas de más renombre de la comarca de Jerez y Sanlúcar<sup>337</sup>. Ha sido recientemente, cuando se ha producido un resurgir de los caldos del Condado, pero esta vez el centro de las operaciones se ha situado en una localidad distante en sólo unos cuatro kilómetros de la Palma, hablamos de Bollullos Par del Condado. Se trata de vinos blancos, jóvenes y afrutados, que no requieren tiempo de envejecimiento, y que pasan directamente de las cubas de aluminio a las botellas.

La labor extensiva, tanto arbolada como no arbolada, tiene relativamente poca representación en nuestra región, lo que resulta indicativo de la calidad del sustrato edáfico, con menos de 600.000 hectáreas, que suponen algo menos del 7% de la superficie total regional, y algo más del 13,3% de la superficie labrada. Está repartida en todas las provincias, si bien las de mayor participación son Córdoba con casi dos tercios, y Huelva con casi una cuarta parte del global. En la provincia onubense, al igual que en la cordobesa, estas labores se concentran, prácticamente, en

---

<sup>337</sup> Al quedarse sin canales propios de comercialización, los bodegueros gaditanos tienen que disminuir el nivel de los precios, aconsejando, la sustitución de las tradicionales barricas de madera noble por otras de hormigón, más baratas, pero en las que el proceso de maduración del vino no le confiere la calidad necesaria. De esta forma, al ofrecer vinos de baja calidad, los precios continuaron cayendo, hasta que, finalmente, la mayoría de las bodegas palmerinas tuvo que abandonar la elaboración vinícola.





Fotografía 41. Castaños en la Sierra de Aracena y Picos de Aroche. Colección particular.

su totalidad en las dehesas<sup>338</sup>. Éstas constituyen un ejemplo de la integración del hombre con su entorno, siendo espacios que están poco antropizados, aunque la labor que el ser humano desarrolla en ellas las hace más ricas desde los puntos de vista ecológico y medioambiental. Entre las actividades que se practican en este medio destaca la ganadería extensiva, fundamentalmente con la explotación del cerdo ibérico en la Sierra y los Andévalos onubenses. Por lo que respecta a las especies forestales que pueblan estos campos, es imprescindible reseñar la presencia primordial de la encina y el alcornoque<sup>339</sup>, que proveen del alimento básico, la

<sup>338</sup> “El medio de la dehesa típica española se caracteriza por dos aspectos fundamentales: la mediterraneidad del clima y la pobreza del suelo, que determina la posibilidad de mantener en él un cultivo agrícola sostenido y rentable. Otro factor importante es la topografía, generalmente ondulada. En este difícil medio, se ha llegado a la dehesa como única opción de aprovechamiento racional de la productividad del suelo”.

MONTERO, G.; SAN MIGUEL, A. y CAÑELLAS, I.: “Sistemas de selvicultura mediterránea. La dehesa”. En *Agricultura sostenible*. Edición coordinada por JIMÉNEZ DÍAZ, R. M. y LAMO DE ESPINOSA, J. AGROFUTURO LIFE y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1997. Pág. 528.

<sup>339</sup> “La debilidad de los suelos ha orientado la actividad económica tradicionalmente a la ganadería, lo que ha permitido la presencia de muy importantes masas arbóreas autóctonas. El encinar es el dominante en cuanto a superficie ocupada y ubicuidad. Le sigue en importancia el alcornoque, con formaciones mixtas en muchas ocasiones. Otras quercíneas autóctonas arbóreas presentes son el quejigo y el roble, pero sus necesidades hídricas y la selección del hombre a favor de las anteriores no han permitido sino la presencia de formaciones menores.

Otras arboledas destacables son los pinares de pino marítimo, más abundantes en las zonas central y oriental. Destacan en su zona central los castañares, cultivados en régimen extensivo, que singularizan el paisaje serrano. En algunas zonas periféricas existen también repoblaciones de eucaliptos, fruto de la política forestal de los años sesenta, hoy en gran parte superada. Formaciones de especial interés por sus valores ambientales y paisajísticos

bellota, a la cabaña porcina. También se encuentran en estas zonas los castaños y quejigos y, en menor medida, nogales, acebuches y algarrobos.

#### 4.3.3. Subsector ganadero.

La producción ganadera, en la provincia de Huelva, con respecto a la global del sector agrario en Andalucía, representa un nivel inferior a la media regional, que se sitúa en un 19,4%. De hecho, Huelva, salvo por la cabaña de porcino ibérico no tiene representatividad, a nivel andaluz, en ninguno de los censos ganaderos. No obstante, la producción ha experimentado un leve aumento en los últimos años. En cuanto al período estudiado, en el último año de la década de los ochenta se registra un descenso de la producción final agraria, en comparación con el año anterior, que se refleja, también, en la del subsector ganadero. De todos modos, la evolución a lo largo de la década es positiva<sup>340</sup>.

En términos generales, con respecto al censo de los distintos tipos de ganado, se observa una cierta estabilidad en los valores registrados, manteniéndose, en la década de los ochenta, las proporciones que las diferentes cabañas guardan entre sí. En el caso del ganado porcino, que es el de mayores efectivos en la provincia de Huelva, se advierten notables oscilaciones, debido a la incidencia irregular de la peste porcina, que exige matanzas de gran cantidad de animales en las zonas donde es detectada, aparte de la cuarentena impuesta a las explotaciones que se ven afectadas por esta enfermedad. En cuanto a la cabaña bovina, se experimenta un descenso paulatino en el número de animales, a pesar de la estabilidad registrada en el conjunto de la Comunidad Autónoma de Andalucía. No obstante, al producirse un crecimiento a escala nacional, la región ha perdido peso relativo. Por lo que refiere a las demás, se advierte un alza generalizada, de forma lenta pero constante, lo que hace que se recuperen niveles de veinte años antes en algunas cabañas.

---

son los bosques de ribera: alisedas, fresnedas, saucedas, alamedas, etc., con ciclos vegetativos que contrastan con el resto de la vegetación xerofítica mediterránea”.

GRUPO DE DESARROLLO RURAL SIERRA DE ARACENA Y PICOS DE AROCHE: “Diagnóstico de la situación para un Programa de Desarrollo Endógeno en la Sierra de Aracena y Picos de Aroche”. Págs. 4 y 5. (Estudio inédito).

<sup>340</sup> Según la memoria editada por la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía en el año 1991, donde se recoge la evolución de las producciones ganaderas de años anteriores, uno de los factores determinantes para el aumento o disminución de los rendimientos de las distintas cabañas ganaderas es la climatología, ya que, en el caso de la ganadería extensiva, mayoritaria en la provincia de Huelva, los pastos y frutos arbóreos son sus principales sustentos. Así, en los frecuentes años secos se produce un acusado descenso de la producción final ganadera, que repercute negativamente en el conjunto de la actividad agraria. En la década de los ochenta, se produce una sequía persistente en el inicio de la misma, que une sus desastrosos efectos para el campo, a un largo período anterior de escasez de lluvias. Por tanto, es lógico que hacia el final de la década, con los años más lluviosos, que se produjeron entre 1987 y 1989 se incrementen los rendimientos de este subsector, en el citado trienio. Aumento que prosigue, con algunos altibajos, en la década de los noventa.



Fotografía 42. Porcino ibérico. Sierra de Aracena.

Asimismo, respecto a la producción cárnica, se da un leve ascenso, fundamentado en la carne de ave, porcino y ovino, descendiendo el vacuno y manteniéndose la del ganado equino, caprino y conejos. Por consiguiente, el comportamiento de las distintas cabañas no es homogéneo, destacando sobre las demás, la cota lograda por la carne de ave. En todo caso, se observa claramente, la predominancia del porcino, que acapara más de dos tercios en este apartado. Es de reseñar, que gracias al avance de los últimos años, las aves se acercan mucho a la carne de vacuno, de manera que a nivel regional, se sitúan en segundo lugar, tras el cerdo. En lo que se refiere a la producción láctea, presenta una subida, aunque no muy importante. Las leches de ovino y caprino aumentan su producción, mientras que la de vacuno parece mostrar un estancamiento, e incluso, un descenso, sensible en el último año. No obstante, ésta sigue ocupando la primera posición. En cuanto al bovino de leche hay que destacar que la mayor parte corresponde a la raza Frisona, que aporta un porcentaje del 99%. Siguiendo la tendencia general de crecimiento de las producciones pecuarias, la de huevos no es una excepción, aunque de forma más moderada, tanto, que a nivel regional, no se alcanzan las cifras del comienzo de la década. También crecen las cifras conseguidas por la miel y el estiércol, aunque tras la aplicación del Programa de Medidas Agroambientales se apreciará una subida todavía mayor. En cuanto a otras, casi todas experimentan descensos, unos más acusados como el caso de la lana, y otros más moderados como el de la cera.

En la provincia de Huelva, es necesario hacer una mención especial del censo de ganado porcino, y en concreto, de la raza ibérica, que se extiende por toda la comarca de la Sierra, y por gran parte de los dos Andévalos. Se trata de una explotación de tipo extensivo que se integra perfectamente en el entorno físico, siendo beneficiosa para el Medio Ambiente y sirviendo al desarrollo armónico de un ecosistema de alto valor ecológico, como es la dehesa. La base de su alimentación, en gran parte natural; proveniente del fruto de las quercíneas, fundamentalmente, encinas y alcornoques, junto al régimen de vida, en amplias cercas, con ejercicio diario en busca de los recursos naturales, como alimento y agua; proporciona una calidad excepcional a sus productos. Esta forma de aprovechamiento, no sólo sirve a la producción de alimentos de grandes virtudes organolépticas y nutritivas, sino que también facilita un medio de vida digno a los pobladores del medio rural, en el que normalmente se localizan las dehesas, por el alto valor de los outputs. Tanto el Programa de Medidas Agroambientales como el de Forestación de Tierras Agrarias<sup>341</sup> han posibilitado nuevas oportunidades a los agricultores y ganaderos que ejercen este tipo de actividades, en cuanto han puesto a su disposición una serie de ayudas encaminadas a revalorizar sus producciones y a mejorar sus explotaciones, respectivamente.

#### 4.3.4. Subsector forestal.

Analizando la estructura del espacio forestal, a nivel de Andalucía, destaca la amplitud de las superficies desarboladas, que suponen cerca del 50% y, en Almería, hasta tres cuartas partes. La mayor parte de las áreas arboladas son formaciones del tipo dehesas, mientras que los bosques o, formaciones cerradas de arbolado, representan sólo una cuarta parte de todo el territorio forestal, tratándose predominantemente de masas de origen artificial, es decir, de repoblaciones arbóreas. Esta circunstancia explica el gran peso de las coníferas y los eucaliptos<sup>342</sup>. Más de la mitad de las áreas forestales han sido repobladas con estas especies. Estando la representación de las distintas variedades de “quercus” en la otra mitad. En la provincia de Huelva, la de mayor extensión forestal de toda Andalucía, las superficies desarboladas de los

---

<sup>341</sup> Para consultar un estudio en profundidad sobre la puesta en marcha del Programa de Forestación de Tierras Agrarias, dentro del Marco de Apoyo Comunitario 1994-1999, se puede ver la obra de GÓMEZ-JOVER PARDO, F. y JIMÉNEZ PERIS, F. J.: *Forestación de Tierras Agrícolas*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1997.

<sup>342</sup> “En enero de 1939 quedaba terminado el primer *Plan General de Repoblación Forestal de España*. Este Plan –que sirvió más bien como programa a largo plazo– materializable paulatinamente en la medida en que iban permitiéndolo las circunstancias, planteaba en una de sus secciones la necesidad de repoblar seis millones de hectáreas de superficie rasa en un plazo de cien años, a una cadencia anual de 60.000 ha. La aplicación del Plan se inició en 1940, con una repoblación simbólica de 792 ha”.

TAMAMES, R. y RUEDA, A.: *Estructura Económica de España*. Banco Urquijo y Alianza Editorial. Madrid. 2000. Pág. 42.



montes no alcanzan la cuarta parte. Las repoblaciones efectuadas, en las primeras décadas de la segunda mitad del siglo XX, se basaron principalmente en los eucaliptos y, en menor medida, en las coníferas. La ubicación en su solar de la Empresa Nacional de Celulosas de España<sup>343</sup> fue, sin duda, un acicate para estas plantaciones, tanto de particulares como de montes públicos. No obstante, en los últimos años la tendencia reforestadora se ha decantado hacia las especies más propias del área mediterránea y, mejor adaptada, a las superficies repobladas. Estas especies, además, como se manifestaba más arriba, proporcionan el sustento alimenticio básico a la ganadería porcina. Uno de los principales estímulos para este cambio de tendencia ha sido el Programa de Forestación de Tierras Agrarias<sup>344</sup>, que lo ha fomentado mediante ayudas y subvenciones, otorgando las mayores cuantías a la reforestación con los árboles mejor adaptados para cada zona<sup>345</sup>.

#### 4.3.5. Debilidades medioambientales.

Los problemas que aquejan a las actividades agrarias de la provincia de Huelva, en el aspecto medioambiental, no difieren, demasiado, de los que se han visto al estudiar la situación de la región en su conjunto. Uno de los que más preocupa, por el carácter vital del recurso al que afectan, es el relativo a la contaminación

<sup>343</sup> La instalación de la Empresa Nacional de Celulosas de España, en el término municipal de San Juan del Puerto, colindante con la capital, en los años sesenta del siglo XX, ha tenido una influencia determinante en la configuración de los paisajes onubenses. La existencia de esta planta transformadora de madera en la provincia ha impulsado la plantación de eucaliptos por toda la geografía provincial, destacando los dos Andévalos y los arenales costeros, antes de su aprovechamiento agrícola, con las nuevas tecnologías agronómicas. Esto también ha provocado la disminución radical de los matorrales característicos de estas zonas.

“La incidencia de las **actividades forestales** sobre la vegetación natural se manifiesta de diferentes formas: en primer lugar, los cultivos forestales pueden sustituir la vegetación natural. Es lo que ha ocurrido en una gran parte de la costa onubense. Para ello, es necesario eliminar la vegetación preexistente mediante roturaciones o aclarado del matorral y/o bosque. Una vez implantadas las especies de repoblación (pino, eucalipto), [...] la propia introducción de la especie repoblada y el clareo del matorral son las que mayor incidencia tienen sobre la vegetación natural. La repoblación genera un paisaje vegetal ‘artificial’ o ‘antrópico’”.

BEJARANO PALMA, R.: “Los paisajes vegetales de la costa de Huelva y su significación”. En *Huelva en su historia, 5. Historia y Territorio de la provincia en el siglo XX*. Edición al cuidado de MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, Juan A. Imprenta Beltrán. Huelva. 1994. Pág. 181.

#### <sup>344</sup> SOLICITUDES APROBADAS EN LA PROVINCIA DE HUELVA.

AÑO	1993	1994	1995	1996	TOTALES
HUELVA	96	354	334	403	1.187
ANDALUCÍA	391	1.193	924	1.196	3.704
PORCENTAJE	24,55	29,67	36,15	33,70	32,05

FUENTE: PRIETO RODRÍGUEZ, S.: *El Programa de Forestación de Tierras Agrarias en la provincia de Huelva*.

<sup>345</sup> “En la Forestación de Superficies Agrarias en la provincia de Huelva se han utilizado, con casi total exclusividad, especies frondosas que representan el 99,99% de la repoblación forestal realizada”.

PRIETO RODRÍGUEZ, S.: *El Programa de Forestación de Tierras Agrarias en la provincia de Huelva*. Universidad de Huelva. Huelva. 2001. Pág. 129. (Tesis de licenciatura inédita).

de las aguas. Se difundieron bastante casos como el de Lepe, en la comarca de la Costa onubense, donde la filtración de productos químicos, utilizados en la agricultura, produjo, a finales de los ochenta, una elevada concentración de nitratos en el acuífero del que se abastece la propia población que, actualmente, ya supera los 20.000 habitantes. Este caso no es único a nivel regional<sup>346</sup>.

A finales de los años ochenta del siglo XX, cayeron intensas lluvias que afectaron ampliamente a la provincia de Huelva, lo que causó graves perjuicios en el campo onubense, tras la prolongada sequía de las décadas anteriores. Esto determinó que en los años sucesivos las cosechas tuvieran unos rendimientos inferiores a los esperados. Los períodos de sequía habían obligado a poner en marcha severas restricciones en el consumo de agua, con especial incidencia en las zonas regables, que vieron sus cultivos muy perjudicados. De igual manera, a nivel regional, se vieron muy afectadas las plantaciones arroceras de las marismas del Guadalquivir. Posteriormente, las inundaciones tuvieron efectos devastadores sobre los cultivos de amplias zonas del territorio, aunque se verían todavía más perjudicadas las superficies de la vertiente del litoral mediterráneo, donde los efectos de la erosión se hacen más evidentes, tras las escorrentías que provocan las lluvias. Nuevamente volvió la sequía persistente en los primeros años de la década de los noventa, lo que reprodujo las caídas de los rendimientos y las producciones, aún, a pesar de presentar una tendencia ascendente. Esto demuestra la estrecha relación entre las producciones agrarias y la meteorología, la gran dependencia que las actividades del campo tienen de ella<sup>347</sup>.

Otro de los grandes conflictos ambientales, se relaciona con la aparición de la peste equina, en la década de los ochenta, que se extendió, principalmente, por la provincia de Huelva y las demás occidentales, y que, pese a que fue oficialmente declarada como extinguida en mayo de 1989, volvió a rebrotar, causando nuevas muertes, teniendo que decretar una vez más la inmovilización y vacunación de équidos, con lo que sus consecuencias perduraron hasta bien avanzada la década siguiente. Además de los efectos sobre el censo de ganado caballar, mular y asnal, que se han comentado más arriba y, que, en el caso de las comarcas onubenses, se hace especialmente significativo, por la tradicional afición que existe por estos animales en muchas de ellas.

---

<sup>346</sup> Ejemplos semejantes se pueden citar de los acuíferos de la Vega de Granada, aunque en este caso la contaminación no procedía de las actividades agrícolas, sino de las instalaciones de Campsa de Albolote o, la filtración de combustible de Pegalájar en Jaén, que afectó al agua de consumo humano. En otras provincias, como la de Córdoba, además de las citadas, ha sido muy común que se produjeran situaciones conflictivas derivadas de la contaminación de las aguas por vertidos de alpechines.

<sup>347</sup> Especialmente preocupante se presenta la situación de los recursos hídricos en zonas de clara sensibilidad ambiental como las inmediaciones del Parque Nacional de Doñana, donde los cultivos intensivos, en su mayoría de fresones, han experimentado una extensión progresiva, desde la década de los setenta, con la puesta en marcha de nuevas posibilidades de riego en la zona regable de Almonte-Marismas. Precisamente, este Plan de regadío no pudo culminarse al saltar las alarmas por la desecación de zonas húmedas en el mismo Parque Nacional.

De la misma manera, en el caso de la peste porcina, gran parte de Andalucía, incluida la provincia de Huelva de forma total, se mantuvo como zona en que todavía no se había extinguido la epidemia, hasta avanzada la década de los noventa, pese a que en la mayoría de las regiones españolas se había levantado la prohibición de las exportaciones a terceros países. La peste porcina rebrota periódicamente, afectando a la importante cabaña de cerdos ibéricos de la Sierra y los Andévalos onubenses, así como a la de los guarros blancos estabulados en granjas; lo que debe tender a desaparecer, puesto que estos episodios conducen a la esquilma de las producciones, ante el temor de su extensión a otras zonas geográficas. Es especialmente importante preservar de estas epidemias, tanto en la variedad clásica como en la africana, a los animales que se alimentan naturalmente en las dehesas onubenses<sup>348</sup>.

Otro de los problemas más característicos del campo andaluz, en cuanto a su incidencia ambiental, aunque en menor medida, también afecta a la provincia de Huelva. Se trata de los vertidos de alpechines. Este problema, al que está siendo difícil encontrar una solución definitiva, a pesar de que iniciativas como las balsas de decantación o su reutilización como abono natural para los olivos tuvieron unos comienzos muy prometedores, se ha extendido por diversas zonas de la geografía provincial donde la producción aceitera genera, anualmente, unas cantidades superiores a la capacidad de depuración<sup>349</sup>. Los alpechines son conflictivos por la potencial contaminación que representan para las aguas superficiales y subterráneas, lo que puede suponer un riesgo de toxicidad para los animales y las personas.

La erosión constituye un fenómeno natural integrado en el proceso cíclico de movimiento de los materiales más superficiales del suelo. Generalmente, la pérdida de suelo por erosión se compensa con la generación natural de nuevas capas de suelo a partir del sustrato litológico. Sin embargo, no siempre la capacidad de regeneración del suelo es suficiente para contrarrestar las pérdidas. Esta situación da lugar a un proceso degenerativo en el que el suelo se va empobreciendo, paulatinamente, disminuyendo su potencial biológico y productivo. En la inmensa mayoría de los casos, la degradación de los suelos obedece a una aceleración de los procesos erosivos debida a la intervención humana<sup>350</sup>. En la actualidad, el em-

<sup>348</sup> Se debe recordar alguno de los importantes reconocimientos internacionales, con que han sido galardonados los artículos obtenidos de los cerdos criados en la Sierra de Huelva. Por ejemplo, mediante la concesión del primer premio al jamón ibérico de bellota ecológico, cosechado por la explotación onubense (concretamente situada en el término de Villanueva de los Castillejos), representada por don Manuel Ponce Limón, en la feria internacional especializada de Nuremberg, en el año 2002.

<sup>349</sup> Uno de los casos más destacados a nivel local, de esos años, fueron los producidos en San Bartolomé de la Torre, localidad del Andévalo Occidental, donde existe una almazara, que recientemente ha sido modernizada.

<sup>350</sup> "El despegue demográfico que se inicia a fines del siglo XVII en la península ibérica y que tiene su máximo a principios del presente siglo, determinó la puesta en cultivo de muchas zonas marginales poco productivas y con riesgo de erosión elevado. El resultado fue la progresiva degradación de los suelos afectados,

pobrecimiento de las superficies por la erosión constituye uno de los problemas más graves de deterioro del Medio Ambiente. Las consecuencias son ampliamente conocidas y temidas, ya que a largo plazo se desemboca irremediabilmente en la desertificación. El manejo actual, en los distintos tipos de cultivos, y los elevados niveles de explotación a que se someten los suelos, son los principales causantes de este problema en no pocas zonas de la Tierra. En la provincia de Huelva, estas circunstancias se ven agravadas por las cíclicas alternancias entre períodos de sequía y de lluvias, que además, en muchas ocasiones, son de carácter torrencial<sup>351</sup>. En estas condiciones, la erosión se ve multiplicada, aunque gracias al eminente dominio del subsector forestal, en un nivel más reducido que en otras zonas.

El conocimiento del alcance actual de la erosión, y las posibilidades técnicas de la lucha contra la misma, es, sin embargo, aún limitado. Andalucía no está exenta de este problema, de hecho el 61,1% de la región está sometida a riesgos elevados. Ciertas prácticas agrícolas, incluso más que las forestales, son responsables de las mayores pérdidas absolutas, físicas y económicas, de los suelos andaluces. La provincia de Huelva no es una excepción en este panorama, pero el hecho de que sea la provincia con mayor extensión forestal de toda la región hace que le afecte en menor medida este riesgo. La principal razón de los desmesurados arrastres en las zonas cultivadas tiene como principal causa la no idoneidad de las actividades agrícolas practicadas. Baste recordar la declaración del Plan Forestal Andaluz<sup>352</sup>, al afirmar que más de 600.000 hectáreas son terrenos agrícolas marginales, es decir, que no son aptos para esta clase de explotación. En concreto, Huelva acoge el 17,9% de estos terrenos, respecto al total regional, lo que supone más de 100.000 hectáreas. De hecho, según las estadísticas oficiales de la Consejería de Medio Ambiente, en la provincia onubense, más del 60% de las tierras agrícolas totales son consideradas marginales, lo que, desde luego, deja muy poca opción a la práctica agrícola en las comarcas huelveñas. No obstante, hay comarcas como la del Condado Campiña donde la presencia de grandes superficies de cultivos herbá-

---

la insostenibilidad de esos usos ante las condiciones climáticas existentes y la final desaparición de los sistemas agrarios basados en tales prácticas”.

PUIGDEFÁBREGAS, J.: “Variabilidad climática y sus consecuencias sobre la sostenibilidad de los sistemas agrarios”. En *Agricultura sostenible*. Edición coordinada por JIMÉNEZ DÍAZ, R. M. y LAMO DE ESPINOSA, J. AGROFUTURO LIFE y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1997. Pág. 54.

<sup>351</sup> “Los climas semiáridos se caracterizan por una gran variabilidad de las precipitaciones, de manera que largos intervalos de sequía alternan con grupos de años lluviosos que ocurren de forma bastante impredecible. En tales condiciones, el funcionamiento de los sistemas agrarios y también de los ecosistemas, está más determinado por la frecuencia e intensidad de los períodos de lluvia o sequía que por los valores medios. En esos ambientes, los conceptos de productividad media o ‘capacidad de agua’ tienen poco sentido”.

*Ibidem*. Pág. 51.

<sup>352</sup> El Pleno del Parlamento de Andalucía, en la sesión celebrada durante los días 14 y 15 de noviembre de 1989, aprobó el Plan Forestal Andaluz, que se erige como una herramienta esencial para la recuperación de las zonas de arbolado de la Comunidad Autónoma a largo plazo.

ceos de secano, con práctica ausencia de árboles favorece el proceso erosivo. Pero la erosión se desarrolla con más intensidad en los dos Andévalos, donde la escasa calidad del substrato edáfico, junto a superficies con poca presencia de arbolado, son factores que se conjugan, para hacer estos suelos más proclives a este deterioro medioambiental, lo que se ve reforzado por la presencia en estos territorios de los mayores focos de agricultura marginal de la provincia.

Otro peligro que se encuentra con frecuencia en los campos andaluces, y que aqueja, igualmente, a los onubenses es el consumo abusivo de fertilizantes, productos fitosanitarios y otras sustancias químicas. Desde hace unos años, el consumo de fertilizantes se ha considerado como un parámetro indicador del grado de tecnificación de la actividad agraria. Aunque la introducción de productos químicos, paralela a la mecanización, fuera iniciada en la agricultura andaluza unas décadas antes, en la de los ochenta se registraron incrementos importantes en los ratios de su utilización<sup>353</sup>, así como en la realización de las labores con maquinaria. En definitiva, esto supuso una creciente incorporación a la agricultura de elementos externos, con el objeto de lograr mayores producciones, mediante la optimización de los rendimientos<sup>354</sup>. En relación al consumo registrado de estos insumos ajenos al sector, se pueden realizar las siguientes observaciones:

- El consumo de fertilizantes fosfatados y potásicos muestra un crecimiento continuado en la provincia de Huelva, al igual que ocurre a nivel andaluz y en el conjunto del país.
- La utilización de nitrogenados que durante algunos años intermedios, entre 1985 y 1987, parece mostrar una estabilización, e incluso un ligero descenso, experimenta una fuerte subida al final de la década.
- Se produce un aumento sensible del gasto total de fertilizantes en la región, en proporción al nacional, manteniéndose por encima del 20%, lo que también se refleja en la provincia onubense.
- En el conjunto de la región andaluza, Huelva no sobresale por el consumo de fertilizantes, donde Sevilla ocupa la primera posición con el 47% del total, se-

<sup>353</sup> Las memorias de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía aportan interesantes datos sobre los costes de los principales medios productivos necesarios y utilizados en la práctica de las actividades agropecuarias, donde se refleja la creciente participación en los gastos de las explotaciones de este tipo de inputs, que, en muchos casos, no se aprovechan racionalmente.

<sup>354</sup> Si atendemos a los indicadores de consumo per cápita, Andalucía presenta un gasto de 55 kilogramos de fertilizantes por habitante, superior al registro nacional que se queda en los 45,8. Además, la Comunidad Autónoma andaluza se sitúa por delante de países como Alemania, con 51,3 Kg/Hab. o los Países Bajos con 46,7, pero por debajo de las cifras que se dan en Irlanda: 191,7; Hungría: 148,7; Francia: 106,2, Estados Unidos: 83,9; o la antigua Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas: 83,4 Kg/Hab.

guida de Córdoba y Granada, quedando, solamente, por detrás de la provincia analizada, la de Jaén.

- No obstante, Huelva también se ve afectada por el aumento del consumo registrado durante toda la década y, especialmente, en el final de la misma, en la que sólo la provincia de Jaén no observa esta aceleración de los últimos años.

En la misma línea de análisis, en cuanto a indicadores de actividad y tecnificación de la agricultura, se considera el consumo de productos fitosanitarios y plaguicidas, que parece mantenerse en la mayor parte de los grupos, mientras que en ciertos tipos se experimentan algunos incrementos. No obstante, los registros de consumo, a escala regional, se sitúan en lugar avanzado en el baremo nacional, pero la provincia onubense ocupa, dentro de Andalucía, el penúltimo puesto<sup>355</sup>. Dentro de los grupos de mayor crecimiento hay que destacar el registrado por los herbicidas industriales, disminuyendo ligeramente los insecticidas. En la comparación de los niveles nacional y regional destaca el grupo de los hematocidas, en que el gasto andaluz representa el 42% del total para el Estado español. También son muy utilizados los fitorreguladores, en estos años, ya que sumando el consumo de la Comunidad de Valencia se alcanzan casi los dos tercios del global nacional.

Los niveles, relativamente bajos, de consumo de productos químicos en la agricultura huelveña hay que ponerlos en relación con su potencial agrario, donde destaca el subsector forestal. Por consiguiente, una vocación agrícola inferior es lógico que se refleje en los datos de gastos en fertilizantes y fitosanitarios.

Como hemos expuesto más arriba, en los últimos años, se está extendiendo con gran fuerza por toda la región la práctica de los cultivos forzados, o las también llamadas nuevas agriculturas. Así, el Anuario de Estadística Agraria del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación señala, en los años ochenta, un incremento hasta de cuatro veces para la superficie cultivada con el sistema de acolchados y de 1,74 para las instalaciones fijas de invernadero. Por zonas geográficas, el cultivo de invernadero se agrupa en el litoral, debido a sus ventajas de menor oscilación térmica, mayor insolación anual y menor riesgo de heladas, localizándose las mayores superficies dedicadas a estos cultivos en el Campo de Dalías, cerca del 90%<sup>356</sup>. Sin embargo, las plantaciones en la modalidad de túneles se concentran

---

<sup>355</sup> Según datos de la memoria de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, correspondiente al año 1992.

<sup>356</sup> “La situación es especialmente grave en el Levante y Sur de la península Ibérica. El Campo de Dalías, en la provincia de Almería, es uno de los ejemplos dramáticos. Se trata de un área de 330 Km<sup>2</sup> que en 1960 era un erial y que en 1989 dispone de 150 Km<sup>2</sup> con invernaderos”.

PUIGDEFÁBREGAS, J.: *Op. Cit.* Pág. 55.





Fotografía 43. Fresa en macrotúneles. Las Madres. Palos de la Frontera.

en la costa onubense, especialmente en las áreas en las que se ha desarrollado el cultivo del fresón, sobre todo en los municipios de Palos de la Frontera, Moguer, Lepe y Cartaya<sup>357</sup>. En cuanto a los acolchados, se están extendiendo por toda la región con enorme intensidad, destacando la Vega del Bajo Guadalquivir en la provincia de Sevilla, donde se condensa el 58% del total.

En consonancia con estas pautas de distribución, también, se encuentra el problema de los residuos plásticos generados por las nuevas agriculturas. El plástico de uso agrícola está compuesto de polietileno, y es un subproducto del refinado de petróleo, difícilmente degradable, a no ser por combustión. En este caso, su quema incontrolada origina la emisión a la atmósfera de productos tóxicos y contaminantes. Por su parte, los lixiviados del plástico abandonado, a su vez, pueden contaminar los suelos y las aguas. Asimismo, el vertido incontrolado o abandono de los plásticos supone un fuerte impacto paisajístico, llegando a ocasionar problemas de tráfico cuando se acumulan en las proximidades de las carreteras y, el viento los impulsa hacia las mismas<sup>358</sup>. Su durabilidad de uso es relativamente

<sup>357</sup> A estos municipios, ya con cierta tradición fresera, se van sumando otros como Almonte, Hinojos, Isla Cristina, Aljaraque, Lucena del Puerto, Bonares, Gibraleón, Trigueros, en todo caso, en las comarcas de la Costa o Condado Litoral, aunque como toda regla encontramos en este caso alguna excepción. Se trata de San Bartolomé de la Torre, Ayamonte, y Villablanca, en el límite del Andévalo Occidental.

<sup>358</sup> Estos problemas se han hecho especialmente evidentes en las carreteras de los municipios onubenses de Cartaya, Lepe, Palos de la Frontera, Moguer y Almonte. En el caso de estos tres últimos hay que tener en cuenta



corta, lo que lo convierte en un residuo con un choque ambiental cada vez mayor, en las zonas agrícolas donde se están generalizando los cultivos extratempranos, como en las del litoral onubense. En el caso de los acolchados, cada año se renuevan miles de tiras de plástico. Por otro lado, las instalaciones fijas, emplean proporcionalmente más insumos de esta clase, aunque en el final de la década de los años ochenta, se consiguieron adaptar unos tipos más resistentes para aguantar dos campañas, sustituyéndose cada temporada la mitad de los mismos.

El volumen de residuos generados varía por áreas geográficas, según la extensión superficial de los cultivos forzados y la tipología de éstos. Según algunas estimaciones realizadas, la producción rondaría las 15.000 toneladas por año, lo que equivaldría a una tonelada anual por hectárea. La mayor parte del plástico se arroja a vertederos incontrolados o se quema en el campo, sin tratamiento alguno. En ello han influido varios factores, sobre todo, el bajo precio del plástico en diferentes períodos, debido a la caída de los precios del petróleo, por ejemplo, en la segunda mitad de la década de los ochenta; por otro lado, el valor de los residuos es muy reducido, y faltan empresas especializadas en las tareas de recogida, y sobre todo, de reciclaje. Existen algunas compañías ubicadas en Cataluña y Valencia. No obstante, en los comienzos de la década de los noventa, empiezan a surgir algunas iniciativas para efectuar la recogida organizada de estos residuos en las áreas productoras. De ellas, las hay a nivel familiar, mediante chatarreros que las venden a empresas comercializadoras de otras zonas de España; en otras, se observa la intervención de mancomunidades de regantes o cooperativas agrícolas, para la recogida e instalación de procesos industriales, que elaboren productos de segunda calidad, como bolsas y tuberías, que podrían contribuir a reducir notablemente el consumo y vertido de plásticos agrícolas.

Las principales áreas geográficas, donde se concentra la generación de residuos plásticos, aparte de las plantaciones de fresones y frutales de Palos de la Frontera, Moguer, Lepe y Cartaya, son los términos municipales de Isla Cristina y Ayamonte, y la zona del Entorno de Doñana, especialmente sensible por la presencia del Parque Nacional, así como el espacio ocupado por los regadíos del Plan Almonte-Marismas; por tanto, la mayor incidencia de este problema ambiental se da en las comarcas de la Costa y el Condado Campiña, aunque se detectan plantaciones de cultivos ornamentales en el Andévalo Occidental, que ocasionan puntualmente este impacto visual<sup>359</sup>.

---

que son terrenos muy cercanos al Parque Nacional de Doñana.

<sup>359</sup> En cuanto al resto de la región andaluza destacan la Vega del Guadalquivir en Jaén, Córdoba y Sevilla, el sector del Bajo Guadalquivir en Sevilla y Cádiz, las plantaciones de flor cortada entre Rota y Sanlúcar de Barrameda, también en Cádiz, los cultivos bajo plástico de las costas malagueña y granadina, la Vega de Adra, el Campo de Níjar, el Bajo Andarax, el Bajo Almanzora y como caso paradigmático en Andalucía, el Campo de Dalías, todos ellos en la provincia de Almería.

Otra de las amenazas ambientales que se producen por las actividades agrarias es la que causa una contaminación difusa, con una mayor o menor intensidad. Esta forma de degradación de los recursos naturales afecta, sobre todo, al suelo y al agua originando problemas que se pueden apreciar desde la perspectiva del corto plazo. Por ejemplo, un alcance en las conducciones de abastecimiento arriesgaría la salud de miles de personas. Otros casos son la destrucción de la costa por nuevas infraestructuras o la extracción de áridos, que tanto impacto tienen en la provincia de Huelva. Problemas de este tipo, relacionados con el abastecimiento, padecieron, en los primeros meses del año de 1990, algunas comarcas de Huelva, en concreto el Condado Campiña y la Costa, en el municipio de Lepe. Fueron originados por la contaminación de los acuíferos de los que se abastecen, ya que la presencia de nitratos, procedentes de explotaciones agrarias, imposibilitó el consumo humano, afectando a miles de habitantes. También las aguas superficiales son objeto de esta clase de deterioro, reproduciéndose la cíclica contaminación difusa de la industria agroalimentaria de campaña y el estado crítico más o menos permanente de cauces como el Tinto o el Odiel, aunque en estos casos, parte de responsabilidad corresponde al sector industrial.

#### 4.4. Especial referencia a la zona de Doñana y su Entorno.

El alto valor ecológico del Parque Nacional de Doñana y su Entorno y el recurso tradicional de sus habitantes a las actividades agrarias como medio de subsistencia justifica el hecho de realizar una mención especial, dentro de la provincia de Huelva, a esta zona. En ella se ha planteado, de manera paradigmática, al menos en el territorio onubense, la contradicción entre lo que la población espera de su medio físico, en cuanto base para un despegue socioeconómico, y la conservación de un espacio natural, que conforma uno de los humedales mejor conservados de Europa, con una función estratégica para las migraciones estacionales de cientos de miles de aves, cada año. En ese dilema aparece el concepto de desarrollo sostenible, que viene a constituirse, como en otros muchos casos, en la cuestión central de los debates, que tratan de buscar una alternativa viable para el cumplimiento de ambas funciones, en esta comarca de la provincia.

En este sentido, en 1992 se hace público el dictamen de la Comisión Internacional de Expertos, nombrada por el Presidente de la Junta de Andalucía, donde se propone una estrategia de desarrollo económico para las poblaciones del Entorno de Doñana, cimentada, fundamentalmente, en el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales de la zona, como vía para superar los problemas de

un modelo económico no sostenible<sup>360</sup>. Se había llegado a esta situación por la intensificación de las presiones que las actividades económicas ejercían sobre el suelo y el agua, sobre todo. Esta realidad, en gran medida alcanzada en los años previos al nombramiento de la Comisión, se explica por la diferente consideración que la sociedad ha tenido sobre el paraje históricamente. Así, un espacio tradicionalmente poco humanizado, por ser, durante mucho tiempo, visto como insalubre y con escaso atractivo para el asentamiento humano, se convierte en deseado por la apreciación económica de sus recursos, tales como el agua, el litoral y la calidad ambiental de sus ecosistemas. En este cambio, desempeña un papel decisivo su localización costera entre los espacios más dinámicos, desde el punto de vista económico, de la provincia y de la región, caracterizados por el desarrollo de agriculturas intensivas<sup>361</sup> de exportación y de un sector turístico que disfruta un medio físico-natural de gran valor, pero a la vez, de una gran fragilidad.

Por lo tanto, al comienzo de la década de los noventa, el territorio de Doñana soporta fuertes presiones, concurriendo en su espacio un gran número de instrumentos y figuras legales de planificación e intervención, carentes de coordinación y, por lo mismo, con escasa operatividad práctica<sup>362</sup>. Las tensiones económicas tienen su correlato en las sociales; por un lado, parecen haberse agudizado las

<sup>360</sup> “El Presidente de la Junta de Andalucía, consciente de la problemática ambiental de la zona, encarga en 1991, a un equipo de profesionales, el estudio sobre la comarca de Doñana, con objeto de armonizar los planteamientos de desarrollo económico y protección ecológica, mediante un pacto o acuerdo social, que haga converger las tesis desarrollistas de la comarca, rodeada de más de dos millones de habitantes y caracterizada por una situación socioeconómica determinada por: presión sobre los recursos hídricos, agricultura intensiva, actividad industrial débil, turismo convencional e insuficiente infraestructura general y de servicios”.

“Informe del Comité de Expertos sobre el Desarrollo Sostenible en Doñana”. Almonte. 1993. Papeles de Trabajo. Pág. 5.

<sup>361</sup> “La intensificación de la agricultura en los últimos 50 años ha dado lugar a una mayor especialización de ésta y a su distanciamiento de los procesos ecológicos naturales. Ha sido posible gracias a la utilización de fertilizantes minerales, plaguicidas y equipos mecánicos. Como consecuencia se ha mejorado la productividad y la producción total, compensándose la pérdida de tierras de cultivo. Esta forma de producción ha satisfecho la creciente demanda de productos agrarios, derivada del crecimiento de la población y de la mejora del nivel de vida. Tal intensificación ha tenido efectos negativos sobre el Medio Ambiente debido a:

- Empleo excesivo de fertilizantes, especialmente de los derivados nitrogenados.
- Utilización abusiva de plaguicidas, que ha producido: incremento de la resistencia de las plagas y enfermedades, aparición de nuevas plagas, eliminación de predadores y enemigos naturales de las plagas.
- Disociación de la producción agrícola y animal derivada de la especialización, con un doble efecto: por un lado la escasez de estiércol ha obligado a la dependencia de los fertilizantes y por otro su exceso, en la cría intensiva del ganado, ha originado problemas de contaminación.
- Incidencia sobre el desarrollo rural, por la mecanización, que ha motivado la reducción de la mano de obra en la agricultura provocando el desempleo y la despoblación de las zonas rurales”.

LÓPEZ BELLIDO, L.: “Agricultura y Medio Ambiente”. En *Agricultura sostenible*. Edición coordinada por JIMÉNEZ DÍAZ, R. M. y LAMO DE ESPINOSA, J. AGROFUTURO LIFE y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1997. Pág. 20.

<sup>362</sup> “Los primeros gobiernos de la democracia, a lo largo de 1977-1981, tomando como base la Ley de 1974 de espacios naturales, reclasificaron y ampliaron los nueve parques nacionales. Lo cual no significa que con ello, y con toda una serie de medidas ulteriores, quedaran a resguardo de numerosas y graves agresiones; especialmente en los casos de Doñana y Las Tablas de Daimiel”.

posturas que ven en el Parque un obstáculo para el desarrollo, mientras que los grandes proyectos turísticos siguen presentándose como única alternativa, al lado de las agriculturas intensivas, con un enorme consumo de sustancias degradantes para el Medio Ambiente; por otro, las posiciones conservacionistas advierten sobre el peligro de deterioro de los ecosistemas y de los recursos naturales. El debate se llega a trasladar desde el ámbito local al regional y nacional, e incluso, a escala internacional, convirtiendo a Doñana en uno de los grandes argumentos medioambientales europeos<sup>363</sup>.

Ya en 1991, la Presidencia de la Junta de Andalucía, en coordinación con la Administración Central del Estado y con la Comunidad Europea, había nombrado una Comisión Internacional de Expertos, a la que se ha aludido anteriormente, a fin de elaborar un dictamen sobre los objetivos y estrategias de desarrollo socioeconómico sostenible, en el que se establecieran las propuestas necesarias para romper la contradicción histórica entre conservación y desarrollo que, como hemos visto, constituían el núcleo central del debate sobre la situación en el Entorno de Doñana<sup>364</sup>.

Como paso previo a la elaboración de las propuestas finales, la Comisión llevó a cabo una tarea de diagnóstico de la situación socioeconómica, institucional y ambiental de la zona, con la finalidad de evaluar las oportunidades y problemas que enfrentaba la definición de un modelo de desarrollo sostenible. Según el dictamen, el modelo de crecimiento cuantitativo no conducía a esta clase de evolución, que fuera capaz de mejorar el nivel de vida de los habitantes de la comarca. Se reveló la necesidad de reorientar el modelo económico, tanto por razones de calidad de vida como ecológicas. La crisis del turismo de masas de sol y playa, y de la agricultura derivada del Plan Almonte-Marismas, así como el techo alcanzado por el sector del fresón son las causas principales del razonamiento, en su primera vertiente. En cuanto a los argumentos ecológicos, hay que destacar el impacto hi-

---

TAMAMES, R. y RUEDA, A.: *Estructura Económica de España*. Banco Urquijo y Alianza Editorial. Madrid. 2000. Pág. 33.

<sup>363</sup> Además, durante 1992 se desarrolló uno de los procesos judiciales que más atrajeron la atención de los expertos sobre Medio Ambiente, en relación a la mortandad de aves ocurrida en 1986 en el área de Doñana. En el proceso estaban encausados 30 arroceros, 2 comerciantes y 2 funcionarios de la Junta de Andalucía, acusados de delito ecológico, del que todos ellos fueron absueltos, al no considerarse probada la relación directa entre el uso de un plaguicida no autorizado y la muerte de las aves.

<sup>364</sup> “En mayo de 1992 se adquirió el compromiso a tres niveles, de las Administraciones, Comunitaria, Central y Autonómica para estudiar la manera de poner en marcha las acciones necesarias que permitiesen el mantenimiento de un territorio como Doñana, de riqueza única en la Comunidad Europea, a la vez que facilitase a su población participar en un proceso tendente a mejorar su calidad de vida, de acuerdo con los postulados tanto, del Desarrollo Socioeconómico Sostenible, como del V Programa de Acción para el Medio Ambiente y Desarrollo de la Comunidad Europea. Ello confiere a los programas de actuación la característica de modelo, al hacer suyos los postulados contenidos en el citado V Programa de Acción Ambiental para la CE”. “Informe del Comité de Expertos sobre el Desarrollo Sostenible en Doñana”. Almonte. 1993. Papeles de Trabajo. Pág. 6.



Fotografías 44-45. Cría de caballos en Doñana.

drológico de los cultivos de regadío y del sistema de urbanización turística, igual que las presiones sobre los usos urbanos y las infraestructuras, como responsables de alteraciones ambientales de primera magnitud, que se reflejan en algunos ecosistemas del paraje y en las amenazas para diversas especies protegidas.



Por otro lado, el hecho de que el deterioro no sea irreversible, además de las potencialidades económicas, por la viabilidad de reconducir los sectores agrario y turístico, constituyen, a juicio de la Comisión de Expertos, factores capaces de garantizar un desarrollo estructural sostenible de la zona. Un argumento esencial para este diagnóstico es la consideración de la riqueza natural y la calidad ambiental de Doñana como el principal recurso de su entorno, por lo que su conservación tiene que ser reconocida como uno de los activos más importantes para la evolución positiva de la situación, junto a la mejora de las infraestructuras y la cualificación profesional de la población. Elemento este de gran importancia, para evitar que el desarrollo de las actividades económicas, con la creación de nuevos puestos de trabajo conlleve la ocupación de éstos por personas ajenas a la comarca. Se valora como sustancial la preparación laboral de sus habitantes, sobre todo, en los nuevos yacimientos de empleo, fundamentalmente, en los apartados ambientales y de modernas tecnologías. La realización de cursos de guías e intérpretes de la naturaleza, así como la formación en el manejo de las novísimas herramientas tecnológicas, principalmente, en las relacionadas con las comunicaciones, reforzaría la posibilidad de ampliar la oferta turística, hacia una clientela que demandase mayor calidad. De esta forma, sin aumentar el número de estancias, se lograría incrementar los ingresos por este concepto.

Igualmente, con respecto al sector agrario, se persigue una mejor preparación por parte de los agricultores, para que consigan producciones de mayor valor añadido, en parte, basado en su zona de procedencia, de manera que se reduzcan los insumos perjudiciales para el Medio Ambiente, al mismo tiempo que se aumentan los precios de venta<sup>365</sup>, fundamentalmente, por la mayor calidad intrínseca de los alimentos conseguidos.

Los principales rasgos que caracterizan el ámbito de Doñana y los municipios de su entorno, en este período, se pueden sintetizar de la siguiente forma:

- El carácter desarticulado de la zona desde las perspectivas territorial y económica.
- El fuerte dinamismo económico en los años anteriores, con un importante crecimiento de la población, la renta y el empleo.

<sup>365</sup> Como medidas para la revalorización de las producciones de la comarca, el Plan de Desarrollo Sostenible de Doñana, incluye “dentro de los objetivos de promoción y mejora de la comercialización se ejecutarán, a través de Convenios de Colaboración con los Ayuntamientos de Almonte, Hinojos y Aznalcázar, la realización de exposiciones permanentes de productos de la zona, edición de catálogos comerciales y otras actuaciones de promoción”.

Doñana fue el primer espacio natural en contar con una planificación de estas características, en la década de los noventa del siglo XX. El modelo sostenible de desarrollo propone mantener y consolidar la relación entre el fomento económico, el bienestar social y los recursos naturales como objetivos primordiales. Las conclusiones del Dictamen de la Comisión Internacional de Expertos se recogieron en el documento y el Ejecutivo andaluz confió a la Agencia de Medio Ambiente el papel coordinador e impulsor de las actuaciones.

- La escasa cualificación profesional de la población, con más del 63% de la misma sin estudios.
- El fuerte peso del empleo agrario, así como su característica más destacada, la estacionalidad.
- La debilidad del sector industrial.
- El creciente dinamismo de la agricultura intensiva de regadío, con una gran expansión del cultivo del fresa junto a la puesta en marcha del Plan Almonte-Marismas<sup>366</sup>.
- La importancia económica y territorial del cultivo del arroz.
- La concentración de la actividad turística de sol y playa en las cercanías de Matagorda y de Mazagón, con una baja calidad ambiental.
- El escaso aprovechamiento de las potencialidades del turismo de naturaleza, teniendo en cuenta que el Parque sólo ha creado 120 empleos directos, lo que reduce en su limitada influencia económica en sus alrededores.

En el informe de la Comisión se plantean las implicaciones económicas y ambientales de los sectores productivos<sup>367</sup> y de los ecosistemas de Doñana, definiendo, en cada caso, los problemas y estrangulamientos que enfrenta un desarrollo compatible con el medio.

En el sector agrícola destacan, especialmente, los problemas de la falta de viabilidad económica y el impacto sobre las aguas subterráneas de la zona, del Plan Almonte-Marismas. En los arrozales del Guadalquivir, los conflictos se centran

<sup>366</sup> La declaración de Interés Nacional de determinadas Zonas Regables con aguas subterráneas del Plan Almonte-Marismas, en las provincias de Huelva y Sevilla, tuvo lugar por Decreto 1194/1971, de 6 de mayo. El Plan General de Colonización se desglosó en dos fases, la primera fue dispuesta mediante Decreto 2148/1972, de 6 de julio y, la segunda por Decreto 2244/1974, de 20 de julio. Finalmente, el Plan Coordinado de Obras de la Zona Regable de Almonte-Marismas se aprobó según Orden de 31 de julio de 1976. No obstante, nada más terminada la campaña de perforación de sondeos, apenas un año más tarde, empezó a evidenciarse la necesidad de reconducir los objetivos de la transformación agraria, ya que el mejor conocimiento hidrogeológico puesto de manifiesto en esta fase, permitió intuir la posible sobreexplotación del acuífero, además de la confirmación de la situación del frente salino en la marisma cercana. A esto se sumaban la importancia científica de Doñana y su creciente valoración social como ecosistemas dignos de conservación.

<sup>367</sup> “Entre la agricultura y el medio ambiente existe una doble relación. En primer lugar, la estructura y la producción de los sistemas agrícolas depende en gran manera de la capacidad de los recursos naturales para sostener su desarrollo. Los progresos de la agricultura han modificado esta dependencia, reduciendo los obstáculos ambientales a la producción, mediante el desarrollo de tecnologías, etc., que le han proporcionado mayor flexibilidad. No obstante, ello no ha eliminado tal dependencia y la necesidad de adoptar medidas para una buena planificación del aprovechamiento del suelo. En segundo lugar, la agricultura no es en sí misma enemiga del medio ambiente, pues bien dirigida puede mantener e incluso mejorar los recursos naturales. Hoy en día el paisaje rural que se considera ‘natural’ en muchos países desarrollados es el resultado de un desarrollo agrícola bien concebido, donde suelos de baja calidad, en muchas zonas, han aumentado su fertilidad gracias a la aplicación de prácticas agrícolas adecuadas. Sin embargo, es una realidad actual que el medio ambiente sufre cada vez mayores tensiones, lo cual genera una creciente preocupación del impacto que sobre él ejerce la agricultura”.

LÓPEZ BELLIDO, L.: *Op. Cit.* Pág. 16.



en los regadíos sin concesiones administrativas legales, en tanto que en la zona de expansión del cultivo del fresón, junto a los problemas de comercialización, se reseñan los impactos provocados por el uso y abuso de productos químicos y la ocupación de suelos públicos.

En cuanto a la actividad turística, ha seguido un proceso de implantación desordenada, concentrada en los núcleos de Matalascañas y Mazagón, con escasa dotación ambiental y tipologías edificatorias de elevado impacto paisajístico. Un caso aparte lo constituye la aldea de El Rocío, con una especial significación festivo-religiosa y que, cuantitativamente, representa la mayor atracción de visitantes hacia el Entorno de Doñana, más de un millón de personas, concentrados durante una semana en la celebración anual de la romería.

Una parte sustancial del diagnóstico se refiere a los recursos naturales básicos más afectados por la repercusión de las actividades humanas, con especial atención a los problemas del agua en Doñana. El régimen hidrológico constituye un elemento esencial para la ecología de la zona, a la vez que se torna clave de gran número de actividades productivas e intereses contrapuestos. El papel que desempeñan las aguas subterráneas en el paraje, el acuífero 27, entre los ríos Tinto y Guadalquivir, es decisivo para aspectos como el mantenimiento de los ecosistemas, el abastecimiento a núcleos urbanos y a las explotaciones agropecuarias. Sin embargo, se señala el relativamente escaso conocimiento que se tiene sobre las características, dinámica y ritmo de extracción del acuífero. Pese a los métodos indirectos para su evaluación, se estiman unas captaciones de agua que van desde los 73 Hm<sup>3</sup>/año hasta los 82 Hm<sup>3</sup>/año, de las que la mayor parte corresponden a la zona regable Almonte-Marismas y, en menor medida, a los términos municipales de Moguer, Palos de la Frontera y Lucena del Puerto. En cuanto a las aguas superficiales, aspecto también poco conocido, los problemas se centran en las profundas transformaciones que ha sufrido el cauce del Guadalquivir y los brazos del río, por la intervención humana. La cuenca del Guadiamar, por su parte, se encuentra afectada por las alteraciones y la contaminación de las minas de Aznalcóllar<sup>368</sup>.

El valor y la singularidad del conjunto de ecosistemas de Doñana y su entorno se erigen en el argumento central de las estrategias de protección, que han de influir en el resto de objetivos de desarrollo socioeconómico. La alteración y deterioro del

---

<sup>368</sup> Aznalcóllar es una localidad de no más de 5.600 habitantes, situado a unos 35 Km. al Oeste de Sevilla, en la cuenca alta del Guadiamar, y a unos 60 Km. del Parque Nacional de Doñana, aguas abajo, en donde Andaluza de Piritas S. A. (APIRSA) da trabajo casi al 80% de su población activa. En el pueblo no existe prácticamente otra actividad que la mina, siendo Andaluza de Piritas la mayor contribuyente a las arcas municipales, a través del Impuesto de Actividades Económicas. APIRSA es la propietaria de minas de Aznalcóllar desde 1987, en que la adquirió al Banco Central. Es una filial de la multinacional Trellegorg, S. A., explotando la mina a través de la firma Boliden Limited con sede en Ontario.

sistema hidráulico se erigen como las principales amenazas para el sostenimiento de los ecosistemas, junto a la transformación de las formaciones vegetales<sup>369</sup>. En general, el estado de conservación aparece más deficiente en la periferia del Parque Nacional, al sufrir los ecosistemas más directamente la presión de las actividades humanas. Los usos y actividades que interfieren en el desplazamiento e intercambio de poblaciones en el territorio, hacen que en Doñana se den lo que se pueden denominar sumideros de naturaleza, es decir, enclaves en los que se impide la normal evolución de las poblaciones y, por consiguiente, provocan una progresiva pérdida de las especies silvestres. Los intercambios por rutas aéreas de las aves, en la escala intercontinental, se ven afectados por la desaparición de otras zonas húmedas en Andalucía, lo que ha conducido a un aislamiento de Doñana, a la vez que incrementa los efectos negativos de los años secos, ante la ausencia de espacios alternativos. En el caso de los mamíferos, las barreras a la comunicación terrestre entre distintos espacios y ecosistemas, o el deterioro de los arroyos y zonas húmedas, incrementan el número y la intensidad de los sumideros de naturaleza. Las carreteras, los núcleos urbanos y las mallas cinegéticas, son los más evidentes de estos obstáculos. El principal, la carretera El Rocío-Matalascañas, con especial incidencia en la población del lince. Los cultivos agrícolas y las explotaciones ganaderas provocan, también, mortandades, por el choque con las alambradas y el envenenamiento por los fitosanitarios, así como las escombreras y basureros o los arroyos contaminados. Otras actividades con un claro impacto sobre las comunidades animales son la caza ilegal y, probablemente, con mayor importancia, la explotación cangrejera incontrolada.

Las propuestas de la Comisión de Expertos, encaminadas a favorecer un desarrollo sostenible en el Entorno de Doñana incluyen, por un lado, las estrategias necesarias para superar las tendencias que constatan la insostenibilidad del modelo imperante y, por otro, las que pretenden evolucionar las actividades productivas compatibles con la conservación del medio. Los recursos ambientales son considerados como el elemento esencial para la actividad de turismo natural de calidad y para la consolidación de una imagen de marca de los outputs agropecuarios. Junto a estas actividades, ligadas directamente a los recursos del Parque, puede mantenerse y mejorarse, de forma ordenada, la mayor parte de la estructura productiva del momento. El objetivo de las estrategias de intervención pasan por potenciar un sistema

---

<sup>369</sup> La riqueza de la fauna y flora de Doñana tiene difícil parangón con otros espacios naturales españoles y europeos. Entre los mamíferos destacan los venados, los gamos, los jabalíes, los linces, las jinetas, los meloncillos (especie exclusivamente ibérica y único representante europeo de la familia de las mangostas). Entre las aves, las águilas imperiales, culebreras y calzadas, los milanos, real y negro, los halcones de varias especies, las espátulas, las garcillas y las garzas, reales e imperiales, los flamencos, las cigüeñas, los gansos... Y entre los reptiles, la especie "*Vipera latasti*", la única venenosa. En los llamados corrales subsisten pinos piñoneros y, plantas como el romero, el tomillo y el jaguarzo. En la zona de lagunas abunda el brezo. Más allá de las lagunas, sólo los alcornoques rompen la monótona extensión de matorral, aunque cerca de El Rocío se extiende el último bosque galería que rodea Doñana con alcornoques, fresnos, sauces, álamos y madroños.

productivo diversificado y dinámico que estimule la creación de empleo y mejore los niveles de vida de la población, estableciéndose un denominador común, que sería incrementar el valor añadido de la producción local, mediante la elevación de la calidad del producto, tanto en el turismo como en la agricultura, y apoyando la comercialización y la transformación industrial de los artículos agrícolas, forestales, ganaderos y piscícolas de la zona<sup>370</sup>. Para ello, se estima necesario apoyarse en dos programas básicos:

- Programa de Obras Públicas para realizar las infraestructuras básicas de abastecimiento y saneamiento, y los equipamientos viales.
- Programa de cualificación y formación profesional de los recursos humanos de la comarca.

Y un programa complementario:

- Programa de incentivos diversificados que favorezcan la inversión en Doñana y su Entorno.

Las propuestas se estructuran en tres niveles temporales. A corto plazo, para el trienio 1992-1994, los esfuerzos se centran en la creación de empleo, mediante inversiones en infraestructuras y formación. A medio plazo, entre 1995 y 2000, se prevé un mayor desarrollo de las actividades productivas de turismo de la naturaleza, industrias agroalimentarias, comercialización y servicios. A largo plazo, con un horizonte temporal en el año 2005, se pretende la formación de un gran complejo internacional de turismo de la naturaleza, a la vez que la consolidación de un sistema productivo diversificado y competitivo. Para el período 1992-2000 se integra un programa de inversiones, valoradas en más de 56.000 millones de pesetas, de las que casi el 90% son inversiones públicas<sup>371</sup>. La distribución del

<sup>370</sup> La estructura del gasto de las inversiones previstas en el Plan de Desarrollo Sostenible del Entorno de Doñana por Programas, obedece a la siguiente distribución indicativa:

1.	Programa de Gestión Integral del Agua	19.390 M ptas.	30,8%.
2.	Programa de Agricultura	13.020 M ptas.	20,7%.
3.	Programa de Medio Ambiente	5.655 M ptas.	8,9%.
4.	Programa de Turismo	1.193 M ptas.	1,8%.
5.	Programa de Equipamientos e Infraestructuras Viales	15.814 M ptas.	25,1%.
6.	Programa de Fomento de Actividades Económicas	3.622 M ptas.	5,7%.
7.	Programa de Formación y Patrimonio Cultural	3.545 M ptas.	5,6%.
8.	Medidas complementarias de Planificación y Gestión	645 M ptas.	1,0%.
	TOTAL	62.884 M ptas.	100,0%.

<sup>371</sup> “El Plan de Desarrollo Sostenible de Doñana 1993-2000, se sustenta en dos objetivos generales que son, la Conservación del Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible del Entorno de Doñana, incidiendo prioritariamente en el déficit y retraso que presenta esta zona en infraestructuras básicas-viarias y gestión integral del agua”.

presupuesto estimado para la estrategia de intervención pública revela un significativo sesgo hacia las inversiones en infraestructuras básicas, viales, abastecimiento y saneamiento, que evidencian el acusado retraso de este territorio en estos equipamientos esenciales.

En cuanto a las estrategias sectoriales propuestas por la Comisión de Expertos, es necesario reseñar la relativa a la agricultura de la zona, constatándose que el carácter intensivo, fuertemente consumidor de agua y de productos químicos, provoca graves riesgos medioambientales y, establece que la ordenación, control y limitaciones al sector deben ser elementos imprescindibles, si se quiere conseguir un desarrollo sostenible para el mismo. Dos recomendaciones globales, son las referidas, por un lado, a la mejora tecnológica en la gestión del agua y de los productos químicos y, por otro, al fomento de la agricultura ecológica, apoyada en la imagen de marca de calidad Doñana.

De este planteamiento, se advierte que el Programa de Medidas Agroambientales, que recoge como una de ellas la de la agricultura ecológica, debe tener una incidencia especial en esta comarca de la provincia de Huelva. El propio ayuntamiento de Almonte, el que cuenta, en su término municipal, con la mayor parte del Parque Nacional, ha fomentado la explotación orgánica de sus terrenos comunales y ha gestionado la declaración como ecológicos de los pinares que pueblan gran parte de su superficie<sup>372</sup>. Como veremos a continuación, también se propone el estímulo de los cultivos biológicos en el caso de los de regadío, demostrando que esta alternativa constituye una seria posibilidad para la agricultura del Entorno del Parque Nacional de Doñana. Con ella se añan dos características que se defienden en el informe de la Comisión. Por una parte, la consecución de productos de alta calidad que se dirijan a satisfacer a consumidores más exigentes y con un más alto poder adquisitivo; y por otra, lograr un desarrollo sostenible, para lo cual, además de elevar los ingresos, mediante el mayor valor de las producciones, es necesario, frenar el deterioro que padece el Medio Ambiente y, el consumo de recursos naturales, a través de la utilización de prácticas respetuosas con el medio físico, como las que se fomentan en el Programa de Medidas Agroambientales<sup>373</sup>.

---

CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: "Plan de Desarrollo Sostenible del Entorno de Doñana". Documento de Trabajo. Pág. 9.

<sup>372</sup> En concreto, el Ayuntamiento de Almonte inició el procedimiento para la declaración como ecológicos de más de 11.000 hectáreas de pinares, ubicados dentro de su término municipal, así como para la consideración ecológica de todos sus aprovechamientos, de los cuales la piña representa su principal exponente.

<sup>373</sup> El Reglamento C.E.E. 2.078/1992, del Consejo de 30 de junio, sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural, por el que se regula para los Estados miembros la aplicación del Programa Agroambiental, se publicó en el D.O.C.E. de 30 de julio de 1992, núm. 215, de la serie L.



Fotografía 46. Arrozal encharcado. Marismas del Guadalquivir.

En lo que se refiere a la agricultura de regadío, la que genera los principales problemas ambientales, las propuestas más importantes son:

- En los regadíos del Plan Almonte-Marismas se hace necesaria una profunda reconversión, debido tanto a su impacto ambiental, como a la falta de viabilidad económica de muchas explotaciones. Para ello se plantea la paralización de la adjudicación de parcelas, la reubicación de plantaciones en el Sector II, la sustitución de los actuales sistemas de riego, el estricto control de las extracciones del acuífero y, el fomento de una agricultura menos agresiva con el medio y más diversificada.
- En los regadíos privados de esta misma zona deberían controlarse estrictamente los volúmenes de agua extraídos así como la legalidad de las granjas, procediendo al cierre de las captaciones ilegales.
- Sería muy beneficioso para el equilibrio hidrológico la prohibición del cultivo de arroz con aguas del acuífero.
- El arrozal del Bajo Guadalquivir, con una extensión de 35.000 hectáreas regadas con aguas superficiales, constituye un sector consolidado, pero con una constante presión para la ampliación de la superficie cultivada y de las dotaciones de agua para riego. Sería conveniente, por ello, limitar la extensión de los cultivos,

incrementando la vigilancia sobre el uso del líquido elemento y de los productos químicos y favorecer técnicas que optimicen el consumo de los riegos, mediante el reciclaje de aguas residuales, unificación de las tomas del río y otras medidas.

- La zona más occidental, dedicada al cultivo del fresón, aproximadamente casi 3.000 hectáreas y, la que más incide en la provincia de Huelva, se enfrenta, a pesar de la abundante generación de empleo que conllevan estas plantaciones, a problemas derivados de la sobreproducción y la saturación de los mercados. La ordenación de las explotaciones en tierras públicas; la creación de un Instituto Universitario del fresón; la reducción de los aportes químicos al cultivo; el fomento de las granjas biológicas; y, por último, el desarrollo de la transformación industrial, deben ser las principales líneas de intervención.

En referencia al aspecto de los recursos humanos, los niveles de formación de la población y la cualificación profesional y empresarial se consideran factores indispensables en la estrategia de desarrollo sostenible para el Entorno de Doñana, como ya hemos apuntado. Como ámbitos específicos de intervención, se mencionan los siguientes:

- Programas de formación juvenil en animación sociocultural; creación de Escuelas Taller como las de restauración ecológica; formación profesional especializada en los sectores más estratégicos para la economía de la zona, tales como acuicultura, agroindustria, agricultura ecológica y gestión del agua.
- Programas de reciclaje y capacitación profesional, sobre todo, en los sectores fuertes del territorio, como agricultura, gestión de los recursos hidrológicos, turismo y servicios<sup>374</sup>.
- Apoyo técnico y asesoramiento a las empresas para fomentar el empresariado local.
- Creación de programas de investigación y desarrollo tecnológico en los sectores clave, ya referidos, para el desarrollo de la comarca, vinculados a la Universidad de Huelva y, con programas de extensión tecnológica en los municipios.

A lo largo de las diferentes propuestas que se plantean se puede apreciar que los métodos de cultivo biológicos son una constante, constituyendo una alternativa válida, a juicio del Comité Internacional de Expertos, tanto para la sostenibilidad del medio físico como para el aumento de las rentas en el sector agropecuario.

---

<sup>374</sup> En estos dos primeros apartados tendrá una especial incidencia el Programa de Medidas Agroambientales, ya que una de las líneas de ayuda que se conceden, se destinan a la formación de los agricultores en los métodos compatibles con la conservación del espacio natural.

Por lo que respecta al tema de las infraestructuras, se recomienda reforzar éstas como un elemento esencial para la articulación territorial del Entorno de Doñana, a la vez que son complemento indispensable para el desarrollo del conjunto del sistema productivo. Las propuestas se centran en dos grandes bloques: la infraestructura viaria<sup>375</sup> y la de abastecimiento y saneamiento urbano.

La red viaria de la zona se articula en cuatro niveles: grandes ejes, ejes de flujo turístico estacional, ejes locales y senderos peatonales. Entre las ideas más reseñables se encuentran la carretera de Huelva a Cádiz<sup>376</sup>, antigua aspiración de los onubenses, al norte del Parque; la mejora del acceso a Mazagón; la conexión de Almonte a la A-49 (autopista del V Centenario Huelva-Sevilla), a través de una vía rápida; la mejora de la protección de la carretera de Almonte a Matalascañas, debido a su choque ambiental; la construcción de un gran estacionamiento de vehículos en esta localidad costera; y la creación de la red de itinerarios peatonales y de senderismo. En cuanto al saneamiento, se solicita el de tipo integral para todos los núcleos urbanos mediante la aplicación de tecnologías blandas de depuración, adecuadas específicamente, a cada asentamiento, a fin de crear un cinturón limpio en torno al Parque.

Uno de esos sectores es el turismo. No se puede negar que es una de las grandes potencialidades de los ayuntamientos limítrofes al Parque, por su vinculación al disfrute de la naturaleza y las playas privilegiadas que los acercan al Océano Atlántico. Precisamente el primero, como alternativa al modelo de veraneo masivo de baja calidad, constituye uno de los principales objetivos a largo plazo que se tienen en cuenta. Para lograrlo sería conveniente:

- La dotación de equipamientos e infraestructuras de apoyo en los municipios del entorno, a través del incentivo de cooperativas y empresas de visitas, puntos de información y venta y, servicios turísticos y de hostelería.
- La creación de plazas de alojamiento, mediante la rehabilitación de los poblados abandonados del área de El Abalarío.
- La financiación de la construcción de un centro internacional para estudios y convenciones ecológicas y del Medio Ambiente.

---

<sup>375</sup> En este bloque de actuaciones se recomienda, entre otras de menor escala, el replanteamiento del viario del Entorno de Doñana y, la construcción de la carretera A-494 desde San Juan del Puerto hasta Matalascañas, pasando por Mazagón, como forma de revitalizar el tejido socioeconómico de la zona, recogidas en el "Informe del Comité de Expertos sobre el Desarrollo Sostenible en Doñana". Almonte. 1993. Papeles de Trabajo.

<sup>376</sup> A pesar de que el proyecto de carretera entre Huelva y Cádiz, ha sido planteado en varias ocasiones, a lo largo del siglo XX, no ha llegado a ser ejecutado en su totalidad; sin embargo, se han mejorado algunos tramos que serían utilizados en la conexión, y que han servido para dinamizar las comunicaciones comarcales.



Al mismo tiempo, se establecen estrategias encaminadas a la readaptación y mejora de las actividades existentes, mediante la reordenación de los núcleos turísticos, delimitando, por ejemplo, el crecimiento de Matalascañas, y actualizando su equipamiento y su ordenación urbanística; perfeccionando la oferta de lugares de acampada; creando un museo histórico religioso en la aldea de El Rocío. Otras actuaciones de interés serían la puesta en marcha del Parque Dunar de Torre de la Higuera, en Matalascañas, excluyendo usos residenciales y hoteleros, configurado como zona de esparcimiento y paseo, con equipamientos recreativos y de restauración, para actividades ecuestres y senderos peatonales de acceso, o la protección total del litoral, especialmente de la zona de El Asperillo, paralizando las propuestas de usos no compatibles.

En lo que se refiere a las actividades industriales y comerciales, la diversificación de la estructura económica de la comarca es esencial para su impulso, especialmente la transformación de productos primarios con perspectivas de mercado, y vinculados a la imagen de marca de calidad de Doñana. Se propone la creación de un Centro de Servicios Empresariales para el asesoramiento a las empresas; la puesta en funcionamiento de una red de tiendas internacionales con la marca Doñana; la potenciación del centro de Formación Profesional y la dotación de una Escuela Universitaria de Ingeniería Agroalimentaria. La potenciación de las industrias agroalimentarias, con el objetivo de consolidar una estructura empresarial privada, como principal agente económico, es uno de los elementos más importantes, mediante la racionalización de las actividades existentes de la industria arrocera, vinícola y oleícola, procurando la localización a medio plazo de compañías de transformación hortofrutícola<sup>377</sup>.

Otras líneas sectoriales de promoción de las agroindustrias que transforman productos de la zona son la industria de la madera, el carbón vegetal, la producción de piña y piñón, las esencias aromáticas, la apicultura, la cría de especies cinegéticas, la cría de caballos<sup>378</sup>, la regulación de la actividad pesquera y la potenciación de la acuicultura.

Pese a que la finalidad del dictamen de la Comisión de Expertos es la elaboración de una estrategia de desarrollo socioeconómico, compatible con la conservación

---

<sup>377</sup> Actualmente, existen ya algunas empresas de este tipo como la Sociedad Agraria de Transformación El Cortijo Los Mimbrales, que compagina la explotación agrícola y una primera transformación de sus productos, principalmente para la fabricación de zumos, con el turismo de calidad, mediante la recuperación del antiguo poblado de casas, donde se alojaban los trabajadores del anterior cortijo, y su reutilización para albergar a los visitantes de la zona.

<sup>378</sup> Puede documentarse en profundidad el estudio de esta actividad mediante el examen de la obra de MUÑOZ BORT, D.: *La Ganadería Caballar en la Villa de Almonte. Introducción Histórica*. Ilustrísimo Ayuntamiento de Almonte. Huelva. 2004.

de Doñana, y a que la gestión interna del Parque se rige por el Plan Rector de Uso y Gestión<sup>379</sup>, se plantean una serie de recomendaciones sobre los aspectos relativos a la protección, fundamentalmente de los recursos naturales, en tanto que son elementos imprescindibles para las actividades económicas. Entre ellas, se reseñan las realizadas sobre el territorio, las especies naturales o el agua, elemento éste cuya conservación es indispensable para la práctica de la agricultura:

- El mantenimiento de las actuales delimitaciones del Parque Nacional, de las zonas de protección y del Parque Natural Entorno de Doñana.
- Coordinación del conjunto de instrumentos normativos de aplicación en la zona.
- Protección de especies naturales, corrigiendo los enclaves en que se producen elevadas mortandades de especies por tendidos eléctricos, carreteras o basureos; manteniendo los hábitats naturales del entorno, sustituyéndolos por otros equivalentes cuando se vean afectados por alguna intervención; cuidado de la vegetación arbórea de arroyos, lagunas, ecotipos, etcétera y, especialmente, del acebuchar de El Rocío; realizando planes específicos para especies amenazadas como el águila imperial, el linco, que controla las poblaciones de herbívoros, o el enebro; y sosteniendo enclaves de actividades tradicionales como las dehesas boyales, y la de ganaderías de interés cultural como, los bueyes y los caballos.
- Es esencial el conocimiento de las reservas de recursos hídricos y de su régimen, así como de la incidencia real de los usos agrícolas del agua.
- La reducción de las extracciones de aguas subterráneas para regadío en el Plan Almonte-Marismas, eliminando en el Sector III el riego de arroz.
- La limitación a 8 Hm<sup>3</sup>/año de captaciones para consumo urbano al oeste del Guadalquivir, incluyendo Mazagón, Moguer y Palos de la Frontera.
- El establecimiento de sistemas y medidas para el ahorro y correcta gestión de los recursos, evitando pérdidas en las redes de distribución, reutilizando el agua una vez depurada, descartando los campos de golf y ajardinamientos extensivos en áreas turístico-residenciales.

---

<sup>379</sup> Mediante el Decreto 2/1997, de 7 de enero, se modifica la denominación y límites del Parque Natural Entorno de Doñana, que pasa a denominarse Parque Natural de Doñana y se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión. Fue publicado en el BOJA núm. 19, de 13 de febrero de 1997.

- El control del impacto sobre Doñana de cualquier intervención procedente de la cuenca del Guadiamar, debido a los residuos contaminantes de sus aguas, por la actividad minera de Aznalcóllar<sup>380</sup>.
- La depuración de la totalidad de las aguas residuales urbanas y sustentar caudales mínimos en todos los cauces.
- Los incrementos de demanda urbana deben plantearse a partir de recursos de la cuenca del Tinto, a través del embalse del Corumbel, para los municipios de Bollullos Par del Condado, Rociana del Condado, y posiblemente, Almonte.
- Contar con una unidad de gestión administrativa del agua, así como establecer un dispositivo de estudio y seguimiento con participación científica, que permita evaluar la incidencia ambiental de las distintas actividades. Se debe analizar de forma permanente el estado y evolución de los recursos hídricos, de especies y ecosistemas, para conocer la eficacia de las medidas que se adopten. Por supuesto, todas las intervenciones en el Parque y en su entorno tendrán como punto de partida la evaluación de impacto ambiental<sup>381</sup>.

Por último, como aspecto positivo a destacar del dictamen de la Comisión Internacional de Expertos, aparte del seguimiento de algunas de sus recomendaciones, es importante centrar la atención en una consideración de tipo general y común para los alrededores del Parque Nacional, que puede servir de base para todas las acciones emprendidas y las que se lleven a cabo en el futuro. Se trata de la generación de unos intereses compartidos en la comarca, para el desarrollo de los cuales se han comprometido las Administraciones Públicas, tanto las más cercanas a la zona, es decir, la local y la regional, como las menos próximas, la estatal e, incluso, la europea. Algunos de los factores que han posibilitado esta confluencia de esfuerzos<sup>382</sup> en el área de Doñana se relacionan seguidamente:

<sup>380</sup> A las 0:30 horas del sábado 25 de abril de 1998, se rompen los muros de contención en la zona de confluencia de las dos balsas de decantación de las minas de Aznalcóllar. La brecha alcanza los 50 metros, de un dique construido de escollera, material de deshecho procedente de la explotación minera, e incluso de mineral de pirita bruto. La superficie de las balsas es de 12 Has. con muros, en algunos puntos, de 20 metros, que contienen líquidos y lodos tóxicos. El vertido inmediatamente es encauzado por el río Agrio, que corre pegado a las balsas y que desemboca en el Guadiamar. Agua y fangos avanzaron aquel sábado a gran velocidad y a las 22:30 horas se encontraban a dos kilómetros del Parque Nacional de Doñana.

<sup>381</sup> Para contar con una infraestructura de apoyo a todas estas realizaciones, y para el seguimiento e impulso de las diferentes actuaciones que se llevan a cabo en la comarca, tanto por parte de las instituciones públicas como para el asesoramiento y financiación de las puestas en marcha por la iniciativa privada, se ha creado la Oficina de la Fundación para el Desarrollo Sostenible de "Doñana 21". Esta fundación está constituida por la Junta de Andalucía y las Cajas de Ahorro San Fernando de Sevilla, Monte de Piedad de Huelva y Sevilla y Unicaja, estando abierta a cualquier otra institución interesada en colaborar con los objetivos que persigue, y que, básicamente, se pueden resumir en el de promover un desarrollo económico y social de los pueblos implicados en Doñana.

<sup>382</sup> "Una nueva filosofía del desarrollo basada en unos nuevos presupuestos teóricos: [...] Una visión del desarrollo como proceso global concertado. Los recursos son escasos y es necesario su óptimo aprovechamiento, por lo

- La existencia de anteriores experiencias de planificación del medio físico y socioeconómica de la zona. Por ejemplo, el Plan Almonte-Marismas.
- Visión integral del territorio e identificación de intereses comunes propiciados por la Comisión de Expertos.
- Reconocimiento del extraordinario valor estratégico de sus recursos medioambientales, lugar en el que coexisten dos espacios protegidos de especial interés, el Parque Nacional y el Natural del Entorno de Doñana<sup>383</sup>.
- La inmejorable oportunidad que se le brinda a la Unión Europea, de hacer efectivas, en un ámbito territorial reducido y concreto, las estrategias del V Programa Comunitario sobre Medio Ambiente, subtítulo “hacia un desarrollo sostenible”, al que se ha hecho referencia en otro apartado de este trabajo, donde se establecen las directrices para la ejecución de políticas sectoriales económicas respetuosas con la conservación de la naturaleza y su diversidad biológica<sup>384</sup>.

Para finalizar este apartado, se hace referencia a otras ayudas que, cofinanciadas por la Unión Europea, se han destinado a la promoción de espacios naturales y ámbitos rurales, incidiendo directamente en la zona de Doñana. Así, del total de fondos concedidos, a través de la Subvención Global de Andalucía, entre 1991 y 1993<sup>385</sup>, que ascendió a 11.961 millones de pesetas, generando una inversión total de 131.521 millones, se dedicaron a actuaciones de fomento en parques naturales un total de 480 millones, que supone un 4% del total de fondos, que propiciaron una inversión de 7.532 millones en los diferentes proyectos realizados. En cuanto a la Subvención Global para el período 1994-1999, aprobada por Decisión de la Comisión de 28 de septiembre de 1995<sup>386</sup>, fue de 49.742 millones de pesetas, lo que generó una inversión superior a los 300.000 millones. Dentro de las líneas de acción que se establecieron para la aplicación de las ayudas, en las de desarrollo territorial, se incluyeron acciones de fomento de actividades

---

que se requiere una planificación minuciosa de las actuaciones, acompañadas de un proceso de concertación entre organismos, intereses, y grupos sociales tendentes al aprovechamiento de todas las potencialidades”.

FLORES PÉREZ, C. y MORA RUIZ, M.: “Iniciativas de desarrollo local en la provincia de Huelva”. En *Huelva en su historia*, 5. *Historia y Territorio de la provincia en el siglo XX*. Edición al cuidado de MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, Juan A. Imprenta Beltrán. Huelva. 1994. Pág. 47.

<sup>383</sup> Su declaración se produce por medio de la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el inventario de espacios naturales protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección, que fue publicada en el BOJA núm. 60, de 27 de julio.

<sup>384</sup> La Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 1 de febrero de 1993, sobre un Programa comunitario de política y actuación en materia de Medio Ambiente y desarrollo sostenible se publicó en el D.O.C.E. núm. 138, de 17 de mayo de 1993, de la serie C.

<sup>385</sup> Decisión de la Comisión C(91) 3.006, de 16 de diciembre de 1991

<sup>386</sup> Decisión de la Comisión C(95) 2.273, de 28 de septiembre de 1995.

económicas, fundamentalmente autóctonas, en los parques naturales. A esto se destinaron más de 2.000 millones de pesetas<sup>387</sup>.

Las inversiones realizadas en los parques naturales en el período señalado han supuesto la creación de miles de puestos de trabajo, instrumentándose la participación de la Comunidad Autónoma de Andalucía a través del Instituto de Fomento de Andalucía. De estas inversiones, una gran parte ha correspondido al Parque Natural Entorno de Doñana, llevándose a cabo cientos de proyectos, que han supuesto la generación de casi un tercio del empleo total creado con estas ayudas a los espacios especialmente protegidos. Otros parques naturales que se han visto beneficiados en gran medida son el de la Subbética y el de la Sierra de Andújar. El mayor número de proyectos se realizó en el sector agrícola, con más de una tercera parte de los subvencionados, aunque el mayor volumen de inversión se enfocó hacia las actividades industriales, principalmente, la industria agroalimentaria, siendo también en esta faceta donde se consiguió una mayor generación de empleos. Alguno de los proyectos más interesantes, desde la perspectiva del aprovechamiento de los recursos naturales, así como por su contribución a la creación de puestos de trabajo ha sido la incorporación de envases tradicionales para el envasado de miel en la fábrica de Pilas, en el Entorno de Doñana o el complejo turístico de Valbono, en el Parque Natural de Aracena y Picos de Aroche, de la provincia de Huelva.

#### 4.5. La aplicación del Programa de Medidas Agroambientales en la provincia de Huelva.

La aplicación del Programa, en la provincia onubense, se inicia tras la publicación por la Consejería de Agricultura y Pesca de la Orden de 1 de diciembre de 1995, por la que se establece un régimen de ayudas a medidas horizontales para fomentar métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección y la conservación del espacio natural<sup>388</sup>.

---

<sup>387</sup> Datos obtenidos de las publicaciones de la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía: DIRECCIÓN GENERAL DE FONDOS EUROPEOS DE LA CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *Subvención Global de Andalucía 1994-1999*. Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía. Sevilla. 2002.

DIRECCIÓN GENERAL DE FONDOS Y PROGRAMAS COMUNITARIOS DE LA CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *Programa Operativo Doñana: II Fase*. Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía. Sevilla. 2003.

<sup>388</sup> BOJA núm. 163, de 21 de diciembre de 1995.

Como hemos visto, el carácter no precisamente agrícola de los territorios provinciales condiciona la puesta en marcha de este Programa, por la menor incidencia en su ámbito. Por tanto, a la hora de analizar las conclusiones que se obtengan hay que tener en cuenta que no es poco interés, lo que tienen los agricultores onubenses, sino que su agricultura es muy pobre, en muchos casos como actividad complementaria y por tradición familiar, sin tener una finalidad empresarial.

También es interesante matizar el impacto de la ejecución del Programa entre las distintas comarcas, ya que, como hemos visto, tienen características marcadamente diferenciales, que no permiten una comparación homogénea que tome como base la unidad territorial provincial al completo.

#### 4.5.1. La tramitación de los expedientes de ayudas del Programa de Medidas Agroambientales en la provincia de Huelva.

La principal responsable de la gestión del Programa en el territorio onubense es la Delegación Provincial de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Para ello, cuenta con una red descentralizada de oficinas que se ubican en las distintas comarcas agrarias para facilitar el acceso de los interesados a la información, y evacuar aquellas consultas a las que puedan responder. Se trata de las Oficinas Comarcales Agrarias (O.C.A.), que se reparten por toda la provincia, y cuya competencia no es exclusiva en las medidas agroambientales, sino que se extiende a todas las que tiene atribuidas la Delegación Provincial.

En la Sierra, teniendo en cuenta que es la comarca que comprende un mayor número de términos municipales existen dos Oficinas Comarcales, una en Aracena y otra en Cortegana, distribuyendo así la carga de trabajo de los municipios más occidentales y de los más orientales. Por lo que respecta a los dos Andévalos, sus Oficinas Comarcales Agrarias se encuentran situadas en Puebla de Guzmán para el Andévalo Occidental y en Valverde del Camino para la comarca del Andévalo Oriental. La O.C.A. del Condado Litoral se ubica en Almonte, dando así cobertura a los municipios de esa comarca que se encuentran más alejados de la capital onubense, y que presentan una especial problemática, tanto por la intensidad que están teniendo los cultivos forzados, como por la presencia del Parque Nacional de Doñana en su territorio de actuación. En el Condado Campiña existe una Oficina Comarcal en el municipio de La Palma del Condado, que, como ya se ha hecho referencia, había sido durante muchos años un importante centro productor de vinos y con gran número de bodegas. Por último, en la comarca costera se halla una O.C.A. en Cartaya. Además, en ella se encuentra enclavada la capital, por lo

que el acceso de los titulares de explotaciones agrícolas de la Costa a la propia Delegación Provincial de Agricultura se puede hacer con bastante facilidad.

Dentro de la Delegación Provincial de Agricultura y Pesca existe un Departamento que está especialmente encargado de la tramitación de los expedientes que corresponden al Programa de Medidas Agroambientales, aparte de tener la responsabilidad de gestionar otras líneas de subvenciones, muchas de las cuales cuentan, también, con la cofinanciación de la Unión Europea y del Estado español. Nos referimos al Departamento de Ayudas Estructurales, aunque este Departamento haya tenido intentos de reforma, en alguna ocasión, a lo largo del desarrollo del Programa, desde que éste dio comienzo en el año 1995. A efectos de los trabajos a realizar sobre las ayudas del Programa que se conceden, las competencias que se asumen dentro del Departamento se dividen en dos equipos de trabajo principales. Se trata, por un lado, del equipo de gestión y, por otro, del técnico. Por supuesto, ambos equipos, que se ubican físicamente en la Delegación Provincial, cuentan con la importante colaboración de las Oficinas Comarcales Agrarias que, estratégicamente repartidas por la toda la provincia, facilitan enormemente el acceso a los agricultores que pudieran estar interesados en la obtención de información sobre el Programa Agroambiental y, las tareas de divulgación de las ayudas que pueden ser concedidas.

Los procedimientos que deben abordarse en la tramitación de los expedientes del Programa de Ayudas a las Medidas Agroambientales son de muy variado tipo y los más importantes podrían resumirse en los que se exponen a continuación, según la información facilitada por el Jefe del Departamento de Ayudas Estructurales de la Delegación Provincial de Agricultura y Pesca de Huelva. Estos procedimientos vienen regulados por la normativa que se ha estudiado en el apartado dedicado al Marco Normativo, donde se especifican las actuaciones que han de seguirse para solicitar las ayudas, siendo, en su defecto, de aplicación la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común<sup>389</sup>. En cuanto a las diligencias que ha de llevar a cabo la propia Administración, es decir, las que no corresponden a los labradores y ganaderos interesados en el Programa, se recogen, también, en las Instrucciones y Circulares que dicta la Consejería de Agricultura y Pesca o, alguno de sus órganos directivos, y que son de obligado cumplimiento para sus funcionarios.

---

<sup>389</sup> La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común se publicó en el BOE núm. 285, de 27 de noviembre. Esta norma sufrió una modificación significativa mediante la Ley 4/1999, de 13 de enero, que vio la luz en el BOE núm. 12, de 14 de enero.



A continuación desmenuzamos las distintas fases por las que tiene que atravesar cada expediente para llegar a cumplir la finalidad para la que se ha montado, es decir, la concesión o denegación de la ayuda solicitada. Aunque éstas son las dos formas más habituales de llegar a su fin, pueden darse otras, como la renuncia, el desistimiento o el archivo, que no han tenido entidad significativa para la evaluación del Programa. Son múltiples y variadas las etapas por las que se debe impulsar la tramitación, aún antes de presentar las solicitudes. Y para ello, es imprescindible contar con un equipo de trabajo cualificado y comprometido como el que dispone la Delegación Provincial de la Consejería de Agricultura y Pesca de Huelva. Hasta catorce etapas diferentes hemos identificado en el procedimiento de estas subvenciones.

En primer lugar, es imprescindible una ardua tarea de **divulgación**, que dé a conocer a los posibles beneficiarios de las subvenciones la posibilidad que existe de solicitar las ayudas. Esta labor divulgativa debe realizarse con seriedad y precisión para no conducir a error a los interesados, de manera que queden aclaradas las condiciones que son necesarias para participar en el Programa. Lógicamente, esta tarea precede en el tiempo a las demás, se realiza, por tanto, al inicio de cada campaña. Se pueden instrumentar diversas formas de llevarla a cabo, a través de notas de prensa, reuniones con los titulares de explotaciones agrícolas, escritos divulgativos, etc. La responsabilidad de ejecutar este primer paso la asume el **equipo de gestión**. No obstante, en este momento es inestimable el apoyo de las **Oficinas Comarcales Agrarias**, que al estar más cerca y conocer mejor a los posibles interesados se convierte en herramienta fundamental para realizar esta labor a nivel comarcal con reuniones y charlas periódicas por los diversos municipios de la comarca, haciendo publicidad con carteles, hojas explicativas y otros medios.

Como segundo paso, se procede a la tarea informativa, una vez que los posibles beneficiarios se han concretado un poco. En esta labor deben precisarse, aún más, los requisitos a cumplimentar, para que las solicitudes que se presenten lo hagan con las máximas garantías de culminar una tramitación positiva, y para que no se produzcan demoras innecesarias por la falta de documentación, que podría haberse aportado desde el primer momento. La labor de **información** conlleva dos vertientes, una de **tipo administrativo** y otra de **tipo técnico** y, los responsables de su gestión son tanto el **equipo de gestión** como el **equipo técnico**. El primero se encarga de preparar la documentación necesaria para informar a los agricultores de los requisitos necesarios para cumplimentar las solicitudes con el máximo rigor. Confecionan impresos para que se rellenen por los interesados con los datos necesarios. Se informa a los agricultores de los compromisos que deben asumir, dependiendo de la línea de ayuda que estén demandando. El segundo apoya a los labradores y ganaderos en la formalización de los documentos que hay que aportar junto con las solicitudes, como son la memoria o el proyecto. Además, los asesorará sobre las

labores de preparación de terrenos que hay que acometer, las prácticas respetuosas con el Medio Ambiente, las condiciones de mantenimiento del ganado, etc. Será muy importante, también, su recomendación sobre las orientaciones técnico económicas más apropiadas para los terrenos que se pretenden convertir. Finalmente, la O.C.A. de cada comarca tiene que colaborar tanto con el equipo de gestión como con el técnico, asumiendo tareas de ambos tipos. En las Oficinas Comarcales hay personal preparado, de ambas clases, para la realización de estas labores.

En tercer lugar, se procede a la **recepción de los expedientes**. La primera cuestión que se debe efectuar cuando se presenta una solicitud de ayuda es verificar que la documentación viene completa; naturalmente, se trata de una comprobación superficial, puesto que el funcionario encargado del registro de entrada no puede profundizar en la verificación de todos los requisitos ya que, entonces, no tendría tiempo para cumplir su auténtica función, que es la de registrar las solicitudes de entrada. A continuación, se le da el **registro de entrada** a la instancia presentada. Una vez que el expediente pasa al Departamento de Ayudas Estructurales, será el **equipo de gestión** el responsable de confirmar, con la profundidad necesaria, que los papeles requeridos estén todos. De no ser así, se procederá a la **petición de documentación**, en la que se pedirán los que no hayan sido aportados<sup>390</sup> con acuse de recibo, ya que debe quedar constancia de cuándo se recibe la petición porque desde ese momento comienza a contar el plazo para que sean presentados. Si en el plazo concedido para aportar la documentación que falta no se presentara se procederá al **archivo** del expediente. También es posible que el propio interesado renuncie a la instancia efectuada, con lo cual se produce el **desistimiento** en la petición de ayuda<sup>391</sup>, o que se produzcan otras causas que finalicen la tramitación del expediente de una manera anticipada a su curso normal, como el fallecimiento del interesado o el cambio de titularidad de la explotación agrícola, aunque en estos casos hay posibilidades de que los nuevos titulares renueven la solicitud inicial. En cada comarca, la O.C.A. competente registra de entrada los expedientes que se le presentan, y depura administrativamente su contenido.

La cuarta fase es proceder a la **informatización de los expedientes**, que consiste en la grabación de sus datos en ordenadores personales para su consolidación en el ordenador central. Esta labor facilitará la emisión de listados, que serán utiliza-

---

<sup>390</sup> Si la solicitud no viene completa o la documentación aportada no es la exigida se requerirá al interesado para que, en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución que deberá ser dictada en los términos previstos en el artículo 42 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, según dispone el párrafo 1º del artículo 71 de esta misma norma.

<sup>391</sup> Según el artículo 90 de la Ley 30/1992, "1. Todo interesado podrá desistir de su solicitud o, cuando ello no esté prohibido por el Ordenamiento Jurídico, renunciar a sus derechos.

2. Si el escrito de iniciación se hubiera formulado por dos o más interesados, el desistimiento o la renuncia sólo afectará a aquellos que la hubiesen formulado".

dos para la comprobación de los mismos y para ofrecer información de carácter general sobre el desarrollo del Programa. Es el **equipo de gestión** el que se responsabiliza de esta tarea, en la que también colaboran las **Oficinas Comarcales Agrarias**. Esta tarea es importante para tener recopilada toda la información y poder tener una idea global sobre la marcha del Programa.

Una vez que los datos han sido grabados informáticamente se pasa al quinto estadio de la tramitación, que consiste en la realización y estudio de los **informes previos de campo**. En esta tarea, el **equipo de gestión** es el encargado de recibir dichos informes para archivarlos en las correspondientes carpetillas y remitir copias al **equipo técnico** de la Delegación Provincial para que efectúen el informe de viabilidad. La realización de los estudios previos sobre el terreno corresponde al equipo técnico de campo. En cada O.C.A. existen grupos de trabajo adscritos a la dependencia, formados adecuadamente, que realizan esta tarea y los remiten al técnico encargado de preparar la memoria de viabilidad del proyecto presentado. En el informe previo de campo se estudian las características del terreno, de las líneas que se han solicitado, de los cultivos ideales para la transición y de las condiciones necesarias para su éxito.

La sexta etapa consiste en la elaboración de los **informes de viabilidad**. La competencia corresponde al **equipo técnico**, que los remite al **equipo de gestión** para que los grabe en el soporte informático y los archive en su carpetilla provisional. La memoria de viabilidad es esencial para comprobar la posibilidad de que el proyecto presentado salga adelante y será influyente a la hora de determinar los expedientes prioritarios. En las **Oficinas Comarcales**, también son realizados por el equipo técnico correspondiente y, son remitidos al Departamento de Ayudas Estructurales de la Delegación Provincial, en Huelva.

Con los informes anteriores, se puede ya establecer el orden de prioridad de las solicitudes presentadas, teniendo en cuenta las preferencias que se establecen en las órdenes correspondientes para las diferentes modalidades de ayuda. Por consiguiente, el séptimo procedimiento a seguir es el de la **exposición pública de los expedientes priorizados**. Es el **equipo de gestión** quien confecciona los listados y se encarga de exponerlos públicamente para que los interesados puedan revisarlos y mostrar su desacuerdo, en su caso, mediante la presentación de alegaciones al orden establecido. El equipo de gestión remite los listados a la O.C.A. de cada una de las comarcas, la cual, una vez recibidos, los da a conocer abiertamente a los interesados para que se pueda evacuar el trámite de alegaciones.

A continuación, se pasa a la **elaboración de las propuestas de resolución de los expedientes**, como octavo paso de la tramitación de las instancias presentadas.

El **equipo de gestión** elabora las resoluciones con los compromisos asumidos por los agricultores y ganaderos, las remiten a los interesados para que muestren su acuerdo, si les parecen adecuadas, y las firman. Éstos deben recoger las condiciones técnicas que han de cumplirse en las labores de campo, tanto en la fase de preparación de los terrenos, como en la plantación o siembra, y en el mantenimiento y conservación de las plantas o ganados, así como durante la cosecha.

En noveno lugar, mencionamos el **archivo y custodia de los expedientes**. Esta es una responsabilidad propia del **equipo de gestión**, y se archiva individualmente cada expediente, compuesto por la solicitud del interesado; la documentación que acredita cada uno de los requisitos necesarios para poder ser beneficiarios de las ayudas del Programa, adjuntada con la solicitud; los informes emitidos por los técnicos de la Delegación, o cualquier otro que figure en relación con esa solicitud; las resoluciones propuestas a los solicitantes y las firmadas de conformidad por éstos; las certificaciones parciales y finales, que se lleven a cabo; la documentación de los controles que se van realizando a lo largo del tiempo en que se abonan las primas de mantenimiento. Lógicamente, la custodia de expedientes y el archivo de cada uno de los documentos que se van incorporando al mismo no es una tarea que se realiza en un momento dado de la tramitación, sino que tiene que ser llevada a cabo constantemente para mantenerlo permanentemente actualizado. Y, además, se inicia desde el momento en que llega el primer documento solicitando las ayudas.

El décimo paso consiste en emitir la **propuesta de pago** a los beneficiarios, por parte del Jefe de Servicio de Promoción Rural, que se ejecutará tras la firma de la resolución por el Director General del Fondo Andaluz de Garantía Agraria. La responsabilidad de que se efectúen los pagos corresponde a los servicios centrales de la Consejería de Agricultura y Pesca, en coordinación con la Dirección General de Tesorería y Política Financiera de la Consejería de Economía y Hacienda.

En decimoprimer lugar, se efectúan los **controles**. Es un trámite esencial en el desarrollo de la campaña, por el tiempo que ocupa a la Administración Pública su realización. El **equipo de gestión** es el encargado de recepcionar la comunicación de los agricultores sobre la marcha de las labores y de remitirla al técnico correspondiente para poder efectuar los controles. El **equipo técnico** tiene la función de recibir la comunicación del equipo de gestión, elaborar los informes previos a cada control y, realizar los que correspondan. Las **Oficinas Comarcales Agrarias** tienen una importante responsabilidad en este procedimiento, pues en ellas se recogen, también, las comunicaciones de los interesados de haber finalizado los trabajos, se elaboran los informes previos a los controles y se realizan éstos, cuando procede, por los técnicos a ellas adscritos. Una vez efectuados, se redactan los informes que deben remitirse al Departamento de Ayudas Estructurales.

Como decimosegundo paso de esta relación de procedimientos necesarios para la correcta tramitación de las ayudas, se encuentra la **remisión de los resultados de los controles a los servicios centrales** de la Consejería de Agricultura y Pesca. El **equipo de gestión**, una vez emitidos los informes conclusivos por los técnicos y firmados por éstos, los envía para someterlos a las posibles comprobaciones de órganos de control interno, como la Intervención General de la Junta de Andalucía o del Estado, de los órganos de control externo, es decir, tanto la Cámara de Cuentas de Andalucía como el Tribunal de Cuentas, o para la revisión por las autoridades comunitarias.

En decimotercer lugar, mencionamos el **seguimiento general de los expedientes**, que se lleva a cabo en dos vertientes. Por una parte, a **nivel administrativo**, y por otra, un **seguimiento general en el campo**. Aquí la responsabilidad se comparte en función de cada una de las vertientes. Así, el **equipo de gestión** llevará a cabo una comprobación general de los expedientes tramitados, velando por su corrección documental y en cuanto a los requisitos establecidos por la normativa aplicable. Por otro lado, el **equipo técnico** se preocupará del control sobre el terreno, verificando las tareas de campo, mantenimiento de condiciones establecidas, estado general de los cultivos o reses, y cumplimiento de los compromisos técnicos, que normalmente, vendrán recogidos en el pliego de condiciones técnicas que el beneficiario firmaría en su día, cuando se dio el visto bueno a su solicitud. Las **Oficinas Comarcales** auxiliarán con sus técnicos en las labores de seguimiento general en el campo, por la mayor facilidad que supone el encontrarse más próximas.

Por último, en la fase decimocuarta, se elabora la propuesta y ejecuta el **plan de controles** aprobados en ejercicios sucesivos, ya que los compromisos deben cumplirse, por regla general, durante cinco años. En este caso, es el **equipo de gestión** el encargado de proponer la muestra de controles a realizar y cómo se lleva a cabo el plan de los mismos. También tiene la responsabilidad de ejecutar las verificaciones administrativas. El **equipo técnico** se encarga de efectuar las inspecciones de campo comprobando la realidad de los trabajos subvencionados y que las labores de mantenimiento continúan según los proyectos presentados. La **O.C.A.** de cada comarca apoya al equipo técnico en la realización de las mismas cuando afectan a explotaciones que se encuentran en su demarcación territorial.

#### 4.5.2. La posibilidad de reintegros.

En cuanto a la tramitación de los expedientes, es fundamental tener en cuenta que cada comunidad autónoma debe archivar un dossier completo con toda la documentación aportada por los solicitantes de las ayudas junto con la solici-

tud inicial, ya que en cualquier momento la Administración de la Comunidad Europea puede requerir los antecedentes de cualquier de ellos, y la falta o la ausencia de parte de la documentación justificativa de las condiciones que deben reunir, tanto el beneficiario de la subvención como los cultivos auxiliados, puede ser causa de inicio de expediente de reintegro, lo cual podría provocar el fracaso de la finalidad de la ayuda. Lógicamente, en el hipotético supuesto de que la no aportación de la documentación requerida fuera por un defecto en la tramitación o en el archivo del expediente por los órganos competentes de la Delegación Provincial, ya que si realmente lo ocurrido es que no se ha aportado al expediente la documentación justificativa de algún extremo esencial, la causa de reintegro estaría sobradamente justificada.

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

Sin embargo, un reintegro motivado por la ausencia real de uno de los requisitos obligatorios para la obtención de la ayuda, no sólo tendría el efecto disuasorio, que ya hemos comentado anteriormente, sobre posibles defraudadores que intentaran obtener la ayuda sin reunir los requisitos necesarios para ello, sino que, además, evita que se despilfarre el presupuesto de las distintas Administraciones Públicas que intervienen en la cofinanciación del Programa de Medidas Agroambientales, cuando se concede una subvención fraudulentamente.

Esto puede redundar en que sea posible la concesión de nuevos subsidios con el dinero procedente de la devolución efectuada. Es, por tanto, muy importante dejar claro a los posibles solicitantes, cuál puede ser la consecuencia de su actuación, en caso de intentar conseguir las ayudas sin reunir las condiciones que se exigen por la normativa que regula la concesión de las subsidios a las Medidas Agroambientales.

En estos casos es fundamental la labor de información previa que desarrollan los organismos competentes de cada comunidad autónoma para evitar malentendi-

dos que puedan conducir a desagradables situaciones. Deben darse a conocer con toda exactitud los requisitos y condiciones que hay que reunir para poder ser beneficiario de las ayudas, y las consecuencias de no reunir dichos requisitos, o de obtener las subvenciones de manera fraudulenta. De esta forma, se evitará la posibilidad del reintegro o, al menos, que se produzca por causa de una deficiente información de los interesados.

Otra posibilidad que debe ser tomada en consideración es que, cumpliendo los requisitos iniciales, por circunstancias sobrevenidas o por mala fe, el beneficiario no cumpliera con sus obligaciones de justificación en tiempo y forma o, no acatase los compromisos asumidos en su día. En ambos casos, en principio, procedería el reintegro de la subvención concedida más los correspondientes intereses de demora, pero si la circunstancia sobrevenida fuera de las recogidas por la normativa podría evitarse el pago de los intereses de demora y la posible sanción aparejada a la infracción cometida. Incluso, para el caso de circunstancias sobrevenidas, el ordenamiento regulador puede prever la solicitud de un aplazamiento en la ejecución de las obligaciones del beneficiario, lo que implica una prórroga del plazo de justificación, que si es concedido, mediante resolución favorable, puede evitar la devolución del importe recibido.

#### 4.5.3. Ejecución del Programa Agroambiental en la provincia de Huelva.

A continuación, se ofrecen de forma cronológica las cifras más significativas que el desarrollo del Programa de Medidas Agroambientales ha deparado en la provincia de Huelva. En primer lugar, el resumen de certificaciones que se efectuaron en cada una de las medidas horizontales, entre los años 1996, primera campaña en que se llevaron a cabo las labores subvencionadas por el Programa, y el ejercicio 2000. Éste; aunque más allá del período de programación inicial, que es de 1994 a 1999, es decir, los comprendidos en el Marco de Apoyo Comunitario 1994-1999; se acoge a la programación mencionada en virtud de la prórroga que decretó la Consejería de Agricultura y Pesca, mediante la Orden de 4 de abril de 2000<sup>392</sup>. Y esto está motivado por el hecho de que la normativa comunitaria aprobada para el siguiente período, en el Marco de Apoyo Comunitario 2000-2006, el Reglamento C.E.E. 1.257/1999, del Consejo de 17 de mayo, sobre ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria<sup>393</sup>, no se traspone al ordenamiento jurídico español hasta la publicación del Real Decreto 4/2001, por el que se aprueba un régimen

<sup>392</sup> BOJA núm. 50, de 29 de abril de 2000.

<sup>393</sup> D.O.C.E. núm. 214, de 26 de junio de 1999, de la serie L.



de ayudas al desarrollo rural<sup>394</sup>, como adaptación al régimen jurídico español del Reglamento comunitario citado, ya en el año 2001. Además, como los compromisos en toda Andalucía no se iniciaron hasta 1996, y su duración, está estipulada, por regla general en cinco años, debían extenderse hasta el mismo año 2000, por lo que se aprovecha la Orden de 4 de abril de 2000, para dictar las disposiciones a adoptar para el cumplimiento de los mismos fuera del período de programación.

La primera cuestión que llama la atención de la Tabla número 7 es que, precisamente, la comarca con suelos más pobres, el Andévalo Occidental, es la que en mayor proporción se beneficia de las ayudas a la agricultura extensiva. Como ya se expuso en un apartado anterior, es la debilidad edáfica la que obliga a los agricultores a practicar forzosamente el barbecho tradicional, que es en lo que, básicamente, consiste esta medida. Por tanto, al ser una práctica ya habitual y obligatoria por las condiciones del suelo tuvo un éxito relativo en esta zona. Por otro lado, en el Condado Campiña, que goza de las tierras de cultivo más propicias, no se presentó ninguna solicitud, para esta modalidad, en esta primera campaña. Tampoco el Condado Litoral, que comparte las características de la comarca anterior y de la Costa, y esta misma parecieron necesitar de este método tradicional. Por lo que respecta a la Sierra, por el tipo de explotaciones adhesionadas, como ya hemos estudiado, y la característica estructura de su sector agrario, no hizo uso abundante de los auxilios de este tipo, puestos a disposición.

**TABLA 7<sup>395</sup>.**

**CERTIFICACIONES POR COMARCAS. MEDIDA H1  
(AGRICULTURA EXTENSIVA). CAMPAÑA 1996.**

COMARCAS	Nº de Exptes.	SUPERFICIE (Has.)	IMPORTE (Ptas.)
Sierra	19	1.215,79	6.174.199
Andévalo Occidental	114	7.842,48	38.496.482
Andévalo Oriental	6	236,68	1.386.460
Condado Campiña	-	-	-
Condado Litoral	2	62,82	531.701
Costa	2	215,57	1.024.408
<b>TOTAL</b>	<b>143</b>	<b>9.573,34</b>	<b>47.613.250</b>

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

<sup>394</sup> El Real Decreto 4/2001, por el que se establece un régimen de ayudas a la utilización de métodos de producción agraria compatibles con el Medio Ambiente, fue publicado en el BOE núm. 12, de 13 de enero.

<sup>395</sup> La elaboración de las tablas presentadas ha sido posible gracias a la colaboración de la Delegación Provincial de la Consejería de Agricultura y Pesca en Huelva, al facilitar el examen de los expedientes tramitados, en un período tan amplio, con la ayuda de los funcionarios del Departamento de Ayudas Estructurales.

**TABLA 8.**  
**CERTIFICACIONES POR COMARCAS. MEDIDA H2**  
**(CONSERVACIÓN DE RAZAS EN PELIGRO). CAMPAÑA 1996.**

COMARCAS	Nº de Exptes.	U.G.M.	IMPORTE (Ptas.)
Sierra	15	318,60	3.074.400
Andévalo Occidental	18	54,00	435.200
Andévalo Oriental	-	-	-
Condado Campiña	2	31,80	254.400
Condado Litoral	29	694,75	5.814.600
Costa	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>64</b>	<b>1.099,15</b>	<b>9.578.600</b>

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

En cuanto a la medida de conservación de razas autóctonas en peligro (H2), aparte de hacer un comentario general para este primer año, hay que decir que es el Condado Litoral el que presenta un mayor número de solicitudes. Y es que la conciencia ecológica, con las razas marismeñas, empieza a calar en los ganaderos de la zona, que ven en el Programa una oportunidad de obtener algún rendimiento de estos ganados de los que únicamente se suelen aprovechar las crías anuales, ya que son fundamentalmente equinos y bovinos, por este orden. En todo caso, las cifras revelan el escaso potencial pecuario de la provincia, y en este primer año, ni siquiera se nota la existencia de dehesas ganaderas en la Sierra. El comentario general es el referido a la escasez de financiación por ser el primer año de puesta en práctica del Programa. Como ya se ha visto a nivel estatal y regional, los créditos disponibles para este ejercicio fueron relativamente exiguos, para ir aumentando paulatinamente hasta el ejercicio 1998, año de máxima financiación, pues ya en la última campaña y en la de prórroga se reduce nuevamente el recurso económico.

**TABLA 9.**  
**CERTIFICACIONES POR COMARCAS. MEDIDA H4**  
**(AGRICULTURA ECOLÓGICA). CAMPAÑA 1996.**

COMARCAS	Nº de Exptes.	SUPERFICIE (Has.)	IMPORTE (Ptas.)
Sierra	24	717,33	11.110.534
Andévalo Occidental	-	-	-
Andévalo Oriental	-	-	-
Condado Campiña	-	-	-
Condado Litoral	4	245,26	2.270.000
Costa	2	51,60	1.577.600
<b>TOTAL</b>	<b>30</b>	<b>1.014,19</b>	<b>14.958.134</b>

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

La conciencia a la que se aludía al comentar la tabla precedente, se percibe también en la línea de la agricultura ecológica. Efectivamente, parece que la presencia del Parque Nacional de Doñana tiene un efecto psicológico sobre sus habitantes, aunque en ello también tiene mucho que ver la labor de las Administraciones Públicas y de las instituciones de la comarca, con la promoción de los valores medioambientales. Por lo demás, destaca la Sierra, que acapara la gran mayoría de las escasas ayudas. En unas explotaciones con una rentabilidad muy ajustada cualquier ayuda viene bien, además en el caso de las de pequeño tamaño, la conversión es menos compleja y costosa, y en las dehesas, la forma tradicional de explotación no requiere de sumas cuantiosas. Sin embargo, este no es el caso de las modernizadas agriculturas del Condado Campiña, para cuyos labradores, la medida representa una inversión radical de la mentalidad, que está enfocada a la obtención de los máximos rendimientos, de las que son las mejores tierras de cultivo de toda la provincia. Por lo que respecta a la Costa, las agriculturas intensivas tampoco aparecen dispuestas, al menos en principio, a asumir este reto, aunque hay que tener en cuenta que el número de explotaciones en esta comarca, también es menor.

El importe total subvencionado en la provincia de Huelva es muy limitado. Y no sólo por la endeblez de su agricultura, o la falta de conciencia ecológica de sus profesionales del sector agropecuario, sino también por el escaso presupuesto dedicado al Programa, la deficiente puesta en marcha, que adolece de precipitación, de falta de información y divulgación suficientes y, en definitiva, por el escaso interés de las autoridades autonómicas y nacionales, que no se muestran convencidas de su necesidad y utilidad. Como era previsible, el Andévalo Occidental, gracias al barbecho tradicional, ocupa un destacado primer puesto y, se queda en último lugar el Condado Campiña, por las razones que hemos ido analizando.

**TABLA 10.**  
**IMPORTES APROBADOS POR COMARCAS.**  
**RESUMEN DE MEDIDAS. CAMPAÑA 1996.**

COMARCAS	IMPORTE (Ptas.)
Sierra	19.402.043
Andévalo Occidental	43.489.864
Andévalo Oriental	1.634.460
Condado Campiña	254.400
Condado Litoral	8.547.701
Costa	2.284.900
<b>TOTAL</b>	<b>75.613.368</b>

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

Como se ha expuesto, esta primera campaña de desarrollo del Programa Agroambiental en la geografía huelveña está fuertemente condicionada por ser el inicio de algo novedoso, que debe ir calando paulatinamente en la conciencia de los labradores y ganaderos. La mentalidad de los beneficiarios de las ayudas no estaba preparada para asumir los cambios que se estaban produciendo, y menos, cuando las propias Administraciones Públicas actuaban de forma escasamente motivadora debido a su falta de convencimiento en lo que hacían.

**TABLA 11.**  
**CERTIFICACIONES POR COMARCAS. MEDIDA H1**  
**(AGRICULTURA EXTENSIVA). CAMPAÑA 1997.**

COMARCAS	Nº de Exptes.	SUPERFICIE (Has.)	IMPORTE (Ptas.)
Sierra	36	2.904,48	13.305.311
Andévalo Occidental	109	7.145,65	35.048.088
Andévalo Oriental	8	372,19	2.087.138
Condado Campiña	-	-	-
Condado Litoral	1	47,36	437.606
Costa	1	17,59	96.745
<b>TOTAL</b>	<b>155</b>	<b>10.487,27</b>	<b>50.974.888</b>

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

En el segundo ejercicio de ejecución de las medidas, se observa una mayor disposición económica en la línea de lo estudiado para el conjunto regional. No obstante, el aumento del presupuesto sigue siendo escaso, y el número de solicitudes que no se pueden atender se incrementa. En este ejercicio crece considerablemente el número de peticiones presentadas. Sin embargo, en el primer año, para intentar alcanzar el equilibrio de los cupos por comarca, aunque la realidad demuestra que no llegó a cumplirse el objetivo, fueron los propios funcionarios y técnicos de la Delegación Provincial de la Consejería de Agricultura y Pesca en Huelva y, de las oficinas comarcales agrarias, los que animaron a los agricultores la demanda de las ayudas. En cuanto a la distribución comarcal de las subvenciones, se asemeja a la de la anualidad anterior por lo que sirven las consideraciones antes efectuadas.

**TABLA 12.**  
**CERTIFICACIONES POR COMARCAS. MEDIDA H2**  
**(CONSERVACIÓN DE RAZAS EN PELIGRO). CAMPAÑA 1997.**

COMARCAS	Nº de Exptes.	U.G.M.	IMPORTE (Ptas.)
Sierra	68	1.205,65	8.387.500
Andévalo Occidental	23	32,00	324.000
Andévalo Oriental	9	71,00	710.000

Condado Campiña	3	35,00	350.000
Condado Litoral	54	1.084,30	10.843.000
Costa	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>157</b>	<b>2.427,95</b>	<b>20.614.500</b>

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

En la campaña de 1997, es interesante destacar cómo la comarca serrana progresa geoméricamente, dejando constancia de su dominio ganadero en la provincia. Por otro lado, por fin aparece el Andévalo Oriental, que limita con la Sierra y que comparte con ella el aprovechamiento de las dehesas, aunque, con diferencia, menos productivas que las de la comarca vecina. Se aprecia que continúa la evolución de esta medida en el Condado Litoral, donde paralelamente, como ya hemos comentado más arriba, se desarrolla el Plan de Desarrollo Sostenible de Doñana, que intenta compatibilizar el crecimiento socioeconómico con la conservación del Medio Ambiente y la protección de los valores naturales que atesora la comarca. Seguramente que esta circunstancia también es un factor a tener en cuenta al analizar el impacto del Programa de Medidas Agroambientales en esta zona. Por último, la significación del Condado Campiña sigue siendo demasiado escasa si tomamos en consideración la presencia en sus rastrojos de algunos rebaños de ovejas cuya conversión sería elegible.

**TABLA 13.**  
**CERTIFICACIONES POR COMARCAS. MEDIDA H4**  
**(AGRICULTURA ECOLÓGICA). CAMPAÑA 1997.**

COMARCAS	Nº de Exptes.	SUPERFICIE (Has.)	IMPORTE (Ptas.)
Sierra	43	1.082,49	22.366.312
Andévalo Occidental	-	-	-
Andévalo Oriental	-	-	-
Condado Campiña	1	61,99	557.910
Condado Litoral	4	183,58	2.239.000
Costa	2	44,20	1.511.200
<b>TOTAL</b>	<b>50</b>	<b>1.372,26</b>	<b>26.674.422</b>

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

En esta anualidad, la Sierra sigue a la cabeza, con una evolución positiva. En cuanto a las restantes comarcas, el único cambio es el expediente que se tramita en la del Condado Campiña, que, al menos, significa que sus ganaderos se han dado cuenta de la existencia del Programa. En todo caso, la conversión desde la agricultura convencional a la biológica puede llegar a requerir cuantiosas inversiones, dependiendo del tipo de cultivo del que se trate, así como asistencia

técnica y formación a los agricultores. Por tanto, en comarcas como el Condado Campiña donde los pastos y herbazales son poco frecuentes, ya que se trata, de vid, olivo, cereal de secano, frutales, incluso en regadío, es comprensible, que con ayudas tan reducidas, se medite bien dar un paso, que puede suponer, en caso de mala suerte, hasta la ruina de los propios labradores.

**TABLA 14.**  
**IMPORTES APROBADOS POR COMARCAS.**  
**RESUMEN DE MEDIDAS. CAMPAÑA 1997.**

COMARCAS	IMPORTE (Ptas.)
Sierra	42.949.317
Andévalo Occidental	34.466.372
Andévalo Oriental	2.489.138
Condado Campiña	837.910
Condado Litoral	11.603.006
Costa	1.607.945
<b>TOTAL</b>	<b>93.953.688</b>

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

Aunque el importe total de las subvenciones aumenta, lo hace en cuantía insuficiente. Por otro lado, ya la Sierra supera al Andévalo Occidental gracias a su despegue en la medida de conservación de razas autóctonas en peligro de extinción y al incremento en el barbecho tradicional. Por su parte, también el Andévalo Oriental escala posiciones, recibiendo mayor importe que la Costa. No obstante, detrás de la Sierra y el Andévalo Occidental continúa el Condado Litoral.

**TABLA 15.**  
**CERTIFICACIONES POR COMARCAS. MEDIDA H1**  
**(AGRICULTURA EXTENSIVA). CAMPAÑA 1998.**

COMARCAS	Nº de Exptes.	SUPERFICIE (Has.)	IMPORTE (Ptas.)
Sierra	38	2.774,25	14.751.318
Andévalo Occidental	107	7.133,39	10.220.452
Andévalo Oriental	8	371,93	2.084.592
Condado Campiña	3	204,71	1.012.534
Condado Litoral	4	258,38	1.317.646
Costa	1	17,59	116.094
<b>TOTAL</b>	<b>161</b>	<b>10.760,25</b>	<b>29.502.636</b>

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

A pesar de que esta de 1998 es la campaña donde se dispone de más presupuesto, los agricultores del Andévalo Occidental, fundamentalmente, siguen contenidos

por las restricciones presupuestarias, aunque se cursan un número creciente de instancias. Por tanto, se aprecia una estabilidad en la medida, que, como decimos, es fruto de la disponibilidad económica, principalmente. En este año, se tramitan tres expedientes de la comarca del Condado Campiña. Los barbechos practicados en esta zona, en general, no cumplen los estrictos requerimientos del Programa Agroambiental, al gozar sus suelos de una mayor fertilidad natural y, también, al ser más propicios para el abonado químico, lo que frena a los agricultores a la hora de solicitar las ayudas.

**TABLA 16.**  
**CERTIFICACIONES POR COMARCAS. MEDIDA H2**  
**(CONSERVACIÓN DE RAZAS EN PELIGRO). CAMPAÑA 1998.**

COMARCAS	Nº de Exptes.	U.G.M.	IMPORTE (Ptas.)
Sierra	102	752,20	7.560.600
Andévalo Occidental	25	138,35	1.536.000
Andévalo Oriental	11	81,60	816.000
Condado Campiña	54	1.044,20	10.442.000
Condado Litoral	4	30,35	311.000
Costa	2	11,00	110.000
<b>TOTAL</b>	<b>198</b>	<b>2.057,70</b>	<b>20.775.600</b>

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

En la comarca serrana, a pesar de aumentar considerablemente el número de expedientes tramitados, la ayuda decrece en términos monetarios, puesto que incluyen un mayor número de cabezas de ganado menor, principalmente, ovejas y cabras, y un montante más reducido de unidades de ganado mayor, sobre todo vacuno, lo que implica una inferior cuantía, como queda reflejado, también si comparamos la columna de unidades de ganado mayor. Algo parecido le ocurre al Condado Litoral, aunque en proporción más pequeña. Sin embargo, en el Andévalo Occidental, la tendencia ha sido la contraria, subiendo el peso del ganado mayor en los expedientes tramitados. Por último, dejar constancia de la aparición de la Costa con dos solicitudes, ambas de ganado mayor.

**TABLA 17.**  
**CERTIFICACIONES POR COMARCAS. MEDIDA H4**  
**(AGRICULTURA ECOLÓGICA). CAMPAÑA 1998.**

COMARCAS	Nº de Exptes.	SUPERFICIE (Has.)	IMPORTE (Ptas.)
Sierra	70	1.629,83	34.576.548
Andévalo Occidental	3	476,01	2.000.000
Andévalo Oriental	-	-	-



Condado Campiña	-	-	-
Condado Litoral	5	203,36	2.239.000
Costa	2	51,60	1.777.600
<b>TOTAL</b>	<b>80</b>	<b>2.360,80</b>	<b>40.593.148</b>

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

En la Tabla 17, se puede reproducir lo comentado con respecto a la campaña anterior, pues no sufre mayores diferencias, salvo el incremento progresivo de la extensión de esta medida en la Sierra, en lo que también influyen las actividades promocionales relacionadas con los valiosos aspectos medioambientales del Parque Natural Sierra de Aracena y Picos de Aroche, que ocupa más de dos tercios de la comarca serrana.

**TABLA 18.**  
**IMPORTES APROBADOS POR COMARCAS.**  
**RESUMEN DE MEDIDAS. CAMPAÑA 1998.**

COMARCAS	IMPORTE (Ptas.)
Sierra	55.290.720
Andévalo Occidental	37.971.453
Andévalo Oriental	2.678.965
Condado Campiña	1.253.334
Condado Litoral	13.365.446
Costa	1.981.964
<b>TOTAL</b>	<b>112.551.612</b>

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

En el resumen de 1998, solamente se comenta el aumento del importe destinado a las subvenciones de las diferentes actuaciones, al encontrarnos en la campaña central de la ejecución del Programa de Medidas Agroambientales en la provincia de Huelva. Por lo demás, los datos, en cuanto a importes por comarcas, guardan una relación proporcional a los obtenidos de los expedientes del ejercicio anterior, con la salvedad, ya comentada, del mayor impulso que experimentan las diversas líneas en el área serrana. En cuanto a la ejecución del Programa de Desarrollo Sostenible de Doñana, que se produce simultáneamente, su influencia se nota de manera limitada, fundamentalmente, en las ayudas a la conservación de razas en peligro, lo que muestra la superior concienciación de los ganaderos del entorno del Parque Nacional de Doñana.

**TABLA 19.**  
**CERTIFICACIONES POR COMARCAS. MEDIDA H1**  
**(AGRICULTURA EXTENSIVA). CAMPAÑA 1999.**

COMARCAS	Nº de Exptes.	SUPERFICIE (Has.)	IMPORTE (Ptas.)
Sierra	34	2.424,38	11.945.920
Andévalo Occidental	101	6.679,05	32.878.861
Andévalo Oriental	8	390,96	2.120.831
Condado Campiña	4	134,65	713.075
Condado Litoral	2	193,88	858.704
Costa	2	217,59	968.594
<b>TOTAL</b>	<b>151</b>	<b>10.040,51</b>	<b>49.485.985</b>

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

En las Tablas 19 a 22, se ofrecen las cifras correspondientes al ejercicio de 1999, que debería haber sido el último del período de programación, pero que, debido al tardío comienzo del Programa en la Comunidad Autónoma de Andalucía, se prorroga hasta el año 2000, para poder finalizar los compromisos iniciados.

**TABLA 20.**  
**CERTIFICACIONES POR COMARCAS. MEDIDA H2**  
**(CONSERVACIÓN DE RAZAS EN PELIGRO). CAMPAÑA 1999.**

COMARCAS	Nº de Exptes.	U.G.M.	IMPORTE (Ptas.)
Sierra	125	694,85	6.703.500
Andévalo Occidental	30	182,40	1.843.000
Andévalo Oriental	10	32,80	328.000
Condado Campiña	9	38,55	385.500
Condado Litoral	56	1.206,36	12.229.500
Costa	5	20,00	200.000
<b>TOTAL</b>	<b>242</b>	<b>2.174,95</b>	<b>21.689.500</b>

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

**TABLA 21.**  
**CERTIFICACIONES POR COMARCAS. MEDIDA H4**  
**(AGRICULTURA ECOLÓGICA). CAMPAÑA 1999.**

COMARCAS	Nº de Exptes.	SUPERFICIE (Has.)	IMPORTE (Ptas.)
Sierra	103	2.202,31	42.248.846
Andévalo Occidental	4	436,82	2.081.450
Andévalo Oriental	-	-	-
Condado Campiña	-	-	-
Condado Litoral	4	63,14	1.643.340

Costa	2	46,00	1.576.000
<b>TOTAL</b>	<b>113</b>	<b>2.748,27</b>	<b>47.549.636</b>

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

**TABLA 22.**  
**IMPORTES APROBADOS POR COMARCAS. RESUMEN DE MEDIDAS.**  
**CAMPAÑA 1999.**

COMARCAS	IMPORTE (Ptas.)
Sierra	55.462.993
Andévalo Occidental	35.596.361
Andévalo Oriental	2.383.231
Condado Campiña	975.475
Condado Litoral	13.651.244
Costa	2.704.594
<b>TOTAL</b>	<b>110.773.898</b>

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

En referencia a la campaña de 1999, que permanece bastante estable con respecto a la anterior, sólo comentar que se produce un decremento, aunque pequeño, en el importe total concedido, lo que como sabemos, es habitual, también, a nivel regional y estatal, en todas las medidas comprendidas en el Programa, aunque en el territorio onubense, las cuantías descienden con menor intensidad, en términos relativos, de lo que lo hacen en los dos marcos de referencia que nos han ayudado a encuadrar el objeto de nuestro estudio con mayor precisión. Finalmente, resaltar un dato. Si comparamos las superficies afectadas por comarca con las extensiones totales de cada una, teniendo en consideración el número de explotaciones con que cuentan en sus respectivos ámbitos territoriales, apreciamos el escaso impacto, aunque paulatinamente creciente, de las medidas implementadas.

Por último, presentamos el resultado obtenido por el Programa de Medidas Agroambientales en la provincia de Huelva, durante la anualidad adicional de ejecución, antes de comenzar el desarrollo del período de programación siguiente.

**TABLA 23.**  
**CERTIFICACIONES POR COMARCAS. MEDIDA H1**  
**(AGRICULTURA EXTENSIVA). CAMPAÑA 2000.**

COMARCAS	Nº de Exptes.	SUPERFICIE (Has.)	IMPORTE (Ptas.)
Sierra	32	2.291,34	11.122.922
Andévalo Occidental	88	6.144,05	29.787.307
Andévalo Oriental	7	357,63	1.940.431

Condado Campiña	42	86,00	445.500
Condado Litoral	2	193,00	853.864
Costa	2	217,59	968.594
<b>TOTAL</b>	<b>173</b>	<b>9.289,61</b>	<b>45.118.618</b>

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

**TABLA 24.**  
**CERTIFICACIONES POR COMARCAS. MEDIDA H2**  
**(CONSERVACIÓN DE RAZAS EN PELIGRO). CAMPAÑA 2000.**

COMARCAS	Nº de Exptes.	U.G.M.	IMPORTE (Ptas.)
Sierra	112	742,95	6.211.600
Andévalo Occidental	35	187,00	1.545.200
Andévalo Oriental	9	70,60	564.800
Condado Campiña	6	31,80	254.400
Condado Litoral	49	1.141,95	9.268.400
Costa	4	14,00	112.000
<b>TOTAL</b>	<b>215</b>	<b>2.188,30</b>	<b>17.956.400</b>

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

En la campaña de prórroga del Programa, la tónica es la misma de la postrera, del periodo oficial de programación, un decremento generalizado de los expedientes tramitados, de las ayudas concedidas, en importe y, en cuanto a los indicadores físicos, tanto en hectáreas de superficie, como en unidades de ganado mayor afectadas.

**TABLA 25.**  
**CERTIFICACIONES POR COMARCAS. MEDIDA H4**  
**(AGRICULTURA ECOLÓGICA). CAMPAÑA 2000.**

COMARCAS	Nº de Exptes.	SUPERFICIE (Has.)	IMPORTE (Ptas.)
Sierra	101	2.067,97	35.778.266
Andévalo Occidental	3	434,93	1.669.420
Andévalo Oriental	-	-	-
Condado Campiña	-	-	-
Condado Litoral	3	43,35	1.107.450
Costa	2	46,00	1.576.000
<b>TOTAL</b>	<b>109</b>	<b>2.592,25</b>	<b>40.131.136</b>

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

**TABLA 26.**  
**IMPORTES APROBADOS POR COMARCAS.**  
**RESUMEN DE MEDIDAS. CAMPAÑA 2000.**

COMARCAS	IMPORTE (Ptas.)
Sierra	53.829.562
Andévalo Occidental	26.202.445
Andévalo Oriental	3.205.131
Condado Campiña	699.900
Condado Litoral	10.922.514
Costa	1.716.094
<b>TOTAL</b>	<b>96.575.646</b>

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

Para resumir la ejecución de las actuaciones agroambientales en las distintas comarcas de la provincia de Huelva se muestran las Tablas 27 a 44, donde se puede observar mejor la evolución de las mismas a lo largo del Marco de Apoyo Comunitario y, hacer una comparación del total de superficie afectada con la de cada ámbito territorial, así como del número de explotaciones afectadas en ámbito territorial.

**TABLA 27.**  
**RESUMEN DE ACTUACIONES DEL PERÍODO DE PROGRAMACIÓN. MEDIDA H1 (AGRICULTURA EXTENSIVA).**

SIERRA	Nº de Exptes.	SUPERFICIE (Has.)	IMPORTE (Ptas.)
1996	19	1.215,79	6.174.199
1997	36	2.904,48	13.305.311
1998	38	2.774,25	14.751.318
1999	34	2.424,38	11.945.920
2000	32	2.291,34	11.122.922
<b>TOTAL</b>	<b>159</b>	<b>11.610,24</b>	<b>57.299.670</b>
<b>Nº expl. censadas/supf. total</b>	<b>5.222</b>	<b>298.917</b>	

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

**TABLA 28.**  
**RESUMEN DE ACTUACIONES DEL PERÍODO DE PROGRAMACIÓN. MEDIDA H2 (CONSERVACIÓN DE RAZAS EN PELIGRO).**

SIERRA	Nº de Exptes.	U.G.M.	IMPORTE (Ptas.)
1996	15	318,60	3.074.400
1997	68	1.205,65	8.387.500
1998	102	752,20	7.560.600

1999	125	694,85	6.703.500
2000	112	742,95	6.211.600
<b>TOTAL</b>	422	1.948,6	31.937.600
<b>Nº EXPL. CENSADAS</b>	<b>5.222</b>		

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

**TABLA 29.**  
**RESUMEN DE ACTUACIONES DEL PERÍODO DE PROGRAMACIÓN. MEDIDA H4 (AGRICULTURA ECOLÓGICA).**

SIERRA	Nº de Exptes.	SUPERFICIE (Has.)	IMPORTE (Ptas.)
1996	24	717,33	11.110.534
1997	43	1.082,49	22.366.312
1998	70	1.629,33	34.576.548
1999	103	2.202,31	42.248.846
2000	101	2.067,97	35.778.266
<b>TOTAL</b>	341	7.699,43	146.080.506
<b>Nº EXPL. CENSADAS/ SUPERFICIE TOTAL</b>	<b>5.222</b>	<b>298.917</b>	

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

Si tenemos en cuenta que de las 298.917 hectáreas que dispone la comarca serrana, el 22% tiene una dedicación agropecuaria, excluyendo las explotaciones forestales, que no tienen opción a las medidas de agricultura extensiva o ecológica, resulta que de 65.762 ha susceptibles de ser subvencionadas, se han beneficiado, de las diferentes líneas, en los cinco ejercicios que abarca el período de programación 19.310, que suponen un 29,36%, es decir, casi un tercio de la superficie elegible. En cuanto al número de granjas acogidas, tomando, con las reservas anteriormente apuntadas, cada expediente como procedente de una individualizada, podemos comprobar que son 922 en el global, lo que supone un 17,66%. Estas cifras demuestran la escasa aplicación que el Programa ha tenido en La Sierra, en proporción al enorme potencial que su agricultura y ganadería presentaban para la conversión, en base al régimen preponderante de sistemas adherados y de dedicaciones extensivas, no muy alejados de los modelos tradicionales anteriores a la revolución verde.

**TABLA 30.**  
**RESUMEN DE ACTUACIONES DEL PERÍODO DE PROGRAMACIÓN. MEDIDA H1 (AGRICULTURA EXTENSIVA).**

ANDÉVALO OCC.	Nº de Exptes.	SUPERFICIE (Has.)	IMPORTE (Ptas.)
1996	114	7.842,48	38.496.482
1997	109	7.145,65	35.048.088

1998	107	7.133,39	10.220.452
1999	101	6.679,05	32.878.861
2000	88	6.144,05	29.787.307
<b>TOTAL</b>	<b>519</b>	<b>34.944,62</b>	<b>146.431.190</b>
<b>Nº EXPL. CENSADAS/ SUPERFICIE TOTAL</b>	<b>2.469</b>	<b>228.493</b>	

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

**TABLA 31.**  
**RESUMEN DE ACTUACIONES DEL PERÍODO DE PROGRAMACIÓN.**  
**MEDIDA H2 (CONSERVACIÓN DE RAZAS EN PELIGRO).**

ANDÉVALO OCC.	Nº de Exptes.	U.G.M.	IMPORTE (Ptas.)
1996	18	54,00	435.200
1997	23	32,00	324.000
1998	25	138,35	1.536.000
1999	30	182,40	1.843.000
2000	35	187,00	1.545.200
<b>TOTAL</b>	<b>131</b>	<b>593,75</b>	<b>5.683.400</b>
<b>Nº EXPL. CENSADAS</b>	<b>2.469</b>		

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

**TABLA 32.**  
**RESUMEN DE ACTUACIONES DEL PERÍODO DE PROGRAMACIÓN.**  
**MEDIDA H4 (AGRICULTURA ECOLÓGICA).**

ANDÉVALO OCC.	Nº de Exptes.	SUPERFICIE (Has.)	IMPORTE (Ptas.)
1996	-	-	-
1997	-	-	-
1998	3	476,01	2.000.000
1999	4	436,82	2.081.450
2000	3	434,93	1.669.420
<b>TOTAL</b>	<b>10</b>	<b>1.347,76</b>	<b>5.750.870</b>
<b>Nº EXPL. CENSADAS/ SUPERFICIE TOTAL</b>	<b>2.469</b>	<b>228.493</b>	

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

En el Andévalo Occidental todavía se dispensó una acogida más tibia, sobre todo, por lo que se refiere a la agricultura orgánica, al plan de incorporación de métodos respetuosos con el Medio Ambiente en las faenas agrarias y, ha sido, también, una oportunidad perdida, por el predominio de las labores extensivas en su solar y la escasez de fertilidad de sus campos, que proporcionan unas cosechas paupérrimas y, que se podrían ver revalorizadas con un sello de calidad



como el del Comité Andaluz de Agricultura Ecológica. De las 228.493 hectáreas con que cuenta, un 22% (hay que tener en cuenta que ésta es la media provincial y, que por consiguiente, puede variar ligeramente, en más o en menos), a saber, 50.268 poseen cultivos o sustento para la ganadería. Pues bien, 36.292,38, a lo largo de cinco años, se han visto afectadas por las ayudas, lo que supone un 72,20%. Pero hay que tener en cuenta que centradas, básicamente, en la acogida al barbecho tradicional. Un número de 660 ha sido el de beneficiarios, sobre un total de 2.469 posibles, lo que representa un 26,73%, que supera la cuarta parte. Sin embargo, recalcamos que se trata de aprovechar los subsidios para el descanso de la tierra, que debido a la debilidad del substrato edáfico se hace imprescindible en el régimen de las explotaciones.

**TABLA 33.**  
**RESUMEN DE ACTUACIONES DEL PERÍODO DE PROGRAMACIÓN.**  
**MEDIDA H1 (AGRICULTURA EXTENSIVA).**

ANDÉVALO ORIEN.	Nº de Exptes.	SUPERFICIE (Has.)	IMPORTE (Ptas.)
1996	6	236,68	1.386.460
1997	8	372,19	2.087.138
1998	8	371,93	2.084.592
1999	8	390,96	2.120.831
2000	7	357,63	1.940.431
<b>TOTAL</b>	<b>37</b>	<b>1.729,39</b>	<b>9.619.452</b>
<b>Nº EXPL. CENSADAS/ SUPERFICIE TOTAL</b>	<b>1.976</b>	<b>111.819</b>	

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

**TABLA 34.**  
**RESUMEN DE ACTUACIONES DEL PERÍODO DE PROGRAMACIÓN.**  
**MEDIDA H2 (CONSERVACIÓN DE RAZAS EN PELIGRO).**

ANDÉVALO ORIEN.	Nº de Exptes.	U.G.M.	IMPORTE (Ptas.)
1996	-	-	-
1997	9	71,00	710.000
1998	11	81,60	816.000
1999	10	32,80	328.000
2000	9	70,60	564.800
<b>TOTAL</b>	<b>39</b>	<b>256</b>	<b>2.418.800</b>
<b>Nº EXPL. CENSADAS</b>	<b>1.976</b>		

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

Lo más significativo de la ejecución del Programa en el Andévalo Oriental es la falta de solicitudes para la medida de agricultura ecológica. No obstante, hay que tomar en consideración la pobreza de los suelos de esta comarca, además de que su principal dedicación durante siglos ha sido la minería lo que ha inutilizado muchas superficies para las actividades agrarias. En todo caso, si las hectáreas susceptibles de ayuda son 24.600, las acogidas a las mismas son solamente 1.729, lo que representa el 7,03%. Por lo que respecta al número de expedientes han sido 76, que sobre un total de 1.976 explotaciones únicamente se queda en un porcentaje del 3,85%. Como puede observarse, el desarrollo ganadero en este territorio no tiene parangón con el que se ha visto en la Sierra, debido a la escasez de pastos, incluso en las épocas más favorables climatológicamente, ni siquiera con el del Andévalo Occidental, a pesar de la continuidad geográfica y de su proximidad.

**TABLA 35.**  
**RESUMEN DE ACTUACIONES DEL PERÍODO DE PROGRAMACIÓN.**  
**MEDIDA H4 (AGRICULTURA ECOLÓGICA).**

ANDÉVALO ORIEN.	Nº de Exptes.	SUPERFICIE (Has.)	IMPORTE (Ptas.)
1996	-	-	-
1997	-	-	-
1998	-	-	-
1999	-	-	-
2000	-	-	-
<b>TOTAL</b>	0	0,00	0
<b>Nº EXPL. CENSADAS/ SUPERFICIE TOTAL</b>	<b>1.976</b>	<b>111.819</b>	

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

**TABLA 36.**  
**RESUMEN DE ACTUACIONES DEL PERÍODO DE PROGRAMACIÓN.**  
**MEDIDA H1 (AGRICULTURA EXTENSIVA).**

COND. CAMPIÑA	Nº de Exptes.	SUPERFICIE (Has.)	IMPORTE (Ptas.)
1996	-	-	-
1997	-	-	-
1998	3	204,71	1.012.534
1999	4	134,65	713.075
2000	42	86,00	445.500
<b>TOTAL</b>	49	425,36	2.171.109
<b>Nº EXPL. CENSADAS/ SUPERFICIE TOTAL</b>	<b>8.751</b>	<b>124.115</b>	

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

Es reseñable la escasa importancia que han tenido las medidas respetuosas con el Medio Ambiente en una comarca como el Condado Campiña, agrícola por excelencia. En ella, la generalidad de profesionales del sector agropecuario ha pensado que no tenían necesidad de afrontar la conversión de sus granjas, además de la poca atención que se les ha prestado por parte de los gestores públicos, ya que asumían que unas cosechas medianamente rentables no tenían necesidad de suplementos añadidos, por supuesto, sin centrarse en el objetivo principal que debía ser la defensa de los recursos naturales. Así, de un total de 27.305 hectáreas elegibles, sólo se acogieron al Programa 495, es decir, un escasísimo 1,81%, mientras que de 8.751 explotaciones, sólo solicitaron actuaciones 124, un porcentaje de un 1,42%.

**TABLA 37.**  
**RESUMEN DE ACTUACIONES DEL PERÍODO DE PROGRAMACIÓN.**  
**MEDIDA H2 (CONSERVACIÓN DE RAZAS EN PELIGRO).**

COND. CAMPIÑA	Nº de Exptes.	U.G.M.	IMPORTE (Ptas.)
1996	2	31,80	254.400
1997	3	35,00	350.000
1998	54	1.044,20	10.442.000
1999	9	38,55	385.500
2000	6	31,80	254.400
<b>TOTAL</b>	<b>74</b>	<b>1.181,35</b>	<b>11.686.300</b>
<b>Nº EXPL. CENSADAS</b>	<b>8.751</b>		

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

**TABLA 38.**  
**RESUMEN DE ACTUACIONES DEL PERÍODO DE PROGRAMACIÓN.**  
**MEDIDA H4 (AGRICULTURA ECOLÓGICA).**

COND. CAMPIÑA	Nº de Exptes.	SUPERFICIE (Has.)	IMPORTE (Ptas.)
1996	-	-	-
1997	1	61,99	557.910
1998	-	-	-
1999	-	-	-
2000	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>1</b>	<b>61,99</b>	<b>557.910</b>
<b>Nº EXPL. CENSADAS/ SUPERFICIE TOTAL</b>	<b>8.751</b>	<b>124.115</b>	

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

**TABLA 39.**  
**RESUMEN DE ACTUACIONES DEL PERÍODO DE PROGRAMACIÓN.**  
**MEDIDA H1 (AGRICULTURA EXTENSIVA).**

CONDADO LITORAL	Nº de Exptes.	SUPERFICIE (Has.)	IMPORTE (Ptas.)
1996	2	62,82	531.701
1997	1	47,36	437.606
1998	4	258,38	1.317.646
1999	2	193,88	858.704
2000	2	193,00	853.864
<b>TOTAL</b>	<b>11</b>	<b>755,44</b>	<b>3.999.521</b>
<b>Nº EXPL. CENSADAS/ SUPERFICIE TOTAL</b>	<b>4.025</b>	<b>150.727</b>	

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

**TABLA 40.**  
**RESUMEN DE ACTUACIONES DEL PERÍODO DE PROGRAMACIÓN.**  
**MEDIDA H2 (CONSERVACIÓN DE RAZAS EN PELIGRO).**

CONDADO LITORAL	Nº de Exptes.	U.G.M.	IMPORTE (Ptas.)
1996	29	694,75	5.814.600
1997	54	1.084,30	10.843.000
1998	4	30,35	311.000
1999	56	1.206,36	12.229.500
2000	49	1.141,95	9.268.400
<b>TOTAL</b>	<b>192</b>	<b>4.157,71</b>	<b>38.466.500</b>
<b>Nº EXPL. CENSADAS</b>	<b>4.025</b>		

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

**TABLA 41.**  
**RESUMEN DE ACTUACIONES DEL PERÍODO DE PROGRAMACIÓN.**  
**MEDIDA H4 (AGRICULTURA ECOLÓGICA).**

CONDADO LITORAL	Nº de Exptes.	SUPERFICIE (Has.)	IMPORTE (Ptas.)
1996	4	245,26	2.270.000
1997	4	183,58	2.239.000
1998	5	203,36	2.239.000
1999	4	63,14	1.643.340
2000	3	43,35	1.107.450
<b>TOTAL</b>	<b>20</b>	<b>738,69</b>	<b>9.498.790</b>
<b>Nº EXPL. CENSADAS/ SUPERFICIE TOTAL</b>	<b>4.025</b>	<b>150.727</b>	

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

El Condado Litoral comparte con la comarca precedente la mayor parte de las consideraciones efectuadas. No obstante, se nota la influencia del desarrollo simultáneo en el tiempo, del Programa de Desarrollo Sostenible de Doñana, que ha contribuido a la mentalización de los agricultores y ganaderos de la zona, lo que ha repercutido en una mayor participación en las líneas agroambientales, a pesar de que en ese momento estaban en pleno auge las nuevas agriculturas que con unos cultivos extratempranos procuran a sus propietarios unas rentabilidades por encima de la media del sector. En cuanto a los datos son los siguientes: de una superficie global de 150.727 hectáreas, teniendo en cuenta que se trata de una extensión muy grande, un 0,99%, se acogieron a las subvenciones y; de 4.025 explotaciones, 80 fueron beneficiadas, lo que representa el 1,99%.

En la Costa hay que tomar en consideración que la superficie a computar se ve disminuida con respecto al resto de las comarcas debido a las playas, que ocupan toda la franja litoral, con lo que la proporción de superficies agrícolas disminuye, lo que se ve más acusado con la gran cantidad de usos residenciales y de ocio (campos de golf) que se producen en sus inmediaciones. La ejecución del Programa ha seguido la línea general del resto de la provincia, por la raquítica expectación que ha levantado entre sus destinatarios. También se debe subrayar que los sistemas de cultivo protegidos han tenido una gran proliferación desde la década de los años ochenta del siglo XX, con unas rentas apreciables, lo que no ha impulsado a la petición de las ayudas como complementación de los ingresos. De las 20.768 hectáreas totales, sólo 925 se han acogido a las actuaciones, lo que significa un 4,45%, y de 3.244 granjas censadas, únicamente se han presentado 29 instancias, un 0,89%.

**TABLA 42.**

**RESUMEN DE ACTUACIONES DEL PERÍODO DE PROGRAMACIÓN.  
MEDIDA H1 (AGRICULTURA EXTENSIVA).**

COSTA	Nº de Exptes.	SUPERFICIE (Has.)	IMPORTE (Ptas.)
1996	2	215,57	1.024.408
1997	1	17,59	96.745
1998	1	17,59	116.094
1999	2	217,59	968.594
2000	2	217,59	968.594
<b>TOTAL</b>	8	685,93	3.174.435
<b>Nº EXPL. CENSADAS/ SUPERFICIE TOTAL</b>	<b>3.244</b>	<b>94.402</b>	

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

**TABLA 43.**  
**RESUMEN DE ACTUACIONES DEL PERÍODO DE PROGRAMACIÓN.**  
**MEDIDA H2 (CONSERVACIÓN DE RAZAS EN PELIGRO).**

COSTA	Nº de Exptes.	U.G.M.	IMPORTE (Ptas.)
1996	-	-	-
1997	-	-	-
1998	2	11,00	110.000
1999	5	20,00	200.000
2000	4	14,00	112.000
<b>TOTAL</b>	<b>11</b>	<b>45</b>	<b>422.000</b>
<b>Nº EXPL. CENSADAS</b>	<b>3.244</b>		

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

**TABLA 44.**  
**RESUMEN DE ACTUACIONES DEL PERÍODO DE PROGRAMACIÓN. MEDI-**  
**DA H4 (AGRICULTURA ECOLÓGICA).**

COSTA	Nº de Exptes.	SUPERFICIE (Has.)	IMPORTE (Ptas.)
1996	2	51,60	1.577.600
1997	2	44,20	1.511.200
1998	2	51,60	1.777.600
1999	2	46	1.576.000
2000	2	46	1.576.000
<b>TOTAL</b>	<b>10</b>	<b>239,4</b>	<b>8.018.400</b>
<b>Nº EXPL. CENSADAS/ SUPERFICIE TOTAL</b>	<b>3.244</b>	<b>94.402</b>	

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

A continuación, se exponen las Tablas 45 y 46 donde podemos apreciar los resúmenes de los expedientes tramitados en la geografía onubense, a lo largo del periodo de programación estudiado, tanto de razas en peligro de extinción, significando aquellas concretas que han sido objeto de ayuda, como de los distintos tipos de cultivo, que han resultado beneficiados por el Programa Agroambiental.

**TABLA 45.**  
**EXPEDIENTES DE CONSERVACIÓN DE RAZAS EN PELIGRO.**  
**CAMPAÑAS 1996-2000.**

ESPECIE	RAZA	U.G.M.	Nº EXPTEs.
Asnal	Andaluza o Cordobesa	968	521
Asnal	Catalán	9	8
Asnal	Zamorano-Leonés	8	4

Bovino <2 años	Berrenda en Colorado	16,8	10
Bovino <2 años	Berrenda en Negro	61,2	20
Bovino <2 años	Mostrenca o Marismeña	267	88
Bovino <2 años	Negra de las Campiñas	138	8
Bovino >2 años	Berrenda en Colorado	417	39
Bovino >2 años	Berrenda en Negro	1.286	54
Bovino >2 años	Cárdena Andaluza	46	5
Bovino >2 años	Mostrenca o Marismeña	4.434	223
Bovino >2 años	Negra de las Campiñas	391	44
Caballar	Hispano-Bretón	57	8
Caprino	Blanca Serrana	862,35	33
Caprino	Negra Serrana o Castiza	15,75	3
Ovino	Churra Lebrijana	220,95	8
<b>TOTAL</b>		<b>9.198,05</b>	<b>1.076</b>

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

En la conservación de las razas autóctonas en peligro, se observa un claro predominio del ganado vacuno, aunque quedan restos del asnal y caballar, y es necesario hacer un esfuerzo para mantenerlos. Entre las razas preponderantes, la Marismeña, propia de la comarca del Condado Litoral, aunque también se ha criado en otras épocas en la Costa, domina claramente, incluso por encima de los representantes ovinos y caprinos, aunque en cabezas de ganado absolutas, no equivalentes, éstos sean más numerosos. Es en este apartado donde se percibe la labor de difusión de métodos respetuosos con la naturaleza y de mentalización de los profesionales del sector agropecuario, que se ha realizado en los alrededores del Parque Nacional de Doñana, a raíz de la implementación del Plan de Desarrollo Sostenible en el mismo.

Los labradores huelveños han complementado, tradicionalmente, sus explotaciones agrícolas con la tenencia de ganado de labor. Con la mecanización de las labores agrícolas, éste ha ido desapareciendo, pero siempre han quedado algunos ejemplares, bien por la producción cárnica (ganado vacuno y porcino, principalmente), bien por la provisión de huevos o leche. Además, al ser frecuente la celebración de romerías en todas las comarcas, se han mantenido especímenes equinos para estas ocasiones. También se siguen utilizando mulas y bueyes para la conducción de las típicas carretas de las que se dispone en las fiestas mencionadas.





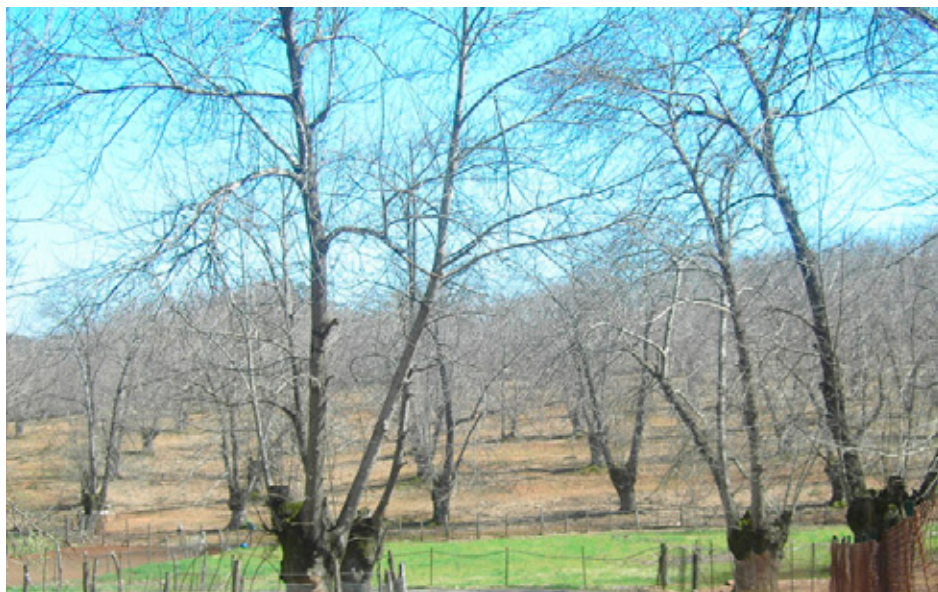
Fotografía 47. Ejemplar de Berrenda en Negro. Aznalcázar.

**TABLA 46.**  
**EXPEDIENTES APROBADOS POR CULTIVOS. CAMPAÑAS 1996-2000.**

CULTIVO	Nº DE EXPTEs.	SUPERFICIE (HAS.)
Herbáceos de secano	7	587,45
Herbáceos de regadío	1	30,00
Productos hortícolas	23	314,38
Invernadero bajo plástico	9	40,50
Olivar	100	931,77
Frutales de secano	227	3.667,50
Frutales de regadío	20	283,31
Pastos y Dehesas	60	4.524,81
Viña	5	9,19
<b>TOTAL</b>	<b>452</b>	<b>10.388,91</b>

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

Pastos y Dehesas es el grupo que obtiene ayudas a una mayor superficie; lo cual parece congruente, si tomamos en consideración los comentarios que hemos realizado más arriba, al poner de manifiesto que en estos cultivos la conversión resulta menos compleja, porque en ellos se ha mantenido la forma tradicional de explotación, en mayor proporción, introduciendo una menor cantidad de métodos incompatibles con la conservación del espacio natural y la protección del Medio Ambiente. También hemos visto que las dehesas ocupan una buena parte de la provincia onubense, sobre todo, en comarcas como la Sierra o los dos Andévalos. En segunda posición,



Fotografía 48. Pastos ecológicos. Sierra de Aracena y Picos de Aroche.

con una superficie, asimismo destacada, aparecen los frutales de secano, que comparten características con el grupo anterior, al no tener los condicionantes propios de los cultivos forzados. En los últimos lugares, se sitúan, precisamente, éstos. Así, están los herbáceos en regadío y los de invernadero bajo plástico, que son los que tienen una mayor tecnificación y reciben una cantidad más elevada de inputs artificiales añadidos. Lo que no parece tener una explicación coherente es que la viña sea el cultivo en que menos superficie ha sido beneficiada por el Programa, al ser una dedicación agrícola muy veterana entre los labradores onubenses.

Como se puede observar, no aparecen datos sobre el aprendizaje de los agricultores. Esta es otra cuestión que es importante reseñar sobre la medida de formación agroambiental, y es que la competencia para la concesión de las ayudas no se descentralizó en las delegaciones provinciales de la Consejería de Agricultura y Pesca, como sí ocurrió en el resto de las medidas, en las que la tramitación de los expedientes se realiza en las provincias, con la intervención del personal, tanto de las delegaciones provinciales, como de las oficinas comarcales agrarias. Incluso, en virtud de la Resolución de 31 de julio de 1997<sup>396</sup>, del Fondo Andaluz de Garantía Agraria<sup>397</sup>, se delegan en los delegados provinciales de la Consejería

<sup>396</sup> BOJA núm. 98, de 23 de agosto de 1997.

<sup>397</sup> El Decreto 332/1996, de 9 de julio, de la Consejería de Presidencia, por el que se crea el Fondo Andaluz de Garantía Agraria y se designa como organismo pagador de los gastos de la Política Agraria Común, fue



Fotografía 49. Cultivo de vid ecológica. Bollulllos Par del Condado.

de Agricultura y Pesca las competencias en materia de determinadas subvenciones correspondientes a las medidas de acompañamiento de la Política Agraria Comunitaria. Entre ellas, el punto primero, en sus letras c) y d), hace referencia al Régimen de ayudas a Medidas Horizontales para fomentar métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección y la conservación del espacio natural, en concreto a las siguientes:

- Medida de Fomento de la Agricultura Extensiva.
- Medida de Fomento de las Razas Autóctonas en Peligro de Extinción.
- Medida de Fomento de la Agricultura Ecológica.

La letra d) menciona el Régimen de Ayudas a aplicar en las zonas de influencia del Parque Nacional de Doñana.

Por tanto, se hace omisión de la formación agroambiental, cuya competencia de gestión y pago de los expedientes sigue residenciada en la Dirección General de Información y Gestión de Ayudas.

---

publicado en el BOJA núm. 104, de 10 de septiembre. Este Decreto crea un nuevo servicio administrativo sin personalidad jurídica, adscrito a la Consejería de Agricultura y Pesca, y bajo la dependencia jerárquica de la Dirección General de Información y Gestión de Ayudas, el F.A.G.A., como se desprende de su propio enunciado. Será el encargado de ejercer las funciones de autorización, ejecución y contabilidad de los pagos relacionados con los gastos de la sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria, según determina el apartado 2 del artículo 2, del citado Decreto.

No obstante, esta descentralización de competencias sería breve, pues la Resolución de 2 de octubre de 1998<sup>398</sup>, revoca la delegación efectuada mediante la Resolución de 31 de julio del año anterior.

La delegación de competencias es una actuación que refuerza el desarrollo del Programa Agroambiental en las provincias, puesto que los agricultores tienen más confianza al saber que la concesión de las ayudas se realiza en un ámbito cercano y, dentro de unas estructuras institucionales donde ellos tienen contactos frecuentes con los técnicos y el resto del personal. Cualquier duda que surja, se puede consultar y, las respuestas son más inmediatas, lo que facilita el flujo de información bidireccional. Los agricultores están acostumbrados a acudir a las oficinas comarcales agrarias o, incluso, a la Delegación Provincial de Agricultura y Pesca, en algunos casos, para informarse o presentar documentación, con lo que conocen a las personas que los atienden y se genera un clima de mayor confianza. Sin embargo, la revocación de la delegación de competencias se produce a instancias de las instituciones europeas que ven la misma como un riesgo para la uniformidad de las decisiones adoptadas en el marco de la implementación del Programa de Medidas Agroambientales. Así, se piensa en la Dirección General VI, competente en la materia agraria, que la resolución de expedientes por diferentes autoridades provinciales puede comprometer la homogeneidad de criterios, causando discriminaciones entre los habitantes de una misma región, por el hecho de que se resuelvan a niveles descentralizados.

Para concluir, podemos afirmar, que partiendo de que las cualidades agronómicas de los suelos de la provincia de Huelva no son favorables para la práctica agrícola, se desarrollan en su solar, tradicionalmente, varios cultivos. Se hace preciso distinguir las diferentes comarcas, a la hora de configurar las dedicaciones preferidas en cada una. Así, las comarcas serranas y los dos Andévalos han destacado por unas actividades extensivas con un claro predominio de la ganadería y de explotaciones mixtas en la Sierra, donde la bellota constituye la alimentación básica del cerdo ibérico. En los Condados predominaba la trilogía mediterránea con una agricultura más evolucionada, en la cual, en principio no veían necesario las aportaciones del Programa Agroambiental. Y en la Costa, con una débil estructura agrícola, potenciada en los últimos años con los cultivos extratempranos, tampoco se pensaba que fuera indispensable un cambio en los métodos productivos.

En vista de este escaso potencial agropecuario, no podía haber grandes expectativas en la implementación del Programa de Medidas Agroambientales. No obstante, se han observado ciertas tendencias destacables. De esta manera, la línea de

---

<sup>398</sup> BOJA núm. 120, de 22 de octubre de 1998.





Fotografía 50. Huerto ecológico. Condado Litoral.

barbecho ha tenido éxito en las áreas más proclives al mismo, a saber, en la Sierra y los dos Andévalos. Otra característica apreciada es la influencia ejercida por las comarcas donde hay oficialmente declarados espacios naturales. De esta manera, tanto en la Sierra, con el 70% de su territorio abarcado por el Parque Natural Sierra de Aracena y Picos de Aroche, como el Condado Litoral donde se enclava Doñana, se han visto especialmente favorecidos.

En general, les ha costado a los agricultores onubenses el cambio de mentalización hacia unos métodos respetuosos con el medio natural, lo que se demuestra con la fría acogida del Programa en las primeras anualidades. Sin embargo, con el paso de las campañas se ha decantado la verdadera potencialidad del mismo, que se centra en las zonas con un substrato edáfico más pobre. Es, igualmente, destacable la progresiva concienciación de los labriegos de áreas donde se encuentran parajes protegidos, fundamentalmente, del Condado Litoral y, sobre todo, en la medida de conservación de razas autóctonas en peligro.

Finalmente, se ha constatado a lo largo de nuestra investigación, que la conversión hacia las prácticas respetuosas con el Medio Ambiente es posible técnicamente y viable económicamente, ya que se dispone de los conocimientos suficientes para la realización de cultivos y cría de ganado, de forma biológica y, además, el sobreprecio y la demanda de los rubros orgánicos es la adecuada para obtener unas rentas que permitan vivir de estas actividades. Sin embargo, es lamentable que este

primer Programa Agroambiental no haya contado con el apoyo y la confianza precisos, por parte de las Administraciones Central y Autonómica para haber calado más profundamente en el ánimo de los profesionales del sector agropecuario, así como que, en la concreta referencia del ámbito onubense, no se haya aprovechado toda la virtualidad del mismo en explotaciones tradicionales como las dehesas, ampliamente representadas en la geografía provincial o, los prados y pastizales, que abundan en los campos huelveños. Es esperable que en próximas ediciones de las Medidas Agroambientales se refuercen estas actuaciones para incrementar su implantación en estas dedicaciones, que pueden hacer señera a la agricultura ecológica onubense a nivel regional. Asimismo, el apartado forestal puede ser muy significativo por su alta representatividad en el territorio de la vieja onuba, si se impulsa su manejo orgánico, siguiendo el ejemplo de los montes comunales del Ayuntamiento de Almonte.



## IV. CONCLUSIONES

### I. INTRODUCCIÓN

La preocupación por los temas relacionados con el Medio Ambiente ha impregnado el conjunto de las políticas comunitarias, como se puede comprobar, sobre todo tras la publicación del Libro Verde<sup>1</sup> y desde la entrada en vigor, en el año 1987, del Acta Única Europea<sup>2</sup>. El posterior tratado de Maastricht o tratado de la Unión Europea ratifica esta evolución. Por lo la vez que ha encaminado la agricultura en ese sentido. Esto ha traído como consecuencia que respecta a los temas agrarios, la inquietud que invade a la población de los países miembros es cada vez más extendida, sobre los deterioros que las actividades agrícolas puedan causar sobre el entorno en el que se desarrollan. De hecho, a partir del Reglamento C.E.E. 797/1985<sup>3</sup>; que por primera vez liga la Política de Estructuras Agrarias a los temas medioambientales, al mismo tiempo que recoge en una norma de esta categoría las medidas socioestructurales, que antes se dictaban por medio de Directivas; la Unión ha ido adoptando en el marco de la Política Agrícola Común

---

<sup>1</sup> COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: *Perspectives for the Common Agricultural Policy (Communication of the Commission to the Council and the Parliament)*. Paper. COM(85) 333 final. Office of European Communities Official Publications. Luxembourg, 1985.

<sup>2</sup> El Acta Única Europea fue firmada en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986 por nueve Estados miembros y, en La Haya, el día 28 del mismo mes por Dinamarca, Italia y Grecia. Supone la primera modificación de gran alcance del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, entrando en vigor el 1 de julio de 1987. Se publicó en el D.O.C.E. núm. 169, de 29 de junio de 1987.

<sup>3</sup> El Reglamento C.E.E. 797/1985, del Consejo de 12 de marzo, relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias fue publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas núm. 93, de 30 de marzo de 1985, de la serie L.



decisiones que tratan de forma directa o indirecta de lograr las finalidades de salvaguarda y mejora del Medio Ambiente, a que los consumidores, atentos a los movimientos que se dan en la orientaciones productivas de aquellos artículos de consumo prioritarios, como los alimentos, hayan optado por decantarse hacia una serie de géneros que ofrecían una mayor garantía de calidad.

No obstante, estos avances se han visto frenados, en ocasiones, por la propia marcha de la política comunitaria. La evolución e intensidad de las medidas han ido paralelas a la problemática de los excedentes agrarios, de modo que muchas de ellas han tenido una finalidad doble, a saber: protección de la naturaleza, por un lado; y reducción de los excedentes, por otro. Esto ha marcado las medidas agroambientales desde su nacimiento en la reforma de la P.A.C. del año 1992. Por ello, no es posible concluir que la Política Agroambiental de la Unión Europea sea una política autónoma, sino que sigue dependiente del camino que tome la propia reforma de la P.A.C., donde surgió dentro de las llamadas medidas de acompañamiento. Esto significa que no podemos desligar el futuro de las dos en los próximos años y que si, finalmente, la financiación de la Política Agrícola Común se reduce en los países miembros de la Comunidad, como consecuencia de la ampliación; probablemente, las medidas agroambientales padezcan, también, una reducción sustancial de sus fondos<sup>4</sup>. Esta posibilidad es consecuencia de la carencia de consignación presupuestaria propia, y de que muchos de sus programas responden más al objetivo de ofrecer alternativas a los agricultores y ganaderos para compensarles por los efectos de la reforma del antiguo sistema de protección vía precios de garantía, que al de afrontar con seriedad la amplia gama de deterioros medioambientales de las prácticas agrarias intensivas.

La Comunidad Europea demuestra el interés por los temas relacionados con el Medio Ambiente en varias formas. También, mediante la reglamentación de la identificación de los productos que son desarrollados en condiciones de respeto al mismo, incorporando a estos artículos un valor añadido que va a facilitar su tránsito desde los mercados hasta los hogares de los millones de consumidores europeos y del mundo entero. En una sociedad globalizada como la que habitamos, en la que todo lo que ocurre en un punto del planeta se propaga por casi todos los rincones del mismo, es muy importante que se hallan tomado medidas que den reconocimiento al valor de los productos ecológicos, que son resultado del esfuerzo de los agricultores y ganaderos de la Unión Europea. El hecho de que esa

---

<sup>4</sup> Para el nuevo Marco de Apoyo Comunitario 2000-2006, las medidas agroambientales cuentan con una financiación, que supone el 10% del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria. Para profundizar en estos datos se puede ver ANALISTAS ECONÓMICOS DE ANDALUCÍA: *Informe Anual del Sector Agrario en Andalucía, 2003*. Analistas Económicos de Andalucía. Málaga. 2004.

reglamentación sobre la indicación de la producción de artículos y alimentos ecológicos haya venido seguida de un Programa de Medidas Agroambientales para la agricultura conforma un conjunto capaz de convencer a los consumidores de una actitud seria en la materia. Por consiguiente, podemos concluir que las ayudas a las prácticas respetuosas con el medio natural y el entorno de las explotaciones agrícolas han contribuido a que los consumidores se decanten por el consumo de este tipo de productos y hayan hecho que su demanda en los mercados nacionales e internacionales haya crecido considerablemente en los últimos años. Según un informe de un intermediario de la fresa onubense en el mercado internacional Saint Charles de Perpignan (Francia), correspondiente a la campaña de comercialización fresera del año 2000, el precio del producto sin restos de pesticidas y otros elementos químicos de tratamiento de las plantas, supera en más de un tercio el valor del resto, acudiéndose a estos, solamente, en ausencia del producto libre de agentes de síntesis industrial.

En junio de 1991 el Consejo de la Comunidad Europea aprobó el Reglamento C.E.E. 2.092/1991, sobre producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios<sup>5</sup>. Esta norma fue completada en varias ocasiones posteriormente, y en una de ellas, en 1999, el Consejo incluyó la cría ecológica de animales<sup>6</sup> en su ámbito de aplicación. Ha sido una forma, también, de elevar el rango formal de la práctica agrícola respetuosa con el Medio Ambiente, pues de esta manera la producción de este tipo de agricultura y ganadería queda legalmente amparada bajo unas estrictas condiciones que garantizan su autenticidad.

El éxito de esta iniciativa, que va de la mano del Programa de Medidas Agroambientales, es indudable. Desde la entrada en vigor de esa normativa, han sido decenas de miles las empresas agropecuarias que se han reconvertido a esta forma de producción agrícola, en la Europa comunitaria, y se espera que esta tendencia persista en los próximos años. Paralelamente, ha aumentado enormemente el interés de los consumidores y del comercio por los productos de la agricultura ecológica. La aprobación del Reglamento C.E.E. 2.092/1991, por el Consejo, supuso la creación de un marco legal en la Europa de los doce, en aquel momento, que determinaba, pormenorizadamente, los requisitos que debía cumplir un producto agrícola o un alimento para poder llevar algún tipo de referencia al método de

---

<sup>5</sup> El Reglamento C.E.E. 2.092/1991, del Consejo de 24 de junio, sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios, se publicó en el D.O.C.E. núm. 198, de 22 de julio de 1991, de la serie L.

<sup>6</sup> El Reglamento C.E.E. 1.804/1999, del Consejo de 19 de julio, por el que se completa, para incluir las producciones animales, el Reglamento C.E.E. 2.092/1991, del Consejo de 24 de junio, sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios, se publicó en el D.O.C.E. núm. 222, de 24 de agosto de 1999, de la serie L.

producción ecológica. Por consiguiente, representó un gran avance para garantizar la seguridad alimentaria de los usuarios.

A pesar de que, como hemos estudiado, las ventajas de los métodos de la agricultura y ganadería ecológicas son muy numerosos frente a la práctica agrícola no respetuosa con el Medio Ambiente; lo cierto es que existen críticos que definen la agricultura convencional al considerar que la biológica puede comportar riesgos más elevados debido a la presencia de micotoxinas, sobre todo de la aflatoxina. No obstante, el estudio de la literatura especializada, efectuada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (F.A.O.)<sup>7</sup> no ha permitido confirmar estos temores, por lo que la contribución del labrantío ecológico a la salud de los consumidores no puede ser puesta en duda.

Por otro lado, y a pesar de que las formas de producción en este tipo de agricultura y ganadería son totalmente naturales, no es imposible que se produzca un caso de contaminación o de peligrosidad para las personas. Ya que, por ejemplo, aunque la producción biológica no utiliza jamás piensos compuestos que puedan llevar en su composición restos óseos de cadáveres animales, no está totalmente a salvo de una infestación por el agente responsable de la Encefalopatía Espongiforme Bovina<sup>8</sup> (E.E.B.). Un caso de E.E.B. fue descubierto en marzo de 2001 en una explotación donde se practica la ganadería ecológica en Jura (Francia). La vaca que padecía la enfermedad, había sido adquirida en una explotación convencional, y a pesar de haber transcurrido los períodos establecidos para la conversión, el animal seguía siendo portador de la E.E.B., lo que puede conducirnos a otra conclusión. Y es que, posiblemente, los criterios de conversión de una forma de producir, basada en la química, a otra, respetuosa con la naturaleza y el entorno, deben sufrir modificaciones periódicamente para adaptarse a los nuevos riesgos que se van descubriendo. Concretamente, en lo que a los tiempos establecidos para poder encuadrarse en la agricultura ecológica respecta, la duración de los mismos debe prolongarse, ante la posibilidad de que las secuelas de los elementos químicos que se utilizan en la convencional persistan en sus consecuencias tóxicas. En el ejemplo expuesto podría haberse requerido un mayor período de conversión para asegurar que la res no tenía ningún tipo de afección.

---

<sup>7</sup> Documento ERC007, discutido durante la 22ª conferencia regional de la F.A.O. que tuvo lugar en Oporto (Portugal) del 24 al 28 de julio de 2000.

<sup>8</sup> La crisis de las vacas locas se desató en la primavera de 1996 en el Reino Unido. Ha habido otros casos de puesta en riesgo de la salud de los consumidores, que han surgido durante la ejecución del Programa de Medidas Agroambientales, como la explosión de peste porcina en la primavera de 1997, en los Países Bajos, una de las más graves de la Unión Europea. También se pueden mencionar los casos de los yogures intoxicados, la lengua azul o fiebre aftosa o la aparición de dioxina en los pollos.

La verdad es que la aparición de la E.E.B., y de otros problemas de seguridad alimentaria como las dioxinas, los efluentes tóxicos, la fiebre aftosa, etcétera, en los Estados miembros de la Unión Europea ha conformado el mito de que una agricultura ecológica debe ser capaz de asegurar o garantizar el cumplimiento de unas normas más exigentes en materia de protección de los consumidores. Si bien, esto es cierto hasta una determinada medida; lo que tampoco se puede negar es que el hecho de la existencia de una forma ecológica de producción de alimentos, aunque esté amparada legalmente, al máximo nivel, por Reglamentos del Consejo de la Unión Europea, cuyos países miembros han considerado convenientes, y han puesto los medios legales necesarios para aplicarlos a nivel nacional; no puede garantizar que en el proceso que se sigue en toda la cadena alimenticia, desde el campo hasta los supermercados o las tiendas de las pequeñas poblaciones, no se produzca una intoxicación que implique riesgo para la salud humana. Hay que tener en cuenta que es un proceso muy largo, en el que intervienen muchas personas, con normas diferentes y en el cual pueden producirse alteraciones sin que en los pasos siguientes del proceso se adviertan las perturbaciones producidas. No obstante, como decíamos, sí que en cierta medida es verdad que la introducción de la agricultura y la ganadería ecológicas, a lo que ha colaborado, indudablemente, el Programa de Medidas Agroambientales, ha supuesto una mayor seguridad para los consumidores, en cuanto a la calidad de los alimentos que se consumen diariamente, y a que en la elaboración y producción de éstos no se ha deteriorado el Medio Ambiente, ni se han empleado sustancias que puedan redundar en perjuicio de la salud de las personas. En todo caso, siempre pueden existir excepciones, como el ejemplo que se ha referido anteriormente, pero son casos aislados, y que encuentran explicación, no en el propio método de producción, como se pone de manifiesto por los sectores críticos, sino en las incoherencias de un sistema de aplicación que debe ir puliéndose, precisamente, a medida que se detectan casos semejantes.

La presencia del mito de la agricultura ecológica como garante de la seguridad de los consumidores es, sin duda, el resultado de los esfuerzos de comunicación desplegados, en estos últimos años, por el sector de la producción biológica. A pesar de que la determinación de su evolución futura en el mercado con respecto a los frutos del labradío convencional, dependa de los consumidores y de los productores, como consecuencia de sus gustos, preferencias, actitudes y aptitudes, es importante señalar, desde este momento, el hecho de que la opinión pública está alertada sobre la garantía que ofrecen los modos de obtención ecológicos en términos de protección de los clientes. Además, se suma el factor de que la evaluación de la calidad o de la seguridad de la agricultura tradicional ha quedado en entredicho, después de que hayan aparecido, uno tras otro, varios episodios en que sus formas de producción se han descubierto como irrespetuosas, no sólo con el Medio Ambiente o la salud humana, sino con la propia ética.

En un artículo publicado por la Comisión, sobre la evaluación de la agricultura ecológica en la Unión Europea, “La agricultura ecológica en la Unión Europea: hechos y cifras”<sup>9</sup> se afirma que la misma no es más que un componente de la producción agrícola total, y por consecuencia no debería ser considerada como una solución de recambio a las cuestiones horizontales de protección de los consumidores y a las políticas y reglamentaciones a favor de la calidad en la agricultura. Es claro que la concesión de las ayudas y subvenciones al fomento de medidas respetuosas con el Medio Ambiente ha contribuido en alto grado a elevar el nivel de la calidad y seguridad de las producciones agrícolas destinadas al consumo humano, y también es verdad que, actualmente, esta forma de producción coexiste con otras, a las que se conoce como convencionales, que no guardan el mismo respeto por los efectos de sus actuaciones. Sin embargo, no se puede basar la acción de los gobiernos, en esta materia, en dictar reglamentaciones que intenten prevenir los desastres que últimamente han asolado a los consumidores europeos. Parece que sería más racional seguir contribuyendo, y haciéndolo en mayor medida, en cuanto a los créditos aportados, a la extensión de la agricultura ecológica, que, con sus métodos de producción, puede elevar el valor organoléptico de sus productos, sin perjudicar el entorno, ni la salud de los consumidores, previniendo la aparición de casos como los descritos más arriba.

El problema se presenta, para continuar profundizando por ese camino de mayor propagación de las prácticas agrarias respetuosas con el Medio Ambiente, porque al ser una política cofinanciada entre la Unión Europea y los gobiernos nacionales, su puesta en marcha y su fomento entre los campesinos están en manos de la voluntad de las Administraciones Públicas para dedicar los recursos suficientes a la financiación de los distintos programas de ayudas. En esto influye, en gran medida, también, que las ayudas concedidas en unos países y en otros de la Comunidad varíen tanto. Como consecuencia de esto último, el Programa de Medidas Agroambientales se hace muy atractivo para los agricultores de algunos Estados miembros mientras que para los demás carece de ese interés. Así, en los países donde el presupuesto de las ayudas está más apoyado por los gobiernos nacionales y regionales, los propietarios de explotaciones agrícolas se deciden en mayor cantidad a complementar sus rentas con las ayudas y subvenciones del Programa estudiado; en cambio, en las naciones donde la dedicación de recursos financieros es más escasa, los agricultores prefieren continuar beneficiándose de las tradicionales ayudas directas a la superficie.

---

<sup>9</sup> DIRECCIÓN GENERAL DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL DE LA COMISIÓN EUROPEA: *La agricultura ecológica en la Unión Europea: hechos y cifras*. Comisión Europea. Bruselas. 2005.

“En el caso de la agricultura ecológica, se hace necesario establecer un Programa de apoyo que resuelva la multitud de problemas tales como acceso a la tierra, los circuitos de comercialización largos e irracionales, el régimen de ayudas a los productores, las trabas legislativas, los agravios comparativos entre los Estados miembros debido a la diferencia de capacidad financiera de las regiones, etc.”<sup>10</sup>.

El Reglamento C.E.E. 2.078/1992<sup>11</sup>, elaborado por la Comisión Europea, por el que la Comunidad norma la posibilidad de obtener ayudas por la utilización de métodos agrarios compatibles con la conservación de la naturaleza y la protección del medio natural, se limita a fijar unos límites máximos para las subvenciones, correspondiendo a cada país fijar, en su reglamentación de aplicación interna, la cantidad concreta a conceder al agricultor. Como consecuencia de la diferente sensibilidad agroambiental de los distintos Estados miembros, estas cuantías han variado mucho de unos a otros. De esta manera, hay algunos que han llegado en su apoyo tan alto, que el importe de la ayuda es el máximo permitido por el Reglamento comunitario, sin embargo, otros se han quedado muy por debajo del tope permitido, lo que ha creado notables diferencias en cuanto al estímulo que supone la aplicación de estas medidas. Por consiguiente, en naciones en las que estas ayudas son bajas, como ocurre en España, y por tanto, en sus Comunidades Autónomas, resulta más rentable para los campesinos acogerse a las ayudas directas establecidas en el marco de las Organizaciones Comunes de Mercados de cereales u oleaginosas. No obstante, sí podemos afirmar que el hecho de poner en marcha las ayudas por parte de la Unión Europea a las prácticas respetuosas con el medio natural ha conducido a muchos agricultores españoles y andaluces a tomar conciencia de que no era posible continuar con los métodos agresivos hacia los recursos naturales y que podían poner en peligro la salud de los consumidores finales, decidiéndose a iniciar la aventura de la agricultura o ganadería ecológicas, aún sabiendo de la escasez de las subvenciones para compensar la conversión de las explotaciones.

“En el último año, en Cataluña ha aumentado en un 50% el número de agricultores que luchan contra las plagas con técnicas de producción integrada, en lugar de con plaguicidas. Estos agricultores no rechazan frontalmente el uso de plaguicidas tradicionales sino que los contemplan solamente en

<sup>10</sup> ANALISTAS ECONÓMICOS DE ANDALUCÍA: *Informe Anual del Sector Agrario en Andalucía, 2003*. Analistas Económicos de Andalucía. Málaga. 2004. Pág. 462.

<sup>11</sup> Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 30 de julio de 1992, núm. 215, de la serie L.

el caso de que una plaga no se pueda controlar con la introducción en los cultivos de depredadores que neutralicen a los causantes de la plaga”<sup>12</sup>.

En apoyo de esta tesis se puede decir que en muchos casos la conversión hacia la agricultura ecológica se produce inducida, no sólo por causas económicas, sino también por motivaciones éticas.

“Estas respuestas indicaron como principal motivación: ofrecer alimentos de mejor calidad, por convicciones ecológicas y morales, éstas dos de carácter ético y para obtener mejor precio de venta de sus productos, ésta ya de carácter económico [...]”.

En el segundo nivel de prioridad, en las motivaciones, se mantiene en alta la prioridad de carácter ético, resaltando de nuevo la motivación de ofrecer alimentos de mejor calidad, seguida por la seguridad para la salud del productor y su familia que conlleva realizar la agricultura por métodos ecológicos, y no tener que emplear agrotóxicos”<sup>13</sup>.

A comienzos de los noventa, junto a Directivas como la 91/676, sobre contaminación por nitratos de origen agrícola<sup>14</sup>, o algo más tarde la Decisión 95/107, sobre restricciones crecientes al uso de bromuro de metilo<sup>15</sup>, de acuerdo con lo establecido en el Protocolo de Montreal sobre sustancias que agotan la capa de ozono, algunos países europeos como Austria, Alemania, Finlandia, Irlanda, Holanda y Reino Unido establecieron códigos de buenas prácticas agrarias, orientadas a reducir el uso de fertilizantes químicos, y en Francia se fijaron objetivos y prioridades en esta materia. Poco después, estos países se animaron a introducir incentivos específicos para apoyar planes de desarrollo sostenible de su agricultura con especial atención a la de tipo biológico, y programas de control integrado de plagas. A estas naciones se unió más tarde Dinamarca. Siguiendo con esta evolución en la reforma de la Política Agraria Común se establecen como medidas de acompañamiento el Programa de Medidas Agroambientales y el de Forestación de Tierras Agrícolas, además del de Jubilación Anticipada, con el objetivo principal de compensar las pérdidas de renta de los agricultores por la aplicación del nuevo régimen de apoyo. La financiación

<sup>12</sup> PUNSET, E., prólogo del libro de NARBONA, C.: *Agricultura y medio ambiente*. Galaxia Gutenberg. Círculo de Lectores. Barcelona. 1999. Pág. 19.

<sup>13</sup> GARCÍA TRUJILLO, R.: “Aproximación a las potencialidades y obstáculos de la agricultura y ganadería ecológicas en Andalucía”. En *La práctica de la agricultura y ganadería ecológicas*. Comité Andaluz de Agricultura Ecológica. Sevilla. 2001. Págs. 221 y 222.

<sup>14</sup> La Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991 relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura se publicó en el D.O.C.E. núm. 375, de 31 de diciembre de 1991, de la serie L.

<sup>15</sup> D.O.C.E. núm. 79, de 7 de abril de 1995, de la serie L.



del 75% por parte del F.E.O.G.A., en su sección Garantía, para las regiones del Objetivo nº 1, mientras para el resto se queda en el 50%, supone un gran logro para Andalucía. Por lo que respecta a la protección del entorno natural, se acuerda establecer un régimen de ayudas muy amplio destinado exclusivamente a compensar las medidas que tengan un efecto positivo para el Medio Ambiente y que se refieran, además de las previstas en la propuesta de la Comisión, a:

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

Ya lo decía la Comisión de las Comunidades Europeas, como conclusión final, en un informe, Documento de Reflexión, de febrero del año 1991, “el agricultor desempeña, o al menos podría o debería desempeñar, 2 funciones básicas de forma simultánea: una actividad productiva y, a su vez, una actividad de protección del Medio Ambiente y de desarrollo rural”.

Las nuevas demandas sociales de mejora ambiental y de alimentos no contaminados y de calidad, suponen un reto para el sector agrario y, por tanto, para las políticas agrarias. La agricultura productivista, fuente de incrementos espectaculares de los rendimientos ha supuesto el uso intensivo de productos ajeno al ciclo biológico de los nutrientes, el monocultivo y la adaptación de la tierra a los requerimientos de la maquinaria. Todo ello ha conducido a la contaminación química del substrato edáfico, de las aguas superficiales y subterráneas, a pérdidas de diversidad biológica, al agotamiento de nutrientes, con la consecuente falta de fertilidad de los suelos, al cultivo de tierras marginales y húmedas, y a la destrucción de terrazas, setos y otros mecanismos de gestión del suelo, además de la tremenda erosión que estos métodos han causado. Externalidades, todas ellas, que la sociedad desea eliminar. A este respecto, la Unión Europea propuso una nueva definición de agricultura moderna, como aquella que utiliza de forma óptima los factores de producción, incluidos los naturales, para alcanzar el mayor rendimiento del suelo, de las plantas y del ganado. Además de este nuevo tipo de agricultura, deseaba retener un número mínimo de trabajadores agrícolas para mantener el tejido social en las zonas rurales, conservando el medio natural y salvaguardando el paisaje agrícola milenario. En concreto, la

propuesta nº 366 de 1990, de la Comisión al Consejo para regular la introducción y mantenimiento de los métodos de producción agraria, compatibles con los requerimientos de protección del medio y la conservación del paisaje iba orientada al logro de estos objetivos.

Por lo que respecta a la vertiente ambiental, la mejor demostración de la consolidación de los temas relacionados con el Medio Ambiente, en la agenda de las instituciones comunitarias, como una Política autónoma, la constituyen los Programas de Acción en materia de Medio Ambiente que la Comunidad Europea ha ido implementando desde el año 1973.

Cuando, en 1972, la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno sugirió a las instituciones comunitarias establecer un programa de acción sobre Medio Ambiente, los países que entonces componían las Comunidades Europeas empezaban a dotarse de un marco político para estos temas. En efecto, ninguno de los Tratados constitutivos originarios contemplaba el Medio Ambiente, de manera explícita, como uno de los asuntos de interés común. Como se señalaba en un Informe de la Comisión, a principios de los ochenta, si alguien hubiera hablado de Medio Ambiente, en aquel momento, cuando la Comunidad Europea veía la luz, ciertamente habría creído que se trataba de una alusión al clima en sentido estricto, o, eventualmente, a la temperatura de los asuntos políticos. En consecuencia, los primeros años de creación del Mercado Común Europeo, que coinciden con un período de fuerte crecimiento industrial y grandes transformaciones urbanas y territoriales en los países del norte, discurren en ausencia de una Política Ambiental, propiamente dicha, a nivel comunitario.

En contraposición a esta situación, el I Programa del año 1973<sup>16</sup> coincide con el inicio de una crisis económica que se prolongará hasta los años ochenta, a la vez que va creciendo en la opinión pública la preocupación por los problemas del entorno, lo que desde el campo de la sociología, empezaba a bautizarse como el nacimiento de la mentalidad clorofílica de las sociedades europeas avanzadas. Las preocupaciones del I Programa se orientan, por consiguiente, a la corrección de algunas de las consecuencias ambientales menos deseables del modelo de desarrollo de los años cincuenta y sesenta. La lucha contra la contaminación y las perturbaciones del sistema productivo centrarán el planteamiento, desde una perspectiva preventiva pero todavía externa al propio sistema económico. Las medidas correctoras propuestas no ponen en duda, en ningún momento, la validez

---

<sup>16</sup> D.O.C.E. núm. 112, de 20 de diciembre de 1973, de la serie C.

global de las pautas de crecimiento adoptadas, más allá de los conflictos concretos que se detectan y se pretenden corregir.

“La política relativa al medio ambiente en la Comunidad tendrá por objeto mejorar la calidad y el marco de vida, el medio ambiente y las condiciones de vida de los pueblos que la constituyen. Dicha política habrá de contribuir a poner la expansión al servicio del hombre procurándole un medio ambiente que le asegure las mejores condiciones de vida posibles y también conciliar dicha expansión con la necesidad cada vez más imperiosa de preservar el medio natural. Estará encaminada en particular a: prevenir, reducir y, en la medida de lo posible, eliminar las contaminaciones y perturbaciones”<sup>17</sup>.

En el I Programa, los principios de prevención, subsidiariedad, restauración y corrección de los deterioros o el principio de que el contaminador se convierte en pagador, también entendido como principio de no subvención, entre otros, son enunciados implícita o explícitamente. En el IV Programa<sup>18</sup> se reformularán estos enunciados de acuerdo con el nuevo contexto originado por las ampliaciones de la Comunidad, especialmente la incorporación de los países del frente mediterráneo, y por la aprobación del Acta Única. Como contenido sustantivo, el primer Programa aporta, básicamente, una definición de acciones relativas a la lucha contra la contaminación, encaminadas a desarrollar análisis y estudios sobre determinadas sustancias y productos que influyen sobre la salud humana y la calidad de vida. El esfuerzo fundamental se dirigió a fijar límites objetivos a la presencia de contaminantes concretos en el medio según sustancias y homogeneizar las normas de calidad de los productos finales en la perspectiva del Mercado Común. (Por ejemplo, el uso de plaguicidas). Aún cuando el Programa incluía también capítulos dedicados a la salvaguarda del medio natural y la ordenación del territorio, estos asuntos reciben un tratamiento mucho más genérico y, de hecho, no dieron lugar, con posterioridad, a acciones legislativas significativas.

El II Programa (1977-1981)<sup>19</sup> suele caracterizarse como una continuidad del primero. Si bien esto es cierto en cuanto al entendimiento general de los problemas

<sup>17</sup> La Declaración del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, de 22 de noviembre de 1973, relativa a un Programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente se publicó en el D.O.C.E. núm. 112, de 20 de diciembre de 1973, de la serie C.

<sup>18</sup> D.O.C.E. núm. 70, de 18 de marzo de 1987, de la serie C.

<sup>19</sup> “Considerando los objetivos y principios de esta política ya aprobados por el Consejo; Considerando la conveniencia de actualizar el programa de acción en materia de medio ambiente de 22 de noviembre de 1973, a fin de asegurar la continuidad de las acciones en curso e iniciar nuevas tareas en los años comprendidos entre 1977 y 1981. [...] El presente programa de acción posee cinco características principales. Tiene por finalidad lograr la continuidad de la política iniciada en noviembre de 1973. Los objetivos y los principios

ambientales, que siguen muy centrados en la corrección de las llamadas perturbaciones sobre el medio, principalmente contaminación y residuos, también hay que señalar algunos aspectos novedosos en cuanto a las temáticas. Así, sin ánimo de exhaustividad, pueden citarse las medidas relativas a la protección de la flora y la fauna, o la primera alusión a un procedimiento común de evaluación de las repercusiones de las actividades en el Medio Ambiente. También, este Programa desarrolla con mayor amplitud diagnósticos y medidas de carácter territorial, planteando acciones diferenciadas para las áreas de montaña, las zonas rurales, las regiones urbanas y los espacios costeros y litorales. Es esta una perspectiva territorial presente, con mayor o menor amplitud y coherencia en los primeros programas comunitarios pero que, pierde fuerza, posteriormente, a pesar de que las sucesivas ampliaciones agudizan sobremanera los contrastes territoriales y la diversidad económica y ecológica en los países miembros.

Los dos primeros programas comunitarios se sitúan, como se ha expuesto más arriba, en un contexto de creciente preocupación ciudadana por los problemas ambientales, que va a cristalizar en los movimientos sociales y políticos de tipo ecologista<sup>20</sup>, y son una respuesta a las consecuencias e impactos más evidentes del modelo de crecimiento económico de la postguerra. De todos modos, como reconocería explícitamente el III Programa, el problema central de las reflexiones era la preocupación de ver surgir, como consecuencia de políticas nacionales muy diversas, algunas disparidades que podían afectar al buen funcionamiento del Mercado Común. Este puede ser el caso de normas de productos, diferentes según los países, que obstaculicen la libre circulación de mercancías, o también, políticas que impongan cargas demasiado divergentes a las empresas, creando, de esta forma, distorsiones en la competencia.

---

que se establecieron en dicha fecha siguen siendo válidos y, por tanto, hay que reafirmarlos. Se proseguirán las acciones que no han podido concluirse”.

La Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, de 17 de mayo de 1977, relativa a la prosecución y la ejecución de una política y de un programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente fue publicada en el D.O.C.E. núm. 139, de 13 de junio de 1977, de la serie C.

<sup>20</sup> “En los últimos veinte años el tratamiento y solución de los problemas que afectan al medio ambiente ha empezado a influir en las formas de organización de las sociedades modernas, de tal modo que su defensa y preservación se ha convertido en un nuevo símbolo de identidad de ciertos grupos sociales, formando parte de las agendas de los gobiernos y de las modernas políticas del Estado de Bienestar. [...] Es un hecho que los cambios que experimenta la sociedad europea en el terreno de los valores y el avance de la sensibilidad ambientalista hacen que los temas medioambientales vayan adquiriendo su propia autonomía tanto en el ámbito de la sociedad civil (*greening process*), como en el de las políticas públicas (*environmentalization process*). [...] Los años setenta son testigos de los primeros encuentros y reuniones para debatir sobre los problemas del medio ambiente a escala global. La declaración de 1970 como Año de Protección de la Naturaleza a instancias del Consejo de Europa o la celebración de la primera Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente en Estocolmo en 1972 auspiciada por la ONU, eran pruebas palpables de que el medio ambiente comenzaba a encontrar audiencia en las instituciones supranacionales”.

GARRIDO FERNÁNDEZ, F. E.: *La cuestión ambiental en la Agricultura: actores sociales y política agroambiental en España*. Analistas Económicos de Andalucía. Málaga. 2000. Págs. 13, 17 y 32.

El III Programa (1982-1986)<sup>21</sup> introduce ciertamente novedades sustanciales de enfoque, tras casi diez años de experiencia de acción comunitaria al respecto. Como se afirma textualmente, “la Política Común de Medio Ambiente [...] no sólo tiene como finalidad proteger la salud del hombre, la naturaleza y su Medio Ambiente, sino también asegurar una buena gestión de los recursos naturales, introduciendo especialmente preocupaciones de índole cualitativa en la concepción y organización del desarrollo económico y social”.

En consonancia con esa revisión del enfoque, el primer objetivo del Programa es la integración de la dimensión del Medio Ambiente en las demás políticas, reafirmando el mecanismo de la evaluación de las incidencias sobre el entorno, es decir, se procede a un análisis de carácter integral, de las consecuencias que las actividades económicas tienen sobre el entorno físico en el que se desenvuelven. Ya era necesario tener en cuenta que la agricultura y los bosques ocupan el 80% del suelo en la Comunidad, y comportan impactos muy relevantes sobre el Medio Ambiente.

El IV Programa (1987-1992), se considera, generalmente, como una continuación y actualización del anterior. Sin embargo, al menos en lo que se refiere al enfoque de la prevención y control de la contaminación, este Programa aporta una crítica a la anterior experiencia comunitaria y una profundización en el objetivo de la actuación integral. Se plantea, así, superar una visión excesivamente sectorial, en la que se contemplaban sustancias contaminantes y medios receptores de forma aislada, de manera que se tuvieran en cuenta las interacciones entre diversos contaminantes sobre un medio receptor y las transferencias de contaminación entre varios distintos de ellos. Este Programa esboza el cruce horizontal de las políticas medioambientales con el resto de políticas sectoriales, y entre ellas con la Económica, por primera vez.

“Tal es el caso del IV Programa de la C.E.E. en materia de medio ambiente (1987-1992), donde se insiste en la necesidad de abandonar definitivamente la actitud de reaccionar ante los problemas medioambientales tan sólo cuando éstos han surgido, y adoptar un punto de vista general preventivo, basado en unas medidas estrictas y en la consideración del impacto sobre el medio ambiente de todas y cada una de las políticas sectoriales que inciden en nuestro entorno.

---

<sup>21</sup> La Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 7 de febrero de 1983, relativa a la prosecución y ejecución de una política y de un programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente (1982-1986) se publicó en el D.O.C.E. núm. 46, de 17 de febrero de 1983, de la serie C.

Se trata, en definitiva, de controlar las fuentes de agresión y conservar el medio a fin de garantizar su preservación, y con ella aprovechar su potencialidad económica y hacer posible sostener ese potencial en el tiempo”<sup>22</sup>.

Asimismo, contempla la creación de instrumentos propios de la Política Ambiental, tales como los estudios de Evaluación de Impacto Ambiental<sup>23</sup>.

La aprobación del V Programa de Medio Ambiente de la Unión Europea, en 1992, representó la incorporación de un enfoque integrador de la política medioambiental, presidido por el objetivo global de avanzar hacia un desarrollo sostenible, que titulaba el propio Programa.

Desde que comenzaron los programas específicos en esta materia en la Comunidad, en 1973, el campo de atención de lo que se conoce como Medio Ambiente ha ido variando progresivamente, desde enfoques iniciales que se centraban casi únicamente en los problemas de contaminación, predominantes en el primer y segundo programas, que abarcaban los períodos 1973-1976 y 1977-1981 respectivamente, hasta una mayor preocupación por la integración de la perspectiva medioambiental en el resto de las políticas y por la orientación de los modelos de desarrollo económico y social, presentes ya en el tercer y cuarto programas, en los años 1982-1986 y 1987-1991.

El enfoque adoptado en el V Programa Comunitario de política y actuación en materia de medio Ambiente y desarrollo sostenible supone, pues, el reconocimiento de que los objetivos medioambientales afectan directamente al modelo de desarrollo social y económico por el que se opta por parte de las autoridades de la Unión, modelo que ha de orientarse hacia la consecución de un desarrollo sostenible, definido globalmente en los términos surgidos a partir del informe Brundtland, publicado en 1988.

Este enfoque llevó a que el V Programa; además de considerar los temas ambientales generalmente aceptados: contaminación, residuos, riesgos, agua, flora y fauna; comenzara por definir una serie de sectores económicos considerados clave para influir en el modelo de desarrollo económico desde la perspectiva de la

---

<sup>22</sup> DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN DE LA AGENCIA DE MEDIO AMBIENTE: *Informe sobre Medio Ambiente en Andalucía en 1988*. Agencia de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía y Banco Exterior de España. Sevilla. 1989. “El sistema de información ambiental de Andalucía: un instrumento para la planificación del ecodesarrollo”. Pág. 2.

<sup>23</sup> La Directiva 337/1985, de 27 de junio, que evalúa las incidencias de los proyectos públicos y privados sobre el Medio Ambiente se publicó en el D.O.C.E. núm. 175, de 5 de julio de 1985, de la serie L.

sostenibilidad como la industria, la energía, el transporte, las actividades agrarias y el turismo.

Asimismo, esta orientación dada a la instrumentación del Programa amplió los mecanismos de actuación desde la casi exclusiva elaboración de normativas, con un enfoque predominantemente restrictivo, hacia la incorporación de instrumentos de carácter financiero y económico, y herramientas de carácter horizontal como la formación, la investigación, la educación, la información, etcétera. Igualmente, se insiste, de manera especial, en la necesidad de una, cada vez, mayor participación e implicación de los agentes sociales y económicos en la Política Medioambiental basándose en los conceptos de subsidiariedad y responsabilidad compartida.

Tal como se preveía en el V Programa, en 1995, se llevó a cabo una evaluación y control de las actuaciones ejecutadas en los tres primeros años del mismo. Además, ello se complementa con la publicación del reporte sobre el estado del Medio Ambiente en la Unión Europea elaborado por la Agencia Europea del Medio Ambiente.

Uno de los puntos de partida, tanto del seguimiento del V Programa como del informe de la Agencia, es, evidentemente, la consideración de los cambios producidos en estos años en el campo en que se desenvuelve la Política Medioambiental en general.

Un primer aspecto de importancia se refiere al paralelismo entre el V Programa y la Cumbre de la Tierra de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro (Brasil) en el año 1992 y, en concreto, con la Agenda 21 surgida de dicha Cumbre.

Otros cambios experimentados en este contexto se refieren a las transformaciones políticas en la Europa Central y Oriental y a la propia ampliación de la Unión Europea con la incorporación de Austria, Finlandia y Suecia, así como a algunas iniciativas de carácter general adoptadas por la Comunidad en este período y que han tenido una evidente repercusión en la definición de las políticas ambientales. Entre ellas, destacan el Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo, la reforma de la Política Agraria Común, el Libro Blanco sobre el transporte, la revisión de los Fondos Estructurales, la creación del Fondo de Cohesión, o el IV Programa marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico.

La evaluación general del grado de cumplimiento de los objetivos del V Programa se considera “de un moderado optimismo”, insistiendo en que tanto la estrategia global como los objetivos del V Programa siguen siendo válidos, pero reconociendo algu-



nas dificultades importantes, por lo que se constata que la falta de actitud y voluntad adecuada puede acusarse de forma negativa. En términos cualitativos se considera que se avanza en la dirección correcta y se realizan progresos en campos diversos, “pero aún queda mucho camino por recorrer para llegar a la sostenibilidad”.

En palabras del informe sobre el estado del Medio Ambiente<sup>24</sup> elaborado por la Agencia Europea para el Medio Ambiente, “la Unión Europea está logrando avances en la reducción de algunas presiones a que se somete al Medio Ambiente, si bien no son suficientes para mejorar su calidad ambiental en general y menos aún para avanzar hacia la sostenibilidad”.

Reconociendo, por consiguiente, el acierto en los planteamientos del V Programa, se insiste en que falta un conjunto de herramientas pragmático y operativo y los mecanismos institucionales apropiados. En definitiva, se considera que, de cara al futuro, lo más importante es “encontrar los medios para ejercer las presiones capaces de producir un progreso real, así como desarrollar un sentimiento de urgencia de seguir adelante. Esto solamente ocurrirá cuando el desarrollo sostenible sea considerado como el único modelo de desarrollo válido para el futuro y sea plenamente aceptado por todos los ciudadanos”.

Por lo que se refiere a aquellas actuaciones del V Programa que son responsabilidad de la Unión Europea, se considera como “probable que a finales de 1995 se hayan cumplido en torno al 70% de los compromisos previstos”, siendo más difícil valorar el cumplimiento de las acciones que corresponden a los Estados miembros y al resto de los agentes.

Desde la óptica andaluza, el análisis y evaluación del V Programa de la Comunidad, no sólo es interesante como marco de referencia de la formulación de políticas comunes para el espacio europeo, con una trascendencia directa en la Comunidad Autónoma de Andalucía, sino que, además, permite llevar a cabo una comparación ente las líneas estratégicas de la Unión Europea y las propias de la política de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía.

En este sentido, hay que destacar que la herramienta más global de esta Política Ambiental andaluza, el Plan de Medio Ambiente<sup>25</sup>, toma en consideración, de

---

<sup>24</sup> AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE: *El Medio Ambiente en la Unión Europea. 1995. Informe para la revisión del Quinto Programa de acción sobre el Medio Ambiente.* Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas. Copenhague. 1996.

<sup>25</sup> CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Plan de Medio Ambiente de Andalucía 1997-2002.* Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía. Sevilla. 1999.

manera directa, los contenidos del Programa europeo, planteando cuál es la correlación entre proyectos y orientaciones que se contienen en ambos documentos.

Por ello, el análisis y las evaluaciones que se han vertido, referidas al V Programa Comunitario de política y actuación en materia de Medio Ambiente y desarrollo sostenible, pueden ser de utilidad para ver cuál ha sido el transcurso de las políticas ambientales en la Comunidad Autónoma de Andalucía en este período.

Como vimos, el Programa de la Unión Europea había seleccionado cinco sectores considerados fundamentales para avanzar hacia un modelo de desarrollo sostenible y en los que, además, los problemas planteados pueden ser solucionados más eficazmente a nivel europeo: industria, energía, transporte, actividades agrarias y turismo.

La evaluación sobre el cumplimiento de los objetivos, en estos sectores, aborda los siguientes aspectos: integración de las consideraciones medioambientales en las políticas sectoriales, ampliación de la gama de instrumentos, colaboración y responsabilidad compartida, cambio de actitudes y pautas de consumo y producción, aplicación de la legislación y control de su cumplimiento y, por último, la dimensión internacional.

Centrándonos en el sector que ha constituido el objeto de nuestra investigación, cabe decir que la reconciliación entre agricultura y Medio Ambiente se considera como un aspecto en el que existe común acuerdo en la actualidad, atendiendo a la diversidad de problemas existentes: utilización de productos químicos, uso y deterioro del agua, entre otros. No obstante, aunque esta afirmación sea correcta desde la perspectiva ambiental, no se puede asegurar lo mismo desde la óptica agraria, cuya administración está de acuerdo en la existencia de estos problemas pero no en su localización ni en el grado con que afectan a las diferentes regiones del territorio andaluz.

Desde la evaluación ambiental se concluye que la reforma de la Política Agraria Común se había realizado, en 1992, paralelamente a la aprobación del V Programa, pero sin incluir, sistemáticamente, los aspectos medioambientales, aunque incorporando algunas actuaciones de interés como las medidas agroambientales. Es conveniente destacar, también, la importancia dada a las políticas de desarrollo rural desde la reforma de los Fondos Estructurales.

Por otro lado, se pone de manifiesto que las tendencias actuales en Europa, muestran a nivel global del continente, un progresivo descenso del consumo de productos químicos en la agricultura, pese a lo cual, la calidad medioambiental,

especialmente de las aguas subterráneas afectadas por contaminantes agrarios, sigue siendo preocupante. En los países meridionales, entre los que se encuentra España, los principales problemas se refieren a la intensificación de las actividades agrarias y su incidencia en el incremento de la demanda de recursos hídricos. Son conocidos los problemas ambientales asociados con las tierras cultivadas de regadío, desde antiguo, como evidencian los restos arqueológicos de sistemas de riego que sirvieron de apoyo y estímulo a grandes civilizaciones, pero que desaparecieron, como el caso de las que se desarrollaron en los valles de los ríos Tigris y Eufrates. Por ello, la ordenación eficaz de los recursos hídricos es esencial, vinculando el desarrollo social y económico de las comarcas agrícolas con la protección de los ecosistemas naturales, vigilando especialmente, la adecuada renovación de los acuíferos y la no contaminación de las aguas superficiales y subterráneas. El aprovechamiento óptimo de este recurso exige conocer los problemas asociados con las prácticas incorrectas de riego y las posibilidades de sistemas más eficientes. Dentro de estas medidas es fundamental prestar una adecuada asistencia técnica a los agricultores, que informe de los probables riesgos y de las tecnologías adecuadas para solventar con éxito el uso eficiente del agua. De todas formas, es una buena noticia, desde el punto de vista de la conservación de la naturaleza, que la evolución creciente del consumo de artículos de síntesis química, que se estaba observando desde la década de los sesenta, se haya invertido.

En cuanto a lo que atañe a la Política Forestal, la cual tiene una incidencia fundamental en el medio físico, y está influida por el progreso de lo agrícola, se constata el avance desde su consideración estricta como sector productivo, hasta su actual aprecio como componente principal para el desarrollo medioambiental y rural. Un poco, sucede como con las actividades puramente agropecuarias, a las que se intenta dotar de nuevas competencias funcionales como conservadoras de la naturaleza y protectoras de los ecosistemas.

En el ámbito de Andalucía se mencionan, como instrumentos centrales de planificación estratégica, el Plan Forestal y el Plan de Desarrollo Rural, ambos con un importante contenido ambiental. En el plano agrícola, junto a la incidencia de la aplicación de las medidas agroambientales de la Política Agraria Común, se destacan las acciones del Programa Leader y el desarrollo de la agricultura ecológica. Por su trascendencia en la gestión de un recurso básico como el agua, también ha de considerarse el Plan Andaluz de Regadíos. En cuanto a los espacios forestales, la gestión pública constituye hoy en Andalucía uno de los apartados fundamentales de la Política Ambiental, con programas que abarcan la restauración de ecosistemas y la lucha contra la desertización, la lucha contra los incendios forestales, la defensa de la vegetación, la gestión de espacios naturales protegidos, el uso de recursos renovables del monte, el uso público y recreativo, y la diversificación del paisaje rural.

Como ya se ha adelantado, uno de los aspectos de mayor interés, a seguir en los próximos años, será la incidencia de las medidas de carácter agroambiental de las nuevas orientaciones de la P.A.C., sobre problemas ecológicos concretos de la agricultura regional. Como se puede observar, esta valoración discrepa profundamente, de la que se hace desde los medios de la administración agraria, en cuanto a que las medidas convengan a la solución de problemas concretos de la Comunidad Autónoma.

Las conclusiones que se manifiestan, desde la administración ambiental andaluza, se refieren a lo difícil que resulta establecer cualquier diagnóstico al respecto, aunque mencionan que es evidente que medidas como el barbecho ecológico obligatorio, la reforestación de tierras agrícolas marginales o el fomento de la agricultura y ganadería ecológicas, van a tener, en el plazo medio, una significativa influencia sobre el papel ambiental de la agricultura en muchas comarcas de la región.

Ya se hace referencia a que algunos indicadores respecto a la calidad de las aguas continentales, podrían interpretarse como consecuencia de las medidas contempladas en el Programa Agroambiental, poniendo como ejemplo la reducción de parámetros de contaminación orgánica por nitratos y fosfatos en algunas estaciones fluviales regionales, especialmente de la cuenca del Guadalquivir.

En cualquier caso, el principal problema que se plantea en la agricultura regional está relacionado con el uso y distribución de los recursos hídricos escasos. Directamente relacionado con esta cuestión se hace alusión a las obras hidráulicas que se vienen reivindicando, desde hace tiempo, por los sectores agrarios para paliar el déficit de determinadas zonas regables. Además, no hay que olvidar las contaminaciones recurrentes que se producen en aquellos.

“Este fenómeno se ha agravado considerablemente en Andalucía desde finales de los ochenta, fecha en la que el Informe de Medio Ambiente de 1990 señalaba que a comienzos del año 1990 los acuíferos que abastecen a las poblaciones del litoral occidental de Huelva (Lepe), de El Condado (Villarrasa), de Los Alcores (Carmona, El Viso) o la parte oriental de Málaga (Vélez-Málaga), se vieron afectados por un nivel de contaminación tal, que hicieron impotables sus aguas, produciéndose graves problemas de suministros que afectaron a más de 100.000 andaluces; siendo la causa de esta degradación del agua la presencia de nitratos de origen agrario”<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> ANALISTAS ECONÓMICOS DE ANDALUCÍA: *Informe Anual del Sector Agrario en Andalucía*, 2003. Analistas Económicos de Andalucía. Málaga. 2004. Pág. 517.

Finalmente, dentro del subsector forestal se repite el contratiempo de la incidencia de los incendios forestales, incrementándose continuamente la superficie quemada de la Comunidad Autónoma, dificultad que va superándose gracias a la buena marcha, en cuanto a trabajos de replantación, del Programa de Forestación de Tierras de Labor, aunque desde que finalizó la década de los noventa, se ha ralentizado, debido a la negociación del nuevo Marco Comunitario de Apoyo y, a su posterior traslado desde las autoridades centrales a las regionales con la necesidad de firmar los respectivos acuerdos de convenio para la ejecución y financiación de las medidas.

Por último, en cuanto a la reducción de la utilización de productos fitosanitarios en la agricultura andaluza, es importante destacar que la aplicación del Programa de Medidas Agroambientales en la Comunidad Autónoma ya ha empezado a tener consecuencias positivas para la conservación del Medio Ambiente en su primer período de programación, es decir, durante el transcurso del Marco Comunitario de Apoyo 1994-1999<sup>27</sup>. Durante los primeros años de desarrollo del Programa se observa un estancamiento en los niveles de utilización de fertilizantes y productos fitosanitarios en los campos de cultivo andaluces. No obstante, el mantenimiento de los niveles de consumo en estos años<sup>28</sup>, no se explica más que como un paréntesis ocasional en la escalada existente desde finales de la década de los años setenta del siglo XX. Sin duda, a esta moderación del consumo ha colaborado la implementación del régimen de ayudas y subvenciones a las prácticas agronómicas respetuosas con el Medio Ambiente, quedando de manifiesto, de este modo, uno de sus mayores valores.

Sin embargo, hacia la finalización del período de programación se acelera nuevamente el consumo de estos “inputs” en la agricultura andaluza, aunque este aumento está directamente relacionado con el incremento de las superficies cultivadas, máxime cuando se evidencian nuevas puestas en regadío y otras transformaciones agrarias, que van a demandar, en principio, la utilización de estos abonos químicos. Por ello, es más acuciante la necesidad de perseverar en actuaciones como las contempladas en el marco del Programa Agroambiental, que desaceleren esta ascensión imparable, antes que el deterioro sufrido por el recurso edáfico sea irreversible.

---

<sup>27</sup> Las memorias publicadas anualmente por la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía ponen de relieve las consecuencias positivas de la aplicación del Programa Agroambiental para la agricultura andaluza y su medio natural, al reflejar una disminución del progresivo aumento anual en el consumo de productos fitosanitarios y fertilizantes químicos desde la efectiva puesta en marcha del Programa en la Comunidad Autónoma en el año 1996.

<sup>28</sup> Las estadísticas anuales que ofrece el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación muestran un estancamiento del consumo de productos agroquímicos en la mitad de la década de los noventa del siglo pasado, después de haberse producido un incremento constante y progresivo en los gastos de las explotaciones agrícolas en este tipo de “inputs”, desde los años setenta. A este respecto también se puede consultar TAMAMES, R. y RUEDA, A.: *Estructura Económica de España*. Banco Urquijo y Alianza Editorial. Madrid. 2000.

Así, según los datos ofrecidos por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación el consumo de abonos nitrogenados desciende un 12% hasta la evaluación intermedia del Programa, observándose una disminución menor en el grupo de abonos fosfatados, y un ligero aumento de los potásicos.

Por otro lado, la implementación del Programa de Medidas Agroambientales ha servido para concienciar a los agricultores y ganaderos andaluces sobre la necesidad de adoptar disposiciones preventivas en la práctica de los cultivos que eviten el perjuicio del medio natural. Una de las medidas que tiene una repercusión muy acentuada entre los agricultores onubenses es la sustitución del bromuro de metilo, que se utiliza actualmente como fumigante, con propiedades de biocida total, en la agricultura intensiva y especialmente en los cultivos y viveros de fresa, por su alta eficacia en el control de insectos roedores, hongos, nematodos, bacterias, ácaros y malas hierbas.

El bromuro de metilo fue incluido como una de las sustancias que agota la capa de ozono en la Cuarta Reunión del Protocolo de Montreal, que tuvo lugar en Copenhague, en noviembre de 1992. La práctica de la agricultura ecológica no autoriza el bromuro de metilo, por lo que los agricultores que deseen convertir sus explotaciones a producción biológica deben emplear métodos alternativos al bromuro de metilo. Además, el Reglamento Europeo 2.037/2000, del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de junio<sup>29</sup>, sobre las sustancias que agotan la capa de ozono, tras un período de reducción paulatina del consumo de bromuro de metilo desde 1999, especifica que, salvo para los usos clasificados como críticos, la puesta en el mercado y el uso de bromuro de metilo por parte de empresas distintas de los productores e importadores estará prohibido después del 31 de diciembre de 2005. En julio de 1997 se inició un Proyecto de Investigación, que fue encargado por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación al Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria, con los objetivos de investigar soluciones alternativas a este compuesto químico, su verificación en campo y su viabilidad económica.

Este Proyecto, que fue financiado por el propio Instituto y la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental del Ministerio de Medio Ambiente, finalizó en el año 2002 sin determinar alternativas al uso convencional del bromuro de metilo en el caso de los viveros de plantas de fresa, mientras que sí ha concluido que un preparado químico puede dar resultados equivalentes en los cultivos de fresa. Ahora bien, en una de las últimas revisiones periódicas que las autoridades

---

<sup>29</sup> El Reglamento C.E. 2.037/2000, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de junio, sobre las sustancias que agotan la capa de ozono, fue publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas núm. 244, de 29 de septiembre de 2000, de la serie L.

de la Unión Europea llevan a cabo sobre materias activas de los productos fitosanitarios, se ha cuestionado que dichas sustancias sustitutivas puedan continuar siendo utilizados en un futuro inmediato<sup>30</sup>. Ante estas dudas, el sector de la fresa, junto a otros afectados, con menos presencia en la agricultura onubense, como el de flor cortada, solicitó y obtuvo exenciones de uso crítico. Dada la conveniencia de continuar las investigaciones encaminadas a encontrar alternativas viables al bromuro de metilo, así como de servir de apoyo a las mencionadas solicitudes de uso crítico, se determinó la realización de un nuevo Proyecto denominado “Optimización y nuevos desarrollos en las alternativas al uso convencional del bromuro de metilo: usos críticos”, financiado por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y el Ministerio de Medio Ambiente y por el Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria. Este Proyecto terminó sin resultados concluyentes, por lo que se hace necesario continuar investigando.

Para el caso de la agricultura ecológica la solución que se está aplicando, en la mayoría de las ocasiones, es la rotación de cultivos, que permite una preparación adecuada de la tierra, liberándola de plagas e insectos, ya que la diversidad de cultivos hace que se combinen, de manera que la afinidad con unos se interrumpe en la siguiente siembra; es decir, al cambiar los cultivos se buscará alguno que vaya propiciando la desaparición sucesiva de los distintos elementos perjudiciales para las cosechas.

## 2. CONVENIENCIA DE LA APLICACIÓN DEL PROGRAMA DE MEDIDAS AGROAMBIENTALES

De toda la información que se ha manejado a lo largo del presente trabajo, así como de la bibliografía consultada, podemos extraer como conclusión la seguridad de la conveniencia de la aplicación del Programa de Medidas Agroambientales en los tres ámbitos territoriales estudiados.

En primer lugar, tomando en consideración que la agricultura y la ganadería son actividades productivas, que tienen como finalidad esencial el sostenimiento econó-

---

<sup>30</sup> La Resolución de 22 de noviembre de 2006, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de encomienda de gestión entre el Ministerio de Medio Ambiente y el Ministerio de Educación y Ciencia para la realización del proyecto de optimización y nuevos desarrollos sostenibles en las alternativas al bromuro de metilo, fue publicada en el Boletín Oficial del Estado núm. 285, de 29 de noviembre de 2006. El citado Acuerdo en su duodécimo punto expone:

“Que los organismos interesados en proseguir las investigaciones en búsqueda de alternativas definitivas al uso del BM, Ministerio de Medio Ambiente, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) y el INIA, han acordado continuar estas investigaciones mediante la realización de un proyecto denominado ‘Optimización y nuevos desarrollos sostenibles en las alternativas al bromuro de metilo’, que estaría integrado por siete subproyectos, coordinados por el INIA y financiados por estos tres organismos”.



mico y la rentabilidad de una determinada unidad de producción, ya se trate de una empresa familiar, de una sociedad colectiva, o de una gran compañía multinacional, debemos verificar que la práctica ecológica de las citadas actividades es más rentable, o al menos, que proporciona igual rentabilidad, que la convencional.

Como hemos visto, efectivamente la agricultura y la ganadería ecológicas son más rentables porque suponen un valor añadido a la producción obtenida, que tiene un sobreprecio en los mercados por encima del exceso de coste que representa la práctica ecológica<sup>31</sup>. Esta mayor rentabilidad también es debida a que los rendimientos de los cultivos son iguales o superiores a los que se consiguen con la agricultura convencional, como se ha demostrado en nuestra investigación, fundamentalmente, una vez finalizado el período de transición, con la referencia a algunas de las experimentaciones llevadas a cabo<sup>32</sup>.

En segundo lugar, la mayor rentabilidad para los agricultores y ganaderos no es baladí, pues precisamente con las medidas puestas en marcha en 1992, entre las que se encuentra el Programa Agroambiental, una de las finalidades que se pretende es el mantenimiento de una población bastante en el medio rural para que logre articular un tejido social activo y dinámico, de manera que se produzca una retroalimentación suficiente que detenga o frene significativamente el proceso de la despoblación

<sup>31</sup> Sobre este aspecto se puede consultar el documento de la Comisión Europea *Organic Farming in the EU: Facts and Figures*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Bruselas. 2000.

Esta publicación, en el apartado que dedica al mercado de productos ecológicos, recoge un epígrafe específico para el tema de los precios, donde se ponen de manifiesto informaciones recopiladas en distintos mercados de la Unión Europea referidas al sobreprecio de estos productos en relación a los procedentes de la agricultura convencional. En algunos casos, se alcanza hasta un 166%, siendo especialmente significativos los datos recogidos coincidiendo con alguna crisis alimentaria. También es interesante la referencia al volumen total del mercado de productos ecológicos que para el término del período de programación del Programa Agroambiental incluido en el Marco de Apoyo Comunitario 1994-1999 ronda el 4,17%, sobre la Producción Final Agraria de la Unión Europea de 15 miembros, mientras que en su número de explotaciones, las ecológicas representan menos del 2% del total. Es decir, en términos generales los productos orgánicos, biológicos o ecológicos mueven, en proporción, más del doble de dinero que los convencionales. Otra conclusión destacable que aporta el análisis de la Comisión Europea es que los gastos de intermediación, a saber, desde que el producto sale de la granja hasta que lo compra el consumidor, son mayores que los del resto de la producción agraria, debido a que el volumen de productos es menor. De esto podemos inferir que a medida que los intercambios afecten a un número mayor de mercancías orgánicas, los costes de intermediación, imputables a cada una, disminuirán, con lo que el importe final que llegue al campesino se incrementará.

<sup>32</sup> "Las producciones de agricultura biológica pueden llegar a ser mayores que las de la convencional. Hay agricultores, por ejemplo, en Aragón, con rotaciones completas, que están obteniendo producciones de cereales superiores a las de los vecinos en agricultura convencional. También depende de la pericia de ese agricultor. Considerarlas equiparables unas a otras yo creo que podría ser una realidad y que es algo que echa por tierra la idea de que la agricultura biológica da producciones más bajas. Cuando digo equiparables me refiero a variedades similares en condiciones similares. En términos generales la agricultura biológica no da producciones más bajas".

DE NOVA, D.: "Agricultura Biológica en la Región Mediterránea. Características Esenciales". En *Ponencias del II Congreso Internacional Agricultura Biológica y Otras Alternativas en el Medio Rural*. Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1991. Págs. 82 y 83.

de las comarcas rurales<sup>33</sup>. Por tanto, una mayor rentabilidad de las producciones agrícolas y ganaderas ejercerá una presión más fuerte sobre los activos del sector primario para mantener dichas actividades<sup>34</sup>.

En tercer lugar, la práctica de la agricultura y ganadería ecológicas conlleva unos efectos beneficiosos para el Medio Ambiente al preservar la biodiversidad del medio<sup>35</sup>, tanto en cuanto a especies vegetales como animales, al conservar prácticas tradicionales que no dañan el substrato edáfico, al evitar el uso de productos tóxicos, que mediante el proceso de lixiviación acceden hasta el manto freático y terminan en las corrientes de agua; en fin, al hacer una utilización racional de los recursos naturales, limitando su consumo abusivo y su desgaste.

<sup>33</sup> “En el mundo rural español se ha producido durante los últimos años una mejora notable en sus infraestructuras y sus equipamientos, pero continúan perdiendo población zonas en muchos casos ya muy despobladas, con el agravante de que son los sectores más jóvenes y más dinámicos los más difíciles de retener. Las causas se encuentran en las menores expectativas de renta y empleo en algunos casos, en las mayores dificultades en el acceso a equipamientos y servicios educativos, sanitarios, culturales y de ocio, en otros, y en el insuficiente aprecio social por la actividad agraria y el mundo rural en casi todos”.

ATIENZA SERNA, L.: “Presentación”. En *Desarrollo rural. Ejemplos europeos*. Edición al cuidado de CANTO FRESNO, C. del. Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1992.

<sup>34</sup> Además, las labores de la agricultura y ganadería ecológicas implican, por la recuperación de usos agrarios tradicionales, la utilización de una mano de obra más abundante, lo que se traduce en la generación de puestos de trabajo y una mayor diversificación de las rentas, colaborando al objetivo de mantener población activa en el medio rural. Es decir, no es sólo beneficioso por crear expectativas favorables directamente para los labradores, sino también por la generación de empleo de forma indirecta.

“Los análisis ponen de manifiesto que la agricultura ecológica requiere un mayor volumen de trabajo”.

COMISIÓN EUROPEA. DIRECCIÓN GENERAL DE AGRICULTURA: *La agricultura ecológica. Guía sobre la normativa comunitaria*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 2001. Pág. 25.

“Las explotaciones orgánicas utilizan generalmente más mano de obra, tanto si se mide en horas trabajadas como en unidades de trabajo con dedicación plena, que las granjas convencionales equivalentes, por lo menos en el norte de Europa”.

LAMPKIN, N. y PADEL, S.: “Farm-level performance of Organic Farming Systems”. En LAMPKIN, N. y PADEL, S.: *The economics of organic farming. An international perspective*. C.A.B. International. Wallingford. 1994. Pág. 81.

<sup>35</sup> “La ganadería extensiva mejora razas autóctonas de cabrío, de oveja, de vaca, de yegua, de cerdo ibérico, para mantenimiento de esa productividad del suelo, que como veíamos está muy ligado al uso ganadero, mejora de pastos y aprovechamientos luego de esa carne de alta calidad, en base a corderos, terneros, cabritos. Producción de quesos, el queso artesano en base a cooperativas y una marca de calidad ligada a estas zonas de alto valor ecológico. La agricultura biológica en base a conservar todo ese acervo riquísimo de frutales y de variedades únicas que se están perdiendo, de leguminosas, de esas habas o esos garbanzos, o esas judías magníficas, que hay en tantos valles totalmente desconocidos y que tienen una capacidad de producción tremenda. Frutos secos, la nuez, Los higos, la uva pasa, encurtidos de vinagre producidos también ecológicamente en zonas rurales, aceites en frío de aquellos molinos aceiteros que en muchos casos son árabes o medievales, bollería a base de esos cereales duros, donde viven las avutardas, que nos permiten también hacer una oferta de alta calidad unido a la conservación de especies únicas en el mundo, miel, polen, etc.”.

GARZÓN, J.: “Ecodesarrollo en Extremadura”. En *Ponencias del II Congreso Internacional Agricultura Biológica y Otras Alternativas en el Medio Rural*. Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1991. Pág. 36.

Para profundizar en este aspecto también se puede consultar *Congreso Científico Europeo de Agricultura Biológica*. Publicaciones de Extensión Agraria. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1986.

En cuarto lugar, sabemos que el control y disminución del deterioro del Medio Ambiente como consecuencia de las explotaciones agrícolas y ganaderas constituye otra de las finalidades de la reforma de la Política Agraria Común, llevada a cabo en 1992. Pues también, con la práctica ecológica en las actividades agrícolas y ganaderas se coadyuva a la disminución del impacto negativo que las granjas convencionales conllevan, como ha sido demostrado<sup>36</sup>. A medida que se produce la conversión a los usos respetuosos con el Medio Ambiente, en un mayor número de fincas, se irán limitando los efectos negativos sobre el mismo.

### 3. ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

La evaluación de Políticas Públicas es una herramienta fundamental para nutrir la toma de decisiones con datos e informaciones que permitan al gestor público acercarse cada vez más al acierto. En las sociedades actuales donde la gestión de políticas se encuentra limitada por una serie de condicionantes de muy diversa índole, esta labor se hace muy compleja.

Cuando el gestor se enfrenta con la planificación de sus futuras actuaciones debe tener en cuenta los recursos de los que dispone<sup>37</sup>. La mayoría de éstos, al menos los humanos y materiales, se pueden reconducir al que parece siempre el más importante. Nos estamos refiriendo al presupuesto disponible. Incluso la tecnología y el conocimiento, en una sociedad globalizada como la que nos toca vivir, pueden estar al alcance de las Administraciones Públicas que dispongan de recursos económicos abundantes. En todo caso, sí está claro que el dinero es una limitación con la que hay que contar cuando se acomete planificación de Políticas Públicas. En un contexto en el que las restricciones se hacen presentes, no sólo porque se cuenta con unos créditos determinados, sino también porque las nece-

<sup>36</sup> Para ahondar en esta materia están disponibles publicaciones como *Congreso Científico Europeo de Agricultura Biológica*. Publicaciones de Extensión Agraria. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1986. O las también mencionadas *Ponencias del II Congreso Internacional Agricultura Biológica y Otras Alternativas en el Medio Rural*. Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1991. Además de otras como *El campo y el medioambiente, un futuro en armonía*. Edición coordinada por CADENAS MARÍN, Alfredo. SOPEC Editorial, S. A. Madrid. 1997. *Agricultura y desarrollo sostenible*. Edición al cuidado de CADENAS MARÍN, Alfredo. Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1995. *Agricultura de Conservación: Fundamentos Agronómicos, Medioambientales y Económicos*. Edición al cuidado de GARCÍA TORRES, L. y GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, P. Asociación Española Laboreo de Conservación y Suelos Vivos. Madrid. 1997. Y otras de más reciente publicación como ANALISTAS ECONÓMICOS DE ANDALUCÍA: *Informe Anual del Sector Agrario en Andalucía, 2003*. Analistas Económicos de Andalucía. Málaga. 2004.

<sup>37</sup> "En el mercado, como en la sociedad, la racionalidad supone una relación entre medios y fines en la que los fines son generalmente considerados como intereses propios de un individuo o empresa aislados".

FRIEDMAN, J.: *Planificación en el ámbito público*. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid. 1991. Pág. 35.

sidades que se atienden son más numerosas, es indispensable recurrir a criterios de eficacia y eficiencia en la distribución de los recursos existentes<sup>38</sup>.

Además, en las sociedades modernas se amplían las exigencias planteadas, no sólo en el número de demandas a los gestores públicos, sino también en cuanto a la calidad de las necesidades cubiertas o de la resolución de problemas. Se impone la racionalidad en la planificación, pero también hay que tomar en consideración lo que pide la sociedad, que puede no coincidir con lo que piensan los analistas o asesores que trabajan para los hacedores de políticas. El gestor público debe aplicar en sus acciones la racionalidad social<sup>39</sup>.

Con estos presupuestos de partida se realiza la planificación de Políticas Públicas, se implementan<sup>40</sup>, intentando alcanzar el mayor nivel de consenso entre los diferentes grupos de interés<sup>41</sup>, y una vez completados los programas de acción es fundamental evaluar sus resultados.

<sup>38</sup> “Los recursos políticos y económicos del estado son limitados y hasta escasos. Requieren el cuidado público. Ante la pluralidad y autonomía social, el gobierno no puede contar con todo el consenso político que necesita para movilizar la sociedad entera hacia proyectos holísticos, colectivamente compartidos. Y sus recursos públicos son menores a los requeridos para atender con urgencia y eficacia los ingentes problemas sociales. Hemos descubierto el estado limitado, el gobierno limitado. Cada una de las decisiones de gobierno, buenas, malas o regulares, necesita y consume recursos políticos y fiscales. Cada decisión cuesta, tienen costos de operación y, si es equivocada, onerosos costos de oportunidad tanto en el renglón de la política como en el de la hacienda pública. En la euforia intervencionista no nos planteamos con relieve y claridad la cuestión de los recursos escasos y agotables, la limitación fiscal y la vulnerabilidad política. En contraste, los años de la crisis nos ayudaron a descubrir que la escasez y los costos son componente esencial de toda política y administración. Nos han hecho entonces aprender y exigir de nuevo el olvidado e irremplazable arte de la elección racional en la política y en las políticas: la democracia y la eficiencia de la gestión pública. No están a la mano ni la unanimidad ni la abundancia”.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F: *El Estudio de las Políticas Públicas*. Colección “Antologías de Política Pública”. 1ª Antología. Edición al cuidado de AGUILAR VILLANUEVA, Luis F Editorial M. A. Porrúa. México. 1996. Págs. 16 y 17.

<sup>39</sup> “Mientras la planificación corporativa continuó aferrada al modelo original de racionalidad de mercado, los planificadores públicos se hicieron paladines de una forma modificada de racionalidad social, centrada explícitamente en las consecuencias sociales”.

FRIEDMAN, J: *Op. Cit.* Pág. 37.

<sup>40</sup> Para profundizar en el estudio del Análisis de Políticas Públicas se puede consultar la obra de AGUILAR VILLANUEVA, Luis F: *La Implementación de las Políticas Públicas*. Colección “Antologías de Política Pública”. 4ª Antología. Edición al cuidado de AGUILAR VILLANUEVA, Luis F Editorial M. A. Porrúa. México. 1996.

<sup>41</sup> “Debido a que existe gran número de grupos de interés, algunos de los cuales rivalizan con otros, el poder para determinar la política se encuentra muy disperso. En consecuencia, la política es el resultado del compromiso entre los diversos grupos de interés. En el curso de las negociaciones que tienen por objeto lograr el compromiso, los contendientes obtienen siempre algún beneficio, porque ningún interés queda eliminado por completo. A lo largo del proceso, la membresía de estos grupos termina por sobreponerse y mezclarse y el proceso general de socialización de un conjunto de valores dominantes ayuda a reducir la polarización de las posiciones. El gobierno se encarga de reconciliar las demandas incompatibles que puedan haber quedado sin solución y les asigna un orden de prioridad”.

REIN, M. y RABINOVITZ, F F: “La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción”. En AGUILAR VILLANUEVA, Luis F: *La Implementación de las Políticas Públicas*. Colección “Antologías de Política Pública”. 4ª Antología. Edición al cuidado de AGUILAR VILLANUEVA, Luis F Editorial M. A. Porrúa. México. 1996. Pág. 181.

Si queremos, y así debe ser, planificar adecuadamente tenemos que contar con todos los datos e informaciones de los que sea posible disponer. La evaluación de Políticas Públicas<sup>42</sup> nos proporciona conocimientos sobre el resultado de una determinada Política. Teniendo en cuenta que actualmente la globalización hace que la mayoría de las acciones de un gobierno estén relacionadas, esos conocimientos servirán para la futura planificación. Además, si consideramos que muchos programas se repiten a lo largo del tiempo, en diferentes períodos, en los que se intenta cambiar aquello que se piensa que no ha funcionado correctamente, es primordial contar con los impactos e indicadores sobre la marcha del programa en cada uno de estos períodos sucesivos, de manera que se fundamente la toma de decisiones en resultados concretos obtenidos de las experiencias anteriores, con la finalidad de mejorar la implementación de los mismos, en una mejora continua que, quizás, no alcance nunca la perfección, pero que, al menos, demostrará la racionalidad de los planteamientos.

Según Joan SUBIRATS evaluar implica preocuparse por los resultados, saber si se han obtenido o no los objetivos propuestos. Además, las nuevas exigencias sociales exponen la necesidad de saber qué se hace con el dinero de todos gestionado por los poderes públicos, para qué sirve la acción de gobierno, cómo recibir señales que nos indiquen si estamos acertando o no. Desde este punto de vista, evaluar Políticas implica conocer opiniones, relacionar criterios de valor con resultados. Para dar respuestas satisfactorias es importante afrontar el análisis de los problemas y de los programas de actuación con afán de aprender de lo hecho para mejorar el diseño y puesta en práctica de las diversas Políticas<sup>43</sup>.

La mejora de la calidad en las Políticas emprendidas es una cuestión central en los últimos años y son muchos los procedimientos que se han desarrollado para valorarla. Por ello cuando se acomete la tarea evaluadora es esencial saber qué información es relevante para el propósito que se quiere lograr. Obtener información trascendente forma parte de una labor de evaluación eficaz.

El gestor público busca en la evaluación información que le facilite el proceso de toma de decisiones, por lo que al llevarla a cabo es importante objetivar los resultados obtenidos y realizar un esfuerzo por leerlos de forma imparcial para

---

<sup>42</sup> Es fundamental sobre el tema de la evaluación en los servicios públicos el libro de BALLART, X.: *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso*. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid. 1992.

<sup>43</sup> "Creemos que es importante producir información que sirva a los gestores públicos para tener alguna idea sobre la *calidad* de los servicios que están produciendo, en función de lo que se estime constituya *valor* en cada caso".

BALLART, X.: *Op. Cit.* Pág. 25.

hacerlos más útiles<sup>44</sup>. Esto no siempre es fácil, pues hay muchos intereses en juego y las Administraciones Públicas pueden querer resaltar lo positivo, sin prestar atención a las desviaciones incurridas con respecto al propósito de la actuación.

Por tanto, aunque es evidente la conveniencia de evaluar las Políticas Públicas implementadas, se trata de una tarea compleja, por la dificultad que supone seleccionar los impactos y averiguaciones relevantes para la mejora de futuras intervenciones y para medir la calidad de los servicios prestados a la ciudadanía. Además, como se ha señalado, la selección de la información ha de ser objetiva, en función del propósito del programa y no de intereses particulares. En todo caso, la retroalimentación que proporciona la evaluación a la próxima planificación es una necesidad para distribuir los recursos de forma eficaz y eficiente, ya que son limitados, y hay que invertirlos en actuaciones que sean apropiadas para las situaciones problemáticas a resolver<sup>45</sup>.

Las autoridades de la Unión Europea son conscientes de la conveniencia de la evaluación para realizar una planificación coherente de las distintas Políticas Públicas. El resultado de la evaluación permite retroalimentar el sistema de elaboración de Políticas con la intención de mejorar sus efectos. Con respecto al Programa Agroambiental se ha llevado a cabo la medición de sus logros con objeto de perfeccionar las sucesivas definiciones del mismo<sup>46</sup>.

<sup>44</sup> “En el proceso de evaluación conviene tener muy presente la existencia de los diversos intereses que componen el marco interpersonal y político en el que desarrollar la investigación. Para ello el primer paso debe ser el reconocimiento del abanico de intereses presente que de manera directa o indirecta facilitan o impiden la realización de la evaluación y que toman posiciones ante las posibles consecuencias que puedan derivarse del mismo”.

SUBIRATS, J.: *Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la Administración*. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid. 1994. Pág. 149.

<sup>45</sup> “Si bien existe un amplio consenso sobre la necesidad de evaluar la actuación de los poderes públicos y de determinar los resultados de su actuación, *no está claro en cambio, primero, en función de qué criterios se puede determinar si una intervención pública ha sido un éxito o un fracaso; segundo, qué políticas, programas o servicios hay que evaluar; y tercero, cómo se debe evaluar la actuación de los poderes públicos, y por tanto de acuerdo con qué formas y metodologías.*

En el campo de los estudios de Administración Pública, y más concretamente en el del Análisis de las Políticas Públicas surge *la evaluación como una técnica más que busca producir información que sirva a las Administraciones Públicas para mejorar, primero, los procesos de decisión y planificación; segundo, el funcionamiento y la gestión de las operaciones diarias; y tercero, los resultados finales de la Administración en relación con los recursos invertidos y por tanto su eficacia y eficiencia.*

BALLART, X.: *Op. Cit.* Pág. 27.

<sup>46</sup> “La Comisión ha tomado las disposiciones oportunas, incluida la adopción de un Reglamento de aplicación, a fin de garantizar la evaluación de los programas agroambientales por parte de los Estados miembros, siendo el objetivo determinar la incidencia medioambiental, agrícola y socioeconómica y conseguir el desarrollo del programa.

En términos generales, los Estados miembros han respondido satisfactoriamente y adoptado una cultura de evaluación en la gestión de los programas.

Debe hacerse una distinción entre los ‘niveles de referencia’ de las prácticas normalmente aplicadas y los ‘niveles de objetivo’ de actividades previstas. Los programas están diseñados para alcanzar o mantener los últimos.

Los resultados indican que las medidas adoptadas en el desarrollo de este Programa han funcionado bastante bien con respecto al objetivo de reducción de los insumos artificiales que utiliza la agricultura convencional. También, en cuanto a la afectación de las zonas naturales, se observa una mejoría generalizada, aunque las medidas de extensificación no han sido bien acogidas en algunas comarcas agrícolas. A pesar de haberse producido un aumento del empleo, la compensación de rentas no ha reportado los beneficios previstos debido a una gran irregularidad en la distribución de las ayudas. En algunas zonas ha sido excesiva y en otras insuficiente<sup>47</sup>.

La medición de las repercusiones presenta dificultades, sobre todo la de los efectos medioambientales específicos de un emplazamiento determinado. Debe seleccionarse una serie de indicadores adecuados a cada programa y zona y extraerse conclusiones válidas desde el punto de vista científico.

Aunque sigue siendo poco precisa, la evaluación económica ofrece una visión interesante del valor social de los programas.

Los efectos sobre la agricultura deben analizarse a fin de evaluar los elementos que se derivan de los programas agroambientales y los que se derivan de otras fuerzas.

Los estudios socioeconómicos se centran en las repercusiones sobre los ingresos agrícolas; aunque presentan interés, los estudios sobre el comportamiento del agricultor no están adecuadamente vinculados con los cálculos agronómicos de los ingresos perdidos ni de los gastos efectuados, que constituyen la base para la determinación del importe de los pagos<sup>48</sup>.

COMISIÓN EUROPEA. DIRECCIÓN GENERAL VI: *Estado de la aplicación del Reglamento C.E.E. 2.078/1992: Evaluación del programa agro-ambiental*. Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 1999. Págs. 5 y 6 (Resumen).

<sup>47</sup> “Se han registrado resultados muy positivos en el caso de las medidas de reducción de los insumos, especialmente la agricultura ecológica, las medidas de protección de la naturaleza y el mantenimiento del paisaje; se han planteado algunas dificultades por lo que se refiere a la extensificación, la retirada de tierras por un plazo de 20 años y el acceso público, que han dado como resultado una escasa aplicación de las medidas.

Las medidas de reducción de los insumos incluyen métodos oficiales de producción integrada controlados por un organismo debidamente autorizado, reducciones específicas para cada explotación de acuerdo con el tipo de suelo, una vez efectuado un análisis de dicho suelo, y la aplicación precisa de fertilizantes de acuerdo con las necesidades cambiantes de los vegetales. Los resultados de los programas ponen de manifiesto una notable reducción de la utilización global en los casos en que dichos programas han sido aplicados a gran escala. Los efectos sobre la producción son variables, mientras que la incidencia sobre los ingresos refleja la necesidad de adaptar los pagos según las distintas regiones, sectores, etc.

Los métodos de producción ecológica permiten conseguir importantes beneficios medioambientales y aumentar el trabajo agrícola (con el consiguiente incremento del empleo); algunas regiones han arrojado un notable aumento en las zonas de producción ecológica (si bien en algunos casos parten de niveles muy bajos). Se han detectado problemas de distribución y comercialización en algunas zonas.

Las medidas de conversión de las tierras de cultivos herbáceos en pastizales garantizan una agricultura mixta y, por otro lado, una rotación más sostenible permite lograr una mejor conservación de la vegetación silvestre y de la calidad del suelo. La conversión de las tierras de cultivos herbáceos en pastizales extensivos refleja la mejora de la calidad del paisaje en alguna de las regiones.

En cambio, las medidas de prevención de la erosión (tales como la siembra de abono orgánico vegetal) y las de reducción de la lixiviación del nitrógeno, como por ejemplo los cultivos de cobertura vegetal, arrojan resultados positivos.

Los resultados relativos a la incidencia en las zonas naturales son positivos, aunque existen dificultades a la hora de reunir e identificar resultados significativos. Éstos incluyen la reimplantación de antiguos sistemas agrícolas conocidos de los agricultores de edad más avanzada. Los informes confirman que para una gestión del espacio natural se requieren a menudo pastos de baja intensidad.

Las medidas de extensificación del ganado no han dado buenos resultados en algunas regiones, debido posiblemente a que los pagos no son suficientes. Se han puesto de manifiesto las ventajas de un enfoque integrado de la conservación de un ‘sistema paisajístico’, incluidas las características del paisaje.

Aunque es posible que el plazo de 20 años resulte demasiado largo en el caso de la medida de retirada de tierras medioambiental, ésta ha dado resultados positivos en algunas zonas naturales. Se han evaluado poco



Como vemos, se presentan resultados positivos, en general, y aunque pueda haber cierto sesgo en los mismos, se extraen conclusiones de utilidad para próximos períodos de programación.

En definitiva, la aplicación del Programa presenta importantes ventajas desde el punto de vista medioambiental, especialmente en lo que atañe a la reducción de la utilización de nitrógeno y otros fertilizantes y en la protección de la naturaleza. Si tenemos en cuenta que los gastos del mismo representan el 4% del presupuesto consignado en la Sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria, podemos concluir, que constituyen una buena inversión, al reducir proporcionalmente en mayor cantidad los desembolsos de las ayudas a la producción, dando cumplimiento a uno de los principales objetivos previstos en su inicio.

Por otro lado, se han conseguido resultados satisfactorios en muchos casos, al conseguir la implantación de una cultura de la evaluación en la gestión del Programa, en algunas regiones. La selección de los indicadores y el análisis deben efectuarse sobre una base sólida, pese a la complejidad de la interacción entre agricultura y Medio Ambiente. La determinación específica y clara de los objetivos es fundamental para una medición de resultados satisfactoria. Se han obtenido conclusiones que permiten una planificación más adecuada para próximos períodos de aplicación al indicar una ampliación para algunas regiones y Estados miembros. Se resaltan las bondades del enfoque de “sistema paisajístico” en el ámbito agroambiental. Y se reconoce la escasa cuantía de las ayudas en algunas modalidades, por lo que una consecuencia directa debería ser el incremento de la financiación consignada para la aplicación de esas actuaciones. Además, en la misma línea, se debiera extraer la secuela de la deficiente adecuación temporal de los créditos, ya que ha quedado acreditado en nuestra investigación, las últimas anualidades han presentado un déficit manifiesto que ha impedido que un mayor

---

las medidas relativas al mantenimiento de las zonas abandonadas. Las medidas de acceso público, aunque son importantes, deberían ser objeto de una gestión más estratégica.

Los servicios de formación y divulgación pueden resultar fundamentales para el éxito de las medidas.

Los efectos sobre los ingresos varían en las distintas regiones, ya que las medidas con pagos demasiado bajos arrojan un bajo nivel de utilización, mientras que en otras regiones los efectos sobre los ingresos han sido importantes. En el caso de las medidas aplicables a distintos tipos de suelo y sectores, se pone de manifiesto la necesidad de centrar los pagos en las regiones.

En el caso de las tierras de alto rendimiento, la aplicación de las medidas no ha resultado satisfactoria a falta de primas suficientemente elevadas. Se sugiere en términos generales una intervención más centrada a fin de garantizar la adecuación de los pagos. Entre otras consecuencias socioeconómicas figuran el aumento del empleo y el cambio de actitudes.

La evaluación se ha convertido en un instrumento de gestión en muchas regiones. Las evaluaciones más satisfactorias corresponden a los programas con objetivos claros y específicos; esta característica constituye un requisito previo fundamental para la selección de indicadores”.

*Ibid.* Págs. 6, 7 y 8. (Resumen).

número de labradores y ganaderos se acogieran al Programa. Como conclusión final y que sirve para recapitular todos los logros alcanzados se puede afirmar que la Política Agroambiental es necesaria en la medida en que el mercado no tiene en cuenta las consecuencias medioambientales de la agricultura<sup>48</sup>.

### 3.1. La importancia de la evaluación intermedia.

Asimismo, es fundamental darse cuenta de la importancia que tiene, para el desarrollo de cualquier Política, la evaluación intermedia. Sin ésta no sería posible la mejora de las Políticas emprendidas. No parece recomendable que cualquier Política, y con mayor motivo si se planea a medio o largo plazo, no incluyera entre sus medios de control la realización de alguno con carácter intermedio. Así habla Joan SUBIRATS, entre los distintos tipos de evaluación, de la formativa o correctora, que permite incluir medidas de carácter revisor para introducir modificaciones inmediatas en los programas de actuación, de manera que se rectifiquen las deficiencias observadas<sup>49</sup>. Es esencial, por tanto, recurrir a las mismas para poder obtener una visión clara de cuál ha sido el impacto de la Política que se lleva a cabo y de si los objetivos que se pretendía lograr han sido alcanzados y también medir hasta qué punto lo han sido<sup>50</sup>. Pero para poder evaluar correctamente es preciso establecer una serie de indicadores que nos orienten fielmente sobre la consecución de las metas previstas.

Es esta una preocupación atinente a cualquier tipo de valoración, ya que una de las cuestiones más difíciles de resolver satisfactoriamente en el proceso que determina

<sup>48</sup> Estos son los principales resultados del estudio de la evaluación que se ha realizado del Programa Agroambiental. Para estudiar en mayor profundidad las conclusiones obtenidas es recomendable la lectura del documento de la COMISIÓN EUROPEA. DIRECCIÓN GENERAL VI: *Estado de la aplicación del Reglamento C.E.E. 2.078/1992: Evaluación del programa agro-ambiental*. Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 1999.

<sup>49</sup> *Evaluación formativa o correctora*. En este caso nos hallamos ante una aproximación que se acerca notablemente a lo que podríamos denominar estudios de implementación, ya que este tipo de evaluación pretende ante todo analizar el funcionamiento real del programa y de todas las labores conectadas con el mismo. Su objetivo es comprobar si ese programa se desarrolla sin dificultades, localizando los puntos críticos y favoreciendo una vía de mejora. Para ello conviene cerciorarse de si esa posibilidad de mejora existe, ya que de no ser así ese tipo de evaluación resulta inapropiado”.

SUBIRATS, J.: *Op. Cit.* Pág. 146.

<sup>50</sup> “Este segundo tipo de evaluación consiste en la valoración sistemática y periódica de dos cuestiones fundamentales: la cobertura del programa y la forma en que el programa se administra. Se trata, por tanto, de una supervisión o control del funcionamiento del programa que indudablemente puede interesar a los gestores del programa que pueden tomar acciones de tipo correctivo en relación con problemas de gestión (problemas de distribución, de utilización de recursos humanos, de flujo de la información) pero que también puede interesar a aquéllos que deciden sobre su continuidad y su financiación y que por tanto tienen un interés evidente en conocer los problemas que existen con su puesta en práctica, independientemente de su preocupación por los resultados finales”.

BALLART, X.: *Op. Cit.* Págs. 76 y 77.

la evaluación de una Política es el establecimiento de indicadores fiables y que den la información requerida para valorar adecuadamente las actuaciones acometidas<sup>51</sup>. Efectivamente, en muchos programas se puede observar la ausencia de señalización de indicadores objetivos, físicos y de impacto que puedan servir como medidores para concluir sobre si han sido o no obtenidos las finalidades propuestas. Esto dificulta enormemente una correcta evaluación, pues hay metas marcadas, se arbitran procedimientos y sistemas de trabajo para lograrlas, pero no existen indicadores reales y fiables de la consecución de las mismas y de cuándo se han alcanzado.

Por otro lado, la selección de indicadores fidedignos debe atender una serie de requisitos de modo que se garantice la validez de sus datos. Así, la medición ha de realizarse sobre magnitudes que tengan relación con los resultados del programa; como hemos venido comentando, han de ser fiables, en el sentido de que la observación no influya en las evidencias obtenidas; deben abarcar, en lo posible, todos los objetivos perseguidos; también debe cuidarse de que lo que se mide sea una manifestación de la intervención que se ha implementado, que quede probada la relación de causalidad; y por supuesto, en un contexto de presupuestos limitados y recursos escasos, hay que tener en cuenta el coste de la valoración que se lleva a cabo<sup>52</sup>.

El caso del Programa Agroambiental nos ilustra sobre estas cuestiones al recoger en sus conclusiones finales la conveniencia de una constante revisión con instrumentos adecuados que permitan un seguimiento permanente de su ejecución para contemplar los cambios necesarios en función de las áreas de mejora detectadas<sup>53</sup>.

<sup>51</sup> “En la práctica, sin embargo, lo que parece simple puede complicarse enormemente, tanto por los problemas que presentan la identificación y operacionalización de objetivos, como por la complejidad intrínseca de los programas, como por la dificultad técnica de aislar los efectos de la intervención y determinar el impacto neto de las políticas”.

*Ibidem*. Pág. 95.

<sup>52</sup> “Una vez los objetivos han sido identificados y especificados en términos operacionales, el siguiente paso consiste, de acuerdo con el modelo clásico de evaluación, en medir el grado en que se alcanzaron. Lógicamente, las variables utilizadas dependerán de cada programa.

Los criterios utilizados para la selección de las variables-indicadores y de los procedimientos de recogida de datos deben incluir, entre otros, a los siguientes:

- Validez aparente: en qué medida la variable seleccionada tiene relación con el objetivo de la política.
- Fiabilidad: en qué medida los datos obtenidos no dependen del instrumento utilizado para su recolección.
- Globalidad: en qué medida el conjunto de las variables seleccionadas abarca la totalidad de los objetivos relevantes.
- Control: en qué medida la variable seleccionada depende realmente de la intervención de la administración o depende en cambio de factores que ésta no controla o que sólo controla parcialmente.
- Coste: en qué medida los costes necesarios para recoger la información son razonables”.

*Ibid*. Págs. 102 y 103.

<sup>53</sup> “Teniendo en cuenta que los programas agroambientales son complejos, un aspecto positivo de su aplicación es su constante revisión y ajuste. La Comisión y los Estados miembros deben asegurar un procedimiento lo más simple posible, que permita introducir cambios en cuanto surja la necesidad de hacerlo. Los ajustes surgen de un cuidadoso seguimiento de los programas. Estos son los principales aspectos:

De esta manera, a lo largo de los años en que se ha desarrollado el Programa, se han producido varias adaptaciones del mismo. Las razones de estas modificaciones encuentran su fundamento en la conveniencia de mejorar determinados aspectos de su ejecución y se pueden acometer gracias al seguimiento continuado, que ofrece datos pertinentes para verificar la medida en que se van alcanzando los objetivos propuestos.

Una de las más importantes la constituye la promulgación del Real Decreto 207/1996, de 9 de febrero<sup>54</sup>, por el que se modifica parcialmente el Real Decreto 51/1995, de 20 de enero, por el que se establece un régimen de medidas horizontales para fomentar métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección y conservación del espacio natural<sup>55</sup>. Se justifica en dos motivos. Por un lado, las dificultades formales encontradas en la ejecución de los planes de formación organizados directamente por las Administraciones Públicas. Por otra parte, debido a que los movimientos del ganado de las razas en peligro de extinción, a lo largo de los años, hacen muy difícil, en muchos casos, delimitar su localización geográfica. Por tanto, se permite que la organización de los cursos de formación sea por la misma Administración que los realiza, y se elimina la referencia a la localización geográfica de origen del ganado de las razas en peligro de extinción. También se incorpora un nuevo anexo de éstas, suprimiendo la referencia a la zona de origen.

- 
- La fijación de objetivos es esencial; éstos han de ser concretos y medibles. A este respecto existe un considerable margen de mejora en muchos programas.
  - La supervisión científica precisa el seguimiento de indicadores significativos en cada programa.
  - En general, los resultados de la evaluación son adecuados y reflejan bien la estrategia de la Comisión contenida en el artículo 16 del Reglamento de aplicación, que responsabiliza a los Estados miembros de este aspecto. Una supervisión y evaluación de calidad reflejan un tipo de gestión que acepte el desarrollo de los programas. Sin embargo, en muchas regiones y en algunos Estados miembros parece que el esfuerzo ha sido menor. En un Estado miembro y en algunas regiones los esfuerzos no han sido suficientes.
  - Es fundamental garantizar que las empresas puedan ser controladas. En principio, todas las empresas para las que se justifique un pago deben poder ser objeto de un control adecuado.
  - La selección de indicadores y su utilización debe ser objeto de un mayor debate.
  - También hay que reflexionar más a fondo sobre el contenido y la presentación de los informes de supervisión y evaluación.
  - La aplicación del Reglamento 2.078/1992, ha llevado en la mayoría de los casos a una complejidad elevada, que dificulta la administración. Las mejores políticas son aquellas que logran los objetivos con el menor coste posible, por lo que las evaluaciones de los Estados miembros de la relación entre costes y efectividad deben tener en cuenta los costes administrativos.
  - La investigación y el seguimiento de los aspectos del agroambiente son ingentes. Es preciso tratar la información de forma satisfactoria y aplicarla a la gestión de los programas”.

COMISIÓN EUROPEA. DIRECCIÓN GENERAL VI: *Estado de la aplicación del Reglamento C.E.E. 2.078/1992: Evaluación del programa agroambiental*. Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 1999. Págs. 109 y 110 (II Parte).

<sup>54</sup> BOE núm. 47, de 23 de febrero de 1996.

<sup>55</sup> Boletín Oficial del Estado núm. 33, de 8 de febrero de 1995.

A finales de 1997 se aprueba otra modificación al Programa Agroambiental que incorpora variaciones técnicas en ciertas acciones incluidas en determinadas Medidas, así como catorce nuevas actuaciones en zonas seleccionadas de nueve Comunidades Autónomas, que en 1998 tienen su desarrollo legal, requisito para su puesta en marcha. Las modificaciones presentadas afectan a los compromisos de acogida de tres de las cuatro Medidas Horizontales, aplicables en todo el territorio nacional, para facilitar su acceso y posibilitar una mayor demanda. Implican cambios sustanciales en cuanto a las superficies mínimas de acogida y permiten que a lo largo de 1998 se incluyan algunas razas ganaderas que no se encontraban anteriormente recogidas en la Lista Comunitaria de Razas en Peligro de Extinción.

Las modificaciones aprobadas para la ayuda de sistemas extensivos en tierras cerealistas reducen el mínimo de superficie de acogida de cinco a una hectárea, y para la medida de apoyo a la agricultura ecológica, igualmente se disminuyen considerablemente las superficies anteriormente incluidas en el Programa como de mínima acogida, manteniéndose su diferenciación por cultivo, en base al cual se establecen las primas. Ambas variaciones sirven para incentivar a los agricultores en su intención de iniciar la transición de sus prácticas agrícolas, sobre todo en el caso de las ayudas a la agricultura ecológica, siendo enormemente significativo el interés que despierta su establecimiento en varias Comunidades Autónomas.

En el caso de las razas en peligro de extinción, se propone la inclusión de siete nuevas razas; dos de ganado bovino (Monchina y Tudanca), una de equino (Caballo Gallego de Monte), tres de ovino (Manchega variedad negra, Alcarreña y Talaverana) y una raza ganadera caprina (Blanca Serrana Celtibérica), lo que amplía hasta 60 el número de razas de la Lista Comunitaria que recoge las particularidades de la ganadería española en peligro de extinción. La ayuda a estas razas va dirigida a su mantenimiento y mejora, ya que, en algunos casos, al tratarse de razas de reducida rentabilidad, pelagra su existencia en explotaciones ganaderas.

Otras variaciones se han llevado a cabo en ciertas medidas con objeto de adaptarlas al máximo, a las características regionales, en su sentido más estricto, práctico, y procurando ceñirse más a las necesidades de cada comarca, son tanto las modificaciones de intercambio o introducción de medidas dentro de una determinada zona incluida en el Programa, como la presentación de nuevas áreas de actuación específica.

Las modificaciones introducidas han sido, igualmente, importantes en el desarrollo del Programa Agroambiental dentro del Marco de Apoyo Comunitario 2000-2006. En 2003 se ha realizado la evaluación intermedia de estas actuaciones proponiéndose varios cambios de orientación que, sin duda, deben servir para adecuar, en mayor medida, la realización de las mismas a las necesidades que demanda el sector. Asi-

mismo, se observa cómo se acogen algunas de las propuestas cuya conveniencia ya se había advertido en el período de programación anterior, y se tendrían que haber puesto en marcha en el inicio del siguiente en el ejercicio 2000 ó 2001.

“En lo que respecta a las *Medidas Agroambientales*, se aumentará la cofinanciación comunitaria del 75 al 80% y del 50 al 60% en zonas objetivo I y fuera objetivo I, respectivamente”<sup>56</sup>.

En cuanto a la selección de indicadores ha sido una tarea de gran complejidad, aunque siempre se ha intentado establecerlos de manera que su análisis pueda efectuarse sobre una base sólida, pese a las dificultades que plantea la interacción entre agricultura y Medio Ambiente<sup>57</sup>.

“Es necesario mejorar la Evaluación del Programa Agroambiental a través del diseño de indicadores agroambientales a través de los cuales logremos cuantificar (no mencionar) las externalidades positivas de las distintas medidas”<sup>58</sup>.

<sup>56</sup> ANALISTAS ECONÓMICOS DE ANDALUCÍA: *Informe Anual del Sector Agrario en Andalucía, 2003*. Analistas Económicos de Andalucía. Málaga. 2004. Pág. 435.

<sup>57</sup> “El seguimiento del estado del medio ambiente (desde el punto de vista biológico, químico, físico, estético, etc.) se basa en un proceso de recopilación de datos que debe medir los niveles y cambios producidos en todos los aspectos significativos del medio ambiente. Con frecuencia, y especialmente en la agricultura, los cambios producidos en el medio ambiente no tienen un significado universal y constante y los indicadores no pueden utilizarse fácilmente en las comparaciones nacionales o regionales. Los indicadores de evaluación de las políticas deben estar relacionados con los objetivos de éstas, con los criterios de evaluación y con los niveles de objetivo y referencia.

En muchos de los trabajos publicados sobre los indicadores físicos en el ámbito de la interacción entre agricultura y medio ambiente, que excede ampliamente de las medidas agroambientales con arreglo al Reglamento 2.078/1992, se hace referencia a la ‘tendencia dominante-situación-respuesta’ (TDSR) o modelo de ‘causalidad’ (OCDE). Este enfoque examina la posibilidad de elaborar indicadores en los tres niveles siguientes:

- a) Las actividades humanas y económicas que producen un impacto en el medio ambiente.
- b) Las condiciones medioambientales predominantes como resultado de la presión.
- c) La respuesta de la sociedad ante los cambios habidos en a) y b).

En lo que se refiere al seguimiento medioambiental, los expertos coinciden en que algunos efectos medioambientales no se producen inmediatamente, por lo que es necesario un control y seguimiento durante varios años para poder evaluar las tendencias. Una observación superficial de los indicadores relativos a las presiones y a la situación, tal como la cantidad de plaguicidas utilizada en agricultura y los ríos de agua, puede no revelar nada acerca de la repercusión de los programas. Hay que tener en cuenta otras tendencias dominantes, tales como la actitud de los agricultores, la evolución de la tecnología de los plaguicidas, las nuevas variedades de cultivo, los precios de mercado y las necesidades del consumidor. Determinar la contribución de los programas agroambientales puede constituir un importante desafío.

Aunque los indicadores más útiles para la política agroambiental se refieren a las condiciones medioambientales resultantes de las tendencias dominantes (indicadores de situación), ha sido más fácil elaborar indicadores relativos a las actividades humanas y económicas (tendencia dominante o indicadores de respuesta), tales como los cambios registrados en la utilización de los insumos y las prácticas agrícolas. Comparativamente, se ha avanzado poco en la elaboración de indicadores aplicables a la evaluación de políticas agroambientales. Las dificultades de elección de indicadores se ilustra en varios ejemplos”.

COMISIÓN EUROPEA. DIRECCIÓN GENERAL VI: *Op. Cit.* Págs. 9 y 10 (II Parte).

<sup>58</sup> ANALISTAS ECONÓMICOS DE ANDALUCÍA: *Op. Cit.* Pág. 447.

En definitiva, el Programa Agroambiental, cubre mediante los contratos formalizados con los agricultores, por los que se prestan servicios medioambientales, el 20% de las tierras agrícolas europeas, lo que representa un paso muy importante hacia la sostenibilidad, ya que se ha superado el objetivo de alcanzar en el año 2000 el 15% del territorio, establecido en el V Programa de Acción en materia de Medio Ambiente. La aplicación del Reglamento, por parte de los Estados miembros, en función de sus necesidades, ha fomentado la rápida expansión de iniciativas y medidas que de otro modo hubieran ido mucho más lentas<sup>59</sup>.

Globalmente los resultados del programa son positivos y se demuestran importantes ventajas medioambientales. Se ha observado una apreciable reducción en la utilización de abonos artificiales a base de nitrógeno y de otros insumos químicos, así como la utilización de técnicas de aplicación más adecuadas. Se han obtenido pruebas fidedignas del desarrollo de actividades de protección de la naturaleza, como consecuencia de una mayor simbiosis entre la biodiversidad y la agricultura practicada. También se han mejorado elementos del paisaje que habían dejado de ser necesarios para las labores agrarias. Un efecto muy importante ha sido la creación de empleo como resultado directo de la implementación del Programa<sup>60</sup>. Sin embargo, a nivel del Estado español el resultado no ha sido tan provechoso y el impacto alcanzado, en términos de superficie afectada por las diferentes mo-

59

% DE EXPLOTACIONES BENEFICIARIAS EN VIRTUD DEL REGLAMENTO 2.078/1992					
PAÍSES	Nº BENEF. EN MILES	Nº EXPLOT. EN MILES	%/TODAS LAS EXPL.	% ZONAS OBJETIVO 1	% ZONAS RESTO OBJ.
ESPAÑA	33,9	1.278	2,7	3,2	0,3
EU-15	905,4	6.774	13,4	7,4	20

FUENTE: Unión Europea.

% DE HECTÁREAS BENEFICIADAS EN VIRTUD DEL REGLAMENTO 2.078/1992					
PAÍSES	Nº HAS. EN MILES	SAU EN MILES HAS.	%/TODAS LAS SUPFC.	% ZONAS OBJETIVO 1	% ZONAS RESTO OBJ.
ESPAÑA	871,1	29.650	2,9	3,7	0,1
EU-15	27.126	139.046	19,5	9,5	27,8

FUENTE: Unión Europea.

<sup>60</sup>“Hay aún otra razón de por qué la preocupación sobre el ambiente se mantiene por bastante tiempo. La contaminación puede generar industrias nuevas con intereses muy fuertes en promover el gasto contra la contaminación. Ya están en operación docenas de empresas con ‘eco’ o ‘ambiente’ en sus nombres, las cuales quieren explotar el supuestamente floreciente mercado de la lucha contra la contaminación. Con el tiempo puede suceder que se establezcan complejos industriales dedicados al ambiente. Cualquier problema o causa social gana longevidad si sus bases de apoyo y sus programas de acción pueden llegar a institucionalizarse en grandes burocracias. Tales organismos desean intensamente que siga viva la atención del público en los problemas a los que deben su existencia. Las actividades contra la contaminación requieren cambios en el comportamiento de millones de personas y no pueden realizarse sin la participación de la sociedad”.

DOWNS, A.: “El ciclo de atención a los problemas sociales”. En *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Colección “Antologías de Política Pública”. 3ª antología. Edición al cuidado de AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. Editorial M. A. Porrúa. México. 1996. Pág. 157.



dalidades de actuación, se ha quedado bastante alejado del conseguido a nivel global. Esta es un de las debilidades que se ha observado en la valoración realizada por las instituciones comunitarias. Nos referimos a la escasa profundización efectuada en el análisis de los logros en los ámbitos nacionales y, mucho menos, regionales, quedando un estudio demasiado superficial y genérico.

Asimismo, en referencia al efecto sobre los ingresos, ha sido importante, en el caso de los agricultores de zonas marginales en la que el mantenimiento de las actividades agrarias repercute positivamente en el Medio Ambiente; en cambio, apenas se ha notado el efecto en las zonas más rentables explotadas en régimen intensivo. Como reflejamos en esta investigación, también la evaluación realizada por las autoridades comunitarias detecta una nueva actitud de los profesionales del campo, y una mayor concienciación, en términos generales; lo que se advierte igualmente en el resto de la sociedad. Se ve la agricultura como una vía de solución a los problemas de la naturaleza y del medio rural. La rentabilidad de los gastos del Programa son elevados, pues suponen unos gastos inferiores a los que en proporción se compensan. Se observan menores rendimientos en zonas intensivas, mientras que en las más desfavorecidas el efecto es positivo, con rendimientos y sobre todo rentabilidades en aumento. Finalmente, otro aspecto positivo a resaltar, es la generación de una 'cultura de la evaluación' en la gestión del Programa, a través de la cual se procede al control de los resultados, la ponderación y el ajuste de los objetivos propuestos.

Por último, entre los aspectos negativos hay que hacer referencia a uno que es común a todos los procedimientos que los agricultores y ganaderos deben sustanciar para optar a las ayudas de la Unión Europea. Hacemos referencia a la complicada tramitación que requiere el acceso a las subvenciones<sup>61</sup>, y que ha sido habitualmente tachada de excesivamente burocrática por parte de los Directores de Administración y Gerentes de cooperativas agrarias, así como por los agricultores particulares en las entrevistas que hemos mantenido con miembros del sector. A esto se añade la lentitud en los pagos, una vez concedidas las subvenciones y la rigurosidad de los controles que se llevan a cabo en la fase previa a la certificación de las ayudas. Con respecto a los controles, se argumenta que son repetitivos y se realizan por varias instancias de las Administraciones Públicas (Comisión Europea, Intervención General de la Administración del Estado, control financiero de subvenciones de la Intervención General de la Junta de Andalucía, e incluso la Cámara de Cuentas de Andalucía) de manera sucesiva y revisando la misma do-

---

<sup>61</sup> Sobre esta cuestión se puede consultar ETXEZARRETA, Miren; CRUZ, Josefina; GARCÍA MORILLA, Mario y VILADOMIÚ, Lourdes: *La agricultura familiar, ante las nuevas políticas agrarias comunitarias*. Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1995.

cumentación, con la pérdida de tiempo que supone para las actividades productivas. Precisamente uno de los objetivos fijados por la Comisión, con respecto a la Política Agraria Común, en el nuevo Marco Comunitario de Apoyo 2000-2006, ha sido la simplificación de la normativa comunitaria introduciendo todas las medidas descentralizadoras que puedan hacerla realidad, reduciendo la burocracia<sup>62</sup> y concediendo una mayor flexibilidad a nivel nacional y regional para la asignación de los recursos comunitarios.

#### 4. CONCIENCIACIÓN DE AGRICULTORES Y GANADEROS

En el momento de valorar los resultados de una determinada Política Pública es necesario hacer un análisis, no sólo de lo que se ha conseguido a niveles cuantitativos, sino también de los logros que su implementación ha supuesto en la mentalización de los sectores afectados desde una perspectiva más cualitativa. En el caso que nosotros estudiamos es importante destacar que las medidas agroambientales han contribuido en varios aspectos, pero en general, de forma notable, a la introducción del concepto de desarrollo sostenible en los asuntos relacionados con la agricultura. Este término, en una interpretación ortodoxa, alejada de las hipocresías, que abundan en demasía, en la sociedad actual, está cargado de contenido, distinguiéndose de los fines puramente económicos que las distintas formas de desarrollo han comportado convencionalmente. Su concepción se ha diseñado para referirse a un modo de desenvolvimiento de las actividades sociales, económicas, políticas, y de todo tipo, que se producen en nuestra sociedad; pero siempre humanas, en todo el sentido de la expresión; que no ponga en riesgo la subsistencia de las generaciones futuras; en cualquier caso, basándose en intereses distintos de los meramente económicos que, actualmente, imperan en los países más ricos. Como pone de manifiesto GARRIDO FERNÁNDEZ: “en su doble compromiso con la equidad y su adhesión a componentes no monetarios del bienestar, el desarrollo sostenible sugiere un punto de partida radical para la política económica global”<sup>63</sup>.

---

<sup>62</sup> “La preocupación, casi obsesión, sólo de los aspectos legales y burocráticos generados por Bruselas, impiden establecer estrategias que garanticen la estabilidad y rentabilidad de nuestra agricultura en el futuro. [...] La investigación aplicada y la transferencia de tecnología tienen que jugar un papel esencial, al igual que la formación empresarial y profesional, y la creación de sistemas ágiles y eficientes de información al agricultor. [...] La Comisión Europea ha presentado las propuestas de reforma de la Política Agrícola Común siguiendo tres objetivos básicos: hacer que la agricultura sea más competitiva (sin que los ingresos de los agricultores tengan que sufrir las consecuencias), introducir cierto grado de descentralización (reducción de la burocracia) y poner más énfasis en el desarrollo del entorno natural y de las áreas rurales”.

LARREA EREÑO, S.: *Agricultura, horizonte 2005*. Ediciones Mundi-Prensa. Bilbao. 1998. Pág. 100.

<sup>63</sup> GARRIDO FERNÁNDEZ, F. E.: *La cuestión ambiental en la Agricultura: actores sociales y política agroambiental en España*. Analistas Económicos de Andalucía. Málaga. 2000. Pág. 46.

Hasta el momento de la redacción del Informe Brundtland<sup>64</sup>, citado varias veces en este trabajo, el desarrollo sostenible no había sido objetivo para la política que los países industrializados estaban llevando a cabo, según se recoge en el mismo. Éste concluye que el nivel de perjuicio para el Medio Ambiente es de tal consideración que no se alcanzan unas cotas mínimas de bienestar medioambiental y que, por supuesto, con semejante ritmo de devastación, tampoco se garantiza la pervivencia de los recursos naturales necesarios para la vida de las futuras generaciones. Por consiguiente, la Política Económica debe buscar otros objetivos distintos al crecimiento a ultranza.

No obstante, las referencias que en el Informe Brundtland se hacen al desarrollo sostenible han recibido críticas por parte de diferentes autores. La base para estos desacuerdos radica en la consideración de que los redactores del Informe están jugando con los conceptos para llegar a la conclusión final de que los causantes de los peligros medioambientales están no, en los países industrializados, sino en los menos desarrollados. Se hace referencia a la vaguedad con la que se define el concepto de desarrollo sostenible como el “que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”. También se critica la utilización de los términos crecimiento y desarrollo con un mismo significado, así como el establecimiento de una relación de causa a efecto entre el deterioro medioambiental, el crecimiento demográfico y la pobreza.

“El falso discurso ecologista diseñado por los organismos internacionales, a través de una construcción teórica ecotecnocrática que transmite el mensaje de que el planeta está en peligro, no porque los países ricos hayan desarrollado una forma de producción y consumo despilfarradora de energía y recursos, contaminante y destructora de los equilibrios naturales, sino porque los ‘países pobres’ tienen un gran crecimiento de población y deterioran la naturaleza, a través de su pobreza y degradante (por medio de la tala de bosques y esquilmanes agrícolas científicamente marginalizada) apropiación de los recursos naturales”<sup>65</sup>.

Se critican, asimismo, las afirmaciones de la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo, sobre la agricultura, cuando valoran positivamente el que se haya convertido, prácticamente, en una industria como consecuencia de las nuevas tecnologías aplicadas al ámbito agrario y a la llamada “revolución verde”.

---

<sup>64</sup> COMISIÓN MUNDIAL PARA EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO: *Nuestro Futuro Común*. Alianza Editorial. Madrid. 1988.

<sup>65</sup> ALONSO MIELGO, A. M. y SEVILLA GUZMÁN, E.: “El discurso ecotecnocrático de la sostenibilidad”. En *Agricultura y desarrollo sostenible*. Edición al cuidado de CADENAS MARÍN, Alfredo. Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1995. Pág. 93.

Así planteada la cuestión, lo realmente importante, no sería tanto el hecho de estar de acuerdo con un modelo de desarrollo que respete el medio, sino sobre ¿cómo llevarlo a efecto?, ¿cómo se traduce en la práctica este modelo? Respondiendo a estos interrogantes hay autores que opinan que es necesario arbitrar procesos paralelos, pero con fórmulas distintas, aplicables según la situación de partida de cada zona o territorio, y de sus características sociales, económicas y de deterioro ecológico. En cambio, hay opiniones contrarias que ven más justicia social en la puesta en marcha de un proceso uniforme, que conjugue las necesidades de todos los países y que evite la posibilidad de discriminaciones del proceso, precisamente por tener una situación de partida más atrasada. Por tanto, una vez superado el estado inicial, en el que parece haberse llegado a un amplio consenso internacional, sobre la necesidad de propugnar fórmulas de desarrollo, que sean compatibles con la pervivencia en el tiempo de nuestra sociedad, lo complicado ahora es definir las maneras de conseguir el objetivo propuesto.

En todo caso, el campo de nuestro estudio se centra en valorar una determinada actuación de las Administraciones Públicas. Y lo que queda claro es que la implementación del Programa de Medidas Agroambientales ha contribuido eficazmente a la concienciación de los agricultores andaluces y onubenses de la necesidad de un giro de orientación en las prácticas agrarias que se venían efectuando en los últimos años. Antes de la puesta en marcha de estas medidas ya se habían detectado los problemas medioambientales que la agricultura convencional estaba generando y no habían sido pocos los campesinos que se habían replanteado su forma de cultivar las tierras y de criar la ganadería; pero no cabe ninguna duda, como se ha demostrado en la Parte Tercera anterior, que el incremento geométrico en el número agricultores y ganaderos ecológicos se produce a raíz de las ayudas y subvenciones a este tipo de explotaciones.

No se puede negar el valor de los primeros en atreverse a realizar prácticas agrarias compatibles con el Medio Ambiente, por varias razones. Entre otras, por la visión de futuro que les permitió darse cuenta de que la agricultura convencional terminaría esquilmando los recursos naturales. También por la capacidad para iniciarse en un proyecto que no contaba con el apoyo institucional con el que ahora cuenta. Es, además, necesario resaltar la creencia que tenían en un nuevo método, cuando la financiación partía, casi exclusivamente, de sus propios recursos, con el inconveniente de afrontar unos períodos de conversión prolongados, aunque más o menos, dependiendo de si se trataba de un cambio de los métodos, o de comenzar la actividad agrícola desde el principio.

Por otro lado, ya hemos comentado las dificultades que ha tenido la cuestión medioambiental para acceder a la agenda pública, ya que no es suficiente que se

note el desaprovechamiento o, incluso, despilfarro de los recursos naturales, ni siquiera que los efectos perjudiciales de la contaminación afecten a la salud vegetal, animal o humana. Además, existe una condición que es indispensable para que se produzca ese paso adelante, es la presentación del problema a la sociedad como algo que hay que abordar necesariamente. Para que se produzca la comprensión generalizada de la cuestión son esenciales los actores intermedios que tengan la habilidad suficiente de delimitar con nitidez el asunto y que transmitan de una manera asequible las causas y consecuencias del mismo. Esto queda demostrado por el hecho de que los efectos en el Medio Ambiente de las industrias, en un primer momento, y de las actividades agrícolas, posteriormente, no parecían preocupar a los ciudadanos ni a las Administraciones Públicas hasta que la llamada de atención de los expertos coincidió con una serie de movimientos de protesta por parte de los grupos ecologistas en la década de los setenta<sup>66</sup>.

Igualmente, el hecho de que una serie de organismos internacionales empezaran a convocar cumbres referidas a la cuestión, estimuló la adopción de una serie de medidas de las diferentes autoridades nacionales. No obstante, se ponen de manifiesto unas determinadas circunstancias que confluyeron en el arranque del proceso, como la consecución de un determinado bienestar social; que junto a la elevación del nivel de vida de las clases medias; y del cambio de los objetivos inmediatos, una vez cubiertos los materiales; propició la preocupación por los temas ambientales. A ello se unió la divulgación en los medios de comunicación, de manera cada vez más profusa, de la sucesión de desastres ecológicos que tenían lugar, a lo largo del planeta. Esta propaganda, lógicamente interesada por los grupos de ecologistas, contribuyó, decisivamente, a extender la preocupación por estos temas al conjunto de la población. Finalmente, las Administraciones Públicas han tenido que intervenir, con mayor profundidad, y no sólo a través de declaraciones de intención poco convincentes.

En definitiva, podemos concluir que la implementación del Programa de Medidas Agroambientales por parte de la Unión Europea ha colaborado en la asimilación del concepto de desarrollo sostenible. Aunque anteriormente hemos presentado

<sup>66</sup> “Para la teoría pluralista, la democracia es una sociedad abierta que posibilita en todo momento la aparición de nuevos grupos, lo que permite la combinación de intereses organizados y desorganizados.

De esta forma, si algunos intereses sociales estuvieran desorganizados (es decir, sin constituir una asociación específica) pero resultaran altamente afectados por decisiones procedentes de otros grupos, rápidamente llegarían a formarse y a actuar para defender esos intereses agredidos. Para poner un ejemplo podríamos pensar que un interés difuso ecológico ha llegado a formar un grupo organizado en forma de asociaciones ecologistas frente a las decisiones propiciadas por los grupos de presión económicos. Puede verse, por tanto, que en esta concepción, la existencia de unos grupos poderosos provoca como reacción la formación de otros grupos que se opondrán a sus proyectos”.

CAPO GIOL, J.: “La toma de decisiones en las Políticas Públicas”. En *Curso a Distancia: Dirección y Gerencia Pública*. Instituto Andaluz de Administración Pública. Sevilla. 2001. Págs. 33 y 34.

el actual conflicto entre las diversas maneras de alcanzar dicho desarrollo, lo que se puede afirmar es que las prácticas agrarias compatibles con la protección del Medio Ambiente y la conservación de la naturaleza están encaminadas hacia ese tipo de satisfacción de las necesidades actuales que salvaguarda la posibilidad de que las generaciones futuras encuentren un medio, que les pueda procurar los elementos necesarios para asegurar su bienestar. Es importante resaltar que siendo un concepto extraño a la comunidad agraria, el sentido de la sustentabilidad ha penetrado en el debate de las cuestiones agrícolas y sus implicaciones con el tema medioambiental. Además, a pesar de haberse definido en otro contexto, ha hecho valer su potencialidad como concepto capaz de aglutinar en sus cercanías posturas enfrentadas sobre las finalidades de los avances cualitativos de las actividades agrarias y sus conexiones múltiples con los espacios rurales en los que se llevan a cabo. Es decir, existe consenso en la necesidad de lo sustentable aunque diferencias en cómo lograrlo. Esta posición es defendida por varios autores:

“Si bien el concepto de *sustentabilidad* es un concepto polisémico cargado de ambigüedad y de difícil aplicación práctica, ha tenido la virtud de posibilitar una síntesis entre las posiciones ecocéntricas y tecnocéntricas, posiciones que durante varias décadas habían sido irreconciliables en el debate *crecimiento económico* versus *medio ambiente*. Su potencialidad como concepto-síntesis ha traspasado el ámbito científico para penetrar el debate social y político, de tal modo que hoy es un referente obligado en las políticas públicas y en el discurso electoral de los partidos en las democracias occidentales”<sup>67</sup>.

#### 4.1. Concienciación de agricultores y ganaderos en la provincia de Huelva.

Con respecto a los valores y actitudes que los agricultores y ganaderos andaluces, y en especial los de la provincia de Huelva, han mostrado frente a la puesta en marcha del Programa de Medidas Agroambientales y a su concienciación sobre las consecuencias medioambientales que conlleva su actitud como profesionales del campo, podemos concluir que una parte significativa de los mismos, gracias en gran medida, a la regulación normativa del propio Programa, está interiorizando conductas de mayor respeto al Medio Ambiente y está asimilando las prácticas fomentadas como beneficiosas para sus explotaciones. Es, dentro del segmento de jóvenes agricultores y ganaderos, donde se observa una mayor concienciación, y los Grupos de Desarrollo Rural extendidos por la geografía andaluza y onubense han tenido un importante protagonismo en la dinamiza-

---

<sup>67</sup> GARRIDO FERNÁNDEZ, F. E.: *Op. Cit.* Pág. 47.

ción del sector y extensión de estas prácticas. En la provincia de Huelva, hemos constatado una especial preocupación por el desarrollo del Programa en los Grupos asentados en comarcas de montaña, aunque en todos se han realizado esfuerzos por dar a conocer las ayudas y subvenciones para las prácticas respetuosas con el Medio Ambiente. El hecho de que muchos Grupos de Desarrollo Rural ejerzan su influencia en comarcas en las cuales se encuentran espacios naturales especialmente protegidos; como ocurre en Huelva con los que están asentados en la Comarca del Condado Campiña y Condado Litoral en cuanto a los Parques Nacional de Doñana y Natural del Entorno de Doñana, y con el Grupo de Desarrollo Rural Sierra de Aracena y Picos de Aroche, que actúa en la zona del Parque Natural del mismo nombre; ha sido determinante para la implicación activa de los mismos en el desarrollo del Programa.

Por otro lado, también ha influido en esta concienciación el hecho de que los agricultores estaban observando la evolución de los rendimientos de sus explotaciones, junto a los efectos, cada vez más patentes, del uso de productos químicos y técnicas agronómicas inapropiadas sobre la naturaleza. Los rendimientos de las granjas que utilizan sustancias procedentes de la industria química son espectaculares en las primeras cosechas de aplicación, pero con el tiempo la tierra se acostumbra a una dosis creciente de abonos y productos fitosanitarios<sup>68</sup>, lo que conlleva unos costes insostenibles a la par que unos rendimientos que se van estancando, en un primer momento, para decrecer paulatinamente, hasta menguar de forma patente y caer a niveles incluso inferiores a los de partida. Esto es debido al empobrecimiento del substrato edáfico que pierde sus características originales al verse alterado por la adición constante de sustancias artificiales. El suelo debe renovarse de forma natural, ya que el humus es la base fundamental de una buena

<sup>68</sup> “El cultivo tradicional buscaba unos rendimientos óptimos compatibles con su intercambio equilibrado y, por tanto, viables a largo plazo, con el medio natural en el que se desenvolvía. Sin embargo, el cultivo intensivo moderno busca más optimizar su producción supliendo las condiciones del entorno con el aporte de abonos, agua, fitosanitarios, etc., haciendo del medio un sistema inestable, altamente dependiente. A través de un uso de abonos minerales exclusivamente en el suelo se produce una mineralización y, por consiguiente, una erosión.

Un suelo mineral es un suelo, que se erosiona un suelo que se pierde y es una pérdida de fertilidad que no se puede recuperar con la utilización de los sistemas que están ocasionando esa erosión, esa mineralización. Esto nos va a llevar a que se reduce la superficie de cultivo, se pierden tierras de labor; se intensifica por tanto en aquellas otras zonas donde los restos de fertilidad natural aún permiten el que se pueda seguir utilizando la tecnología convencional con el empleo fundamentalmente de abonos químicos sintéticos, con lo que se produce a su vez una intensificación, un agravamiento de las condiciones de esas zonas, de esa agricultura que es posible allí porque aún hay restos de fertilidad y, por tanto, las condiciones de erosión alcanzan también esas regiones. Es un círculo vicioso.

El medio también se ve alterado por el aumento de la utilización de los productos fitosanitarios, que ocasionan contaminaciones, que producen una degradación del medio, y una degradación de los productos de alimentación y, por tanto, una pérdida de la calidad. Al mismo tiempo, modifican también la fisiología, el desarrollo de los vegetales, lo que origina una pérdida de resistencia”.

DE NOVA, D.: “Agricultura Biológica en la Región Mediterránea. Características Esenciales”. En *Ponencias del II Congreso Internacional Agricultura Biológica y Otras Alternativas en el Medio Rural*. Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1991. Págs. 75 y 76.



cosecha. Este es un proceso lento que requiere tiempo y dar los descansos adecuados a las superficies agrícolas en la actividad productiva.

Los agricultores y ganaderos se han ido dando cuenta de estos perniciosos efectos, casi al mismo tiempo que han aflorado los síntomas evidentes del deterioro que sufría la naturaleza. Los episodios de contaminación de acuíferos son más frecuentes cada día, la pobreza de fértiles campiñas donde, hace décadas, se recogían abundantes cosechas pone de manifiesto el abuso de los agroquímicos<sup>69</sup>. Además de los diversos incidentes de intoxicación que se dan entre los labradores al manipular este tipo de sustancias, llegando, en numerosas ocasiones, a provocar daños irreparables en su salud, incluso la muerte<sup>70</sup>.

Incluso las cualidades organolépticas de las producciones vegetales y animales nos demuestran que las prácticas de la agricultura convencional no son adecuadas para unos mercados cada vez más exigentes. En los que también han influido negativamente los repetidos casos de contaminación alimentaria que han puesto en riesgo la salud de los consumidores<sup>71</sup>.

<sup>69</sup> “El empleo de medios productivos modernos no está exento de riesgos, especialmente si se manejan sin la preparación suficiente y de modo indiscriminado o caprichoso. Entonces las consecuencias pueden ser nefastas para el medio ambiente y para la salud de los seres vivos.

Por desgracia, los ejemplos de tales prácticas perjudiciales son cada vez más frecuentes, sobre todo en lo referente al empleo de pesticidas potentes, abuso de abonos químicos y despilfarro de energía. El afán de producir cada vez mayores cosechas hace olvidar otras consideraciones”.

MARTÍNEZ GIMENO, A.: “Prólogo”. En *Congreso Científico Europeo de Agricultura Biológica*. Publicaciones de Extensión Agraria. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1986. Pág. 1.

“La agricultura convencional es la que no puede mantenerse indefinidamente, la que se sustenta y crece sobre raíces frágiles y enfermas, la que no sólo no ha solucionado los problemas de alimentación de la humanidad sino que contribuye cada día a aumentar las diferencias, la que provoca dependencias económicas y sociales, la que envenena el medio ambiente, esquilma los recursos genéticos, esteriliza los suelos y provoca 10.000 accidentes mortales al año. La que enriquece a los grandes intereses y convierte al agricultor en un asalariado sin derechos ni opciones, obligado a desertizar su propia tierra y ahondar su dependencia con su trabajo de cada día”.

ASOCIACIÓN VIDA SANA: “Presentación”. En *Congreso Científico Europeo de Agricultura Biológica*. Publicaciones de Extensión Agraria. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1986. Pág. V.

<sup>70</sup> “El agricultor biodinámico francés Bernard Ronot pertenece a la generación que ha seguido de cerca esta evolución. Este campesino francés es hijo y nieto de agricultores, y ha vivido toda la vida en el campo y del campo. Conoce bien la transición acelerada que la agricultura ha registrado en este siglo que ahora acaba. Bernard Ronot recuerda muy bien el día que cambió radicalmente su actitud. Estaba trabajando en el campo cuando llegó un ingeniero agrónomo y le alertó de que no llevaba ni guantes ni mascarilla mientras esparcía por los surcos productos químicos altamente tóxicos. ‘Fue entonces’, rememora Ronot, ‘cuando me di cuenta de que algo no funcionaba, de que no podía seguir con este tipo de agricultura’.

El agricultor se dio cuenta de que estaba envenenando la tierra y a la vez a sí mismo. Fue entonces cuando decidió dar un giro de ciento ochenta grados a su trabajo y se decantó por una agricultura más respetuosa con la tierra y con el entorno. Ahora es uno de los abanderados de la agricultura sin química”.

PUNSET, E., prólogo del libro de NARBONA, C.: *Agricultura y medio ambiente*. Galaxia Gutenberg. Círculo de Lectores. Barcelona. 1999. Págs. 6 y 8.

<sup>71</sup> “Los avances tecnológicos, tanto desde el punto de vista de los ‘inputs’ como de los medios de producción, junto con su internacionalización, han creado unos fuertes desequilibrios que, territorializados, han supuesto, entre otras consecuencias, la crisis de la agricultura familiar, el despoblamiento del campo y de las zonas de



Fotografía 1. Quema de rastrojos. Marismas del Guadalquivir.

## 5. LAS OPCIONES QUE PRESENTA LA REFORMA DE LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN

Con la reforma de la Política Agraria Común, que se realiza en 1992, se pone a disposición de los agricultores y ganaderos de la Comunidad Económica Europea una batería de medidas para diversificar la actividad agraria y contener la parte más elemental de la misma, es decir, la producción de alimentos. Se puede decir que las autoridades comunitarias buscan legitimar<sup>72</sup> la reforma ante los principales afectados, mediante la compensación de rentas debido, a la disminución que sus ingresos iban a experimentar.

---

montaña, el éxodo constante hacia las zonas urbanas, la concentración y control de la agricultura por parte de las grandes industrias agroalimentarias, unos mayores riesgos para los consumidores derivada de la producción industrializada de los alimentos (y un ejemplo de ello lo tenemos en los famosos ‘potitos intoxicados’) y una mayor contaminación del medio ambiente”.

MONTSENY, A.: “Desarrollo Rural Ecológicamente Sostenible en la Franja Litoral”. En *Ponencias del Seminario Agricultura Biológica en los Países Mediterráneos*. Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1995. Pág. 61.

<sup>72</sup> “El concepto de legitimidad implica que los medios utilizados para lograr los objetivos de la organización, así como también los propios objetivos, estén en armonía con ciertos objetivos y necesidades aceptados por la sociedad. Ello supone un discurso coherente que expresa esta armonía para todos los agentes sociales”.

LAUFER, R. y BURLAUD, A.: *Dirección pública: gestión y legitimidad*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. 1989. Pág. 28.

Tras la efectividad de la reforma, los activos del mundo agrario europeo disponen de una estructura de oportunidades diferenciada para compensar la disminución de rentas, que, de hecho, supuso la reforma.

“Desde su puesta en marcha en los años 70, la política de desarrollo rural ha ido adquiriendo mayor relevancia. Esta evolución supone el reconocimiento de que la PAC (primer pilar) no podía abordar y resolver por sí sola todos los problemas de las zonas rurales (empleo, crecimiento económico, conservación del medio ambiente, entre otros). En la conferencia de Cork sobre desarrollo rural (1996) se afianzó la necesidad de mantener el modelo agrícola europeo trabajando en pro de un sector agrario multifuncional y de un contexto social y territorial más amplio para la agricultura”<sup>73</sup>.

La motivación que impulsa a los campesinos europeos a optar por una u otra de las medidas es diferente en cada caso. Por supuesto, en la elección tienen influencia las estrategias que las Administraciones Públicas ponen en marcha, así como los discursos de los agentes sociales directamente relacionados con los agricultores, como los sindicatos agrarios o las agrupaciones y federaciones de agricultores, tanto a nivel nacional como internacional<sup>74</sup>.

En cuanto a las primeras, a las estrategias de las Administraciones Públicas, hay que decir que el principal interés de las mismas comenzó siendo la diversificación de la producción con la principal intención de contener el gasto<sup>75</sup>, sin que el

<sup>73</sup> ANALISTAS ECONÓMICOS DE ANDALUCÍA: *Op. Cit.* Pág. 425.

<sup>74</sup> “Pero las decisiones de los agricultores respecto a la política agroambiental no son sólo el resultado de sus actitudes, valores y costes de oportunidad, sino también del entorno institucional en que tienen que desarrollar sus acciones. En efecto, una decisión favorable a un programa agroambiental puede estar motivada en última instancia por la influencia que ejercen sobre los agricultores el marco institucional del Estado –que puede ofrecer oportunidades favorables, como por ejemplo la existencia de un buen sistema de extensión agraria capaz de divulgar adecuadamente el programa y asesorar a los agricultores en la formalización y seguimiento de los contratos– o los actores privados de tipo colectivo, que pueden adoptar actitudes y estrategias favorables al programa y promoverlo entre sus asociados”.

GARRIDO FERNÁNDEZ, F. E.: *La cuestión ambiental en la Agricultura: actores sociales y política agroambiental en España*. Analistas Económicos de Andalucía. Málaga. 2000. Pág. 19.

<sup>75</sup> “Por una parte destacaría la emergencia de un nuevo tipo de derecho ‘regulativo’ de dimensión macro, en gran medida vinculado al propio desarrollo del derecho europeo, que implica un tipo de dimensión normativa susceptible de abarcar no sólo y exclusivamente al sector público, sino al mismo tiempo a unidades públicas y privadas. Es un tipo de derecho que establece standards de comportamientos (‘regulation by standards’) afectando generalmente a esferas productivas, consumo o medio ambiente.

Debe subrayarse que la aparición de este nuevo derecho regulativo no supone en rigor una atenuación de la cuota de presencia del poder público sobre la sociedad, sino más bien una transformación cualitativa de la misma. Podemos pensar por ejemplo en el derecho medioambiental, que establece pautas de comportamiento capaces de afectar a los propios procesos de producción o a comportamientos privados, unas esferas que, hasta hace escasamente unas décadas, se consideraban perfectamente autónomas e inmunes a cualquier regulación estatal”.

Programa de Medidas Agroambientales ocupara un lugar central a estos efectos, puesto que tampoco veían como acuciante la necesidad de detener el deterioro que la agricultura industrializada estaba causando al Medio Ambiente<sup>76</sup>, a pesar de la declaración contenida en la Resolución del Parlamento Europeo “Agricultura y Medio Ambiente”, cuando entre otras cosas dice:

“El Parlamento Europeo aboga por el fenómeno de la agricultura biológica, que debe conducir el programa de acción específicamente europeo, incluyendo los siguientes puntos: el establecimiento de criterios mediante la constitución de un comité de expertos sobre métodos agrícolas especialmente benignos con el medio ambiente. La introducción de una etiqueta de calidad europea para la comercialización de productos biológicos. El fomento de granjas experimentales en regiones geográficas específicas que pueden aplicar técnicas de cultivo biológico. Mejora de la información de la agricultura orgánica mediante la constitución y extensión de los servicios de asesoramiento agrícola, la mejora de la formación, especialmente en lo que respecta al empleo de plaguicidas y fertilizantes. El fomento a través de medidas financieras de ciertas prácticas de explotación benignas para el medio ambiente, como por ejemplo, los cultivos extensivos, la puesta en barbecho y la compra o arrendamiento de superficies agrícolas con fines de protección del medio ambiente y de la naturaleza, y el establecimiento de ayudas para el perfeccionamiento profesional y de los ingresos suplementarios para los agricultores durante el período de adaptación de los métodos a la agricultura biológica”.

Con el tiempo sí parecen haber percibido la importancia crucial de este Programa para la viabilidad de las prácticas agrícolas, como tales, en un futuro, en el territorio de la Unión Europea. Por tanto, en un principio se intentó dar un impulso prioritario a las medidas de Jubilación anticipada de los agricultores, aunque éstas suponían un coste superior a las ayudas del Programa Agroambiental y a las del de Forestación de Tierras de Labor.

---

PORRAS NADALES, A. y ZAFRA VÍCTOR, M.: “El marco jurídico institucional de la acción pública”. En *Curso a Distancia: Dirección y Gerencia Pública*. Instituto Andaluz de Administración Pública. Sevilla. 2001. Pág. 38.

<sup>76</sup> “La aplicación de la política agroambiental en España está encontrando algunas dificultades. Las Administraciones españolas no han seguido con demasiado entusiasmo los pasos indicados por la legislación europea y, por regla general, los agricultores no han demostrado mucho interés en este tipo de ayudas salvo los casos en los que los efectos negativos sobre el medio ambiente eran claros. La escasez de información y de fondos destinados a estas ayudas pueden ser factores a tener en cuenta en esta falta de interés”.

GARRIDO FERNÁNDEZ, F. E.: *Op. Cit.* Pág. 159.

No obstante, esta estrategia no obtuvo el éxito esperado, pues los jóvenes efectivos que ya estaban reemplazando a toda una generación de veteranos del campo no podían acceder a las ayudas. Además, los agricultores de edad más avanzada que no tenían posibilidad de transmitir sus explotaciones en herencia, tampoco acogieron estas ayudas con entusiasmo por su escasa cuantía, que no les permitía un digno retiro sin alguna actividad complementaria. Estas circunstancias, unidas a las que veremos a continuación, contribuyen a que durante toda la década de los noventa el Programa que tuvo un verdadero éxito en la provincia de Huelva<sup>77</sup>, fuera el de Forestación de Tierras de Labor. Con motivo del relativo fracaso que las medidas de jubilación anticipada estaban teniendo, las Administraciones se volcaron en apoyar la forestación de tierras agrícolas incrementando año tras año las dotaciones presupuestarias para sus ayudas.

A este éxito colaboran, asimismo, la explotación de tierras marginales como agrícolas, cuyos rendimientos eran bastante bajos, por lo que las subvenciones de las actuaciones forestales los compensaban sobradamente, así como para el caso de titulares de explotaciones que tenían otros ingresos complementarios. Incluso también se han dado numerosos casos en los que personas físicas o jurídicas ajenas a la actividad agraria se han asociado con algún labrador (sólo se exigía que un 25% de los ingresos del beneficiario de las ayudas fuera de origen agrario) para forestar terrenos adquiridos con este propósito exclusivo y beneficiarse del Programa.

Sin embargo, estas estrategias de las Administraciones Públicas chocan con los discursos de los sindicatos agrarios que han apoyado desde un primer momento, aunque cada vez con más fuerza<sup>78</sup> el Programa Agroambiental.

Estos movimientos, así como las agrupaciones y federaciones de agricultores defienden los intereses del agricultor y ganadero y han sido conscientes del benefi-

<sup>77</sup> "La superficie forestada en la provincia de Huelva representa el 33% del total de las superficies forestadas en Andalucía. Es importante resaltar que la extensión de terreno repoblado beneficiándose del Programa de forestación representa un tercio del total andaluz.

En cuanto a los importes aprobados, también, la provincia de Huelva es la que se beneficia del Programa en mayor medida. Los gastos de la forestación en las explotaciones onubenses importan más de 15.000 millones de pesetas".

PRIETO RODRÍGUEZ, S.: *El Programa de Forestación de Tierras Agrarias en la provincia de Huelva*. Universidad de Huelva. Huelva. 2001. Pág. 125. (Tesis de licenciatura inédita).

<sup>78</sup> Así, a modo de ejemplo se hace referencia a las siguientes publicaciones, que difundidas entre los asociados a la Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos, tratan de promocionar el uso de métodos compatibles con la conservación del Medio Ambiente y de concienciarlos de los perjuicios que la agricultura y ganadería convencionales causan al entorno físico, esencial para su desarrollo: UNIÓN DE PEQUEÑOS AGRICULTORES Y GANADEROS DE ANDALUCÍA: *Agricultura Ecológica*. Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos de Andalucía. Sevilla. 1997.

UNIÓN DE PEQUEÑOS AGRICULTORES Y GANADEROS DE ANDALUCÍA: *Prácticas Agrarias Respetuosas con el Medio Ambiente*. Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos de Andalucía. Sevilla. 1997.





Fotografía 2. Forestación con quercíneas. Rosal de la Frontera.

cio, que tanto desde el aspecto agronómico como económico pueden reportar las prácticas respetuosas con el Medio Ambiente. Además, para ellos, la medida de fomento de la jubilación anticipada era una manera de recortar el desarrollo agrícola y de disminuir la fuerza del sector. Por otra parte, el Programa de Forestación de Tierras Agrarias supone que intereses económicos ajenos al mundo agrario vengan a aprovecharse de unos recursos que forman parte esencial de su activo. En definitiva, este segundo pilar, en las motivaciones de agricultores y ganaderos, ha ejercido una gran influencia positiva para aceptar el Programa Agroambiental como beneficioso para su actividad y sus explotaciones.

No obstante, la fuerza principal que ha movido a agricultores y ganaderos a acogerse a las ayudas y subvenciones de esta política han sido las motivaciones internas de índole económica, social y ecológica.

## 6. LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE MEDIDAS AGROAMBIENTALES

El problema de la implementación de las Políticas Públicas ha sido hasta ahora un campo que la investigación científica tenía injustamente relegado a un segundo

plano, cuando, en realidad, es fundamental para el cumplimiento de los objetivos propuestos en la programación política. Los investigadores se ocupaban de la formulación de las políticas como la cuestión central en la que se debía volcar la actividad de todos los sectores protagonistas en el proceso de la *policy*.

La forma en que se lleva a cabo la implementación de una determinada Política puede tener una influencia trascendente en los resultados que se obtengan<sup>79</sup>. En muchas ocasiones el planteamiento que se realiza determina unos objetivos que parecen factibles, teniendo en cuenta las distintas circunstancias que influyen en su consecución. Sin embargo, cuando los programas diseñados son implementados por la Administración Pública, en muchas oportunidades, se producen disfunciones que conducen a notorias desviaciones sobre los resultados previstos<sup>80</sup>. La responsabilidad de esta ineficacia se atribuye a los funcionarios y empleados públicos encargados de implementar las Políticas, en la mayoría de los casos<sup>81</sup>. Pero debe considerarse que implementar no es solamente trasladar a hechos lo que se

<sup>79</sup> No sólo existen disfunciones entre la planificación política y la ejecución administrativa, sino que este nivel llega a influir sobre la decisión política.

“Los políticos daban por supuesto, implícitamente que los niveles de mando político del Gobierno dictan decisiones que se cumplen por el solo hecho de ser promulgadas y tener fuerza legal. Hoy saben mucho más, y en algunos casos llegan a conclusiones opuestas. En efecto, es tal la fuerza del aparato que incluso, en ocasiones, es éste el que prepara las decisiones de los políticos y las alternativas que llegan a las cumbres del poder suelen estar configuradas desde abajo y no desde arriba. El fenómeno es complicado, y exige que los políticos manejen ‘políticamente’ las relaciones con el aparato. La necesidad de la ‘alianza’ ya señalada entre los políticos y los funcionarios, se basa en esa realidad muy concreta”.

KLIKSBERG, B.: *Gerencia pública en tiempos de incertidumbre*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. 1989. Pág. 29.

<sup>80</sup> La traducción de las ideas políticas a la acción administrativa, a través de las normas jurídicas, no es tan sencilla, apareciendo notables distorsiones, además del retraso que se produce entre la concepción de la norma instrumental y su puesta en práctica.

“Se dirá que la norma es la traducción de la política gubernamental al lenguaje administrativo y que debe haber una necesaria adecuación entre ambas. Esto es olvidar que la norma posee una cierta inercia (hay una interrupción, que puede durar varios años, entre la votación de una Ley, la publicación de los decretos de aplicación, más tarde las circulares correspondientes y, por último, la puesta en práctica de un procedimiento administrativo adecuado) y que, además, puede ser objeto de interpretaciones diversas”.

LAUFER, R. y BURLAUD, A.: *Dirección pública: gestión y legitimidad*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. 1989. Págs. 382 y 383.

<sup>81</sup> “A esta visión contribuyó la ‘científica’ dicotomía entre política y administración pública, según la cual los políticos decidían y los administradores y empleados públicos ejecutaban o, en el mejor de los casos, decidían cómo ejecutar las decisiones. En esta perspectiva la decisión de la política era por definición institucionalmente perfecta, por cuanto había sido adoptada por titulares legalmente competentes y conforme a procesos legalmente establecidos.

Por consiguiente, los incumplimientos de la política, tales como que no ocurrieran las cosas que se buscaba realizar o que se realizaran mal, defectuosamente, a destiempo, ocasionando nuevos y mayores problemas, fueron sin más imputados a los defectos morales e intelectuales de los funcionarios y empleados públicos, a los burócratas. Habría sido su incompetencia y/o su irresponsabilidad la fuente del mayor o menor fracaso de la política”.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.: *La Implementación de las Políticas Públicas*. Colección “Antologías de Política Pública”. 4ª Antología. Edición al cuidado de AGUILAR VILLANUEVA, Luis F Editorial M. A. Porrúa. México. 1996. Pág. 15.



ha diseñado sobre el papel. Implementar implica llevar a cabo, desarrollar, ordenar recursos humanos y materiales, en definitiva hacer posible en la realidad un diseño teórico<sup>82</sup>. Por consiguiente, en la implementación de Políticas intervienen muchos factores que tienen la facultad de alterar el propósito perseguido. Y esto, incluso, si presuponemos competencias y capacidad suficientes en los empleados públicos designados para llevar a cabo el trabajo encomendado, y damos por supuesto su imparcialidad y la ausencia de intereses particulares en el desempeño de su labor<sup>83</sup>.

En todo caso, siempre hay que tomar en consideración la posibilidad de que se produzcan desviaciones porque el diseño de la actuación no sea correcto, o se hayan obviado condicionantes que inciden en su desarrollo<sup>84</sup>.

Un ejemplo de estos diseños infortunados es el que se ha aplicado a los problemas del Medio Ambiente, tras sus primeras manifestaciones en la década de los años setenta del siglo XX. Como hemos visto, tanto a nivel nacional como internacional, y nos sirven como muestra los primeros Programas de Acción en materia de Medio Ambiente de la Comunidad Económica Europea, en los citados años setenta y a comienzos del decenio siguiente, para atajar la contaminación atmosférica, hídrica y, en general, los perjuicios ocasionados por la polución industrial, se pone en práctica el principio “quien contamina, paga”. Rápidamente se pusieron de manifiesto las nefastas consecuencias de esta medida, pues las grandes indus-

<sup>82</sup> “Se le debe pedir a un político que sea bueno en la *representación política* de un determinado grupo de electores y de un partido. No entra dentro de su naturaleza el concretar las acciones que se deben tomar para llevar a cabo la acción deseada. Ello es así porque no se espera que un político sea un experto diseñador de programas; más bien se espera que identifique *metas* y que movilice *apoyos* dentro del gobierno para las acciones destinadas a conseguir esos *objetivos*. El resto de la tarea, identificación de los medios requeridos, espera encomendársela a un alto funcionario”.

ARENILLA SÁEZ, M.: “Administración y políticas públicas”. En *Curso a Distancia: Dirección y Gerencia Pública*. Instituto Andaluz de Administración Pública. Sevilla. 2001. Pág. 46.

<sup>83</sup> Han sido frecuentes actitudes poco leales y faltas de objetividad cuando los funcionarios han observado cómo para la implementación de un determinado programa se acudía a la contratación de extraños a la carrera administrativa, que incluso, por falta de experiencia no han desempeñado adecuadamente la función para la que se les había reclutado. Otra peligrosa situación para la correcta implementación de Políticas se da cuando se contrata a unos altos asesores de gabinete (personal eventual), con el objeto de perfilar o adaptar el diseño teórico, y que deben hacer llegar las instrucciones a los funcionarios encargados de realizar el trabajo de calle, y se produce una deformación total entre lo pensado por los políticos y lo transmitido por los asesores.

“Las manipulaciones del aparato administrativo se hacen cada vez más ‘escandalosas’, es decir, más ilegítimas. La opinión (y la Administración) ve renacer, con otras caras, la ‘República de los amiguetes’”.

WORMS, J. P.: “Redescubrir la política”. En CROZIER, M.; FIREDBERG, E.; GRENIÓN, C.; GRENIÓN, P.; THOENIG, J. C. y WORMS, J. P.: *Où va l'administration française?* D'Organisation. Paris. 1974. Pág. 191.

<sup>84</sup> “Obviamente fue cada vez más difícil creer que la decisión misma no tenía nada que ver con el hecho de que no salieran las cosas como se había pensado, a pesar de que la puesta en práctica de la decisión había devorado recursos, agotado el esfuerzo de servidores públicos de buena voluntad y restringido a través de pesadas regulaciones la libre acción de los ciudadanos. Los fracasos (relativos o absolutos) de las políticas se fueron apilando tristemente y arrojaron evidencia que muchos de ellos se debían a los errores de las grandes decisiones más que a los comportamientos de los operadores”.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.: *Op. Cit.* Pág. 16.

trias estaban dispuestas a pagar las multas impuestas, con tal de continuar con un proceso productivo dañino para el Medio Ambiente, aunque muy rentable para sus particulares intereses corporativos. Este problema nos demuestra que hubo precipitación, y falta de meditación en el diseño de esta Política<sup>85</sup>.

Afortunadamente, no es este el caso del Programa de Medidas Agroambientales. Las experiencias previas a nivel europeo, la puesta en práctica de políticas para corregir los desequilibrios medioambientales, aunque en sectores no agrarios, las acciones coordinadas con la colaboración de Administraciones Públicas de diferente competencia territorial, han servido de bagaje para afrontar con mayores fundamentos el diseño y la implementación de este Programa. No obstante, la complejidad del problema a abordar, su propio dinamismo, junto con las expectativas volubles y cada vez más exigentes de la sociedad, la multiplicidad de actores que intervienen, cada grupo con sus particulares intereses y su nivel de conciencia sobre el problema, y la limitación de recursos disponibles<sup>86</sup> dificultan en gran medida la labor, por lo que es necesario tomar nota de los resultados obtenidos y de las deficiencias advertidas para poner en marcha acciones correctoras<sup>87</sup>.

No cabe duda de que tanto el diseño como la implementación de Políticas Públicas pueden afectar a su éxito o fracaso<sup>88</sup>. Si el diseño es inadecuado, la imple-

<sup>85</sup> “El uso indiscriminado de mecanismos de fijación de precios para regular el deterioro ambiental es un buen ejemplo que ilustra lo engañoso de echar mano de las soluciones en existencia. Si bien el uso de este mecanismo ha demostrado su efectividad en el control de ciertos tipos de contaminación, también es cierto que limitarse únicamente a políticas de precios podría resultar insuficiente para regular contaminantes extremadamente peligrosos, porque en este caso arrojar aunque sea pequeñas cantidades de tales tóxicos es enteramente indeseable”.

MAY, PETER J.: “Claves para diseñar opciones de Políticas”. En *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Colección “Antologías de Política Pública”. 3ª antología. Edición al cuidado de AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. Editorial M. A. Porrúa. México. 1996. Págs. 240 y 241.

“El crecimiento del estado obligaba a atender un mayor número de situaciones y problemas que se consideraban de interés general. En muchas áreas, los gobiernos terminaron por ahogarse intelectual y administrativamente, por no decir políticamente. Ante la magnitud y urgencia de los problemas decidieron improvisada y reactivamente”.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F: *La Implementación de las Políticas Públicas*. Colección “Antologías de Política Pública”. 4ª Antología. Edición al cuidado de AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. Editorial M. A. Porrúa. México. 1996. Pág. 16.

<sup>86</sup> “Por otro lado, si se acepta que los problemas públicos son escabrosos, de difícilísimo manejo, pluridimensionales y cambiantes, y que en su atención concurren numerosísimos actores, con diversos intereses, puntos de vista y motivaciones, se impone encontrar fórmulas inteligentes de coordinación que integren la actividad de los diversos participantes sin perder de vista el objetivo a alcanzar”.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F: *Op. Cit.* Págs. 16 y 17.

<sup>87</sup> “Se podría hablar de evaluaciones dirigidas a un uso directo o instrumental, es decir, que de los resultados obtenidos se derivan inmediatas acciones o cambios en los programas de actuación”.

SUBIRATS, J.: *Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la Administración*. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid. 1994. Pág. 155.

<sup>88</sup> “Es lógico pensar que frente a muchas situaciones apremiantes los gobiernos han decidido sin teorías de apoyo o se han sustentado en teoremas, tecnologías, modelos inadecuados; en estos casos, la más puntillosa y

mentación no tendrá capacidad para corregirlo, sin apartarse notoriamente del planteamiento inicial. De la misma forma, por brillante que sea el primero, si se lleva a cabo indebidamente, el resultado final no será el buscado.

En el caso del Programa Agroambiental, se pueden encontrar áreas de mejora tanto en uno como en otro apartado. Una de las mayores dificultades con las que se encuentra el diseño de una Política que es aplicable en un territorio tan vasto, que abarca a doce países diferentes y que, además, se amplía durante el período de programación a otros tres estados es la excesiva homogeneidad del planteamiento. Hay que tener en cuenta que son millones los agricultores y ganaderos afectados y que cada uno tiene una explotación diferente, que pueden compartir semejanzas por zonas o comarcas agrícolas, pero pocas hay entre la agricultura mediterránea de huerta y las estepas cerealistas del Centro de Europa y así podrían señalarse multitud de ejemplos. Asimismo, las orientaciones técnico-económicas son muy variadas, consecuencia, también, de la amplitud de la geografía abarcada. Esta debilidad en los resultados, que tiene su causa en la uniformidad de trato ha afectado a varias medidas, de las que resaltamos dos<sup>89</sup>. La extensificación, pues no puede compararse su aplicación en explotaciones de carácter intensivo, con las que ya de por sí practican una agricultura o ganadería extensiva, como ocurre en muchas zonas desfavorecidas. Para apreciar esta homogeneidad de la medida no es necesario rebasar los confines de un Estado miembro como España, ni siquiera de una Comunidad Autónoma como Andalucía. Baste comparar las explotaciones intensivas de fresas en la comarca de la Costa con las dehesas serranas, ambas en la provincia de Huelva.

---

entusiasta puesta en práctica de la política no podrá corregir el error de su concepción y diseño, condenando la implementación a ser un esfuerzo sin sentido. Asimismo, la política, en el momento en que se echa a andar, desata muchas oportunidades y expectativas, poderes e intereses en juego, cargas de trabajo y responsabilidades, operaciones y decisiones; la implementación se vuelve entonces un proceso muy complejo y elusivo, también conflictivo, y es casi imposible encontrar una fórmula de coordinación que integre las diferencias y configure una acción colectiva armónica y efectiva”.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.: *Op. Cit.* Pág. 17.

<sup>89</sup> “Las medidas de extensificación del ganado no han dado buenos resultados en algunas regiones, debido posiblemente a que los pagos no son suficientes.

El mantenimiento de sistemas extensivos constituye un rasgo esencial en muchas zonas de la UE. El informe pone de manifiesto la deficiente aplicación de la medida en determinadas zonas importantes.

Los efectos sobre los ingresos varían en las distintas regiones, ya que las medidas con pagos demasiado bajos arrojan un bajo nivel de utilización, mientras que en otras regiones los efectos sobre los ingresos han sido importantes. En el caso de las medidas aplicables a distintos tipos de suelo y sectores, se pone de manifiesto la necesidad de centrar los pagos en las regiones.

En el caso de las tierras de alto rendimiento, la aplicación de las medidas no ha resultado satisfactoria a falta de primas suficientemente elevadas. Se sugiere en términos generales una intervención más centrada a fin de garantizar la adecuación de los pagos.

Los pagos deben ser objeto de reevaluaciones periódicas a fin de evitar indemnizaciones excesivas o insuficientes y garantizar la coherencia con otras políticas”.

COMISIÓN EUROPEA. DIRECCIÓN GENERAL VI: *Estado de la aplicación del Reglamento C.E.E. 2.078/1992: Evaluación del programa agroambiental*. Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 1999. Págs. 7 y 8 (Resumen).

El otro ejemplo que destacamos tiene, si cabe, mayor trascendencia, pues incide sobre uno de los principales objetivos del Programa Agroambiental, la compensación de rentas de los agricultores que se acojan a las ayudas. Efectivamente, se observa que en muchos casos la compensación ofrecida a través de las subvenciones es insuficiente, mientras en otros es excesiva. Esta debilidad es consecuencia de no haber previsto en el diseño del Programa un mayor nivel de detalle en la diferenciación de los distintos tipos de explotaciones agrícolas, sus tamaños, orientaciones productivas, rendimientos, métodos agronómicos practicados, etc. Es algo muy complejo, pero paulatinamente debe corregirse para alcanzar unos resultados más ecuanímenes para el sector, ya que esto es importante para elevar la confianza en el mismo por parte de los potenciales beneficiarios.

Por lo que respecta al apartado de la implementación, es muy probable que tampoco se puedan emplear, en el caso estudiado, términos absolutos, como los de éxito o fracaso, pero sí podemos afirmar que el Programa Agroambiental, en la provincia de Huelva, hubiera tenido un mayor grado de aceptación por parte de los agricultores y ganaderos onubenses si se hubiera realizado una mayor difusión del mismo<sup>90</sup>. Además, la conciencia de los gestores públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía de que los problemas medioambientales provocados por la práctica agraria no llegaban a un nivel alarmante, se traslada, seguramente, de manera inconsciente, a los campesinos andaluces, lo que, a su vez, genera desconfianza, al pensar que estas medidas van a carecer de continuidad en el tiempo.

Por tanto, la influencia que, sobre la política formulada en la teoría, tiene su implementación, queda de manifiesto. El grado de subjetividad que se introduce, puede modificar, como vemos, el resultado obtenido. De hecho, autores como

---

<sup>90</sup> “La experiencia previa y el suministro de información adecuada se consideran factores clave para el éxito de un programa. La información es muy importante en todos los países en los que, en virtud del Reglamento 2.078/1992, se aplican por primera vez programas medioambientales. El crecimiento del índice de aceptación de las medidas en los años siguientes sugiere un modelo de adopción de los programas que se asemeja mucho a la manera clásica de adopción de innovaciones: por un lado se hallan los innovadores y, por otro, los primeros en adoptar las innovaciones. Este hecho no es sorprendente, ya que, en la mayoría de los casos, los programas agroambientales exigen al agricultor introducir novedades técnicas. Sin embargo, la información y la formación han recibido en general escasa atención por parte de los Estados miembros, con las notables excepciones de los Países Bajos, Suecia y Finlandia. En el Reino Unido, el estudio llevado a cabo por la Cámara de los Comunes ha destacado el hecho de que no se hayan puesto en marcha programas acogidos a la opción de formación.

En **España** los servicios de difusión de la información sufrieron recortes en la década de los ochenta, por lo que en la de los noventa no estaban en condiciones de prestar asesoramiento amplio sobre los programas agroambientales. La promoción del programa se efectúa mediante información por correo y algunas reuniones de grupos locales”.

*Ibid.* Pág. 72. (Parte II).

PORRAS NADALES<sup>91</sup> defienden las aportaciones del gestor público en el proceso de implementación de Políticas, ya que éstos son verdaderos hacedores de Políticas Públicas y no pueden permanecer como implementadores asépticos de lo pensado por otros.

En la práctica de las relaciones que se producen entre los empleados públicos y los ciudadanos se puede observar cómo en las Administraciones Públicas, los empleados que se sitúan en los puestos de trabajo de ventanilla, en contacto directo con la clientela, deben tomar decisiones de forma muy frecuente que influyen directamente en la implementación de las Políticas. Es imposible regular y dictar instrucciones sobre todos los aspectos que pueden surgir en el trato diario con el ciudadano. Por tanto, la decisión que se toma ante esas circunstancias va moldeando la ejecución de las actuaciones, llegando a tomar en consideración, en no pocas ocasiones, las respuestas que se realizan por los propios beneficiarios de dichas actuaciones<sup>92</sup>.

<sup>91</sup> “En las democracias occidentales avanzadas puede constatarse sin embargo la presencia de un fenómeno general y difuso de socialización de la gestión pública, condicionado en general por la participación de los sectores interesados, y de los mismos ciudadanos considerados como clientes, en el propio diseño de las políticas públicas y en su proceso de implementación práctica. Este fenómeno de socialización implicaría el desencadenamiento de procesos de acción intercomunicativa de tipo sectorial traducibles en el concepto de *policy debate*, concebido como debate abierto entre organizaciones públicas y privadas del que resultaría la determinación del orden preferencial de valores que deben llevarse a cabo por los programas públicos.

La conquista de cuotas significativas de eficacia por los programas públicos parece depender cada día más de la puesta en marcha de procesos de negociación y consenso social que inevitablemente alejan la figura del administrador público de su tradicional posición jerárquico-instrumental para pasar a adquirir una posición de autonomía dinámica, en el marco de las orientaciones más o menos genéricas procedentes de la esfera político-representativa”.

PORRAS NADALES, A.: “Las relaciones entre el Gobierno y la Administración en la Constitución de 1978”. En *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 34 (II). Herri Arduralaritzaren Eurskal Erakundea. Vitoria. 1992. Págs. 173 y 174.

<sup>92</sup> “La etapa final de este proceso —es decir, el momento de la prestación del servicio por parte de la agencia al beneficiario— suele ser aquella en la que las fuerzas de la autonomía y la rutina resultan más difíciles de vencer. Este problema constituye el centro de la preocupación de los estudiosos de la ‘burocracia del nivel operativo’ (‘street-level bureaucracy’). El crecimiento de grandes agencias prestadoras de servicios públicos ha generado una clase perfectamente identificable de burócratas: la que se compone de quienes llevan sobre sus espaldas prácticamente toda la responsabilidad del contacto directo con los ciudadanos, quienes ejercen un margen relativamente ancho de autonomía respecto de las decisiones particulares que exige el trato con los beneficiarios y quienes, en consecuencia, tienen un impacto potencial considerable en los ciudadanos.

Desde la perspectiva del ciudadano, el burócrata del nivel operativo es realmente el gobierno. Los ciudadanos comunes rara vez, o nunca, interactúan con los administradores de más alto nivel; de hecho, la mayoría de las burocracias del servicio público han sido deliberadamente estructuradas para impedir este contacto. Debido a la frecuencia e inmediatez del contacto entre los burócratas del nivel operativo y sus beneficiarios, suele ser habitualmente imposible que los administradores de alto nivel supervisen o controlen todos los aspectos del desempeño del trabajo. En consecuencia, se interpone una considerable distancia entre el burócrata del nivel operativo y sus superiores. Esta distancia alienta la autonomía y la capacidad de decidir discrecionalmente en los niveles inferiores de la organización”.

ELMORE, R. F.: “Modelos organizacionales”. En AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.: *La Implementación de las Políticas Públicas*. Colección “Antologías de Política Pública”. 4ª Antología. Edición al cuidado de AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. Editorial M. A. Porrúa. México. 1996. Págs. 209 y 210.

En el caso del Programa Agroambiental también se ha producido una adaptación en la interacción con los beneficiarios de las ayudas y subvenciones. Fundamentalmente, en las primeras etapas de la implementación surgen muchas cuestiones relativas a la ejecución del Programa que se van resolviendo en una negociación espontánea entre los funcionarios encargados de llevarlo a la práctica y los beneficiarios. De esta manera, se va perfilando la Política ideada en las esferas superiores de las Administraciones Públicas.

### 6.1. La fase de acceso a la agenda de los poderes públicos.

Determinar la factibilidad<sup>93</sup> y viabilidad de los temas que componen la agenda de los gobiernos requiere de un análisis complejo que permita alcanzar conclusiones sobre los diferentes aspectos que implica el programa de que se trate. El desarrollo de las consecuencias, que el conjunto de decisiones que precisa la puesta en marcha o implementación de una determinada Política por parte de un gobierno, se estudia detenidamente por el grupo de analistas al que se encomienda esta concreta función.

El caso del Programa Agroambiental no es diferente al resto de asuntos que llegan a entrar en la agenda de los poderes públicos. Su implementación se lleva a cabo en la confianza de que se trata, en primer lugar, de una intervención factible. Esto es, está al alcance de la Administración Europea la regulación de su aplicación concreta y la puesta en marcha de los mecanismos necesarios para que los agricultores de los Estados miembros puedan acceder a las subvenciones y ayudas que se regulan en el Programa.

En segundo lugar, se parte de la premisa, alcanzada en la fase de estudio anterior a su plasmación en las diferentes normas que lo regulan, de que se trata de una intervención viable. Para llegar a esta conclusión se manejan conocimientos y cifras sobre el estado de la agricultura y el medio rural a finales de la década de los años ochenta del siglo XX, y la evolución que había conducido a esta situación en los años anteriores. Frente a algunas explotaciones de tamaño grande que consiguen obtener unos rendimientos aceptables, existe un nutrido grupo de agricultores, establecidos en las zonas menos productivas, que forman el verdadero tejido de

---

<sup>93</sup> “Es necesario determinar las intervenciones factibles, puesto que no es lo mismo lo que se puede hacer y lo que se debe hacer. Hay que tener presente lo que una entidad pública o privada puede y no puede hacer. Ésto dependerá de las circunstancias que la entidad puede modificar, en el área donde se mueve”.

Para profundizar sobre el tema ver MAY, PETER J.: “Claves para diseñar opciones de Políticas”. En *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Colección “Antologías de Política Pública”. 3ª antología. Edición al cuidado de AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. Editorial M. A. Porrúa. México. 1996. Pág. 246.

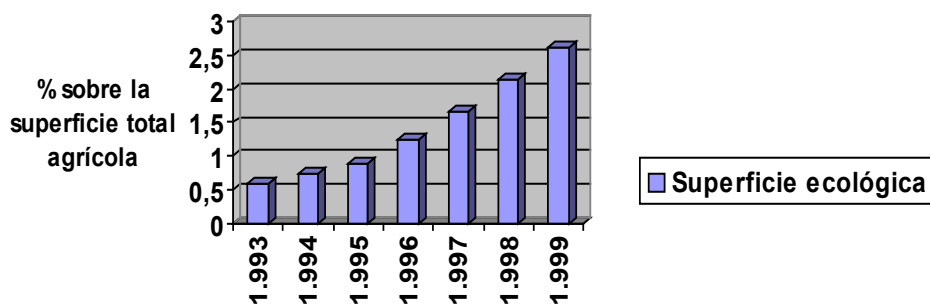
la sociedad rural, que, cada vez, se ven más impulsados a abandonar su actividad, por la escasez de rendimientos y la dificultad para competir con una agricultura fuertemente industrializada. Además, hay que considerar el elevado nivel de proteccionismo que tenían sus productos y las cuantiosas subvenciones que se concedían a su exportación, que necesariamente deberían ir limitándose, por las presiones del mercado internacional agrario, y por las exigencias de contención del gasto y mayor diversificación de los destinos del presupuesto comunitario. En este contexto, la agricultura ecológica puede ofrecer un valor añadido y un potencial de diferenciación y exclusividad a sus producciones que hagan viable la conversión, añadido a las ayudas que representa el Programa.

A lo largo de nuestra investigación, hemos podido contrastar estos dos aspectos. El Programa es factible, y así lo demuestran las cifras de su evolución año tras año, desde su primera regulación europea en 1992, y su implementación en España en 1995<sup>94</sup>.

Y además, se trata de una política viable, porque se han confirmado las perspectivas realizadas en su fase de análisis. Así lo verifican los estudios llevados a cabo, que demuestran la obtención de rendimientos similares a los de la agricultura convencional<sup>95</sup>. Asimismo, el hecho de que los agricultores que se han decidido

94

### **Evolución de la superficie ecológica (U.E.)**



FUENTE: Comisión Europea.

<sup>95</sup> “Los resultados obtenidos en estos ensayos permiten concluir que en los cultivos de maíz y cítricos la fertilización orgánica permitió la obtención de producciones similares a las logradas con la fertilización mineral; sin embargo, en el cultivo de patatas, la fertilización orgánica resultó claramente superior a la fertilización mineral”.

POMARES, F; TARAZONA, F; ESTELA, M. y FAUS, R.: “Comparación de la fertilización orgánica mediante lodos de depuradoras y la fertilización mineral en patatas, maíz y cítricos”. En *Congreso Científico Europeo de Agricultura Biológica*. Publicaciones de Extensión Agraria. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1986. Pág. 133.



en primer lugar por acogerse al régimen de ayudas del Programa sean los radicados en comarcas de montaña y otras zonas desfavorecidas<sup>96</sup>, así como el que las explotaciones convertidas a la utilización de prácticas respetuosas con el Medio Ambiente se mantengan dentro de la producción ecológica<sup>97</sup> viene a certificar la viabilidad de esta Política. Lógicamente lo difícil es intuir o predecir esta característica con anterioridad a su desarrollo. El hecho de que nuestro análisis se desarrolle con posterioridad facilita extraer datos que confirman estos aspectos.

## 7. LA AGRICULTURA CONVENCIONAL. UN MODELO INSOSTENIBLE

Nosotros hemos ido comprobando en el transcurso de la realización de este trabajo de investigación cómo la conversión de la actual agricultura convencional, dominante tanto por producción como por superficie y activos empleados, a la que denominamos agricultura ecológica no sólo es viable, sino que es necesaria para invertir la tendencia hacia el despilfarro, que se está instalando en la utilización de los recursos naturales. Además, a esta realidad incontestable se le añaden circunstancias de tipo socioeconómico, que como se ha visto, obligaron a las autoridades europeas a buscar un cambio de orientación en la agricultura productivista y consumista<sup>98</sup>, que hasta los primeros años de la década de los noventa, en

<sup>96</sup> “Cuando el espacio está lo suficientemente marginado del proceso productivo como para hacer inviable a corto y medio plazo su competitividad agraria, las medidas a tomar deben ir en la línea de mantener la escasa agricultura, a pesar de su coste económico, ayudando a conservar de este modo el medio, que podría degradarse por abandono. Para ello es precisa la extensificación, pues la intensificación no tiene sentido. Deben privilegiarse aquellos aspectos más característicos de cada área, incluso estudiando la posibilidad de buscar denominaciones de origen. Se trata de sustituir productos innecesarios por otros con algo de originalidad y calidad (la agricultura ecológica), que pueden introducirse más fácilmente en algunos mercados modernos.

Proponemos por tanto una orientación de la población hacia un desarrollo integral que mantenga los habitantes y el territorio sin alterar su gran valor ecológico. La agricultura debe seguir extensificándose”.

RODRÍGUEZ, L. y RODRÍGUEZ-PENÁ, L.: “Mijares ¿una evolución sin futuro?” En *Desarrollo rural. Ejemplos europeos*. Edición al cuidado de CANTO FRESNO, C. del. Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1992. Págs. 243 y 245.

<sup>97</sup> Para profundizar en alguna de las condiciones que se consideran necesarias para que la agricultura y ganadería ecológicas tengan perspectivas de futuro y para que las explotaciones que actualmente están en fase de conversión o ya están generando producción orgánica, se mantengan en esta línea se puede consultar SUMPSI, J. M.: “Perspectivas de la agricultura alternativa en el contexto de la nueva política agraria de la CEE”. En *Ponencias del II Congreso Internacional Agricultura Biológica y Otras Alternativas en el Medio Rural*. Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1991.

<sup>98</sup> En el año 1991, coincidiendo con el Día Mundial del Medio Ambiente, se presentó en España el informe ‘La Situación en el Mundo’ coordinado por Lester BROWN, donde se afirmaba:

“Durante los veinte años transcurridos desde el primer Día de la Tierra en 1970, el mundo ha perdido casi 200 millones de hectáreas de bosques (que equivale a cuatro veces la superficie de España). Los desiertos se han extendido en unos 120 millones de hectáreas de superficie, semejante al de las tierras de cultivo en China. Miles de especies de plantas y animales con los que compartíamos el planeta en 1970, ya no existen. En el curso de dos décadas han venido a engrosar la población mundial aproximadamente 1.600 millones de personas, más de las que habitaban el planeta en 1990 y los campesinos del mundo han perdido unos 480.000 millones de

el pasado siglo, era fomentada por las Administraciones Públicas como el único modelo posible para producir fibras y alimentos.

Esa agricultura consumista casi lleva a la bancarrota a las arcas comunitarias y este fue el principal motivo que impulsó a los gobernantes comunitarios a modificar el modelo. El Presupuesto de la Comunidad no podía soportar el gasto de las subvenciones y ayudas a la producción, sumado a las cuantiosas restituciones a la exportación, que se pagaban para compensar a los agricultores la diferencia de precio que los productos agrarios tenían en el mercado internacional, donde cotizaban muy por debajo de la cuantía final obtenida por el campesino. Pero además, este modelo que incentivaba el consumo de “inputs”, como una noria imparables que rueda y rueda, en palabras de SHULTZ, conducía a muchas de las explotaciones que la practicaban a una espiral interminable de consumo y gasto originando un derroche de recursos<sup>99</sup>. Puesto que para mantener los niveles de producción, se aumentaban incesantemente los insumos, destacando negativamente, los productos químicos, cada vez más costosos, y sobre todo, desde la crisis energética de los años setenta. Al mismo tiempo se incrementaban los desembolsos en tecnología, lo que elevaba extraordinariamente el precio final de la producción, a la vez que endeudaba a los agricultores que dependían de manera creciente de la financiación externa.

---

toneladas de capa vegetal superior, más o menos el equivalente a la cantidad que cubre las tierras de cultivo de la India.

Esta degradación planetaria ha seguido adelante a pesar de los esfuerzos de protección del Medio Ambiente realizados por los gobiernos en los últimos veinte años. En este período casi todos los países crearon departamentos del Medio Ambiente y se aprobaron miles de leyes destinadas a su protección.

A menos que seamos capaces de dar marcha atrás a algunas de las tendencias ambientales que están minando nuestra economía, el deseo de una vida mejor para nuestros hijos y nietos se quedará solamente en un sueño”.

<sup>99</sup> “La actividad agraria ha estado sometida a los imperativos de la intensificación, una forma de producción que los economistas y sociólogos agrarios han asimilado, en un sentido metafórico y figurado, al que conduce el funcionamiento, sin fin, de una noria imparables.

En la metáfora de la noria el estamento productor de la tecnología y lo que va con él, la investigación científica y la experimentación empírica, se encargan de producir innovaciones en el sentido más frecuente: el de sustituir las funciones de la naturaleza por medios de producción fabricados externamente. La utilización por doquier de estos medios de producción, fabricados fuera de las propias explotaciones agrarias, da lugar a un aumento de producción y a una oferta que no encuentra una demanda solvente.

Las situaciones de deterioro de precios, de los excedentes de producción agrarios y de las rentas agrarias y extraagrarias facilitan que se acumule la presión política y social de los agentes económico-sociales intervinientes, lo que hace necesario que se establezcan políticas agrarias, protectoras de la producción agraria nacional, pero también en defensa del conjunto de otros intereses y, especialmente, de aquellos de las industrias proveedoras de medios de producción. Este apoyo es evidente que significa una red de salvaguardia para dar otra vuelta más a la noria, lo que equivale a producir más, comprar más de afuera, producir más y, si no es posible, marcharse del campo como lo han hecho millones de agricultores jóvenes desde tiempo inmemorial y, concretamente, un millón de personas en España desde nuestro ingreso en la Unión Europea”.

CADENAS MARÍN, Alfredo: “La agricultura sostenible: un futuro en armonía entre el campo y el medio ambiente”. En *El campo y el medioambiente, un futuro en armonía*. Edición coordinada por CADENAS MARÍN, Alfredo. SOPEC Editorial, S. A. Madrid. 1997. Págs. 13 y 14.

En esta corriente inflacionista tenían mucho que ver los comerciales de las industrias químicas que tomaban un papel, normalmente interesado<sup>100</sup>, de asesores de confianza de los labradores. Es decir, a la bancarrota de la Comunidad Europea, se unía la quiebra de muchas de sus explotaciones agrícolas, lo que alimentaba la corriente migratoria que dejaba las penurias del campo en busca de empleo y un mejor nivel de vida en las ciudades o el litoral<sup>101</sup>.

Es decir, el modelo no era solamente insostenible desde el punto de vista del deterioro medioambiental, sino también desde la perspectiva socioeconómica. Ya que a los subsidios a la producción y a la restitución a las exportaciones, que, cada vez, eran de un importe más elevado por la sobreproducción que excedía con creces a la demanda, había que unir las ingentes cuantías destinadas al almacenaje de todos los alimentos sobrantes. Y este fue el verdadero motivo que, al menos en los primeros momentos, impulsó el cambio de orientación en el modelo de agricultura imperante, de forma decidida.

Además, en la vertiente socioeconómica influían también otras circunstancias, de las que podemos destacar dos, que están estrechamente relacionadas:

1ª. Por un lado, en las comarcas más fértiles, había un grupo de fundos agrarios que no podía seguir el ritmo de gasto, lo que condujo a muchos de ellos a la quiebra, de los más sobresalientes en cuanto a producción. Fundamentalmente, se trataba de explotaciones familiares que no poseían las condiciones necesarias para endeudarse, ni siquiera mínimamente y que no disponían de factores de producción abundantes. Finalmente, la mayoría de las que resistió estaba compuesta por empresas y, en el caso andaluz, concretamente, por so-

<sup>100</sup> “La agricultura intensiva estaba siendo ya un problema a corto plazo, una droga dura para el medio ambiente con suelos *adictos* a los abonos o estériles por exceso de sales tras la sobreexplotación de los acuíferos. La solución apunta en promover la formación de grandes explotaciones agrarias donde se tienda a una agricultura *extensiva* porque ésta, y no la *intensiva*, es la que está en condiciones de generar los costes unitarios más bajos. Fomentar una buena preparación entre los agricultores, quienes en esta nueva etapa no sólo son productores de alimentos sino también gestores del medio ambiente. [...]”

No existe un verdadero movimiento cooperativista entre los agricultores (que les permita buscar un asesoramiento común) y las Cámaras Agrarias fueron desmanteladas por su origen más que por su ineficacia, sin que se les haya buscado una alternativa. Finalmente, la comercialización escapa al control de los agricultores y las industrias agroalimentarias hacen prevalecer casi siempre sus intereses desde una posición de fuerza”.

FRANCO ALLIAGA, T.: *Las actividades agrarias en España*. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Madrid. 1998. Págs. 44 y 46.

<sup>101</sup> “Sobre el litoral es rasgo común el predominio de los municipios rurales evolucionados o de altas dinámicas urbanas. Municipios, por otra parte, no muy abundantes puesto que la acelerada urbanización del litoral ha hecho surgir ciudades de modestos asentamientos rurales. Este carácter evolucionado o de alta dinámica urbana aparece a lo largo de la costa de Huelva, de modo que con el núcleo interior de Valverde del Camino concentran las dinámicas urbanas más importantes de la provincia”.

OCAÑA OCAÑA, C.: “Los municipios rurales andaluces. Población, urbanización y actividad”. En *Boletín Económico de Andalucía* núm. 16. Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía. 1993. Sevilla. Pág. 40.

ciudades agrarias de transformación, que recibían subvenciones por diferentes vías. En este tipo de asociaciones se agrupan varios productores que ponen en común los medios de explotación, además de los recursos económicos con los que cuentan, y de esta manera logran sobrevivir.

- 2ª. Por otro lado, las fincas situadas en las zonas de montaña u otras desfavorecidas no entraron en ningún momento en la carrera del productivismo, por sus propias condiciones, con lo que cada vez se encontraban más descolgadas de un modelo que favorecía, sobre todo, a la agricultura continental del Centro y Norte de Europa<sup>102</sup>.

Que el cambio de modelo y, por tanto, el hecho de concebir alternativas diferentes es viable, ya ha sido demostrado desde la última década del siglo XX. Diferente es la cuestión de si este giro puede constituirse en la alternativa que atraiga a todos los agricultores y ganaderos. Es decir, si es posible que la agricultura ecológica sustituya plenamente a la convencional. Centrándonos en Andalucía hay autores que afirman que sí.

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

Algunos piensan que si el espacio instaurado por estos jornaleros se amplía y se socializa, puede transformarse en un espacio público de articulación de intereses que logre afectar a amplios sectores de la población, o incluso, a la totalidad de la sociedad, si ésta percibe que la agricultura ecológica es un modelo viable y útil”<sup>103</sup>.

<sup>102</sup> “Analizada la realidad de la PAC desde su creación, hoy es ampliamente aceptado que su aplicación ha dado lugar a una agricultura dividida Norte-Sur. Las altas producciones han tendido a concentrarse en el norte de la Comunidad. La dependencia, ante todo, de la política de precios para las ayudas a las explotaciones agrícolas ha significado inevitablemente que estas regiones hayan recibido una parte desproporcionada de los desembolsos de la PAC, ampliando aún más las disparidades y desigualdades, y socavando el objetivo de asegurar un estándar de vida justo para todos en la agricultura comunitaria. La consecuencia para las regiones desfavorecidas ha sido la mayor vulnerabilidad a la despoblación y al abandono de las explotaciones, con todos los problemas ambientales conocidos que ello comporta. La ampliación de la UE puede tener la ventaja de abrir mercados a los productos mediterráneos y el inconveniente de una pérdida aún mayor de la agricultura del sur frente al centro y norte de Europa. De todas formas, la estrategia a seguir debería fundamentarse en la singularidad de nuestra agricultura en el marco de una agricultura sostenible, respetuosa con el medio ambiente y que fomente la calidad intrínseca de nuestras producciones”.

LÓPEZ BELLIDO, L.: “Prólogo”. En LARREA EREÑO, S.: *Agricultura, horizonte 2005*. Ediciones MundiPrensa. Bilbao. 1998. Pág. 22.

<sup>103</sup> CAMPO TEJEDOR, A. del: *Agricultores y Ganaderos Ecológicos en Andalucía*. Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Sevilla. 2000. Pág. 109.

Lo que está demostrado es la evolución incesante de la agricultura y ganadería ecológicas en Andalucía, que actualmente sigue avanzando entre los agricultores y ganaderos andaluces y ocupa año tras año mayores superficies y se extiende a un mayor número de cultivos. De este modo, al llegar el Marco de Apoyo Comunitario 2000-2006 a su evaluación intermedia en el año 2003 se puede observar un incremento notable en todos los términos de comparación tanto en el ámbito estatal como autonómico.

“No cabe duda de que las cada vez mayores exigencias en materia de calidad y seguridad alimentarias confieren a la agricultura y la ganadería ecológicas un papel esencial en aras de conseguir un desarrollo agrario sostenible compatible con el respeto al medio ambiente, el mantenimiento del tejido rural y la creación de empleo. En la Unión Europea existen más de 4 millones de hectáreas dedicadas a cultivos ecológicos, destacando tanto por superficie como por número de productores Italia. España se encuentra entre los cinco primeros países de la UE donde la agricultura ecológica tiene especial importancia, si bien la proporción en relación a la superficie agrícola total es aún baja. El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación estima que el valor económico de la producción comercializada de agricultura ecológica pudo alcanzar en el pasado año 2003 los 235,65 millones de euros, lo que supone un crecimiento del 36,29 por ciento con respecto a la cifra correspondiente a 2002”<sup>104</sup>.

Nosotros pensamos, tras la investigación realizada, que muchos de los obstáculos que encontraba el desarrollo de la agricultura ecológica en los primeros tiempos se están superando, como puede ser la dificultad que había para encontrar nutrientes que permitieran la cría de ecológica de ganado<sup>105</sup>. Al aumentar constantemente

---

<sup>104</sup> ANALISTAS ECONÓMICOS DE ANDALUCÍA: *Op. Cit.* Págs. 220 y 221.

“De igual modo, la superficie dedicada a cultivos ecológicos así como el número de productores y elaboradores han seguido creciendo, si bien es cierto que el último año se ha observado una moderación en el ritmo de crecimiento con respecto a años anteriores. Así, el número de hectáreas inscritas en agricultura ecológica en España se situó en torno a las 725.000, lo que supone un 9,05 por ciento más en el año anterior, creciendo el total de operadores (productores, elaboradores e importadores) un 4,25 por ciento, hasta los 18.505, destacando el crecimiento registrado en el número de importadores, que ha pasado de 26 en 2002 a 38 en 2003, aumentando un 46,15 por ciento en términos relativos. Al mismo tiempo, el número de industrias sometidas a control ha crecido en el último año un 25,04 por ciento, hasta las 1.593, de las que el 86,1 por ciento están relacionadas con la producción vegetal y el resto con la producción animal, registrándose en este último caso un incremento, incluso más destacado del 51 por ciento, frente al 21,65 por ciento en la producción vegetal”.

*Ibid.* Pág. 221.

<sup>105</sup> “La ganadería ecológica aparece, pues, como una alternativa cada vez más realista y viable, con unas expectativas crecientes en nuestro ámbito europeo. Promueve la diversidad de especies y razas criadas en su hábitat natural. La alimentación se basa principalmente en la flora salvaje del lugar de la que dependen en gran medida las cualidades organolépticas de los productos obtenidos; cuidando además de proporcionar al ganado alimentos cultivados respetando los ciclos naturales”.



Fotografía 3. Piara de cabras de raza autóctona Florida Sevillana. Carmona.

te las superficies de forraje ecológico es más fácil obtener producciones pecuarias certificadas y, al ampliarse la oferta de productos de origen ecológico, la demanda de los artículos convencionales se retrae, lo que repercutirá positivamente en las explotaciones ecológicas, que podrán seguir incrementando su oferta.

## 8. EL PROGRAMA DE MEDIDAS AGROAMBIENTALES. CONSECUENCIAS TÉCNICAS

El análisis de las consecuciones logradas, desde el punto de vista técnico, nos ayudará a comprender mejor lo que se ha comentado más arriba sobre los aspectos de factibilidad y viabilidad de esta Política, ya que es esencial que la técnica a aplicar tenga un estadio de desarrollo suficiente que permita afrontar los cambios en el método, en este caso, agrario con garantía.

Los resultados, en sus aspectos técnicos, que se han obtenido de la puesta en marcha del Programa de Medidas Agroambientales en la agricultura de la Unión Euro-

---

MARTÍN, J. L.: "Ganadería ecológica. El punto de vista de un ganadero". En LABRADOR, J.; PORCUNA, J. L. y BELLO, A. (editores): *Manual de Agricultura y Ganadería Ecológica*. Edición coordinada por la Sociedad Española de Agricultura Ecológica. Eumedia, S. A. Madrid. 2002. Pág. 177.

pea, tienen que ser estudiados partiendo de dos situaciones iniciales muy diferentes, que pueden tener en el camino, entre una y otra, multitud de posibilidades. Los dos puntos de partida son: uno en el que la práctica agrícola anterior ha sido tremendamente agresiva con los recursos naturales. Donde se han empleado la gran mayoría de los agentes químicos que la industria pone a disposición de los agricultores, tanto en el manejo de los suelos, como en el tratamiento de las semillas, así como en el uso de fertilizantes, productos fitosanitarios, e incluso, en cuanto a los herbicidas. En el extremo opuesto se situaría la explotación que ha continuado con unos métodos más tradicionales, con una mecanización moderada en el manejo de los suelos y en la recolección de las cosechas, y con un uso muy controlado de aquellos inputs más perjudiciales para el medio natural en el que se desarrolla la actividad.

Como hemos dicho, entre ambas posibilidades, existen otras intermedias, que serán las más frecuentes. En todo caso, los resultados obtenidos han dependido de la situación inicial de cada explotación, y ello, no sólo en cuanto a rendimientos de las unidades de cultivo, sino también en cuanto a la facilidad o dificultad para la introducción de las nuevas técnicas, así como su eficiencia en la tarea de conversión hacia la agricultura ecológica. Asimismo, el tiempo que ha necesitado la transición varía en cada situación inicial, siendo, lógicamente, más largo, si partimos de una práctica agrícola convencional muy intensiva. Igualmente, en estos casos la conclusión que obtenemos de nuestro trabajo es que el tiempo para alcanzar los rendimientos medios de una explotación de agricultura ecológica, en un determinado tipo de cultivo, son más largos que cuando se inicia desde un punto menos intensivo de producción.

La práctica de una agricultura muy intensiva durante un período prolongado de tiempo puede conducir a la esterilidad de los suelos, siendo muy complicada la renovación del recurso. Por ello, es fácilmente comprensible el hecho de que la conversión se produzca antes de que sea demasiado tarde es muy importante para detener la pérdida de suelo que se está produciendo en toda España, a una velocidad alarmante. En este caso, la erosión es la mayor culpable de esta pérdida, pero la misma se produce, en un altísimo porcentaje, por el cultivo intensivo de nuestros suelos. Con la agricultura ecológica se persigue extraer del suelo nutrientes, para la alimentación de los cultivos, en una cantidad similar a los que se aportan a la tierra, de manera que se mantenga el equilibrio.

Otro factor fundamental es la climatología, porque ésta determina una parte importante de los cambios cronológicos que experimentan los ecosistemas, entre ellos los agrarios. En la cuenca mediterránea el clima es muy variable y la estación seca coincide con el período de actividad de las plantas.



En definitiva, podemos resumir que los factores que intervienen en la productividad de la agricultura ecológica son: por un lado, antropogénicos, como el manejo del cultivo, el manejo de los suelos y la reducción al máximo de las pérdidas de nutrientes para conseguir un balance adecuado entre los que se extraen y los que se aportan al suelo<sup>106</sup> para que éste conserve sus propiedades de fertilidad<sup>107</sup>. Por otro lado, están los factores no antropogénicos, como son el clima, la geomorfología y la vegetación, que, en principio, no son de dominio del hombre, pero que con el tiempo pueden llegar a modificarse por las actuaciones humanas.

Teniendo en cuenta que los suelos del estado español no han planteado graves problemas de contaminación hasta la década de los años setenta, ya que ni la actividad industrial era muy intensa, salvo en entornos muy limitados, ni la práctica agrícola recibía aportes externos contaminantes importantes, lo que sí es conveniente, es aplicar las técnicas de la agricultura ecológica de manera racional dependiendo del grado a que haya llegado la degradación del terreno. Así, en cuanto al laboreo, se ha debido tener en cuenta que el suelo es algo vivo y que en él habitan millones de microorganismos, insectos, lombrices, etc. y tiene una estructura que debemos conservar o mejorar. En aquellas superficies que han sido muy compactadas por la utilización continuada de maquinaria pesada ha sido necesario la utilización del subsolador, que profundiza, hasta aproximadamente 50 cm, la labor. Siempre es importante tener en cuenta las fechas de las labores, evitar trabajar con los suelos húmedos, y también, una preparación demasiado temprana. En el éxito o fracaso de las cosechas ha tenido mucha importancia la presencia de agua suficiente, por eso las faenas deben tender a almacenar y ahorrar agua, dependiendo del clima, de la cantidad de agua que cae y de la época de las lluvias. En general, en estos casos, debe empezarse por las labores más profundas para aumentar la capacidad de almacenamiento de agua de la tierra, y se continua, después, con las labores superficiales hasta la siembra.

En cuanto a la fertilización hay que destacar, en primer lugar, una importante diferencia con la agricultura convencional. Se trata de que en la práctica ecológica lo que se fertiliza es el substrato edáfico y no la planta. En los cultivos se ha debido asegurar una presencia de materia orgánica de al menos un 2% del suelo. Hay que tomar en consideración que en las tierras de la Comunidad Autónoma de Andalucía los niveles están entre el 1 y el 2%. Otra conclusión que obtenemos en relación

---

<sup>106</sup> GÓMEZ-MIGUEL, V.; TORCAL SÁINZ, L. y ROQUERO DE LABURU, C.: "Los suelos mediterráneos". En *Agricultura sostenible*. Edición coordinada por JIMÉNEZ DÍAZ, R. M. y LAMO DE ESPINOSA, J. AGROUTURO LIFE y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1997. Pág. 83.

<sup>107</sup> En este sentido, se entiende como la aptitud del suelo para suministrar nutrientes esenciales para el crecimiento de las plantas.

a esto es la falta de suficiente materia orgánica para el abonado de los suelos de la agricultura ecológica, lo que constituye otro factor de limitación fundamental para el desarrollo de ésta.

“Se practica fertilización natural, si bien es cierto que no hay en estos momentos suficientes cantidades de abono natural para sustituir a los artificiales, también lo es que estamos al 2% de las posibilidades de aprovechamiento de la basura orgánica (que en este momento no fertiliza sino que contamina) y esto supone que tenemos posibilidades reales de hacer agricultura ecológica en 6 millones de hectáreas, algo más de la tercera parte de la superficie cultivada del país”<sup>108</sup>.

Las técnicas de fertilización de los suelos se dividen en cuatro grupos principales, de las cuales, las tres que se nombran en primer lugar se han empleado en mayor medida en la práctica agrícola ecológica, mientras que la última es utilizada con menos profusión y siempre que en la elaboración de los productos que engloba sean precisos, solamente, tratamientos físicos como la trituración, la calcinación o el secado, ya que si intervinieran procesos químicos serían de uso exclusivo de la agricultura convencional. Nos estamos refiriendo a las técnicas de: 1) utilización de residuos orgánicos de animales o vegetales, 2) abonos verdes y acolchados, 3) técnicas agronómicas, y 4) utilización de abonos minerales.

“Diversos estudios realizados en fincas ecológicas muestran que la mayor biomasa y actividad de microorganismos y fauna existente en los suelos de estas fincas con respecto a las convencionales está asociada a la disponibilidad de reservas de nitrógeno mineralizable, la mejora de las condiciones físicas del suelo y la mayor capacidad de retención de agua, debida principalmente a la incorporación reiterada de materia orgánica y al uso de leguminosas y abono verde”<sup>109</sup>.

Otra técnica que se ha observado como muy beneficiosa para los rendimientos de los cultivos ecológicos es la rotación y asociación de los mismos. Además, los impactos positivos no sólo se han notado en la productividad sino también en la lucha contra plagas y enfermedades, así como en la colaboración a la fertilización de los suelos. Entraría, pues, esta técnica dentro de las llamadas agronómicas, de las que hemos mencionado en el párrafo precedente, en relación a la fertilización. La rotación del cultivo es la sucesión de distintos aprovechamientos vegetales

---

<sup>108</sup> UNIÓN DE PEQUEÑOS AGRICULTORES Y GANADEROS DE ANDALUCÍA: *Agricultura Ecológica*. Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos de Andalucía. Sevilla. 1997. Pág. 8.

<sup>109</sup> ANALISTAS ECONÓMICOS DE ANDALUCÍA: *Op. Cit.* Pág. 513.

dentro de una misma parcela, durante un número determinado de años, y que se repite periódicamente<sup>110</sup>. En cuanto a la asociación, dos o más cultivos diferentes comparten la misma parcela en el mismo tiempo y con algún efecto beneficioso de uno de los cultivos sobre el otro o de ambos recíprocamente. Además, si nos falla una cosecha, disminuimos el riesgo de pérdida, al tener la otra<sup>111</sup>. Ambos sistemas son compatibles y se puede introducir una asociación dentro de la rotación de cultivos. Un manejo acertado de estas técnicas favorece la fertilidad y estructura de los suelos, así como el control de plagas y de malas hierbas y el máximo aprovechamiento de la capacidad de la tierra.

Para llevar a cabo esta técnica es necesario elaborar una programación de cultivos, debiendo tener un conocimiento exhaustivo de la explotación donde se va a aplicar, así como de las condiciones en las que se va a desarrollar la plantación (clima, suelos, herramientas, inversión económica, circunstancias del mercado, características de las plantas, posibilidades de manejo de los suelos) y, por otro, las necesidades que tiene el cultivo, qué parte de agua, de aire, de abono, de tratamiento y de suelo requiere, así como las especies vegetales que son compatibles con el mismo<sup>112</sup>.

Por lo que respecta a la asociación de cultivos, hay muchas formas de utilizar una planta en beneficio de otras. Por ejemplo, hay plantas que se usan como tutores, es el caso de la asociación del maíz con la judía. Una vez plantado aquél y cuando llega a los 50 cm, aproximadamente, se planta la judía, que utilizará el maíz como patrón. También podemos colocar dos tipos de plantas que, por tener necesidades nutricionales distintas o raíces a diferente profundidad, se hagan una mínima competencia, o incluso, aproveche una las sustancias que ceda al suelo la otra<sup>113</sup>.

Como hemos visto en la agricultura ecológica no se utilizan los pesticidas, que tienen el inconveniente de no ser suficientemente selectivos, es decir, que en la mayoría de los casos, junto con el parásito eliminan otros insectos útiles para la plantación, entre ellos a los enemigos naturales del parásito. Éste, como siempre tiene una gran capacidad para reproducirse, y al cabo de cierto tiempo se produce el

---

<sup>110</sup> Ejemplo: año 1º: remolacha. Año 2º: trigo. Año 3º: cebada. Año 4º: se vuelve a comenzar, sembrando remolacha.

<sup>111</sup> Ejemplos: cereal con leguminosa o col con apio.

<sup>112</sup> Se ha comprobado la conveniencia de utilizar, periódicamente, al menos una vez cada dos años, leguminosas anuales o plurianuales como la alfalfa, para aprovechar su sistema radicular y enriquecer el suelo de nitrógeno. Hay que tener en cuenta que las leguminosas como las habas, las judías o el altramuza pueden fijar del orden de 40 a 80 kilogramos de nitrógeno por hectárea y año.

<sup>113</sup> Como ejemplo claro tenemos la asociación de cereal con leguminosa que se viene practicando desde la antigüedad. El cereal con un rápido crecimiento se favorece de las aportaciones de nitrógeno que le proporciona la leguminosa. En cuanto a las raíces, por ejemplo, la secreción de las raíces de la zanahoria fomenta el crecimiento de los guisantes.

rebrote de la plaga. Esto obliga a la repetición de los tratamientos continuamente, lo cual supone, en primer lugar, un gasto económico y, en segundo lugar, un riesgo de presencia de pesticidas o de sus residuos, tanto en los alimentos de consumo animal o humano como en el Medio Ambiente. Asimismo, algunas poblaciones desarrollan la capacidad de resistencia a los productos químicos, lo cual obliga a cambiar de insecticida cada cierto tiempo. En estos casos, igual que ocurre con la salud de los seres humanos, es mejor prevenir que curar. En la mayoría de los casos, la aparición de una plaga o enfermedad se debe a un desequilibrio ambiental o de nutrición. Una persona sana, bien alimentada y que se cuida, tiene buenas defensas y, por tanto, es menos probable que enferme y cuando lo hace tiene mayores posibilidades de recuperarse. Con las plantas sucede algo parecido. El estiércol y la fertilidad orgánica son para las plantas como unos alimentos saludables, las técnicas de cultivo proporcionan los cuidados adecuados para un crecimiento sano. No obstante, si llegado el momento fueran necesarios, existen medios de lucha con sustancias no provenientes de la síntesis química y tratamientos con insecticidas y elementos naturales, que son de poca o ninguna toxicidad para el hombre y el medio.

Por tanto, para conseguir una agricultura ecológica, los medios que se deben utilizar en el control de plagas y enfermedades son los que se enumeran a continuación:

- Técnicas agronómicas: tanto las técnicas de laboreo como las de fertilización hacen que tengamos un suelo equilibrado y una planta en buenas condiciones, es como hemos visto antes, un método preventivo. Además, ya se ha mostrado que las rotaciones y asociaciones de cultivos favorecen de manera anticipada y también directamente el control de las poblaciones de organismos enemigos. Asimismo, se ha comprobado, en multitud de ocasiones, que los cultivares adaptados a la zona son más resistentes a las plagas y enfermedades.
- Procedimientos físicos: por ejemplo, la solarización (desinfección de suelos con energía solar) actúa sobre hongos, malas hierbas, nemátodos, bacterias, insectos y otros enemigos de las plantas. Se practica en zonas que tengan temperaturas máximas entre 32° C y 34° C. Se riega en los meses de verano y se recubre el suelo con una lámina plástica transparente, con este sistema se eleva la temperatura del suelo hasta en 15° C.
- Lucha biológica: el control biológico es la utilización de organismos vivos o de sus productos para impedir o reducir los daños o pérdidas causadas por organismos nocivos. La práctica de la agricultura ecológica, durante estos años, ha demostrado que los métodos de control biológico son tan efectivos que el éxito de los programas para ciertas plagas son hoy ampliamente utilizados, incluso fuera de los límites de este tipo de agricultura, extendiéndose su uso a la convencional, estando comercializados por empresas privadas. En definitiva, lo que

se intenta es de conseguir un equilibrio natural entre la plaga y sus enemigos, sin erradicarla, pero manteniéndola a un nivel que no suponga pérdida para el cultivo. Entre los distintos métodos de control biológico que se aplican, hacemos mención de los siguientes: 1) realizar sueltas de parásitos o de insectos usados de forma auxiliar; 2) diferentes tipos de preparados para aplicar al suelo o a las semillas de las plantas (a base de hongos, a base de bacterias, vegetales y no vegetales); 3) introducción de machos previamente esterilizados; 4) utilización de feromonas sexuales y de crecimiento; 5) insecticidas y fungicidas naturales.

Finalmente, en lo que respecta al control de las malas hierbas, hay que señalar, que éstas son un medio que tienen los suelos para lograr su equilibrio. Si se practican técnicas poco adecuadas en las faenas agrícolas puede quedar en la tierra demasiada cantidad de una sustancia y escasez de otra que es necesaria para mantener el equilibrio biológico. En estos casos, aparecerán las plantas que tomen ese exceso y le den a la tierra aquello que le falta. Por esto, una primera conclusión que sacamos en cuanto a la necesidad de aplicación de técnicas de control de malas hierbas es que después de un tiempo de cultivar un campo biológicamente, se habrá restaurado el equilibrio del suelo y las malas hierbas desaparecerán o serán insignificantes. En la agricultura ecológica, la lucha en este sentido no está encaminada a la erradicación o eliminación por completo de las mismas, sino a mantener un número aceptable y sobre todo a prevenir su multiplicación.

Podemos distinguir entre las medidas preventivas y el método de control directo.

En cuanto a las medidas preventivas, se trata de disminuir el número de semillas que ya existan en la explotación, con labores superficiales y convenientemente espaciadas en el tiempo, que permitan a las semillas que están en la capa superficial de la tierra que germinen y sean eliminadas en la siguiente labor, teniendo cuidado de no dejar que echen nuevos brotes. La falsa siembra consiste precisamente en esto, se prepara el lecho para acogerla y se riega, incluso, si es necesario. Una vez nacidas las hierbas se da una labor muy ligera para destruirlas, y después se echa el auténtico semillado. Para disminuir el número de semillas que ya tenemos sobre el terreno, también se puede utilizar la rotación de cultivos, procurando ampliar todo lo posible el número de especies que entren en la rotación, para conseguir, paulatinamente, el adecuado equilibrio de los suelos. Otra opción es sembrar como abono verde especies semejantes a las invasoras.

Por otro lado, otra ayuda al control de las malas hierbas consiste en no introducir semillas nuevas, de manera, por ejemplo, que el abonado orgánico esté bien equilibrado, con el estiércol suficientemente madurado y fermentado para que los restos que contengan estén inactivos. En parcelas que estén regadas por canales

o ríos con plantas en sus orillas, no quedará otra solución, más que filtrar el agua con mallas pequeñas. Por otra parte hay que cuidar que el material que se emplee en la preparación de los terrenos esté libre de semillas.

Por lo que respecta a los métodos de control directo, consisten en el mecánico, que no es más que la labor con rejas de poca profundidad y de gran anchura de corte. El térmico, que se trata de bastidor con uno o varios quemadores de gas. La producción de este calor en forma violenta durante unos pocos instantes deseca y elimina las plantas jóvenes.

Como última conclusión, en cuanto a los métodos de control de malas hierbas, siempre hay que tomar en consideración que cuando se está pasando de los sistemas de cultivo normales, con tratamientos a base de productos químico-sintéticos a los métodos biológicos pueden aparecer brotes por sorpresa.

Por último, para finalizar estas conclusiones en los aspectos técnicos y, en cuanto a los rendimientos que se producen en una agricultura que utiliza métodos respetuosos con el Medio Ambiente y compatibles con la conservación de los espacios naturales y con la salud de las personas y de los animales, hay que dejar constancia que hasta el momento, son algo inferiores a los obtenidos por la agricultura practicada en los últimos decenios y que llamamos convencional<sup>114</sup>. En concreto, los rendimientos obtenidos se aproximan al 75% de los que se consiguen con aplicaciones intensivas de cultivo. No obstante, el precio que alcanzan los productos ecológicos en los mercados es superior en un porcentaje más alto que la diferencia de productividad. Dependiendo del tipo de artículo, las diferencias de precio oscilan entre el 30% y el 50%. Además, estos rendimientos se han observado en periodos limitados de tiempo. Por lo tanto, la menor utilidad conseguida, en el plazo corto, en cuanto a los frutos recolectados, se compensa con el mayor ingreso que produce la venta de las producciones de la agricultura ecológica, con lo

---

<sup>114</sup> Entre los estudios que abonan la tesis de que la agricultura ecológica sigue siendo, todavía, menos productiva que la convencional y, a título de ejemplo, citaremos la obra de GARCÍA CANO, J. L., y VOZMEDIANO, J.: *Autosuficiencia rural, nociones básicas para la vida en el campo*. Edición coordinada por CRUZ, Humberto da. Miraguano Ediciones. Madrid. 1980. Aunque a pesar de esa menor productividad, estos autores destacan la rentabilidad de los cultivos biológicos, basados en un menor consumo energético y un mayor precio de venta de sus productos. También se pueden citar las encuestas realizadas por GARCÍA TRUJILLO, Roberto en el marco de la elaboración del manual sobre *la práctica de la agricultura y ganadería ecológicas*, editado por el Comité Andaluz de Agricultura Ecológica en Sevilla en el año 2001. En estas entrevistas hay agricultores que responden que tras la conversión de los cultivos, el rendimiento aumenta, en otros casos decrece, sobre todo si estaban obteniendo rendimientos muy elevados con la agricultura convencional, y, también, el alza o baja depende de los tipos de cultivo. A este respecto, se debe tener en cuenta lo comentado más arriba, sobre el hecho de que la aplicación de abonos sintéticos y productos fitosanitarios provoca un inicial incremento de los rendimientos, pero con el paso de las cosechas, terminan cayendo debido al empobrecimiento del substrato edáfico que aparea el continuo suministro de estos productos.

que la rentabilidad final de la actividad y del trabajo de los campesinos es mayor, con el empleo de estas técnicas, que con las tradicionales.

También es importante señalar que año tras año las cosechas van aumentando su rendimiento, aproximándose cada vez más al que se consigue con los métodos practicados anteriormente. Esto es lógico, puesto que los suelos van recuperando su equilibrio natural, logrando que los nutrientes perdidos por el proceso de la aplicación de productos químicos vuelvan a aparecer en la estructura de los terrenos. Así, hay autores que hablan de una igualdad o incluso superioridad para la utilización de prácticas menos agresivas con el Medio Ambiente.

“Revisando los numerosos trabajos realizados sobre el efecto de los sistemas de laboreo en la producción de los cultivos se puede concluir que, en general, son pocos los que reflejan un menor rendimiento en el laboreo reducido, comparativamente al convencional y viceversa. En definitiva, la gran mayoría refleja una similitud entre ambos sistemas”<sup>115</sup>.

En definitiva, los rendimientos menores de la agricultura ecológica se producen, fundamentalmente, durante el período de transición hacia este tipo de métodos respetuosos con el entorno y los animales<sup>116</sup>.

## 9. COHERENCIA DEL PLAN FORESTAL ANDALUZ CON LA ESTRATEGIA MEDIOAMBIENTAL

El Plan Forestal Andaluz revela ciertas estrategias de la Administración Pública de Andalucía que sintonizan con los postulados que proclama el Programa de Medidas Agroambientales. En cuanto ordenación de los recursos naturales, la Política de la Junta de Andalucía, queda plasmada en el Plan Forestal<sup>117</sup>, que propone

<sup>115</sup> DOMÍNGUEZ JIMÉNEZ, J.: “El laboreo de conservación en cultivos anuales: efectos sobre la producción”. En *Agricultura de Conservación: Fundamentos Agronómicos, Medioambientales y Económicos*. Edición al cuidado de GARCÍA TORRES, L. y GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, P. Asociación española laboreo de conservación/ Suelos vivos. Córdoba. 1997 Pág. 279.

<sup>116</sup> A este respecto se pueden encontrar argumentos que reafirman lo que se ha expuesto en ANALISTAS ECONÓMICOS DE ANDALUCÍA: *Informe Anual del Sector Agrario en Andalucía, 2003*. Analistas Económicos de Andalucía. Málaga. 2004.

<sup>117</sup> Fue aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 7 de febrero de 1989. Y el Pleno del Parlamento de Andalucía, en la sesión celebrada los días 14 y 15 de noviembre de 1989, ratificó el Plan Forestal Andaluz, que constituye un detenido análisis y diagnóstico de la realidad forestal de la Comunidad Autónoma y supuso la institucionalización de una nueva concepción del monte mediterráneo y un giro sustancial en la política forestal andaluza, al contemplar una nueva estrategia forestal basada en la constatación de que la múltiple funcionalidad de nuestros montes debe permitir compatibilizar la conservación y mejora de sus funciones





Fotografía 4. Espacio forestal de arbolado poco denso. Andévalo Oriental.

como meta compatibilizar el mantenimiento e incremento de las forestas andaluzas con la defensa y regeneración del medio físico, sin dejar de lado la búsqueda del desarrollo socioeconómico y cultural de la región. El desarrollo del Plan se traduce al ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma de Andalucía mediante la Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía<sup>118</sup>. La aprobación del Reglamento de ejecución y desarrollo de la citada Ley se llevó a efecto cinco años más tarde a través del Decreto 208/1997, de 9 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento Forestal de Andalucía<sup>119</sup>.

Los objetivos que se recogen en esta materia hacen alusión directa a la conservación de los espacios naturales en armonía con los enunciados del Reglamento C.E.E. 2.078/1992, de 30 de junio, del Consejo, sobre métodos de producción

---

ecológicas y la generación de bienes y servicios necesarios para el conjunto de la sociedad. Se trata de especificar los objetivos y las líneas de actuación a seguir en la Política Forestal. También se señala que el fin primordial de ésta debe ser compatibilizar el mantenimiento o incremento de la producción múltiple de los montes andaluces con la protección y restauración del medio natural, en armonía con el desarrollo socioeconómico y cultural de la Comunidad Autónoma.

En el Plan Forestal queda plasmada la planificación a largo plazo de la Política Forestal de la Junta de Andalucía. Desde la fecha de su aprobación se están llevando a cabo las actuaciones en él encomendadas, teniendo en cuenta sus directrices, tanto en los montes públicos como en los montes consorciados cuya tutela corresponde a la administración forestal andaluza.

<sup>118</sup> Boletín Oficial de la Junta de Andalucía núm. 57, de 23 de junio de 1992.

<sup>119</sup> BOJA núm. 117, de 7 de octubre de 1997.

agraria compatibles con las exigencias de la protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural<sup>120</sup>. Así se mencionan los siguientes:

- Lucha contra la desertificación y conservación de los recursos hídricos, los suelos y la cubierta vegetal. (Factores de enorme importancia para la práctica agraria).
- Protección y restauración de ecosistemas.
- Defensa contra incendios, plagas y enfermedades que aquejan a las especies forestales.
- Adecuada asignación de recursos del suelo y utilización racional de los recursos naturales renovables. (Cuestión de incidencia directa en la agricultura).
- Compatibilizar el uso social, recreativo y cultural del monte con su conservación.

Este último se menciona expresamente en el Reglamento citado<sup>121</sup>, al fijarse como meta el fomento de medidas para el uso recreativo de tierras retiradas de la producción.

Esta coincidencia de objetivos nos señala que las ayudas y subvenciones reguladas en el Programa de Medidas Agroambientales no fomentan actuaciones contrapuestas a las que se están impulsando desde el Gobierno de la Junta de Andalucía,

<sup>120</sup> D.O.C.E. de 30 de julio de 1992, núm. 215, de la serie L.

<sup>121</sup> El artículo 1 fija los objetivos de este régimen de ayudas al disponer:

“Se crea un régimen comunitario de ayudas cofinanciadas por la Sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) con el fin de:

- acompañar los cambios previstos en el contexto de las organizaciones comunes de mercado,
- contribuir a la realización de los objetivos de las políticas comunitarias en materia de agricultura y medio ambiente,
- contribuir a garantizar a los agricultores una renta adecuada”.

Ese mismo artículo continúa señalando cuál es el destino de las ayudas que se ponen en marcha:

- “a) fomentar la utilización de prácticas de producción agraria que disminuyan los efectos contaminantes de la agricultura, lo que, mediante una reducción de la producción, ha de contribuir asimismo a un mejor equilibrio de los mercados;
- b) fomentar una extensificación beneficiosa para el medio ambiente de las producciones vegetales y de la ganadería bovina y ovina, incluida la transformación de las tierras de cultivos herbáceos en pastizales extensivos;
- c) fomentar una explotación de las tierras agrícolas compatible con la protección y la mejora del medio ambiente, del espacio natural, del paisaje, de los recursos naturales de los suelos y de la diversidad genética;
- d) promover la conservación de tierras agrícolas y forestales abandonadas allí donde su mantenimiento sea necesario, por motivos ecológicos o debido a peligros naturales o de incendio, para prevenir los riesgos derivados del despoblamiento de las regiones agrarias;
- e) fomentar la retirada de la producción de las tierras de labor a largo plazo, con fines relacionados con el medio ambiente;
- f) fomentar la gestión de las tierras con vistas al acceso del público y al esparcimiento;
- g) sensibilizar y formar a los agricultores en materia de producción agraria compatible con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural”.

en ese momento. Por el contrario, aunque no podamos caracterizar la Política Agroambiental como un apartado concreto de la acción del Gobierno andaluz, sí podemos afirmar que la adopción de las medidas del Programa Agroambiental coadyuva al logro de los objetivos que desde las instituciones ejecutivas se estaban marcando para la Comunidad Autónoma.

Es importante resaltar esta circunstancia, puesto que aunque las Administraciones Públicas no fueran plenamente conscientes del grave deterioro que las actividades agrarias causaban en el Medio Ambiente, sí advertían la necesidad de estimular un cambio en la orientación productivista, de manera que se contemplasen de modo conjunto actuaciones encaminadas a preservar el desgaste de los recursos naturales. De esta forma se estimulaban actividades de bajo impacto, como las contempladas en el objetivo de compatibilizar el uso social, recreativo y cultural del monte con su conservación o fomentar medidas para el uso recreativo de tierras retiradas de la producción.

Lógicamente, el enunciado europeo va más lejos, ya que está buscando un uso alternativo a las superficies que dejen de ser productivas en el ámbito agrícola. En todo caso, interesa aquí resaltar la coincidencia de planteamientos en dos instancias de gobierno diferentes, y en un marco temporal simultáneo, ya que aunque por un lado se destaque la falta de coherencia del Programa Agroambiental con las Políticas que se desarrollaban en el nivel del Estado español y de la Comunidad Autónoma de Andalucía, por otro se quiere dejar claro que existían ciertos puntos de contacto.

## 10. OPORTUNIDADES DE MEJORA. INCOHERENCIAS DE BASE

Pero no todo ha sido positivo en la ejecución del Programa de Medidas Agroambientales. Se han detectado algunas incoherencias, que pueden ser de extremada gravedad sino se les busca una solución rápida, ya que se producen en las propias Administraciones Públicas nacionales y regionales encargadas de llevar a cabo el desarrollo de las actuaciones.

Para analizar estos contrasentidos es necesario comenzar desde el punto de partida donde se inicia esta Política. Efectivamente, hemos de tener en cuenta que la financiación principal para la ejecución de las medidas agroambientales se encuentra en las instituciones europeas<sup>122</sup>. También hemos visto al comienzo de

---

<sup>122</sup> “Decidir cuándo una acción concreta es más apropiada, necesaria y efectiva a nivel comunitario es, esencialmente, un **asunto político**.”

nuestro trabajo que en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía no se había realizado una planificación estratégica que tuviera en cuenta las implicaciones de la agricultura en el Medio Ambiente. Como mucho, se habían diseñado instrumentos para abordar por separado los problemas ambientales y los agrarios. Lo mismo se puede afirmar de la actuación del gobierno del Estado y de la mayoría de las restantes Comunidades Autónomas. Por consiguiente, se puede decir que el verdadero debate sobre las implicaciones medioambientales de las actividades agrarias comienza con la aprobación, en junio de 1992, del Reglamento 2.078/1992. Es decir, que hasta que se plantea desde la Comunidad Europea la posibilidad de subvencionar la introducción de prácticas respetuosas con el medio natural en las explotaciones agrícolas no se había suscitado, en España, la necesidad de atemperar las consecuencias de deterioro medioambiental que acarrearían dichas explotaciones. Se puede hablar, por tanto, de incoherencia en el sentido de poner en práctica unas medidas para solucionar un problema, que, sin embargo, no se había detectado en el diagnóstico de la realidad ambiental. Aunque sí es cierto, que en determinadas zonas del territorio, tanto nacional como andaluz, se habían localizado estos problemas, a los que, sin embargo, no se les habían encontrado remedios nítidos. Tal es el caso del campo de Dalías almeriense. En todo caso, es positivo el hecho de despertar la inquietud por las consecuencias que las actividades agrarias podían generar en el Medio Ambiente. Como era preciso aprobar las normas de adaptación del Reglamento comunitario en España y sus Comunidades Autónomas, es en ese momento cuando se inician en las Administraciones Públicas españolas las primeras reacciones y tomas de posición sobre un asunto, que no había encontrado un lugar en la agenda política, y que en cierto modo venía dado desde las instancias de la Comunidad.

“La transposición de la normativa europea de carácter ambiental en España ha provocado en cierta manera una situación atípica. Así, a diferencia de lo que suele ocurrir en otros ámbitos de las políticas públicas, en los que la legislación aparece tras demandas surgidas de la sociedad civil, en el tema medioambiental las exigencias que impone la normativa europea han superado con creces las demandas que surgen de la opinión pública española, como han puesto de manifiesto algunos estudios<sup>123</sup>124”.

---

A grandes rasgos, podemos decir que desde Bruselas se elaboran los programas, siempre en colaboración y siguiendo un procedimiento administrativo con los Estados miembros (Administración central, generalmente). A su vez, la Administración central colabora en su confección con las Administraciones regionales y locales”.

CORRAL ANUARBE, P.: *Vademécum de ayudas financieras y subvenciones de la Unión Europea*. Mc Graw Hill. Madrid. 1997. Pág. 11.

<sup>123</sup> I.E.S. A.: *Percepción de los problemas medioambientales por la población andaluza*. Informe 2 Volúmenes. I.E.S. A.-C.S.I.C. Córdoba. 1996.

<sup>124</sup> GARRIDO FERNÁNDEZ, F. E.: *Op. Cit.* Pág. 171.

De lo que acabamos de exponer, aparte de sacar una conclusión directamente relacionada con la implementación de una determinada Política, en este caso la de las Medidas Agroambientales, que no viene deducida del diagnóstico realizado, que por otra parte, podía no ser exacto; también sacamos una conclusión de nivel más elevado por cuanto afecta a la propia formulación de las Políticas Públicas, en general. Se trata de la forma en que los temas de trascendencia política acceden a la agenda pública<sup>125</sup>. En efecto, en este caso hemos observado cómo la cuestión de las implicaciones ambientales de las actividades agrarias ingresa entre los asuntos de interés político de una manera diferente. No es una demanda de la sociedad, canalizada por los actores influyentes ante los poderes públicos, sino que son las relaciones con instituciones supranacionales las que propician la entrada de la cuestión en el debate político.

Por supuesto, el punto de vista desde el que se abordan estas cuestiones ha cambiado sustancialmente, tras los cambios producidos, no sólo a nivel nacional, con la llegada del régimen democrático, sino también a escala internacional, con la adhesión a la Comunidad Europea del Estado español. Cuando las Administraciones Públicas se enfrentan a una situación problemática tienen que tener, en primer lugar, en cuenta el factor competencial. Para ello han de atender a la configuración normativa que rige su actuación. En España, la fuente principal que asigna competencias entre las distintas administraciones es la Constitución Española de 1978, junto a los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas. Con anterioridad a ese momento, cuando se producía una necesidad de distribución competencial, sólo había que delimitar entre las administraciones central y local, ésta con unas atribuciones muy limitadas. Ahora hay que contar con las autoridades autonómicas, lo que complica el panorama en gran medida. Pero además, España se ha incorporado al mercado común europeo desde el 1 de enero de 1986, con lo que entra en el juego del diseño e implementación de las Políticas Públicas una nueva organización, que asume ciertas competencias, que anteriormente correspondían, en exclusiva, a la Administración central del Estado. Esto conlleva la realidad de que las decisiones de la Comunidad Europea

---

<sup>125</sup> Son variadas las formas en las que los asuntos entran a formar parte de la agenda de los poderes públicos. No siempre se trata de asuntos sobre los que la ciudadanía tiene una especial preocupación que traslada a las autoridades en forma de presiones o mediante la organización de grupos específicos que defienden la cuestión e informan a la opinión pública. También puede suceder que un acontecimiento particularmente grave pueda desencadenar la introducción de cuestiones pendientes en la agenda de los gobiernos.

“Hay, de golpe, en razón de ciertos eventos críticos que sacuden o entusiasman a la ciudadanía, oportunidades favorables para plantear asuntos olvidados o rechazados (una agenda ecológica en ocasión de epidemias o calamidades, una agenda exportadora a raíz de innovaciones tecnológicas). Todo esto configura un *patrón de receptividad* gubernamental que contribuye a estabilizar y ordenar el carácter misceláneo y mudable de los reclamos y presiones sociales”.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F: *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Colección “Antologías de Política Pública”. 3ª antología. Edición al cuidado de AGUILAR VILLANUEVA, Luis F Editorial M. A. Porrúa. México. 1996. Pág. 44.

influyen de manera decisiva en la toma de decisiones a nivel nacional y, de forma entrelazada, en la escala autonómica, como hemos visto. Así, cuando se producen las primeras propuestas para la reforma de la Política Agrícola Común, España está en pleno período transitorio, tras la incorporación, lo que influye, de forma concluyente, en las actitudes de las autoridades españolas.

Estos cambios de orientación en la Política Agrícola, además de incidir en el momento en que transcurría la etapa provisional, después del ingreso de España a la Comunidad Económica Europea, según varios autores, condicionaron la negociación del acuerdo de adhesión. Hay que tener en cuenta que ésta se produjo en un momento de revisión, como hemos comentado anteriormente, la etapa más positiva para los agricultores europeos había terminado.

“La relativamente tardía integración de España en la actualmente Unión Europea hace que en pleno debate sobre el futuro del mundo rural, se encuentre al mismo tiempo en el proceso modernizador de su sector agrario y sufriendo las consecuencias del mismo. El tamaño y diversidad del territorio español y andaluz representa una maraña compleja de oportunidades y problemas, donde numerosas actividades de desarrollo rural, entre las que se encuentra la agricultura y ganadería ecológicas, se están llevando a cabo por parte de los productores agrarios”<sup>126</sup>.

“Se han hecho muchas críticas sobre la negociación en el capítulo agrícola, atribuyéndole falta de coordinación y de estrategia a largo plazo para situar nuestra agricultura en buena posición dentro del contexto comunitario. También se ha mencionado un cierto grado de frivolidad y desconocimiento en el proceso negociador, incluso el haber sacrificado la agricultura por otros intereses económicos y/o políticos”<sup>127</sup>.

En efecto, en las negociaciones de adhesión se observa que los intereses político-económicos primaron frente a los de ciertos sectores de la agricultura tradicional mediterránea, ampliamente representados en España. Las particularidades de nues-

<sup>126</sup> ANALISTAS ECONÓMICOS DE ANDALUCÍA: *Op. Cit.* Pág. 492.

“En los últimos años ha habido muchos intentos de definir nuevas líneas de desarrollo para el mundo rural europeo. Principalmente, desde la reforma de la PAC de 1992, el desarrollo rural se ha presentado como la salida natural al relativo fracaso del modelo modernizador. Sucintamente, este desarrollo rural es presentado como un nuevo eslabón en el desarrollo agrario que ya no apuesta por la reducción de la fuerza de trabajo, que reconoce valores positivos en la gestión agraria más allá del resultado exclusivamente productivo y que, finalmente, puede servir para atenuar los numerosos problemas ambientales de la producción agraria”.

*Ibid.*

<sup>127</sup> LARREA EREÑO, S.: *Agricultura, horizonte 2005*. Ediciones Mundi-Prensa. Bilbao. 1998. Pág. 19.

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

En este caso, una decisión política en el nivel comunitario ha influido para que los poderes públicos españoles se planteen la incorporación de una nueva acción de gobierno en la sociedad, cual es el desarrollo del Programa de Medidas Agroambientales. Además, las razones por las que se adopta esta acción no están claras, ya que, como vemos en la propia administración agraria hay dudas sobre su necesidad y eficacia en el campo español. De esta manera, parece que se ha producido, una vez más, una coyuntura favorable para aprovechar las ayudas que la Unión Europea pone a disposición de los agricultores que pongan en práctica estas medidas.

Hay que considerar que, desde 1986, la principal preocupación de las autoridades agrícolas, tanto a nivel central, como de las Comunidades Autónomas, había sido el modo en que la adhesión de España a la Comunidad Europea podía afectar a los distintos sectores productivos, los períodos de transición a que estaban sujetos algunos sectores y subsectores de importancia para nuestra agricultura y, las posibilidades de aumento de ingresos que ofrecían las políticas estructurales para el campesinado español<sup>128</sup>. Asimismo, las Administraciones Públicas recurrían con frecuencia a la necesidad de recortar las distancias que nos separaban de la Europa unida en cuanto a desarrollo económico, con objeto de vender lo positivo de nuestra incorporación. Por tanto, los temas medioambientales no tenían ninguna prioridad, en cuanto a su tratamiento político, ni tampoco se observaba en la sociedad española una especial preocupación por los impactos de la agricultura en el entorno natural. Es, a partir de la celebración de eventos internacionales de carácter medioambiental, cuando se observan los primeros movimientos entre las instituciones públicas sobre temas como el desarrollo sostenible, el desarrollo rural, las implicaciones de la agricultura en la conservación de los recursos naturales, etcétera. En concreto, la Conferencia Internacional de Río de Janeiro (Brasil), de 1992, tiene una notable influencia en estos asuntos.

---

<sup>128</sup> Véase la conferencia inaugural "La adhesión española a la C.E.E.: principales repercusiones sobre el sector agrario valenciano". Pronunciada por Pedro SOLBES MIRA, Ministro de Agricultura Pesca y Alimentación, el 8 de junio de 1992, en la inauguración del Seminario "Balance de cinco años de aplicación de la P.A.C. en la Comunidad Valenciana (1986-1991)" en la Universidad Internacional Menéndez y Pelayo de Valencia. El texto se puede consultar en *Agriculturas y políticas agrarias en el sur de Europa*. Edición al cuidado de ARNALTE, Eladio; GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J. M.; ROMERO, Joan y SORNI, José. Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1993. Págs. 15 y ss.



A pesar de estos primeros movimientos en torno al tema, las posturas son diferentes, en cuanto a la interpretación que se le da a estos conceptos, entre los departamentos agrarios y los que, precisamente, a raíz de estos eventos internacionales, van apareciendo de carácter específicamente ambiental. Así, desde la administración agraria se opta por propuestas abiertas y flexibles, adaptables a la diversidad del medio natural español y a los intereses y expectativas de los actores sociales implicados en la cuestión. Esta postura no reniega del desarrollo económico sino que busca compatibilizarlo con la protección de algunos espacios relevantes para la conservación de la riqueza medioambiental española. Para ello se buscan soluciones basadas en la tecnología, mediante técnicas más eficientes en el uso de los recursos, limpias, sustituyendo, en la medida de lo posible la utilización de materias primas no renovables por otras que lo sean. De esta forma lo que se procura es no perder la función productiva de la agricultura, encontrando soluciones tecnológicas que eviten el deterioro medioambiental.

Por otro lado, se da un mayor protagonismo a lo agrario, tratando a los agricultores como sus principales actores, aunque no desde una óptica únicamente productivista, sino introduciendo el carácter multifuncional de su actividad. De esta manera se acepta uno de los principios de la reforma de la Política Agrícola Común de 1992, es decir, la función del agricultor no es sólo la de producir alimentos, sino también la de poblar el medio rural y conservar los valores ecológicos de nuestro patrimonio natural. No obstante, desde la administración agraria española “se destaca como función principal la de producir alimentos, subrayando así la dimensión económico-productiva a la hora de definir el concepto de agricultura sostenible”<sup>129</sup>.

Por tanto, la administración agraria supedita al interés económico el ecológico, en España. Sin embargo, considera que las regulaciones ambientales en la agricultura abren una línea de futuro dentro de la P.A.C., reconociendo que pueden tener efectos positivos, aunque no, precisamente, los ambientales<sup>130</sup>. En primer lugar, por la reducción del gasto agrícola, que podría beneficiar al propio sector en vez de contribuir a la financiación de otras políticas europeas. Si los ahorros de los pagos para compensación de precios, se destinan a las medidas agroambientales, el beneficio

<sup>129</sup> GARRIDO FERNÁNDEZ, F. E.: *Op. Cit.* Pág. 175.

<sup>130</sup> “La política agroambiental, por su parte, no es una política creada *ex-novo*, sino surgida en el seno de la PAC en el contexto de su reforma en 1992, por lo que no está todavía dotada de sus propios fondos de financiación ni se formula y aplica a través de un marco institucional propio. Tampoco puede decirse que sea resultado directo de demandas sociales articuladas en nuevas comunidades de intereses, sino más bien de cambios en el orden de prioridades de la PAC una vez comprobado el agotamiento del modelo productivista promovido por ella y haberse hecho tangibles los efectos perversos del sistema de protección ligado a dicha política”.

*Ibid.* Pág. 18.

redunda en los propios agricultores, manteniendo el total del presupuesto de la agricultura. Por otro lado, indican que estas medidas legitiman el apoyo al sector agrario, en una doble vertiente. Por una parte, porque los políticos pueden justificar las ayudas, sin redundar en el denigrado, desde las plazas internacionales, proteccionismo de las instituciones europeas. Éste ha sido muy criticado por los países en vías de desarrollo, ya que la Europa rica podía permitirse apoyar a sus agricultores, mientras que los precios agrícolas estaban por los suelos en el mercado mundial, debido a la oferta excesiva de producción, que proporcionaban los europeos. También, Estados Unidos ha contribuido a extender la impopularidad de estas medidas, ya que para ellos, la exportación de la producción agrícola es una fuente muy importante de divisas, que se ve muy mermada por el descenso de los precios que provocan las ayudas de la Comunidad<sup>131</sup>. Este tipo de ayudas que redundan en la mejora del ambiente se clasifican en las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio dentro de la llamada “caja verde” y están exentas de limitaciones cuantitativas.

Por otra parte, la utilización de prácticas respetuosas con el Medio Ambiente por el lado de los agricultores constituye una original fórmula de justificar ante el resto de la sociedad los apoyos a la actividad agraria, transfiriendo recursos del erario público. En este caso se estaría compensando a las explotaciones agrícolas por su tarea en defensa de la conservación de la naturaleza y su gestión del medio rural, colaborando con los poderes públicos en una adecuada ordenación del territorio. Así, el argumento da la vuelta al principio de que “quien contamina, paga”, para presentarlo como “quien conserva, cobra”, justificando la idea de que la sociedad debe contribuir financieramente con los agricultores por la realización de estas labores. Es la idea del campesino multifuncional, que tiene otras misiones, aparte de la de producir alimentos. Dentro de esas nuevas labores, hay dos que sobresalen en el discurso de la administración agraria, el turismo rural y la agricultura ecológica. La primera se entronca con el nuevo ámbito plurifuncional del agricultor y del nuevo contrato social que se establece entre la sociedad y aquéllos para la gestión del medio rural, además de la función clásica de la producción de alimentos. Se configura especialmente para aquellas zonas de montaña, desfavorecidas y con atractivos paisajísticos o culturales.

En cuanto a la agricultura ecológica está ligada a las nuevas orientaciones de la P.A.C. y a la recuperación de los métodos tradicionales de cultivo, pero se considera que sólo será viable en una serie de condiciones determinadas. Por regla general, la administración agraria la ve como alternativa para algunas agriculturas

---

<sup>131</sup> FA.O.: *El estado mundial de la Agricultura y la Alimentación*, 1995. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN. Roma. 1995. Págs. 202 y ss.

de montañas marginales, poco productivas y nunca como sustitutivas de la agricultura convencional, donde ésta es rentable.

Como decíamos, los departamentos agrarios de la administración española no creen que la agricultura ecológica sea necesaria, a nivel general, en el campo hispano, aún reconociendo la vertiente contaminante de la agricultura, destacan que, en términos proporcionales, la agricultura es responsable de menos problemas ambientales que el resto de los sectores productivos, en consonancia con el pensamiento del conjunto de la sociedad. Se da más énfasis a la afirmación de que la agricultura española, salvo casos muy concretos, se identifica, en mayor medida, con sistemas extensivos y con escasos impactos negativos en el entorno. Por el contrario, se señala la perspectiva positiva, viendo la actividad agraria como elemento básico en la conservación de la naturaleza, y la ordenación del territorio, además de servir de anclaje a parte de la población, al medio rural. Se compara favorablemente con las aportaciones beneficiosas que puedan hacerse desde otros sectores productivos. Además, se pone de manifiesto que la agricultura ha sido tradicionalmente una buena gestora de los recursos naturales y que lo que ahora se quiere proteger está ahí gracias a la labor que han desempeñado gran parte de los agricultores. Abundando en esta postura se aclara que los mayores aportes contaminantes de los últimos años se deben a las exigencias de competitividad desde los mercados europeos y a las demandas de la población. Por consiguiente, desde esta perspectiva, la sociedad necesita a la agricultura, no sólo para producir alimentos de calidad, sino también para mantener un paisaje cultural y proteger el Medio Ambiente, aunque siempre estas actividades se consideran en segundo lugar, para complementar sus ingresos, siendo su función principal, la productora.

En el diagnóstico que se hace de la realidad ambiental como consecuencia de las actividades agrarias, las administraciones españolas del sector coinciden con muchos autores<sup>132</sup> en que los verdaderos problemas se sitúan en el centro y norte de la Comunidad, donde las prácticas intensivas conllevan un elevado consumo de fertilizantes y pesticidas con la consiguiente contaminación por nitratos y la eutrofización de las aguas. Y señalan que los problemas medioambientales son diferentes, fundamentalmente la erosión, los incendios, la escasez y mal aprovechamiento del agua disponible, la despoblación de las zonas rurales, con los deterioros que ello ocasiona en los paisajes y el abandono de los cuidados que mantienen la diversidad natural; problemas que casi no se abordan en las medidas complementarias de la P.A.C., que tienen su origen en las instancias europeas.

---

<sup>132</sup> MORMONT, Marc: "Política Agrícola Común y Medio Ambiente". En *Agriculturas y políticas agrarias en el sur de Europa*. Edición al cuidado de ARNALTE, Eladio; GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J. M.; ROMERO, Joan y SORNI, José. Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1993. Pág. 230.

En definitiva, no se ha producido un amplio debate sobre las implicaciones ambientales de las actividades agrarias, y, en todo caso, los problemas de este tipo que se atisbaban en la agricultura española eran diferentes a los que pretende remediar el Programa de Medidas Agroambientales. Esto ha provocado, también, un cierto relajamiento a la hora de ponerlo en marcha. Tampoco la población consideraba que las explotaciones agrícolas conllevaran unas emisiones contaminantes de gran alcance, al estar más sensibilizada con otros problemas medioambientales como la polución industrial, los residuos tóxicos o la gestión de los desechos urbanos. Así, las Administraciones Públicas no han tenido especial urgencia en configurar el ámbito normativo que posibilitara la iniciación del Programa en España, señalando otros problemas medioambientales que no se identificaban de forma inmediata con la contaminación como la erosión o el uso ineficiente del agua de riego.

“Algunas de las ayudas del reglamento europeo encaminadas a desintensificar los sistemas de producción (reducción de inputs, disminución de la carga ganadera, etc.) no tienen mucho sentido en la agricultura española, que en su mayor parte es extensiva y cuyos problemas medioambientales son otros’. (Entrevista a representante del M.A.P.A.: en la Subdirección General de Formación e Innovación)”<sup>133</sup>.

Quizás, por estas razones el Programa de Medidas Agroambientales y su transposición a la normativa española no ha estado entre las prioridades de las Administraciones Públicas. Desde el ámbito de las mismas se reconoce cierta dejadez en la aplicación de estas medidas, no realizándose estudios serios previos a la definición de la propuesta española para el mismo, que lo adaptasen mejor a las circunstancias de la agricultura hispana, aprovechando más a fondo las posibilidades que se ofrecían, lo que conllevó numerosos rechazos por parte de las autoridades de Bruselas, hasta que se aceptó la última versión del mismo. Esto ha traído como consecuencia, asimismo, que los agricultores se han interesado no demasiado en la ejecución de estas medidas, que estaban alejadas, en algunos casos de la realidad de sus explotaciones, y no respondían a las expectativas despertadas. De esta forma la complejidad del proceso negociador ha sido muy elevada, debido a que las propuestas españolas tenían escasa justificación ambiental y había que reelaborarlas para lograr su homologación por las autoridades europeas. Estas circunstancias explican el retraso que se ha producido en la aplicación del Programa, ya que no fue hasta septiembre de 1994, cuando el Comité europeo dio el visto bueno a la propuesta agroambiental española.

---

<sup>133</sup> GARRIDO FERNÁNDEZ, F. E.: *Op. Cit.* Pág. 184.

A este retraso ha colaborado, también, el requisito de la cofinanciación exigido por el reglamento comunitario. La administración agraria española consideraba que era mucho más necesaria la financiación para la modernización de las explotaciones agrícolas y para aumentar su competitividad, que para adecuarlas en el aspecto medioambiental. El propio retraso de la puesta en marcha del Programa provoca que su inicio coincida con un panorama económico muy sombrío, con estrictas restricciones presupuestarias debido a la desaceleración de la economía española en los años posteriores a 1992.

Por último, señalar otra incoherencia más entre las necesidades que se planteaban y las políticas aplicadas. Así se pone de manifiesto, desde la administración agraria, que las medidas agroambientales se consideran más como una herramienta de compensación para las rentas de los agricultores que como auténticas soluciones ambientales. Se intenta razonar esta postura en la explicación de que las orientaciones de la Política Agrícola Común se dirigen a reducir los excedentes de producción, y para ello compensan a los agricultores de varias maneras, una de las cuales la constituye estas medidas.

“La aparición de las medidas de acompañamiento de la P.A.C. tenían como finalidad última la disminución de las producciones para paliar el problema de los excedentes y contener los problemas presupuestarios, y no de respeto por el Medio Ambiente y su protección. Es decir, se han adornado estas medidas con el tema medioambiental pero su verdadero objetivo es la disminución de las producciones’. (Entrevista a representante de la Consejería de Agricultura de la Junta de Andalucía, Dirección General de Desarrollo Rural y Actuaciones Estructurales)”<sup>134</sup>.

En definitiva, la administración agraria ve las ayudas y subvenciones, que la reglamentación comunitaria articula para el apoyo a las prácticas respetuosas con el Medio Ambiente, poco útiles para la situación de la agricultura en España. Se considera que responden más a los problemas de los países del norte y centro de la Comunidad, ya que las prioridades y necesidades del sector agrario español son otras. Esto trae como consecuencia la falta de un debate serio, previo a la presentación de las propuestas a las autoridades comunitarias; y que, a continuación, la urgencia en que llegaran las ayudas dio lugar a que no se sacara todo el partido de las posibilidades del Reglamento C.E.E. 2.078/1992, del Consejo, sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del Medio

---

<sup>134</sup> *Ibid.* Pág. 190.

Ambiente y la conservación del espacio natural<sup>135</sup>, para algunos agroecosistemas españoles que, por su propia naturaleza, son respetuosos con el Medio Ambiente y podrían recibir una compensación a cambio. Piénsese, por ejemplo, en los sistemas adhesados, que son típicos de buena parte de las sierras de la Comunidad Autónoma de Andalucía y de la provincia de Huelva.

## 11. EL PROGRAMA DE MEDIDAS AGROAMBIENTALES EN ESPAÑA. SU ORIGEN IMPUESTO DESDE LAS INSTANCIAS COMUNITARIAS

De la lectura del Real Decreto 51/1995, de 20 de enero, por el que se establece un régimen de medidas horizontales para fomentar métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección y conservación del espacio natural<sup>136</sup>, podemos inferir que la aplicación en España del régimen de ayudas regulado en el Programa de Medidas Agroambientales es una actuación diseñada e impuesta, al menos en un principio, desde las autoridades de la Administración Pública de la Comunidad Europea<sup>137</sup>, que se recibe como tal y sin ningún entusiasmo por hacer aportaciones de valor para el mejor desarrollo del mismo entre los agricultores y ganaderos españoles.

De este modo, la referencia a los objetivos que deben cumplir las ayudas y subvenciones es muy escueta y aparece mencionada únicamente en la exposición de motivos cuando se dice:

“Y alcanzar, entre otros, los siguientes objetivos en primer lugar, realizar los cambios previstos en el contexto de las organizaciones comunes de mercado y aprovechar la disminución de producción para mejorar las condiciones medioambientales. Por otro lado, se pretende contribuir a la realización de los objetivos de las políticas comunitarias en materia de agricultura y medio ambiente”.

---

<sup>135</sup> Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 30 de julio de 1992, núm. 215, de la serie L.

<sup>136</sup> Boletín Oficial del Estado núm. 33, de 8 de febrero de 1995.

<sup>137</sup> “No es todavía una política autónoma, sino que continúa dependiendo de la propia reforma de la PAC de donde surgió dentro de las llamadas medidas de acompañamiento en 1992. Carece de fondos propios, y muchos de sus programas responden más al objetivo de ofrecer alternativas a los agricultores para compensarles por los efectos de la reforma del antiguo sistema de protección vía precios de garantía, que al de afrontar la variedad de los problemas ambientales de las prácticas agrarias intensivas”.

GARRIDO FERNÁNDEZ, F. E.: *Op. Cit.* Pág. 16.

Esta mención general de los objetivos del Programa, sin añadir ninguna consideración especial que les de valor ante los posibles beneficiarios, denota la escasa convicción que tenían las autoridades españolas sobre el desarrollo del régimen de ayudas<sup>138</sup>. Además, esta postura pasiva indica que se realiza una mera traslación de la regulación comunitaria sin asumir el fondo de la cuestión siendo una política inducida sin tener autonomía propia<sup>139</sup>.

Los objetivos del Programa no se explican, ni se alude a ellos en la parte dispositiva del Real Decreto 51/1995, limitándose a enunciar los comportamientos que deben seguir los beneficiarios para tener derecho a las ayudas, en el caso de las medidas horizontales. En cuanto a lo mencionado en la exposición de motivos, se destaca la reestructuración de los mercados, con la finalidad manifiesta de reducir los excedentes de productos agrícolas y de mejorar el estado de conservación del Medio Ambiente, introduciendo entre las funciones de los labradores y ganaderos su defensa y protección, así como su mantenimiento, lo que será utilizado para legitimar el trasvase de rentas desde el resto de la sociedad, para cofinanciar esta labor de interés general.

Por su parte, los Reales Decretos 632/1995, de 21 de abril, por el que se establece un régimen de Medidas a aplicar en las zonas de influencia de los Parques Nacionales y de otras zonas sensibles de especial protección, para fomentar el empleo de métodos de Producción Agraria compatibles con las exigencias de la protección del Medio Ambiente y la conservación del Espacio Natural<sup>140</sup>, y 928/1995, de 9 de junio, por el que se establece un Régimen de fomento del uso en determinados Humedales de Métodos de Producción Agraria compatibles con la protección del Medio Ambiente y la conservación del Espacio Natural y de las Aves Silvestres<sup>141</sup>,

<sup>138</sup> Una interesante recopilación de doctrina sobre los enfoques top-down y bottom-up puede consultarse en O'TOOLE, L. J.: "Recomendaciones prácticas para la implementación de las políticas que involucran a múltiples actores: una evaluación del campo". En *La Implementación de las Políticas Públicas*. Colección "Antologías de Política Pública". 4ª Antología. Edición al cuidado de AGUILAR VILLANUEVA, Luis F Editorial M. A. Porrúa. México. 1996.

<sup>139</sup> "En lo que se refiere a la naturaleza de la nueva política agroambiental, hay que señalar lo siguiente. En primer lugar, que es una política que no responde todavía a una lógica autónoma en cuanto a su formulación, ya que se encuentra conectada a la filosofía implícita en la reforma de la PAC; en este sentido se podría decir que es una especie de subproducto de ésta y como tal habría que valorarla. El hecho de ser financiada por la sección Garantía del FEOGA –que es la que financia también la política de mercados– es un indicador de esa dependencia, a pesar de que, por su propia naturaleza, la política agroambiental entra de lleno en el ámbito de las políticas de estructuras. [...]"

La naturaleza de la política agroambiental no podría explicarse, por tanto, sin comprender el proceso de génesis, desarrollo y reforma de la PAC, ni tampoco podrían explicarse sus primeros resultados y las dificultades de implementación sin analizar los discursos y estrategias de los viejos actores ligados a la política agraria".

GARRIDO FERNÁNDEZ, F. E.: *Op. Cit.* Págs. 106 y 18.

<sup>140</sup> BOE núm. 112, de 11 de mayo de 1995.

<sup>141</sup> BOE núm. 170, de 18 de julio de 1995.



reproducen el mismo esquema que se ha comentado en el caso del Real Decreto que regula las medidas horizontales.

El inciso final del Real Decreto 51/1995<sup>142</sup>, es una declaración de carácter general, sin concreciones, sobre la colaboración con los objetivos agrícolas y de Medio Ambiente del resto de la Comunidad. Por lo tanto, en España la aplicación del Programa Agroambiental se hace de forma inducida por las instancias comunitarias y así se desprende de su reflejo normativo. De hecho, en España no existía un programa de este tipo en ejecución, a diferencia de lo que ocurría en otros Estados miembros<sup>143</sup>, como Gran Bretaña o Francia, o los Países Bajos. España<sup>144</sup>, igual que Irlanda o Portugal no tenía experiencias previas en la implementación de esta clase de actuaciones. Por tanto, se puede decir que la formulación a nivel estatal, y su réplica en el marco autonómico, del Programa de Medidas Agroambientales responde a una lógica de funcionamiento conectada a la Política Agraria Comunitaria, como uno más de sus desarrollos, dependientes de los dictados de la Comunidad y sin que la iniciativa nacional tenga relevancia reseñable.

<sup>142</sup> “Por otro lado, se pretende contribuir a la realización de los objetivos de las políticas comunitarias en materia de agricultura y medio ambiente”.

<sup>143</sup> “En Francia, la operación FERTI-MIEUX. En 1984 los Ministerios de Agricultura y de Medio Ambiente pusieron en marcha un plan “Aguas-Nitratos”, que ofrece una estructura administrativa temporal e interministerial cuyo objetivo es poner en funcionamiento un programa de acción de lucha contra la presencia de nitratos en las aguas. Este programa será elaborado por un comité interministerial abierto a las asociaciones profesionales y ecologistas, así como a otros agentes implicados (pescadores, agencias de aguas, etc.). El programa comprende acciones de investigación, vigilancia de la calidad del agua, e información a los agricultores. [...]”

En Bélgica, el comité de “Nitratos” reúne a funcionarios de diferentes ministerios, investigadores y representantes de los medios profesionales (agricultores, suministradores de agua, de fertilizantes) y se ocupa asimismo, de programas de información a los agricultores.

– En materia de investigación, existen también numerosas iniciativas, entre las que podemos citar la puesta en marcha de técnicas de fertilización localizadas que permiten disminuir enormemente las dosis de abonos depositándolos en la proximidad de las semillas, sin que sufran los rendimientos, lo que conduce, a menudo, a resultados financieros mejores. Esta técnica ha sido puesta al día en Bélgica por un Instituto privado de investigación sobre el cultivo de la remolacha, financiado por los productores. Se aplica, asimismo, a otros cultivos como el maíz.

De manera general, los países agrícolas más avanzados (Países Bajos, Dinamarca) trabajan en la investigación de técnicas de producción menos contaminantes en la agricultura intensiva”.

MORMONT, M: “Política Agrícola Común y Medio Ambiente”. En *Agriculturas y políticas agrarias en el sur de Europa*. Edición al cuidado de ARNALTE, Eladio; GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J. M.; ROMERO, Joan y SORNI, José. Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1993. Págs. 241 y 242.

<sup>144</sup> “En España e Irlanda, se ha observado que la coherencia entre los distintos instrumentos comunitarios plantea problemas en el contexto de la repoblación forestal y del sector agroambiental, el cual debería resolverse a nivel de programación. Debe fomentarse la comercialización de productos ecológicos y de productos medioambientalmente especializados”.

COMISIÓN EUROPEA. DIRECCIÓN GENERAL VI: *Estado de la aplicación del Reglamento C.E.E. 2.078/1992: Evaluación del programa agro-ambiental*. Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 1999. Pág. 100 (II Parte).

No obstante, a pesar del poco interés demostrado por las autoridades nacionales<sup>145</sup> en el inicio del Programa, hay que resaltar que progresivamente se ha ido incidiendo en mayor medida en el desarrollo del mismo, a lo largo del transcurso del Marco de Apoyo Comunitario. Así, cabe destacar que la acogida de las denominadas Medidas de Zona Plurirregionales seleccionadas es creciente en estos años sobresaliendo las adaptaciones que con las nuevas orientaciones se dan en cada región, a las Medidas comprendidas en el Programa, con un sentido más estricto, práctico y más ceñidas a las necesidades de cada comarca. La experiencia en el ajuste de sus posibilidades a las características regionales facilita la adecuación funcional con el paso de las campañas de ayudas. De esta manera, se producen modificaciones de intercambio o introducción de nuevas líneas dentro de una determinada zona, y también la presentación de nuevas áreas de actuación específica.

Estas variaciones, en algunos casos, significan exclusivamente, ciertos reajustes presupuestarios entre acciones ya aprobadas, y en otros, conllevan reducción o incremento de las consignaciones crediticias asignadas a la zona, siempre teniendo en cuenta el grado de acogida esperado en relación con el contrastado en la realidad, para el conjunto de las actuaciones previstas para la comarca de que se trate; lo que evidencia un conocimiento mucho más profundo por parte de las regiones de las potencialidades del Reglamento 2.078/1992, de 30 de junio, del Consejo, sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural<sup>146</sup>, y de la capacidad de asimilación de sus objetivos para contribuir a la búsqueda de solución de problemas o situaciones de importancia para cada zona, dados sus recursos naturales y la situación socioeconómica de cada región. De esta forma se introducen nuevos enfoques de actuación en el Programa.

De esta manera nacen los proyectos de las nuevas Medidas Horizontales, como la Protección del Cultivo del Olivar, y del Entorno de la Ganadería Extensiva, ya que existe una gran demanda generalizada de este tipo de actuaciones integradoras. Por tanto, se observa, a lo largo de la ejecución del Programa de Medidas Agroambientales, un interés creciente en la adaptación e inclusión en el mismo de nuevas actividades y un tratamiento metodológico de cultivos específicos, de cuyo mantenimiento se derivan

---

<sup>145</sup> "A diferencia de la reforma del sistema de precios y mercados y la introducción del sistema de ayudas directas –financiada en su totalidad por el presupuesto de la UE–, el programa agroambiental es cofinanciado entre la UE y los Estados miembros, en unos porcentajes que varían según las zonas, lo que convierte al mismo en un programa cuyo atractivo económico (para los agricultores) depende de la voluntad de los gobiernos nacionales de aportar mayor o menor cantidad de recursos para su financiación. Es decir, la UE interviene financieramente sólo si el Estado miembro participa".

GARRIDO FERNÁNDEZ, F. E.: *Op. Cit.* Págs. 106 y 107.

<sup>146</sup> Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 30 de julio de 1992, núm. 215, de la serie L.

importantes beneficios, tanto sociales como agronómicos y, desde luego, muy importantes repercusiones ambientales, como la reducción de la erosión, la conservación de la cubierta vegetal, la disminución de los niveles de contaminación y otras, consiguiendo, al mismo tiempo, mantener los ingresos de los agricultores y el empleo en estos sistemas agrarios que de otra forma sufrirían un progresivo abandono.

A principios de 1999, último ejercicio de aplicación del Programa, tal como fue diseñado por el Reglamento 2.078/1992<sup>147</sup>, se ponen en marcha dos nuevas modificaciones del mismo, que afectan a las Comunidades Autónomas de Madrid y Murcia, en concreto a las medidas de Control Integrado de Tratamientos Fitosanitarios y Lucha contra la Erosión, especialmente para el olivar y el viñedo, con una redistribución presupuestaria entre ellas. En el caso de Murcia, en la medida Protección de Flora y Fauna en Sistemas de Cultivos Extensivos para su incorporación al sector apícola, propuestas que se aprueban en el Comité STAR de diciembre de 1998.

No obstante, la novedad que genera más expectativas es la preparación para su estudio por la Comisión de dos Medidas Horizontales, la del sector del olivar y la de la Gestión Integrada de la Ganadería Extensiva, por su amplia repercusión en los agricultores y ganaderos afectados y en los mercados de destino de sus producciones. Además, dado que para su elaboración se consulta tanto a las Comunidades Autónomas como a las organizaciones agrarias más representativas, con objeto de que en su diseño tenga acogida la mayor parte de las explotaciones y acciones potencialmente beneficiarias y acogibles, sus resultados son muy positivos.

## 12. LA COMPLEJA COOPERACIÓN ENTRE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y LA PLURALIDAD DE ACTORES IMPLICADOS

Dentro de los aspectos más complejos del Programa de Medidas Agroambientales puede destacarse la dificultad para coordinar la intervención de distintas Admi-

<sup>147</sup> El Reglamento 2.078/1992, se incardina dentro del Marco Comunitario de Apoyo 1994-1999, que tiene una duración prevista para el desarrollo de sus actuaciones de 6 años, es decir, desde 1994, anualidad en la que se inician las acciones correspondientes a este período de programación hasta el ejercicio 1999, que se ha determinado como la fecha de finalización de las actividades elegibles dentro del mismo y, subvencionadas con la financiación dispuesta por sus diferentes instrumentos, entre los que se encuentra el Programa Agroambiental. “Por regla general, cada uno de los planes abarcará un período de tres o seis años. El primer período de programación comenzará el 1 de enero de 1994. Los planes podrán ser revisados por regla general sobre una base anual y en el caso de cambios importantes de la situación socioeconómica y del mercado del empleo”.

Artículo 6 del Reglamento C.E.E. 2.082/1993, del Consejo de 20 de julio, que modifica el Reglamento C.E.E. 4.253/1988, por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento C.E.E. 2.052/1988, en lo relativo, por una parte, a la coordinación de las intervenciones de los Fondos estructurales y, por otra, de éstas con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes. Publicado en el D.O.C.E. de 31 de julio de 1993, núm. 193, de la serie L.

nistraciones Públicas de distintos ámbitos competenciales, no sólo en función del territorio, sino también de la materia. De hecho, la relación entre las autoridades agraria y ambiental ha presentado dificultades, incluso dentro de un mismo marco territorial<sup>148</sup>.

Por eso, en el momento de valorar los resultados de una Política Pública en cuya ejecución intervienen varias Administraciones Públicas es preciso observar el comportamiento de estas organizaciones y el nivel de coordinación que se ha logrado entre ellas para comprobar si se ha obtenido el máximo beneficio en su implementación. Es imprescindible estudiar cómo se establecen las relaciones entre ellas y si están preparadas para un proceso en el que se hace obligatoria la cooperación mutua.

En el caso que analizamos, como hemos visto, participan varias administraciones en distintos niveles del proceso que se sigue para la puesta en marcha del Programa de Medidas Agroambientales. En el nivel de la Administración de la Unión Europea existen unos principios generales que rigen las actuaciones de ésta para la colaboración con alguno o algunos de los Estados miembros. Así, uno de los principios que preside la actuación de la Comunidad en sus relaciones con los gobiernos nacionales es el de cooperación<sup>149</sup>, que señala la necesidad de cooperar con las autoridades competentes de cada país en el desarrollo de las intervenciones que haya que acometer. El Reglamento C.E.E. 2.052/1988, del Consejo de 24 de junio, relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus interven-

<sup>148</sup> “Algunos estudios consideran las subvenciones concedidas para la repoblación forestal en virtud del Reglamento 2.080/1992, como uno de los factores que explican la limitada aplicación del Reglamento 2.078/1992, en algunos países del sur como España e Italia, lo cual es cierto en caso de que ambos tipos de medidas puedan aplicarse en una misma zona (como ocurre con la Comunidad Autónoma de Andalucía y con la provincia de Huelva), si bien se trata más bien de una deficiencia de programación. Las zonas subvencionables deben seleccionarse de acuerdo con objetivos políticos. Existen también ejemplos de Estados miembros, concretamente Francia, en los que este conflicto se ha podido evitar a través de una adecuada división en zonas. Este tipo de problema sólo puede resolverse mediante una coordinación más adecuada entre los distintos servicios de la administración responsable de la programación. Otro ejemplo de posible mejora de la coordinación lo constituye la utilización más adecuada de las ayudas a la transformación y comercialización a fin de fomentar la agricultura ecológica. La nueva estructura propuesta en la Agenda 2000 ofrece mayores posibilidades de coordinación”.

COMISIÓN EUROPEA. DIRECCIÓN GENERAL VI: *Estado de la aplicación del Reglamento C.E.E. 2.078/1992: Evaluación del programa agroambiental*. Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 1999. Pág. 97 (II Parte).

<sup>149</sup> “Este principio tiene su causa en la necesidad de una colaboración lo más estrecha posible entre la Comisión Europea y las autoridades competentes de cada Estado a escala nacional, regional o local, desde la fase preparatoria hasta la aplicación de las medidas. La cooperación se ampliará a los organismos competentes, incluidos los interlocutores económicos y sociales designados por el Estado miembro. Además, se prevé que en la cooperación se respetarán plenamente las competencias institucionales, jurídicas y financieras de cada una de las partes”.

CORRAL ANUARBE, P.: *Vademécum de ayudas financieras y subvenciones de la Unión Europea*. Mc Graw Hill. Madrid. 1997. Pág. 12.

ciones, con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes<sup>150</sup>, explica el principio de adicionalidad en su Vigésimo Considerando. Y es éste, fundamentalmente, el principio que rige la actuación coordinada de la Comunidad con los Estados miembros, ya que éste es el que reclama el esfuerzo de los distintos países y de las regiones o entidades de carácter local para complementar la acción comunitaria<sup>151</sup>. Se pretende con el mismo que la voluntad inversora de la Comunidad se vea reforzada por los que directamente se van a beneficiar de la misma. Otros principios son los de subsidiariedad, concentración y programación<sup>152</sup>.

Estas formas de comportamiento se contemplan también en la normativa del Estado español. De este modo, el artículo 103 de la Constitución de 1978<sup>153</sup> establece que “la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho”. Igualmente, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común<sup>154</sup>, recoge dichos principios. Además, dentro de la Administración del Estado existen órganos directivos, entre cuyas principales labores se encuentra la coordinación y cooperación con el resto de las Administraciones Públicas, como el Ministerio para las Administraciones Públicas.

<sup>150</sup> D.O.C.E. de 15 de julio de 1988, núm. 185, de la serie L.

<sup>151</sup> “La consecuencia principal de este principio (cooperación) y fruto del mismo es el **principio de cofinanciación**, en virtud del cual la ayuda financiera proveniente de la UE debe ir acompañada forzosamente, en el caso de los recursos cuyo origen sean los Fondos Estructurales, de una ayuda pública de cualquier administración del Estado miembro. Este principio también es conocido bajo la denominación de ‘Regla de techo máximo’, que hace referencia al límite impuesto en el otorgamiento de la ayuda pública a un proyecto comunitario”.

*Ibid.* Pág. 13.

<sup>152</sup> El principio de concentración hace referencia a que la acción de la Comunidad Europea servirá para aglutinar los beneficios de las ayudas y subvenciones que se concedan en regiones prioritarias, con el fin de que el apoyo financiero y la inversión que allí se ejecuten permitan conseguir los objetivos deseados rentabilizando los recursos aplicados al mismo.

Por su parte, el principio de programación se plasma en los programas plurianuales de desarrollo para un periodo determinado, que actualmente son seis años. En el caso del Marco Comunitario de Apoyo, al que aludimos en nuestra investigación, el periodo completo cubre los años que van entre 1994 y 1999, ambos inclusive, cuyo final coincide con el horizonte de las perspectivas financieras decididas en la cumbre de Edimburgo. Para los Objetivos nº 1 (que es el caso del Programa de Medidas Agroambientales) y nº 5b, las regiones se seleccionan para un período de seis años. Por esta razón, los Marcos Comunitarios de Apoyo para estos objetivos, y también para las acciones del Objetivo nº 3, tendrán una duración de seis años. Sin embargo, en la financiación de los fines del Objetivo nº 2, se prevén dos fases de tres años cada una, con una posibilidad de adaptar las zonas subvencionables y los M.C.A. al final de la primera fase de ejecución. En todo caso, también se incluyen en el Marco con la misma duración temporal.

<sup>153</sup> Boletín Oficial del Estado núm. 311, de 29 de diciembre de 1978.

<sup>154</sup> BOE núm. 285, de 27 de noviembre de 1992, que fue modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, publicada en el Boletín del Estado núm. 12, de 14 de enero.

Por lo que respecta a la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de Autonomía para Andalucía<sup>155</sup> dedica un título completo, concretamente el quinto, a las relaciones con la Administración del Estado y con las de otras Comunidades Autónomas. Aparte de esto, también existe, en el concreto ámbito de los vínculos con las instituciones europeas, un órgano directivo, la Dirección General de Fondos Europeos, dependiente de la Consejería de Economía y Hacienda, encargado de la coordinación de las actuaciones de los Fondos estructurales en el territorio andaluz.

La ejecución de un Programa como el de Medidas Agroambientales exige una postura dinámica en los planteamientos de las administraciones participantes y una continua comunicación entre ellas. En este caso, hemos apreciado una ausencia de dinamismo, que, incluso, se ha traducido en la ausencia de un diagnóstico serio de la realidad de las implicaciones de la agricultura en el Medio Ambiente español. Ese desinterés se ha reflejado, también, durante la ejecución del Programa, en la falta de comunicaciones con las autoridades europeas sobre las realidades de la agricultura de España y sobre los cambios que eran necesarios en el desarrollo de las medidas. Asimismo, en la actuación de los gobiernos regionales, la actuación ha sido descoordinada buscando únicamente los intereses financieros de cada uno de ellos, sin reparar en las ventajas que podía aportar una aplicación seria del Programa.

Además de estas organizaciones que han participado en la puesta en marcha del Programa de Medidas Agroambientales desde una perspectiva vertical, se produce la competencia en su desarrollo a nivel horizontal entre las administraciones agraria y ambiental. La primera, con mucha más experiencia en la ejecución de medidas de este tipo, y con una solera acreditada, tanto en la Administración del Estado como en la de las Comunidades Autónomas. El sector agrario ha estado representado entre las instituciones directivas del gobierno desde siempre (dentro del modelo burocrático contemporáneo), aunque haya perdido fuerza en los últimos años<sup>156</sup>, y en su transferencia de competencias a las autoridades regionales se ha producido el asentamiento de estas materias desde un primer momento. En cambio, las administraciones ambientales son mucho más recientes, tanto a nivel central como autonómico. Es una nueva competencia para las administraciones y, en principio, se atribuye a órganos directivos que ya venían ejerciendo otras

---

<sup>155</sup> Boletín Oficial de la Junta de Andalucía núm. 2, de 1 de febrero de 1982.

<sup>156</sup> Y precisamente una de las causas de esta pérdida de fuerza del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación se encuentra en que se ha convertido en un ejecutor de la Política Agraria que se elabora en la Unión Europea. Para abundar más sobre esta cuestión se puede consultar la obra de LARREA ERENÑO, S.: *Agricultura, horizonte 2005*. Ediciones Mundi-Prensa. Bilbao. 1998.

competencias más o menos relacionadas con el Medio Ambiente. Así, recordamos el Ministerio de Obras Públicas y Medio Ambiente en el Estado o la Consejería que compartía estas atribuciones con las de Cultura en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Por tanto, la administración ambiental, por regla general, como organismo independiente, es de reciente creación en España. Aparte de la demanda que se ha planteado desde la sociedad civil, la creación del Ministerio o de las consejerías del ramo, en las Comunidades Autónomas, ha respondido a motivaciones de índole de oportunidad política, fundamentalmente. Coincidiendo con la Cumbre de la Tierra, celebrada en 1992, en Río de Janeiro, se produce un momento conveniente para poner de moda las cuestiones ambientales y se crean o independizan estos organismos<sup>157</sup>. En la Comunidad Autónoma de Andalucía, se desgaja la competencia de Medio Ambiente de la de Cultura conformando una Consejería con contenido competencial propio, aunque ya desde 1984, existía la Agencia de Medio Ambiente<sup>158</sup> que se ocupaba de estos temas. En cualquier caso, la creación de estos departamentos ha representado un nuevo reto para las Políticas Públicas y ha generado una dinámica autónoma entre un nuevo cuerpo de funcionarios que han buscado consolidar un espacio propio dentro de su administración. Aunque la formación de estos funcionarios, en general, no es agronómica sí que se han dejado influenciar por los temas agrarios, puesto que la mayoría de ellos, por lo menos en el caso de Andalucía, procedían de la Consejería de Agricultura y Pesca. No obstante, la ocupación en temas más propiamente ambientales como recursos hídricos, contaminación atmosférica, espacios protegidos, biodiversidad, polución industrial, etcétera, ha propiciado que sus referencias a la agricultura sean escasas, ocupando un lugar secundario en su agenda de actuación. En todo caso, se trata más de analizar las prácticas agrarias sostenibles y aspectos ambientales de la Política Agraria que de estudiar los problemas ambientales derivados de la agricultura.

---

<sup>157</sup> “Se afirmó que cualquier gobierno corporativo-pluralista-incrementalista es un gobierno que no puede planear ni alcanzar la justicia, un ‘gobierno impotente, que no por ser más grande es más poderoso’. Todas las reformas que emprende son capturadas y explotadas por poderosos grupos particularistas de interés, al margen de la ley y al abrigo de transacciones ocultas”.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F: *La Implementación de las Políticas Públicas*. Colección “Antologías de Política Pública”. 4ª Antología. Edición al cuidado de AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. Editorial M. A. Porrúa. México. 1996. Pág. 31.

<sup>158</sup> La Ley 6/1984, de 12 de junio, del Gobierno andaluz, crea la Agencia de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía como organismo autónomo de carácter administrativo, adscrito a la Consejería de Presidencia, con la intención de dar unidad de gestión a la acción ambiental en su ámbito competencial, mediante un instrumento de derecho público, dotado de personalidad jurídica propia, con autonomía administrativa y financiera para el cumplimiento de su finalidad. Esta Ley fue publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía núm. 60, de 19 de junio de 1984 y en el Boletín Oficial del Estado núm. 155, de 29 de junio del mismo año.



En este sentido, para estas nuevas estructuras dentro de las organizaciones administrativas la introducción de medidas de carácter ambiental en la agricultura siempre es bien acogida, pero, generalmente, se considera que, al surgir como consecuencia del desarrollo de la Política Agrícola Común, son competencia de la clásica administración agraria. Únicamente, en los casos en que dentro del Programa Agroambiental o de alguna de las otras medidas de acompañamiento, como el Programa de Forestación de Tierras Agrícolas, se tratan temas que, desde estas nuevas administraciones, se considera que atañen a sus competencias, es cuando han mostrado un mayor interés en implicarse en ellos, provocando, en ocasiones, conflictos con los departamentos encargados del sector agrario. Este tipo de conflictos se ha generado tanto a nivel de la Administración central del Estado como en los niveles autonómicos. En concreto, en la Comunidad Autónoma de Andalucía se han suscitado conflictos de atribuciones en más de una ocasión, en la ejecución del Programa de Forestación, así como en el de Medidas Agroambientales, ya que en ambos casos la delimitación de los cometidos de cada sección presupuestaria no está nítidamente trazado porque se trata de nuevas actuaciones que comportan actividades que inciden tanto en el sector agrario como en el ambiental, teniendo que repartirse, por primera vez, lo que corresponde a cada departamento<sup>159</sup>.

Por lo que respecta a la provincia de Huelva, se puede puntualizar que en la primera asamblea de la asociación de agricultores y ganaderos ecológicos de Andalucía, acontecida el día 13 de abril de 2002 en el Palacio de la Diputación Provincial de Córdoba, el representante de las comarcas onubenses se lamentó de la presión que los funcionarios de la Delegación Provincial de Medio Ambiente ejercen sobre los agricultores y ganaderos ecológicos, que dentro de los límites geográficos del Parque Natural de la Sierra de Aracena y Picos de Aroche, no permiten, prácticamente, ninguna actividad. De esta manera, se perjudican las posibilidades de comercialización y no se entiende cómo por una parte la administración andaluza promociona la marca Parque Natural y, por otra, no deja de poner trabas a la práctica de la agricultura y ganadería ecológicas en su ámbito. Si no existe producción ecológi-

---

<sup>159</sup> “El Gobierno peruano solicitó la asesoría de un grupo consultor encabezado por ellos para el planeamiento institucional eficiente de la política de conservación de los recursos naturales y el medio ambiente. La política respectiva estaba distribuida entre organismos distintos, como el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Pesca, etc. El grupo consultor analizó la propuesta tradicional para estos casos de corte formalista, la de crear un Ministerio del Ambiente, que concentrara todas las funciones de los organismos que trabajaban en este tipo de actividades y aplicara una política unificada con respecto al medio ambiente; pero descartó esta propuesta basándose en un análisis político-institucional de sus posibles consecuencias. De crearse un ministerio que concentrara todas las actividades, el trabajo fundamental de éste se concentraría en los años siguientes en una lucha muy ardua con los organismos respectivos, que procurarían defender las facultades que se les estaban arrebatando; en una seria competencia por los recursos presupuestarios asignados a toda esta esfera, ya que esos organismos no aceptarían retroceder en este aspecto básico; y en una pugna por los recursos humanos especializados existentes para el manejo de políticas de este tipo, que son lógicamente limitados”.

KLIKSBERG, B.: *Gerencia pública en tiempos de incertidumbre*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. 1989. Pág. 28.

ca, no puede comercializarse ningún artículo con la distinción Parque Natural. En el mismo evento, durante la celebración de la VII Feria de Agricultura Ecológica, organizada por la Diputación Provincial de Córdoba entre el 11 y el 14 de abril de 2002, el Delegado Provincial de la Consejería de Medio Ambiente declaró que “los parques naturales no deben considerarse una rémora para la agricultura” y pidió “una mayor implantación de los sistemas ecológicos en estas zonas protegidas”.

En algunos ámbitos de la administración ambiental, se piensa que este enfrentamiento competencial se debe a las distintas concepciones que sobre el Medio Ambiente se tienen en los dos departamentos. Para los de Medio Ambiente, los entornos y parajes naturales han de conservarse sin grandes modificaciones adoptando así una postura que podríamos calificar de conservacionista, en el sentido tradicional de la expresión, mientras que para los de Agricultura son espacios territoriales que no sólo hay que conservar, sino también gestionar la explotación de los recursos endógenos, para el desarrollo social y económico de estas comarcas. Este pensamiento estaría más con la línea que los responsables de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía han puesto de manifiesto a través de los últimos informes anuales publicados sobre la materia. Lo que ocurre es que entre las líneas directrices de una determinada política y su ejecución existen una serie de pasos intermedios, donde intervienen, normalmente, dos categorías de funcionarios, que suelen tener una importancia primordial a la hora de traducir en la práctica las orientaciones políticas. Nos estamos refiriendo a la clase administrativa y a la técnica. Los primeros, en líneas generales, suelen ser más propensos a seguir las indicaciones que de forma más cercana les dan los técnicos, por cuanto suelen ser compañeros con los que van a compartir un largo período de su vida laboral. Hay excepciones, como los casos de enfrentamientos personales, deudas con la clase política o la no asunción por parte de los técnicos de la nueva situación, en que la posición privilegiada de la que gozaban en la administración anterior al sistema democrático, tiende a desaparecer. Por su parte, los técnicos, que por su formación no agronómica; bien ingenieros de montes, bien biólogos y otras especialidades de preparación más ambiental; y por una tradicional rebeldía a la clase política, que suele estar de paso, interpretan las orientaciones superiores de una forma muy particular, llegando a variar por completo el sentido de lo que se pretendía<sup>160</sup>.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía se añade la circunstancia de que muchos de los técnicos y del personal de administración que conforman la actual Consejería de Medio Ambiente proceden de la Consejería de Agricultura y Pesca, ya que la

---

<sup>160</sup> Se puede profundizar en el conocimiento de estas situaciones con la lectura de obras que tratan estos temas como LAUFER, R. y BURLAUD, A.: *Dirección pública: gestión y legitimidad*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. 1989. O ARENILLA SÁEZ, M.: “Administración y políticas públicas”. En *Curso a Distancia: Dirección y Gerencia Pública*. Instituto Andaluz de Administración Pública. Sevilla. 2001.

Relación de Puestos de Trabajo de la nueva Consejería se formó en muchos de sus servicios por la segregación de los mismos del departamento de Agricultura, porque las nuevas competencias no tenían una asignación suficiente de personal y, además, algunas de las atribuciones se venían ejerciendo desde la Consejería de Agricultura. Esto ha tenido consecuencias positivas y negativas. En cuanto a las primeras porque los funcionarios tienen un conocimiento más profundo de los temas agrarios, lo que les lleva a comprender algunas circunstancias propias del sector. Pero algunos efectos han sido negativos, por lo menos para el desarrollo del Programa de Medidas Agroambientales ya que desde su ubicación anterior, estos empleados públicos asistían a situaciones que la legislación agraria amparaba, y que los compañeros de formación agronómica veían correctas, mientras que desde la nueva posición pueden actuar, a pesar de la existencia de una normativa ambiental más desarrollada, conforme a criterios más cercanos a su preparación agronómica.

En cualquier caso, como ya se ha puesto de manifiesto más arriba, cualquier medida de carácter ambiental introducida en la Política Agraria es bien acogida por la administración ambiental, si bien se observa predilección por las de tipo horizontal; es decir, por las que afectan a todo el sector y condicionan la actividad profesional del agricultor, como las órdenes que periódicamente se publican en el periódico oficial andaluz limitando las cantidades de fertilizantes o pesticidas a utilizar para la obtención de los cultivos; y críticas, por las medidas que se orientan a salvaguardar espacios aislados dentro de un entorno ya degradado, prefiriendo una protección de carácter integral, en donde el espacio protegido configure una unidad territorial más delimitada y, por tanto, con mayores posibilidades de conservar con éxito los ecosistemas y la biodiversidad del lugar en cuestión.

Todas estas cuestiones que se han ido suscitando a medida que se daban pasos en orden a la ejecución de los Programas han conllevado que estos se hayan retrasado sobre la puesta en marcha que han tenido en otros Estados miembros. Particularmente, el Programa de Medidas Agroambientales ha sufrido esta demora, lo que ha aflorado la desconfianza de los agricultores, ya que desde que se anuncian las medidas hasta que se pueden solicitar las ayudas transcurren casi cuatro años, e incluso, algo más en Andalucía<sup>161</sup>. De esta manera, es imposible un intento de planificación seria en las explotaciones agrarias. La complejidad del proceso de aplicación y la descoordinación, provocada por la propia estructura descentralizada de las Administraciones Públicas en España han contribuido al retraso. Otro factor a tener en consideración es que el Reglamento 2.078/1992, deja un

---

<sup>161</sup> Sobre los retrasos que sufre la programación de una determinada Política, desde este primer momento de su planteamiento, hasta su implementación y la promulgación de la normativa que la regula, se ofrece una interesante visión en LAUFER, R. y BURLAUD, A.: *Dirección pública: gestión y legitimidad*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. 1989.

amplio margen de maniobra a los Estados miembros para que determinen las prácticas más apropiadas dentro de las condiciones estructurales de sus respectivas agriculturas y ecosistemas, por lo que a la hora de negociar con las distintas Comunidades Autónomas se obtienen multitud de propuestas, no todas guiadas por el interés ambiental y agrario. Esto complica extraordinariamente el proceso negociador dentro de cada país, ya que es necesario elaborar varias normas de ámbito nacional para la aplicación de las actuaciones, en donde en una fase previa el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación negocia con una serie de organizaciones para tener en cuenta sus intereses, como son las asociaciones de agricultores, y en este caso, incluso, intervienen grupos de ecologistas.

Toda la complejidad que estamos viendo, por la multitud de actores implicados en el proceso negociador y, la disparidad de sus intereses, se acrecienta por la participación de los diversos gobiernos autonómicos en el mismo<sup>162</sup>. De esta forma, las propuestas presentadas por el Estado español han sido el resultado de consultas y negociaciones entre las Comunidades Autónomas y el Ministerio de Agricultura para encontrar puntos de encuentro en los temas agroambientales. No ha sido fácil lograrlo, debido a la variedad de alternativas presentadas y la escasa concreción de algunas de ellas.

No obstante, el momento en que más se producen los conflictos competenciales, es una vez aprobado el Programa por las autoridades europeas, cuando los gobiernos regionales deben elaborar las normas regionales que establezcan los procedimientos administrativos necesarios que regulen la concesión de las ayudas en su ámbito territorial respectivo. De este modo, la doble componente de las ayudas, agrícola y ambiental, ha dado lugar en algunas Comunidades Autónomas a que los departamentos que tienen competencias en estas materias pugnen por la gestión y el control de estos programas. En virtud de que la realidad político-administrativa española es muy diversa, en éste como en otros ámbitos de asignación de tareas, la situación ha sido diferente según cada comunidad autónoma, en cuanto a la rapidez en la aprobación de la normativa de ejecución. En aquellas Comunidades Autónomas donde las competencias agrícolas y ambientales están residenciadas en una sola Consejería, como son los casos de Aragón o de Castilla-La Mancha, la discrepancia de dónde situar la gestión del Programa de Medidas Agroambientales ha desaparecido, con lo que se ha ganado en rapidez a la hora de su aplicación. No obstante, entre los propios servicios de la Consejería surgen conflictos de poder a la hora de gestionar los presupuestos que conlleva la aplicación de las medidas.

---

<sup>162</sup> La complejidad del proceso negociador de la puesta en marcha en España del Programa de Medidas Agroambientales puede ser estudiado en GARRIDO FERNÁNDEZ, F. E.: *La cuestión ambiental en la Agricultura: actores sociales y política agroambiental en España*. Analistas Económicos de Andalucía. Málaga. 2000.

En otros casos, las competencias están distribuidas en dos departamentos independientes, como hemos visto en Andalucía. Pero también aquí cabe distinguir dos situaciones diferenciadas, puesto que algunas de las organizaciones específicas para gestionar los temas medioambientales tienen un tiempo superior, en varios años, a otras, lo que conlleva que las competencias estén mejor definidas entre ambos departamentos. Está el ejemplo de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, donde el debate sobre las atribuciones de cada organismo se hizo en su momento, y ahora, al aprobar las normas del Programa Agroambiental, se trata de delimitar los puntos comunes que no son pocos, con lo que el retraso es mayor que en el caso anterior. La última situación que se contempla es aquella en la cual la creación del departamento encargado de los temas de Medio Ambiente coincide en el tiempo, prácticamente, con la puesta en marcha del Programa, donde al proceso negociador del que hemos hablado repetidas veces, se añade el debate institucional sobre las atribuciones funcionales del organismo recién nacido, suponiendo más demoras en la implementación de las medidas. Tal ha sucedido en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Por consiguiente, se han detectado varios factores que han causado el retraso en la ejecución del Programa de Medidas Agroambientales, y a los puestos de manifiesto en otros apartados de estas conclusiones, hay que sumar los explicados sobre la falta de coordinación entre las administraciones participantes, a pesar de contar con las herramientas normativas oportunas para llevar a cabo esa colaboración y, sobre los conflictos de competencias que han surgido entre los departamentos agrarios y ambientales, por una parte, y entre las administraciones central y regionales por otra, en cuanto a la poca nitidez de las propuestas presentadas y a la complicación que se ha añadido al proceso negociador.

En relación con la puesta en marcha de esa colaboración entre Administraciones Públicas, cabe destacar las siguientes ideas. Como hemos visto, en el desarrollo del Programa de Medidas Agroambientales intervienen tres niveles de Administraciones Públicas, en cuyas relaciones deben aplicarse los principios de colaboración y cooperación, que son los que ellas mismas preconizan para esta circunstancia.

La regulación principal del Programa parte del Reglamento C.E.E. 2.078/1992, del Consejo de 30 de junio<sup>163</sup>, que se diseña y elabora por la Comunidad Europea. En la fase previa a su redacción definitiva, las instancias comunitarias mantuvieron contactos con las autoridades nacionales a fin de llegar a un consenso sobre

---

<sup>163</sup> El Reglamento C.E.E. 2.078/1992, del Consejo de 30 de junio, sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural, fue publicado en el D.O.C.E. de 30 de julio de 1992, núm. 215, de la serie L.

lo que se pretende regular mediante el Reglamento y de cuáles van a ser sus principales objetivos<sup>164</sup>.

Una vez que se publica el Reglamento 2.078/1992, la colaboración entre la Administración Europea, fundamentalmente a través de las Direcciones Generales de Agricultura y de Desarrollo Rural y las diferentes Administraciones nacionales fue mucho más intensa. En concreto, en el caso español, la interlocución con los representantes comunitarios fue asumida por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. La finalidad principal de esta colaboración interadministrativa era la aplicación, de la forma más fiel posible al espíritu y la letra del Reglamento, de la normativa comunitaria en cada Estado miembro. El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación siempre procuró, durante el transcurso de estas negociaciones, que la adaptación dentro del ordenamiento jurídico español, favoreciera los intereses de los agricultores y ganaderos de España. Como se ha puesto de manifiesto en otros apartados, la conciencia medioambiental de las autoridades agrícolas no estaba plenamente desarrollada, por lo que las preocupaciones se centraban en defender aspectos más tradicionales, como la progresiva mejora de las estructuras agrarias españolas y en flexibilizar las condiciones para beneficiarse de las ayudas en medidas como la agricultura extensiva o el empleo de métodos respetuosos con el Medio Ambiente. Esta cooperación fructifica cuando se aprueba la Decisión de la Comisión de 19 de enero de 1995<sup>165</sup>, por la que se aprueba el dispositivo de aplicación del régimen de ayudas a los métodos de producción agraria compatibles con la protección del Medio Ambiente, así como con el mantenimiento del espacio natural en España, de conformidad con el Reglamento C.E.E. 2.078/1992, que permite la aplicación del Programa Agroambiental en el Estado español.

Por otro lado, y desde el momento mismo en que se aprueba la Decisión comunitaria por la que se aplica en España el Programa de Medidas Agroambientales se

---

<sup>164</sup> “La PAC es la política europea que podría calificarse de más madura y mejor establecida, de forma que los intereses agrarios están incluidos administrativa y constitucionalmente en las instituciones comunitarias. La elaboración de la política agraria ha desarrollado sus propias estructuras de decisión, creando una red o *policy community* que incluye a los ministerios de Agricultura de los países miembros y las organizaciones agrarias, así como a la Dirección General de Agricultura de la Comisión Europea. El acceso a este grupo por parte de otros intereses no agrarios es bastante difícil. Por su parte, la política medioambiental de la UE tiene un desarrollo más reciente y sólo fue explícitamente reconocida en 1987 con la firma del Acta Única Europea, siendo sus actores un grupo más abierto y fluido en sus relaciones con otros intereses.

La mayor parte de las presiones para el cambio en la agricultura por razones medioambientales ha provenido de grupos ambientalistas, principalmente del Norte europeo, preocupados por las consecuencias ecológicas de la intensificación agraria. Sin embargo, mientras el desarrollo de la política medioambiental europea se ha ido adaptando básicamente a las demandas de dichos movimientos, la elaboración de la política agraria ha venido resistiendo la directa participación de esos grupos, evitando verse involucrada en los intereses medioambientales”.

GARRIDO FERNÁNDEZ, F. E.: *Op. Cit.* Pág. 109.

<sup>165</sup> Decisión de la Comisión C(95) 18, adoptada en Bruselas, el 19 de enero de 1995.

intensifican las relaciones de la Administración del Estado con las Administraciones de las Comunidades Autónomas a fin de estudiar la redacción de la norma que habría de trasladar al ordenamiento jurídico interno la regulación aprobada por la Comunidad Europea. El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación inició rondas de conversaciones con las autoridades autonómicas y, en el caso de Andalucía, con la Consejería de Agricultura y Pesca que era la competente, en aquel momento, para llevar a cabo el desarrollo del Programa en el ámbito territorial andaluz. Las negociaciones que se llevan a cabo son bastante complejas, como ya ha quedado de manifiesto, puesto que las Comunidades Autónomas aprecian que el Programa, igual que las restantes disposiciones complementarias a la Reforma de la Política Agraria Común, y sobre todo el Programa de Forestación de Tierras de Labor<sup>166</sup> constituyen una oportunidad para compensar a los agricultores y ganaderos de sus distintas comarcas por la disminución que se produce en las ayudas ligadas a las Organizaciones Comunes de Mercado, y pretenden obtener el máximo apoyo para sus respectivos labradores. Al mismo tiempo, el departamento ministerial mantiene contactos con las organizaciones más representativas del sector agrario con la idea de ir concienciando a sus afiliados de las nuevas expectativas que se abren en la práctica de la agricultura, además de pedir su opinión e informarles del proceso de adaptación de la normativa comunitaria.

Otro aspecto que complica la relación entre diferentes Administraciones Públicas, a la hora de negociar, e incluso de aplicar un Programa, como el de Medidas Agroambientales en cuya gestión participan autoridades pertenecientes a diversos niveles de Administración Pública, es el hecho de que las competencias materiales sobre las que incide el Programa estén compartidas entre varios organismos de la misma Administración. Es el caso, como sabemos, que se ha producido en la Comunidad Autónoma de Andalucía, cuando la Consejería de Medio Ambiente<sup>167</sup> ha tomado parte en la aplicación del Programa, junto a la de Agricultura y Pesca.

<sup>166</sup> “Todos los organismos encargados del desarrollo de este programa de ayudas a los agricultores, cuyo producto final es una repoblación forestal, han tenido muchas e importantes dificultades para su puesta en marcha y aplicación práctica en los territorios de su competencia. Estas dificultades han sido fundamentalmente **político-administrativas**, al no tener muchas veces claro qué organismo era el indicado para administrar este programa y realizarse cambios y traspasos de competencias que incidían negativamente en su desarrollo, hasta que las personas responsables comenzaban a conocer el funcionamiento de dicho programa. En este aspecto la Administración central, el IRYDA, ejerció un papel de coordinación a nivel nacional que supuso el punto de referencia al que acogerse por las administraciones de las CC.AA.”.

GÓMEZ-JOVER PARDO, F. y JIMÉNEZ PERIS, F. J.: *Forestación de Tierras Agrícolas*. Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación. Madrid. 1997. Pág. 48.

<sup>167</sup> A partir de 1999, la Consejería de Medio Ambiente toma parte en el desarrollo del Programa Agroambiental en Andalucía, mediante la elaboración de normas de aplicación del mismo. Así se pueden citar dos órdenes de 6 de abril de 1999, conjuntas de las Consejerías de Agricultura y Pesca y de Medio Ambiente por la que se regula un régimen de ayudas para fomentar en las dehesas andaluzas el empleo de métodos de producción compatible con las exigencias de protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural, una; y la otra, por la que se establece un régimen de ayudas para fomentar en determinados humedales y sus áreas de influencia y en las zonas de especial protección para las aves (ZEPAs), así como en sus áreas de influencia,



Se han suscitado tensiones entre los representantes de ambas Consejerías debido a no estar nítidamente definidas las competencias entre las dos. Además, este tipo de incidencia dificulta en gran medida el encontrar una postura común para abordar la negociación con la Administración del Estado que sólo quiere tener un interlocutor válido para alcanzar los acuerdos.

Por lo que respecta al tercer nivel de Administración Pública existente en la estructura administrativa española, no ha tenido influencia en el desarrollo del Programa de Medidas Agroambientales, por lo menos en cuanto a autoridad competente en la regulación o concesión de las ayudas. Las Corporaciones Locales no han intervenido en el proceso normativo que ha precedido a la aplicación del Programa en España, aunque sí se han constituido, en algunos casos, en beneficiarios concretos del régimen de ayudas. Así por ejemplo, en la provincia de Huelva, el Ayuntamiento de Almonte ha solicitado y obtenido la declaración como ecológicas de más de 11.000 hectáreas de su término municipal dedicadas a la explotación de pinares.

Además, muchos municipios, viendo el importante potencial de las ayudas y subvenciones para los agricultores y ganaderos radicados en sus territorios, han participado activamente como instrumentos de información y difusión de las ayudas, reuniendo a los labradores en sesiones informativas, e incluso ofreciendo asesoramiento para la valoración de las solicitudes y su cumplimentación. También hay que tener en cuenta que en la provincia de Huelva, muchos ayuntamientos ven afectados sus términos municipales por la existencia en ellos de Espacios Naturales Protegidos, con la consecuencia de optar de manera preferente al régimen de subvenciones.

Por tanto, se puede concluir que la intervención de diferentes Administraciones Públicas en la regulación, aplicación y desarrollo de programas como el de Medidas Agroambientales tiene consecuencias positivas, aunque en su implementación también se detectan aspectos mejorables. Durante su evolución, se ha apreciado la profundización en los mecanismos de colaboración y cooperación entre Administraciones Públicas, así como, ya en el aspecto más sustantivo, el aporte de perspectivas diversas, que se complementan unas a otras, desde la visión de conjunto y la definición del marco financiero general, que incorporan las instancias de la Unión Europea, hasta el enfoque más cercano a los beneficiarios de las ayudas y para los que están diseñadas, que aportan las Comunidades Autónomas. En cuanto al lado mejorable, hay que reseñar la complejidad que se produce por la participación de Administraciones Públicas muy distintas, no sólo por sus estructuras y funcionamiento, sino, sobre todo, por la componente ideológica, que

---

el empleo de métodos de producción compatible con las exigencias de protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural. Ambas fueron publicadas en el BOJA núm. 50, de 29 de abril de 1999.



Fotografía 5. Pinares ecológicos. Almonte.

puede hacer ver de manera diferente la misma realidad. Además, esta complejidad redonda en una enorme ralentización<sup>168</sup> del proceso que repercute directamente, de forma muy negativa, sobre los principales beneficiarios de las ayudas.

### 13. LA NECESIDAD DE ASESORAMIENTO TÉCNICO PROFESIONAL E IMPARCIAL

En el avance continuado y progresivo de la utilización de agroquímicos en los campos españoles y andaluces también hay que adjudicar parte de responsabilidad a las autoridades encargadas de regular las actividades agrarias. Así, durante las décadas de los años setenta y ochenta del siglo XX se produce entre nuestros labradores una radical transformación en la utilización de los productos químicos

<sup>168</sup> “En lo que respecta a la Política Agrícola Común, la Comisión Europea ha evaluado el impacto del proceso de reforma iniciado en 1992 y los desafíos y posibilidades actuales de la agricultura comunitaria. La Comisión ya confirmó la opción política que figura en el documento relativo a la estrategia agrícola, de diciembre de 1995, presentado al Consejo Europeo de Madrid y donde propuso que se profundice y amplíe la reforma de 1992 sustituyendo el apoyo a los precios por pagos directos a los agricultores y gestionando una política rural coherente. Entre los objetivos fijados por la Comisión para la PAC destaca simplificar la normativa comunitaria introduciendo todas las medidas descentralizadoras que hagan realidad la simplificación reduciendo la burocracia y concediendo una mayor flexibilidad a nivel nacional y regional para la asignación de los recursos comunitarios”.

LARREA EREÑO, S.: *Agricultura, horizonte 2005*. Ediciones Mundi-Prensa. Bilbao. 1998. Pág. 100.

que se emplean en los cultivos. El incremento en su utilización es exponencial y se pueden encontrar dos razones principales para esta forma de comportamiento.

En primer lugar, a medida que las tierras son saturadas con estos productos fitosanitarios y abonos químicos, principalmente, las cosechas se hacen más abundantes. Este aumento en los rendimientos de la siembra estimula a los labradores a incrementar las dosis en las siguientes campañas, ya que durante algunos años se observa un comportamiento positivo por parte de las superficies de labor ante las constantes y crecientes dosis de productos químicos<sup>169</sup>, aunque se trata de unos efectos efímeros.

Pero la segunda razón de este proceder hay que buscarla en el asesoramiento (o mejor expresado, ausencia de asesoramiento cualificado e imparcial)<sup>170</sup> que los agricultores y ganaderos reciben de los propios agentes comerciales que trabajan para las grandes compañías multinacionales dedicadas a la producción de estas mercancías. Lógicamente estos trabajadores realizan su labor de la manera que entienden más provechosa para sus industrias. En algunos casos, incluso, se trata de empleados sin ninguna cualificación especial para el desempeño de sus funciones, por lo que el asesoramiento que prestan se basa en las orientaciones que les facilitan en sus empresas y en la propia publicidad que lleven añadida los productos, o que se publique en prensa u otros medios de comunicación. En otros supuestos, los agentes comerciales están movidos por el propio interés económico respetable, pero que satisface fundamentalmente el beneficio particular<sup>171</sup>.

Pues bien, es en esta segunda motivación donde los organismos públicos competentes en la materia (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, ya durante la década de los ochenta del siglo pasado, tras la aprobación del Estatuto de Autonomía para Andalucía,

---

<sup>169</sup> “La productividad actual sólo se mantiene por la aplicación de abonos químicos en cantidades mayores. Estamos presenciando el descenso a largo plazo de la capacidad que tienen los suelos para permitir el crecimiento de los cultivos sin apoyarse en aportaciones externas al sistema”.

LAMPKIN, N.: *Agricultura Ecológica*. Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1998. Pág. 96.

“El uso masivo e indiscriminado de plaguicidas exigió incrementar una y otra vez sus dosis porque algunas especies se volvieron resistentes y hasta inmunes a sus efectos. Y lo mismo sucedió con los fertilizantes: nadie dudaba de su eficacia pero, tras pasarlo un límite, los suelos adquirían tal dependencia que sin su aporte apenas producían”.

FRANCO ALIAGA, T.: *Las actividades agrarias en España*. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Madrid. 1998. Pág. 23.

<sup>170</sup> En relación a la desaparición de las Cámaras Agrarias Locales, se puede ver la obra de FRANCO ALIAGA, T.: *Las actividades agrarias en España*. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Madrid. 1998.

<sup>171</sup> Sobre la necesidad de mejorar el asesoramiento a los agricultores y ganaderos españoles se puede consultar LARREA EREÑO, S.: *Agricultura, horizonte 2005*. Ediciones Mundi-Prensa. Bilbao. 1998.



Fotografía 6. Cultivos extratempranos. Palos de la Frontera.

promulgado mediante la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre<sup>172</sup>,) deberían haber intervenido. Hubiera sido muy favorable, no sólo para los intereses de los agricultores y ganaderos, sino también para los más generales de toda la sociedad, que estos organismos con la ayuda de su estructura periférica, Cámaras Agrarias, asociaciones de labradores y ganaderos, Agencias de Extensión Agraria, u Oficinas Comarcales Agrarias, más recientemente, les hubieran prestado un auténtico asesoramiento, informado y profesionalizado, y con una verdadera objetividad. Se observa, por tanto, una dejadez de las Administraciones Públicas a la hora de informar adecuadamente a los campesinos, lo que ha sido aprovechado por los comerciales de las industrias químicas para asumir esa labor, de forma subjetiva.

Por otra parte, investigaciones realizadas en comarcas agrarias donde han tenido un fuerte desarrollo las nuevas agriculturas han demostrado que una porción importante del deterioro es consecuencia de manejos agronómicos inadecuados o deficientemente llevados a cabo. En conexión con estos hechos, puestos de manifiesto gracias al esfuerzo de varios equipos de trabajo<sup>173</sup>, no podemos obviar las

<sup>172</sup> La Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, mediante la que se aprueba el Estatuto de Autonomía para Andalucía fue publicada en el BOJA núm. 2, de 1 de febrero.

<sup>173</sup> Para profundizar en estas cuestiones se puede consultar STEINER, R.: *Curso sobre Agricultura Biológico-Dinámica. Principios basados en la ciencia espiritual para el desarrollo de la Agricultura*. Editorial Rudolf Steiner. Madrid. 1988. O REINTJES, C.; HAVERKORT, B. y WALERS-BAYER, A.: *Farming for the future. An introduction to Low-External-Input and Sustainable Agriculture*. Ed. MacMillan Press. Londres. 1992.

carencias de formación y los problemas de transferencia de tecnología que padece la actividad agropecuaria en España y en la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como la escasez educativa en materia ambiental<sup>174</sup>. La mayoría de estas deficiencias se refleja en la apurada supervivencia económica de los fundos, como ya ha sido comentado, debido a la espiral de gastos que acarrea la utilización abusiva de los agroquímicos, y otros medios de producción ajenos a las explotaciones<sup>175</sup>.

Por consiguiente, en todas estas cuestiones una labor de asesoramiento adecuado por parte de las autoridades públicas competentes en materia de extensión agraria habría servido para orientar las prácticas de los agricultores y ganaderos de manera que se hubieran evitado los evidentes perjuicios sobre el Medio Ambiente, además de no deteriorar la rentabilidad de las granjas y de no permitir el endeudamiento, en numerosos casos irreversible, de los labradores empeñados en obtener mayores rendimientos por la escasa valoración de unas producciones sin identidad propia.

### 13.1. El papel de las Administraciones Públicas en el asesoramiento a los agricultores como impulso fundamental para las prácticas ecológicas.

En el apartado anterior hemos concluido la necesidad que tienen los agricultores y ganaderos de asesoramiento imparcial y profesionalizado. En el caso de que deseen iniciarse en las prácticas ecológicas éste se hace más evidente por varios motivos.

En primer lugar, hay que tener en cuenta que se trata de incorporar una serie de métodos de trabajo novedosos para los labradores porque en los últimos treinta o cuarenta años se ha practicado una agricultura fundamentalmente química, basa-

<sup>174</sup> Sobre estos asuntos nos puede ilustrar el trabajo de la CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Plan de Modernización de la Agricultura Andaluza. 2000-2006*. Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Jaén. 2000.

<sup>175</sup> “En diversos estudios realizados en zonas de agricultura intensiva se ha comprobado que una parte significativa de la contaminación se deriva de prácticas técnicamente incorrectas o mal ejecutadas. En este mismo sentido, no debemos olvidar las carencias de formación técnica y los problemas de transferencia de tecnología que sufre el sector agrario en nuestro país, así como el importante déficit educativo en materia ambiental que aqueja a toda la sociedad española. Muchas de estas actuaciones inadecuadas tienen efectos negativos sobre la propia viabilidad económica de las explotaciones, ya que en las circunstancias económicas actuales, pequeños ahorros en los factores de producción pueden ser vitales para la rentabilidad y supervivencia de las mismas. [...] Asimismo, la tendencia, hasta ahora, a producir al máximo, ha sido acompañada por una variada oferta de medios de producción, cuyos agentes comerciales, movidos por un interés económico respetable, pero particular, han asumido la función de asesores de los agricultores ante la imposibilidad o dejadez, según los casos, de los organismos públicos responsables de la necesaria extensión agraria”.

RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, J. J.: “Evitemos contaminar: es rentable”. En *El campo y el medioambiente, un futuro en armonía*. Edición coordinada por CADENAS MARÍN, Alfredo. SOPEC Editorial, S. A. Madrid. 1997. Págs. 178, 180 y 181.



da en la adición de productos artificiales a la tierra, sin respetar los ciclos biológicos y con el único objetivo de la rentabilidad a toda costa.

El tiempo transcurrido es más que suficiente para que la generación de hombres del campo que lo cultivaban en las décadas centrales del siglo XX hayan abandonado el ejercicio activo de su profesión, por lo que serán muy escasos los que todavía recuerdan cómo se ejercía su oficio en la época anterior a la conocida como revolución verde. Por otro lado, las superficies agrarias y las razas ganaderas de aquel tiempo han evolucionado negativamente, perdiendo diversidad y defensas ante los ataques de plagas y enfermedades; y, sobre todo, disminuyendo sustancialmente la capacidad de producción debido al continuo añadido de agroquímicos y fitosanitarios ajenos a su composición, que las han alterado profundamente, quedando casi sin materia orgánica (para el caso de las superficies agrarias), es decir, empobreciendo enormemente su fertilidad. El monocultivo ha sido otro de los causantes de la pérdida de resistencia y rusticidad de las especies vegetales<sup>176</sup>.

Por consiguiente, se hace necesario el apoyo de las Administraciones Públicas a los agricultores y ganaderos, de forma que tengan confianza, ya que sus proyectos son respaldados por las instituciones, que deben explicarles la viabilidad de las prácticas respetuosas con el Medio Ambiente y que son métodos que rentabilizan la producción agrícola a largo plazo, para los empresarios que la llevan a cabo y, además, benefician al conjunto de la sociedad. Asimismo, estas técnicas agronómicas favorecen la regeneración de los suelos y el aumento de fertilidad natural al permitir la formación de materia orgánica, no destruir la estructura de los terrenos, etc.<sup>177</sup>.

Pero precisamente la aplicación de estas nuevas técnicas requiere impartir una formación adecuada a los agricultores y ganaderos que están interesados en proceder a la conversión de sus explotaciones. Como se ha comentado más arriba,

<sup>176</sup> “Es bien conocido que las plantas que crecen en monocultivos genéticamente homogéneos a menudo no poseen los mecanismos ecológicos de defensa para tolerar los brotes de las plagas. La Revolución Verde seleccionó cultivos de alto rendimiento y sabrosos, haciéndolos más vulnerables a las enfermedades al sacrificar la resistencia natural en favor de la productividad. Los métodos modernos agrícolas también tienen efectos negativos sobre los enemigos naturales de las plagas que no les va lo suficientemente bien en monocultivos para ser efectivos como agentes biológicos de control. Mientras se mantenga el monocultivo como estructura base de los sistemas agrícolas los problemas ocasionados por las plagas continuarán la tendencia negativa que las refuerza, ya que los cada vez más vulnerables cultivos exigen medidas de protección de alta tecnología que son también más destructivas o caras”.

ALTIERI, M. A.: “La Agroecología. Alternativa dentro del Sistema”. En LABRADOR, J.; PORCUNA, J. L. y BELLO, A. (editores); *Manual de Agricultura y Ganadería Ecológica*. Edición coordinada por la Sociedad Española de Agricultura Ecológica. Eumedia, S. A. Madrid. 2002. Pág. 11.

<sup>177</sup> Para confirmar estas conclusiones se puede abundar en CÁNOVAS FDEZ., A. F.; HILGERS M.; JIMÉNEZ MEJÍAS, R.; MENDIZÁBAL VILLALBA, M. y SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, F.: *Tratado de Agricultura Ecológica*. Instituto de Estudios Almerienses. Almería. 1993. O COMITÉ ANDALUZ DE AGRICULTURA ECOLÓGICA: *La Práctica de la Agricultura y Ganadería Ecológicas*. C.A.A.E. Sevilla. 2002.

las prácticas que se utilizaban en la agricultura tradicional durante siglos han sido prácticamente olvidadas por las nuevas generaciones de labradores, lo que hace imprescindible una labor educacional que debe ser auspiciada por los organismos responsables en materia de extensión agraria con la ayuda que se estime necesaria de las Universidades, Institutos Técnicos, Centros de Investigación agraria y otros centros especializados en agricultura y ganadería. También es importante recabar el asesoramiento de ciertas instituciones que llevan muchos años trabajando en este campo, con personas que tienen una valiosa experiencia para compartirla con los nuevos labradores ecológicos<sup>178</sup>.

Por último, hay que tener presente que la conversión de las explotaciones convencionales en otras donde se pueda producir ecológico requiere unos períodos estipulados por la reglamentación aprobada para la certificación de sus productos. Una explotación convencional puede tardar hasta cinco años<sup>179</sup> en lograr que los organismos acreditados como el Comité Andaluz de Agricultura Ecológica avalen sus artículos. Por tanto, durante este tiempo es necesario que los agricultores y ganaderos reciban unos ingresos suplementarios suficientes para su sostenimiento. Precisamente uno de los objetivos de las ayudas y subvenciones del Programa de Medidas Agroambientales es compensar la pérdida de renta que sufren los titulares de las explotaciones agrícolas durante el período transitorio de las mismas. Además, la transformación de las granjas requiere inversiones económicas para adaptarlas a una agricultura y ganadería naturales, en las que las labores se realizan de forma manual y no se emplean muchas de las maquinarias ni los aprovisionamientos que se usaban en la práctica anterior, por lo que deberán ser amortizados. En todo caso, el principal apoyo fi-

---

<sup>178</sup> Precisamente el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en su sesión celebrada el día 19 de diciembre de 2006, aprobó un decreto para regular las entidades de asesoramiento a las explotaciones agrarias andaluzas. El Decreto 221/2006, de 19 de diciembre, por el que se regula el reconocimiento y registro de las entidades que presten servicio de asesoramiento a las explotaciones agrarias en Andalucía y la concesión de ayudas a su creación, adaptación y utilización, se publicó en el BOJA núm. 10, de 15 de enero de 2007. Se asesorará a los agricultores sobre salud pública, sanidad vegetal y animal, bienestar de los animales, seguridad laboral y cumplimiento de las condiciones agrarias y medioambientales exigidas por la normativa comunitaria.

<sup>179</sup> “Una estrategia importante en la agricultura sostenible es restaurar la diversidad agrícola en el tiempo y el espacio a través de sistemas alternativos de cultivos, como rotaciones, plantas de protección, intercultivos, o mezclas de cultivo/ganado que actúan de forma ecológica.

El proceso de convertir un sistema convencional de producción, que depende en gran medida de insumos sintéticos basados en petróleo, a un sistema gestionado con bajos insumos no es meramente un proceso de retirar los insumos externos, sin que haya que llevar a cabo una sustitución compensatoria o una gestión alternativa. El proceso de conversión de un manejo convencional de altos insumos a un manejo de bajos insumos externos es un proceso gradual.

Un proceso de conversión permite a los agricultores obtener una reducción significativa del uso de plaguicidas, estableciendo, por lo tanto, un marco para iniciar la sustitución del insumo (por ejemplo, control biológico, fertilización orgánica) para, finalmente, entrar en el diseño de sistemas integrados, que pueden incluir la producción pesquera, la rotación de cultivos y la integración de la ganadería.

El proceso de conversión puede demorar desde uno hasta cinco años, dependiendo del nivel de artificialidad y/o degradación del sistema original de altos insumos”.

ALTIERI, M. A.: *Op. Cit.* Pág. 16.



nanciero que se impone viene motivado por la obligada suspensión de la actividad productiva durante los períodos reglamentariamente establecidos<sup>180</sup>.

Es fundamental, por consiguiente, el suplemento monetario que proporcionan las ayudas, y éstas son reguladas, convocadas y financiadas por las Administraciones Públicas, tanto del nivel europeo como de los niveles estatal y autonómico.

Finalmente, resaltar que en nuestra investigación se ha observado que una de las mayores carencias es la falta de servicios y atenciones a los agricultores que se inician en este tipo de prácticas de manera aislada, aunque desde el Comité Andaluz de Agricultura Ecológica se intenta paliar estas dificultades, no cuenta con todos los medios técnicos, humanos y financieros que sería deseable. Además, se presenta una dificultad añadida, por la ausencia de conexión entre los productores y los mercados de consumidores potenciales. La ubicación centralizada del Comité, en Sevilla, puede ser un freno a la adecuada prestación de sus servicios, notándose la distancia, fundamentalmente, en comarcas aisladas donde hay labradores que ven en la conversión, una salida a una situación difícil con rendimientos escasos, que se verían compensados por un mayor valor añadido de la producción. En todo caso, esta Institución, junto con otras, como la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos de Córdoba o el Aula de Agricultura Ecológica de la Escuela de Ingenieros Técnicos Agrícolas de Sevilla, pueden realizar importantes labores de investigación y asesoramiento en torno a estos temas. Asimismo, cabe destacar la publicación, por parte de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, del Plan Estratégico de Andalucía para la Agricultura y la Ganadería Ecológica, que sin duda ayudará en la detección de las carencias reseñadas y pondrá las bases para la paulatina mejora de estas actividades en la Comunidad Autónoma<sup>181</sup>.

<sup>180</sup> “La *transición agroecológica* a nivel de finca, también llamada *reconversión* implica un proceso de cambio en el uso de técnicas agrícolas contaminantes y altamente dependientes del capital por otras menos impactantes, de mayor accesibilidad local que permiten la readecuación biológica y el aumento de funcionalidad del agrosistema.

Este proceso va a partir de una serie de condicionantes que lo hacen específico para cada situación aunque, a nivel legal, en agricultura ecológica el período de reconversión se establece de 1 a 3 años”.

LABRADOR, J.: “Aproximación a las bases técnicas de la Agricultura Ecológica”. En LABRADOR, J.; PORCUNA, J. L. y BELLO, A. (editores): *Manual de Agricultura y Ganadería Ecológica*. Edición coordinada por la Sociedad Española de Agricultura Ecológica. Eumedia, S. A. Madrid. 2002. Pág. 20.

<sup>181</sup> CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA: *Plan Andaluz de la Agricultura Ecológica*. Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Sevilla. 2003.

#### 14. EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN NORMATIVA

En cuanto al proceso de implementación normativa, por su esencial colaboración al desarrollo de las Políticas Públicas, hemos de explicar que a pesar de los inconvenientes puestos de manifiesto en apartados anteriores se ha desarrollado de manera que, con mayor o menor rapidez, al final del proceso ha sido posible la aplicación del nuevo Programa de Medidas Agroambientales. No obstante, la ineficiencia del proceso se ha manifestado por el retraso de su culminación y por la imprecisión de las normas desarrolladas, en cuanto a su ajuste a la realidad española.

Además, para que la implementación normativa se pudiera llevar a cabo, aparte de tener una realidad estudiada sobre la que actuar y que se quería cambiar, hacía falta la existencia de unas organizaciones públicas configuradas adecuadamente para poder ejecutarla.

Ya hemos visto que no se había hecho un estudio serio de la realidad de las implicaciones ambientales de la agricultura y que asimismo, las consecuencias detectadas no coincidían con las que el Programa de Medidas Agroambientales intentaba corregir. Por lo tanto, con este cuerpo normativo no se conseguiría cambiar lo que se quería, aunque se ha de reconocer que las medidas introducidas han servido para concienciar a los agricultores españoles de la necesidad de preservar los recursos naturales de su agotamiento futuro, o del problema que se generaría si se sobrepasara la tasa de renovación de los mismos.

En cuanto a la existencia de organizaciones públicas adecuadas para ejecutar las medidas, al igual que en el caso del Programa de Forestación de Tierras Agrarias<sup>182</sup>, el agroambiental se puso en marcha contando con las ya existentes. Es decir, no se crean nuevas administraciones u otro tipo de organismos que se encarguen de la ejecución del Programa, sino que las instituciones que ya trabajan en otros temas se hacen cargo de la nueva tarea. Sí hay que mencionar que, tanto en uno como en otro Programa, colaboran otras entidades que se crean durante la etapa de desarrollo de los mismos en el período estudiado, o creadas en una época anterior, pero relativamente, unas más que otras, reciente. Hay que señalar que éstas son constituidas para otros cometidos como empresas públicas, de las que cabe mencionar a T.R.A.G.S.A.T.E.C. (Tecnologías y Servicios Agrarios, Sociedad Anónima), E.G.M.A.S.A. (Empresa de Gestión del Medio Ambiente, Sociedad Anónima) o D.A.P. (Empresa Pública para el Desarrollo Agrario y Pesquero,

---

<sup>182</sup> Sobre esta cuestión, se puede profundizar consultando la obra de GÓMEZ-JOVER PARDO, F y JIMÉNEZ PERIS, F. J.: *Forestación de Tierras Agrícolas*. Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación. Madrid. 1997.

Sociedad Anónima), así como su antecesora y ya desaparecida G.E.T.I.S.A. (Empresa Pública para la Gestión de Tierras, Sociedad Anónima), dependientes de las Administraciones Públicas, y en concreto, la segunda y la tercera, de las Consejerías de Medio Ambiente y de Agricultura y Pesca, respectivamente, de la Junta de Andalucía. En todo caso, actuando como medio propio de las autoridades o por encargos de ejecución, los trabajadores de estas empresas han intervenido en el desarrollo de los programas, normalmente, bajo las directrices de los funcionarios responsables de los servicios encargados de su ejecución.

Posiblemente hubiera sido un despilfarro económico la creación de flamantes organismos, específicamente, para la puesta en marcha de las nuevas medidas, pero es cierto que surgieron disfunciones en su desarrollo, como las referidas a la cuestión competencial, manifestada en puntos precedentes. Además, lo que ha quedado claro es la escasez de personal, tanto técnico como administrativo, para llevar a cabo los trabajos que conllevan los expedientes tramitados. Aunque en el caso de las medidas agroambientales el número de los mismos que se ha culminado no es tan elevado como en el caso del programa de Forestación de Tierras Agrarias<sup>183</sup>, sí hubieran requerido el aumento de los puestos de trabajo en los servicios centrales y periféricos que han llevado a cabo estas tareas. Otra deficiencia que se ha observado en la tramitación de los expedientes, relacionada con la organización competente, es la ausencia de una tecnología adecuada en el control administrativo de los mismos. Aunque parezca mentira, en la era de la informática, la tramitación ha acumulado retrasos enormes debido a la falta de programas ofimáticos adecuados para el procesamiento de la información y su trasvase a los servicios centrales de la Consejería, incluso por la escasez de equipos de computación, en los primeros años de desarrollo del Programa, fundamentalmente. Seguramente, este mal funcionamiento no se hubiera solucionado con la creación de un ente específico para la gestión del mismo, aunque es posible que la dotación *ex-novo* hubiera colaborado a paliar estas deficitarias situaciones.

Es común oír las quejas de los beneficiarios de las ayudas y subvenciones sobre la lentitud de la Junta en contestar a sus demandas. No saber si una solicitud ha sido aceptada en el momento de las labores previas a la siembra, puede significar que los métodos utilizados no sean los permitidos para obtener la subvención. Del mismo modo, una vez finalizadas las tareas de siembra y recolección, o cuando transcurre

---

<sup>183</sup> “Las cifras de hectáreas forestadas y de pesetas subvencionadas y certificadas de la Comunidad Autónoma de Andalucía son las más altas en comparación con el resto de regiones del Estado. Así, en cuanto al número de hectáreas, en las solicitudes resueltas a finales de 1996, es de 164.728,34. Por lo que respecta al importe que sumaban las peticiones que se habían resuelto a esa fecha es de 42.850.441.534 pesetas”.

PRIETO RODRÍGUEZ, S.: *El Programa de Forestación de Tierras Agrarias en la provincia de Huelva*. Universidad de Huelva. Huelva. 2001. Págs. 89 y 90. (Tesis de licenciatura inédita).

el período de conversión, la falta de personal técnico que dé el visto bueno a las labores realizadas, retrasa mucho el cobro de las ayudas. Al parecer, la única preocupación que ha tenido la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía ha sido la de crear un órgano pagador que tramitara los pagos procedentes del Programa de Medidas Agroambientales y de otras ayudas de la Unión Europea. Esto delata la obsesión con la que se han acogido las subvenciones comunitarias, de recabar la máxima prestación económica posible, que no es negativa, sobre todo si con una adecuada justificación por parte de este organismo se consigue no perder ninguna ayuda por problemas burocráticos, pero que hubiera sido bien complementada con un interés semejante por organizar eficazmente los servicios encargados de la acogida de solicitudes y tramitación de los expedientes.

En resumen, las organizaciones públicas que han participado en la ejecución del Programa de Medidas Agroambientales estaban configuradas para la realización de otras tareas. Hay que tener en cuenta que la administración agraria se ha utilizado, fundamentalmente, como órgano de control y hasta unos años antes de la implementación del Programa como apoyo y asesoramiento técnico a los agricultores y que la función de fomento y promoción a través de la actividad de concesión de subvenciones había sido poco desarrollada; debido a las limitaciones presupuestarias, principalmente; hasta la adhesión a la Comunidad. Es a principios de la década de los ochenta cuando se produce el primer intento serio de modernización de la agricultura española a través de medidas de tipo estructural, que se basaban en la instrumentación de ayudas públicas. Se intentaba, fomentando la política de incentivos, aproximar los niveles nacionales a los que se disfrutaban en otros países de la Comunidad, preparando la futura incorporación. En momentos anteriores, se prefería la acción directa de las administraciones, mediante los programas de colonización y concentración parcelaria o de puesta en marcha de zonas regables.

“Desde la recuperación de la democracia, y especialmente durante los primeros años 80, la política económica española, y la política agraria en particular, estuvo dirigida a preparar el país para su integración en la CE. [...] El programa económico a medio plazo (1983-1986) ya prestaba especial atención a la modernización de las explotaciones agrarias, el establecimiento de jóvenes agricultores y el estímulo a la formación profesional para los agricultores. De hecho los mismos instrumentos básicos de la primera política estructural de la PAC. Estas nuevas medidas estructurales reemplazaron programas anteriores de acción directa”<sup>184</sup>.

---

<sup>184</sup> ETXEZARRETA, Miren; CRUZ, Josefina; GARCÍA MORILLA, Mario y VILADOMIÚ, Lourdes: *La agricultura familiar, ante las nuevas políticas agrarias comunitarias*. Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1995. Pág. 343.

Por tanto, las estructuras existentes tuvieron que asumir la ejecución del Programa de Medidas Agroambientales y, aunque la creación de unas nuevas hubiera sido demasiado costoso, sí hubiera sido necesario una adaptación, reforzando las dotaciones de personal, tanto de carácter técnico como administrativo, y, asimismo, los recursos materiales, ya que estos elementos estaban obsoletos y no servían para desarrollar la acumulación de tareas que se ha producido, provocando constantes retrasos. Otro tanto se puede afirmar del resto de las organizaciones implicadas en el diseño e implementación de las actuaciones. No obstante, hay matices que diferencian las consideraciones que cabe hacer sobre ellas. Hay que tomar en cuenta que la organización que ejecuta las medidas y se interrelaciona con los beneficiarios de las mismas es la autonómica y, por tanto, ésta es la que necesita mayor adaptación. La estatal, mediante el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación es, prácticamente, un intermediario, aunque sustancial en el proceso de implementación normativa, puesto que sin su intervención en el mismo, los gobiernos regionales no pueden aplicar en sus territorios las Medidas Agroambientales. Pero en cuanto a las tareas ejecutivas, el departamento ministerial se limita a complementar las ayudas, en una parte, y a realizar algunas comprobaciones de campo, de forma aleatoria y no muy numerosas. Por su lado, las instituciones europeas tienen limitada su función a la configuración de la normativa básica que rige la concesión y control de las ayudas, tarea que es esencial, lógicamente; pero para la que la mencionada organización está preparada, porque éste es su cometido, normalmente, como diseñadora de las políticas que luego han de aplicar los Estados miembros. Por supuesto, también realiza el pago de la parte más sustancial de las ayudas, y algunos controles, todavía más aleatorios y menos numerosos, que los de los Estados miembros.

También es necesario destacar otro aspecto del Programa de Medidas Agroambientales que representa una novedad en cuanto a la gestión que vienen desarrollando este tipo de organizaciones. Se trata de una manera especial, por su originalidad en las Administraciones Públicas españolas, aunque en otros ámbitos, distintos del sector agrario, se han aplicado, posteriormente, formas semejantes. Quizás faltó preparación a la hora de afrontar este nuevo modo de gestionar las ayudas. Por primera vez, en el ámbito de la Política Agrícola Común, se establecía un procedimiento similar al contractual entre los beneficiarios y las administraciones gestoras de los programas. Esta modalidad para la concesión de las subvenciones no era desconocida en otros Estados miembros de la Unión Europea, como el Reino Unido o Dinamarca, donde ya habían aplicado fórmulas similares y, por tanto, tenían un marco administrativo experimentado en estas actuaciones. Sin embargo, En España y en sus Comunidades Autónomas la gestión de las ayudas a través de la firma, por parte de los beneficiarios de unos compromisos, en cuanto a las prácticas respetuosas con el Medio Ambiente que asumían, significó un

volumen de trabajo superior al habitual, en estas ocasiones, además de un mayor esfuerzo en la gestión y control de los expedientes tramitados. Aparte de estas consideraciones, el personal no estaba acostumbrado a esta forma de trabajar y se produjo una acumulación, todavía más grande, en la ralentización del proceso.

“Al introducirse la novedad de la relación contractual con el agricultor, los trámites administrativos se complican y aparecen situaciones y casuísticas nuevas que necesitan un tiempo de adaptación y rodaje para un funcionamiento adecuado’. (Entrevista a representante del M.A.P.A., Subdirección General de Formación e Innovación)”<sup>185</sup>.

Las Administraciones Públicas son unos actores de especial trascendencia en el éxito o fracaso de una acción política de estas características, porque de su comportamiento; estimulando, asesorando eficazmente y, sobre todo, gestionando con celeridad y eficiencia; o, por el contrario, con falta de decisión, con mensajes contradictorios y con poca aportación económica; dependen gran parte de las posibilidades de que los beneficiarios, actores importantes, también, se vean predispuestos a aceptar las nuevas oportunidades de gestión de sus explotaciones. En este caso, se ha comprobado que las ideas no han estado claras y que el personal al servicio del Programa tampoco estaba convencido de lo que estaba haciendo, aparte de ser una novedad para ellos la forma de gestionarlo, lo que hubiera requerido un tiempo de adaptación.

Por lo que respecta a la esencia del proceso de implementación normativa, una vez que la Comunidad dicta el Reglamento 2.078/1992, del Consejo, sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural<sup>186</sup>, tras el estudio de las propuestas presentadas tanto, en el segundo paquete Delors, como en el informe del entonces Comisario de Agricultura de la Comunidad, el británico McSharry, se inicia la fase de estudio en los Estados miembros. Recordemos que éstos ya conocen, aproximadamente, el contenido de las principales medidas complementarias de la P.A.C., porque durante la presidencia portuguesa, en el primer semestre de 1992, se han debatido en profundidad, los aspectos más sobresalientes. Por tanto, cuando en el Consejo de los días 21 y 22 de mayo de ese año se acordaron las decisiones a tomar, los diferentes países debían saber qué cambios serían necesarios para adaptar su normativa a la nueva situación. Desde el día 30 de julio en que se publican los reglamentos que recogen las disposicio-

<sup>185</sup> GARRIDO FERNÁNDEZ, F. E.: *Op. Cit.* Pág. 188.

<sup>186</sup> D.O.C.E. de 30 de julio de 1992, núm. 215, de la serie L.

nes de orientación de la P.A.C., se puede comenzar a trabajar en la preparación del proceso normativo necesario.

Como hemos visto, en España ese proceso se dilata excesivamente en el tiempo, por diferentes razones, ausencia de un estudio serio de la realidad, diagnóstico diferente al que señalan las autoridades europeas, desinterés, por tanto, en su aplicación, pugnas competenciales, a niveles tanto verticales como horizontales, y falta de claridad de ideas a la hora de realizar las propuestas al comité encargado por la Comisión para consensuar los programas de los diferentes Estados miembros, complejidad del proceso negociador, no sólo con las Comunidades Autónomas sino con las organizaciones agrarias, ecologistas, interesadas en la cuestión. Todo esto determina que hasta 1995 no se publicara el Real Decreto 51/1995<sup>187</sup>, que adapta al territorio español las medidas agroambientales.

Por último, en el ámbito autonómico ha habido poca capacidad de maniobra para culminar el proceso de implementación normativa. En concreto, en el caso andaluz, debido a las urgencias del sector agrario y de las presiones de las asociaciones representativas del mismo, se actuó con cierta precipitación, una vez publicado el Real Decreto, lo que conllevó que la primera disposición, que se publicó entrado el año 1996, tuviera que ser modificada demasiado pronto, tan sólo unos meses después. Esto explica, en gran parte, la escasa concesión de ayudas y número de explotaciones beneficiadas en los dos primeros ejercicios efectivos de aplicación del Programa en Andalucía, que fueron los años 1996 y 1997.

En definitiva, el principal problema es que la implementación normativa se ha llevado a cabo con mucho retraso, dificultando el aprovechamiento del Programa por parte de los agricultores y, ese retraso se ha producido, principalmente, en el escalón estatal por la complejidad del proceso negociador y la falta de adaptación de las medidas a la realidad de la agricultura española, que se había puesto de manifiesto desde la administración agraria del Estado y, debido a la pugna competencial que se produce, posteriormente, en el ámbito de las Comunidades Autónomas, en los diferentes aspectos que ya se han tratado.

---

<sup>187</sup> Boletín Oficial del Estado núm. 33, de 8 de febrero de 1995.



## 15. DEFICIENCIAS ESTRUCTURALES DE LA AGRICULTURA ANDALUZA. UN OBSTÁCULO AL DESARROLLO DEL PROGRAMA DE MEDIDAS AGROAMBIENTALES

Desde la entrada en vigor del Reglamento 2.078/1992, del Consejo, sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural<sup>188</sup>, han sido decenas de miles las empresas agropecuarias que se han convertido a esta forma de producción agrícola y se espera que esta tendencia persista en los próximos años. Paralelamente, ha aumentado enormemente el interés de los consumidores y del comercio por los productos de la agricultura biológica. Estas afirmaciones no parecen cuestionarse en la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea, pero a la luz de lo que hemos visto en este trabajo, será difícil que en España y en Andalucía se cumplan estas previsiones por la escasa competitividad que la agricultura y ganadería ecológicas tienen en estos territorios. Para que esto se confirme será necesario que la financiación de las ayudas y subvenciones en el período 2000-2006 se incrementen de forma geométrica<sup>189</sup>.

Los principales déficits a superar, tanto en el caso español como en el andaluz, se producen en el ámbito tecnológico, donde el atraso de los agricultores nacionales es muy notable. Es necesario, por consiguiente, que las inversiones en investigación y desarrollo se realicen de manera seria y programada y, sobre todo, contando con las necesidades que plantea el sector en estos momentos<sup>190</sup>.

Otro capítulo donde no se ha contado con el suficiente apoyo económico es en las actividades de formación. A pesar de que el Programa de Medidas Agroambientales preveía, como una de ellas, la formación y recualificación profesional de los agricultores que estuvieran dispuestos a emprender la aventura biológica, las acciones organizadas no han respondido a las demandas y expectativas de los mismos. Además

<sup>188</sup> D.O.C.E. de 30 de julio de 1992, núm. 215, de la serie L.

<sup>189</sup> Como se puede observar, entre otros, en ANALISTAS ECONÓMICOS DE ANDALUCÍA: *Informe Anual del Sector Agrario en Andalucía, 2003*. Analistas Económicos de Andalucía. Málaga. 2004, la financiación se ha incrementado para el Marco de Apoyo Comunitario, por medio de financiar la Unión Europea hasta el 80% en las regiones Objetivo I y hasta el 60% en el resto, pero, de todas formas, se queda lejos de lo que sería deseable, para una auténtica promoción de estas prácticas.

<sup>190</sup> A la resolución de estas cuestiones pueden colaborar varios instrumentos de reciente aprobación por parte de las instituciones de gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, como son los que ha preparado la CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Guía de Desarrollo Rural*. Edición coordinada por COBACHO VARGAS, M. A.; GUZMÁN GUERRERO, M. y MARTÍNEZ NAVARRO, E. Empresa Pública para el Desarrollo Agrario y Pesquero de Andalucía, S. A. y Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Córdoba. 2000. CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Plan de Modernización de la Agricultura Andaluza. 2000-2006*. Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Jaén. 2000. O CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA: *Plan Andaluz de la Agricultura Ecológica*. Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Sevilla. 2003.

de ser ridículas en número, y de haber contado con una financiación muy escasa, han adolecido de defectos de programación. En unos casos los asistentes han puesto de manifiesto la ausencia de prácticas en el campo o la insuficiencia de las mismas y, en otras ocasiones, no se han cumplido las perspectivas formativas porque al ser un número muy limitado de horas y comenzarse la formación por aspectos básicos de la agricultura o ganadería, cuando se llega a lo más interesante, es decir, cómo abordar la conversión de las explotaciones y qué técnicas son las más adecuadas, se han terminado las horas presupuestadas para la actividad formativa.

Otro aspecto que debe mejorarse en profundidad, es el de la modernización de las explotaciones agrícolas y ganaderas de nuestra Comunidad Autónoma y del Estado español. La comparación de éstas con las del resto de la Comunidad depara unos resultados muy ventajosos para las segundas. Esto implica que a la hora de obtener las producciones, se haga con una mayor eficiencia, ahorrando en los costes fijos y obteniendo unos precios finales muy competitivos. Si a esto se suma que las subvenciones obtenidas por las prácticas biológicas son superiores a las españolas y que los canales de distribución están mejor diseñados y con una mayor inclinación a satisfacer los gustos de los consumidores, nos encontramos con una competencia muy difícil de salvar para los productos hispanos.

Para hacer rentable una actividad es necesario poner en valor sus productos, en lo que juega un papel primordial la transformación y elaboración de los artículos. Es por tanto, esencial para el desarrollo de las producciones ecológicas potenciar el proceso de elaboración y transformación de aquéllos en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Ante las optimistas perspectivas de futuro que supone el consumo de productos ecológicos y dado que Andalucía es una de las principales proveedoras de materia prima, se debe estimular la actividad industrial ecológica con el objetivo de que el valor añadido se quede en Andalucía, al mismo tiempo que se promociona la marca de las mercaderías andaluzas, lo que supone nuevas posibilidades para el empresariado de la región. En el reparto por provincias de la industria agroalimentaria ecológica destaca Córdoba con 41 empresas, lo que representa un 23% del total, mientras Huelva cuenta con 12, que significa un porcentaje del 6,7% con respecto a toda la región.

En último lugar, aunque no por ello el menos importante, citaremos el tema de la comercialización, que está necesitada de un mejor diseño, mayor financiación y, sobre todo, saber adaptarse a las exigencias de los consumidores, que suelen tener la última palabra. Los ejemplos que nos llegan desde otros Estados miembros de la Unión Europea nos deben hacer reflexionar sobre las posibilidades de comercialización de los artículos ecológicos. Hace pocos años, apenas existían en Europa pequeñas tiendas dedicadas a comercio de productos biológicos, pero este tipo de

establecimientos tienen un futuro muy alentador. En Bruselas, acaba de inaugurarse una gran superficie comercial que vende, en exclusiva, productos biológicamente certificados. Además, una empresa italiana ha abierto, recientemente, en París el primero de una serie de restaurantes que elaboran una cocina mediterránea con ingredientes cultivados ecológicamente. En estos restaurantes, de los que próximamente se abrirán sucursales en Suiza, Gran Bretaña o Alemania, venden todo tipo de artículos cosechados por la agricultura y ganadería ecológicas.

Es imprescindible, asimismo, que los mensajes que se lanzan desde las administraciones, intentando promocionar las producciones de calidad sean nítidos y no conduzcan a la confusión de los compradores. Es necesario dejar claro cuáles son los productos verdaderamente ecológicos y no permitir malos entendidos, tolerando e, incluso, dando cobertura legal a otros productos no ecológicos a los que se proporcionan denominaciones confusas para el consumidor, como los llamados productos “bio”. Tampoco se pueden permitir actitudes contradictorias como la que se da en la Comunidad Autónoma de Andalucía con la marca Parque Natural, que se promociona desde ciertas instancias de la administración y desde los responsables de Medio Ambiente se ponen demasiadas dificultades para llevar a cabo la producción de artículos ecológicos, dentro de los límites de los Parques, impidiendo, en definitiva, la utilización de la distinción en los canales de distribución.

En este contexto, los agricultores se han encontrado con oportunidades nuevas para complementar sus rentas, como las que ofrecen las medidas complementarias de la Política Agrícola Común, pero éstas han supuesto, al mismo tiempo, cambios importantes en la manera de gestionar sus explotaciones, lo que ha provocado, entre los posibles beneficiarios de las ayudas, sentimientos contradictorios, por las nuevas oportunidades planteadas, y la desconfianza y temor ante la necesidad de abordar cambios en su forma tradicional de producir. La mayor exigencia de competitividad a la que se ve sometida la actividad agraria, en general, y, particularmente, la agricultura ecológica hace que el papel de los actores institucionales sea decisivo en la actitud de los agricultores, porque con su forma de actuar, aquéllos estimulan o desalientan la confianza de éstos en mejorar la productividad de sus explotaciones. Durante la ejecución del Programa, en demasiadas ocasiones, se ha observado que la acción de los órganos gestores de las ayudas era imprevisible. Al principio, por sus dudas en la eficacia de las medidas y, posteriormente, por las indecisiones en la normativa, la falta de experiencia en la gestión consensuada con los beneficiarios y, sobre todo, por la escasez de recursos financieros destinados al mismo. Quizás, esto último sea consecuencia de pensar que los problemas de la agricultura española son otros, como los relacionados con la erosión, los incendios, la despoblación rural con el consiguiente abandono de muchas explotaciones, y algunos más que no se contemplan en el Reglamen-



Fotografía 7. Frutales ecológicos. Condado Litoral.

to 2.078/1992<sup>191</sup>, lo que implica, en definitiva, un déficit de modernización en la agricultura, siendo, difícil, admitir gastos ambientales, cuando las estructuras todavía están en un estado de retraso importante con respecto a nuestros vecinos europeos. Lo cual contribuye a la escasa competitividad de las agriculturas mediterráneas, para cuya solución sería necesario continuar por la senda inacabada de los programas de progreso que adecuen los sectores de mayor potencialidad a la nueva situación de apertura en los mercados internacionales. Esta situación colabora a que la presión desde los sectores de la sociedad civil no sea demasiado elevada y el sector ecológico se encuentre un poco desasistido en sus demandas.

La agricultura ecológica está desarrollándose a una velocidad enorme, en general, en la última década, aunque existen diferencias sensibles entre los Estados miembros. Esas diferencias dependen de varios factores entre los que señalamos, con Antonio ALONSO MIELGO, “la precocidad en la aparición de movimientos asociativos precursores de la agricultura ecológica, la sensibilidad social ante los problemas medioambientales y de seguridad alimentaria, las favorables o desfavorables condiciones políticas a nivel estatal o regional, la capacidad del sector ecológico para construir nuevas redes de integración y comercialización, y la ac-

---

<sup>191</sup> D.O.C.E. de 30 de julio de 1992, núm. 215, de la serie L.

titud de las instituciones para promover la investigación y desarrollo tecnológico en agricultura ecológica”<sup>192</sup>.

Como vemos, la mayoría de estos factores viene a incidir en un resumen final que no es ni más ni menos que la capacidad competitiva de las agriculturas de cada país. Las mismas razones se pueden aplicar a las diferencias que se aprecian, dentro de España, en cada comunidad autónoma. A pesar de que, como hemos señalado anteriormente, el apoyo de las instituciones españolas a la agricultura ecológica es escaso, es de destacar que España ha pasado a ocupar un lugar importante en la producción ecológica europea con alrededor de 380.000 hectáreas cultivadas en más de 13.000 explotaciones, a comienzos de la década que inicia el nuevo siglo. Pero para que esta situación se consolide es necesario un mayor esfuerzo de los poderes públicos por desarrollar la investigación de nuevas tecnologías que colaboren a aumentar la rentabilidad de las explotaciones ecológicas.

La estimación de las producciones ecológicas indica, que a pesar del importante crecimiento que han experimentado en la Comunidad Autónoma de Andalucía, aún éstas son escasas para las posibilidades de incremento a corto plazo, no llegando a alcanzar una cuota de mercado del 0,3% en el caso de que toda la producción se vendiera dentro de territorio andaluz, que no es el caso, porque más del 60% de los artículos ecológicos son exportados. A medida que se gane en competitividad, la cuota de mercado será mayor. Por tanto, todavía queda mucho margen para lograr unos niveles aceptables.

No cabe duda de que los obstáculos con los que se va a encontrar la agricultura ecológica van a ser serios, ya que lo que se está proponiendo es un método de producción que identifica las deficiencias del actual sistema, especialmente las consecuencias negativas que sobre el Medio Ambiente y la calidad de los alimentos está generando el modelo intensivo de cultivo tradicional. Pero las dificultades no sólo se encuentran en la resistencia al cambio, por la inercia en la que están inmersos la mayor parte de los profesionales agrícolas, sino que también provienen de la falta de desarrollo del mercado interno y de las políticas llevadas a cabo por los poderes públicos; factores que junto a las dificultades tecnológicas que encuentran los agricultores en la conversión de las explotaciones, que necesitan ser estudiadas e investigadas para darle una solución efectiva, representan barreras al aumento de competitividad y rentabilidad de la práctica biológica que hay que superar con

---

<sup>192</sup> ALONSO MIELGO, A. M.: “La agricultura ecológica en los contextos internacional, europeo y estatal”. En *La práctica de la agricultura y ganadería ecológicas*. Comité Andaluz de Agricultura Ecológica. Sevilla. 2001. Pág. 32.

el apoyo institucional; y para el que una adecuada financiación del Programa de Medidas Agroambientales podría suponer una mejora sustancial.

Lo que parece seguro es que si no se aprovechan las ayudas que se están tramitando actualmente, en el Marco Comunitario de Apoyo 2000-2006, España y Andalucía se verán sumergidas en un considerable atraso con respecto al resto de los socios comunitarios, que en su mayoría están contribuyendo con una mayor financiación al desarrollo del Programa Agroambiental. Esto será así porque en las orientaciones para la reforma de la P.A.C., cuyas líneas principales se pueden estudiar en el documento de la Agenda 2000 se apunta una reducción progresiva de los precios agrarios y su equiparación a los precios de mercado, en el intercambio internacional de los artículos procedentes de la agricultura. Añadido a esto se procederá a una disminución del importe de las ayudas actuales a la producción, definiendo un futuro próximo en el que los activos agrícolas deben tener cada vez más en cuenta el aumento de la competitividad. Este horizonte se atisba en los comentarios de los representantes de la administración agraria española, cuando se refieren a los temas relacionados con la política de fomento a través de ayudas y subvenciones. En sus opiniones se destaca la dimensión económica del concepto de agricultura sostenible, reafirmandose así una posición que GARRIDO FERNÁNDEZ califica como sustentabilidad competitiva.

“Si lo que quiere la U.E. es una agricultura competitiva, el medio ambiente no debe condicionar totalmente la actividad agraria. Ello no quiere decir que no haya que buscar prácticas menos dañinas para el medio ambiente, pero sin olvidar que la función principal de la agricultura es producir’. (Entrevista a representante del M.A.P.A. en la Secretaría General de Agricultura y Alimentación)”<sup>193</sup>.

Por tanto, sin dejar a un lado que la principal función de la agricultura debe ser la productiva, se acepta la obligación de tratar con respeto las condiciones naturales en las que se desenvuelve la actividad agraria. No obstante, para lograr la competitividad necesaria, la administración española se muestra partidaria de establecer requisitos ambientales dentro de las Organizaciones Comunes de Mercado, de manera que para cada cultivo se establezcan unas cortapisas, adecuadas a sus características, que permitan un tratamiento respetuoso del Medio Ambiente. Estaría en la idea de lo que los ingleses bautizaron como “cross compliance”, para referirse al instrumento a través del cual se determinan las condiciones ambientales que deben contemplar las políticas de apoyo a la agricultura. De esta forma, los

---

<sup>193</sup> GARRIDO FERNÁNDEZ, F. E.: *Op. Cit.* Pág. 175.



requisitos serían de aplicación horizontal, igual para todos los Estados miembros y, las compensaciones a los labradores serían financiadas en su totalidad por la Unión Europea, evitando, desde la aplicación de este método, las ventajas comparativas. De todas formas, esto no solucionaría los problemas de competitividad de las agriculturas ecológicas española y andaluza, ya que ambas partirían de una posición bastante retrasada con respecto al resto de los países. Por tanto, actualmente, el remedio más factible es apoyar decididamente las ayudas existentes con una financiación superior, que permita acercarnos al resto de nuestros competidores en los mercados agrícolas internacionales.

Además, en la aplicación del Programa de Medidas Agroambientales se ha observado una serie de dificultades que, aunque de carácter coyuntural, ha entorpecido el desarrollo de las mismas. Climatológicamente hay que subrayar los retrasos que han producido los períodos de sequía en las siembras de los cultivos ecológicos, igual que ocurre con los convencionales; sequías que en la Comunidad Autónoma de Andalucía son cíclicas y se repiten frecuentemente. Aparte del retraso en la siembra, la falta de agua provoca que los cultivos no crezcan adecuadamente y que las cosechas no alcancen la productividad deseada por los labriegos. Por otro lado, se ha detectado que las primas de mantenimiento y de compensación de rentas son escasas y no parecen lo suficientemente atractivas para que muchos de los potenciales beneficiarios soliciten las ayudas para la adopción de prácticas compatibles con la conservación del Medio Ambiente y la protección del espacio natural. Además, debido a la burocratización excesiva de las Administraciones Públicas, la realización material de los pagos se ralentiza tanto que se producen situaciones verdaderamente aberrantes. Los agricultores se ven obligados a solicitar préstamos, costosos para ellos, en entidades financieras para llevar a cabo los compromisos adquiridos, mientras que la Administración se dilata, con consecuencias onerosas para los beneficiarios de las subvenciones, en el cumplimiento de su principal obligación, que es la del pago efectivo de las mismas.

Finalmente, otro problema o dificultad, en este caso común con otras ayudas y subvenciones, tanto cofinanciadas por la Unión Europea como de financiación exclusiva del Estado español o la Comunidad Autónoma andaluza, que se ha puesto de manifiesto en la aplicación del Programa ha sido la cuestión fiscal. En principio, era dudoso si estas ayudas y subvenciones debían estar sometidas a tributación o quedaban al margen del régimen impositivo. Lo cierto es que la duda sobre la tributación de las ayudas que vienen recogidas en el Programa de Medidas Agroambientales debe ser despejada a la luz del estudio de la legislación fiscal. No obstante, en primer lugar, habría que plantearse dentro del ámbito de qué figura impositiva estarían sujetas estas ayudas. En el caso del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas se debe responder afirmativamente, y su inclusión



dentro de los distintos rendimientos que se distinguen, se haría en los de actividades económicas, donde se recogen los beneficios obtenidos por agricultores y ganaderos. Actualmente, el artículo 7 de la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas y otras Normas Tributarias<sup>194</sup>, determina las rentas exentas de tributación, y aunque se han ampliado los casos contemplados en la anterior Ley 18/1991, de 6 de junio, del I.R.P.F.<sup>195</sup>, no alcanzan a las subvenciones que se estudian.

Por otra parte, la Disposición Adicional Decimonovena del vigente impuesto, que trata de las rentas forestales, excluye las subvenciones concedidas a quienes exploten fincas forestales gestionadas de acuerdo con planes técnicos de gestión forestal, ordenación de montes, planes dasocráticos o planes de repoblación forestal aprobados por la Administración forestal competente. Y la Vigésima Segunda se refiere a las subvenciones de la Política Agraria Comunitaria y otras ayudas públicas, para señalar que algunas de ellas no se integrarán en la base imponible. Entre las enumeradas no se encuentran las obtenidas dentro del Programa de Medidas Agroambientales. Por tanto, a efectos del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas se tendrán en cuenta las de este Programa, aunque, por ejemplo, en virtud de la mencionada Disposición Decimonovena no integrarían la base imponible de este tributo las del Programa de Reforestación de Tierras de Labor. Lo que no sería aplicable es la retención regulada en el artículo 22 del Real Decreto 2717/1998, de 18 de diciembre<sup>196</sup>, para las actividades agrícolas y ganaderas. Después del estudio que estamos realizando hemos de concluir que los abonos derivados de las líneas de actuaciones agroambientales tendrían que estar exentos de tributación, por coherencia con los objetivos que se predicen de las mismas. A saber, la mejora en el estado de los recursos naturales, el mantenimiento de un tejido socioeconómico dinámico en las zonas rurales o el trasvase de fondos desde la sociedad en general a los habitantes del campo por el servicio que prestan al conjunto de la humanidad, entre otros. Si, como conocemos, la finalidad fundamental del régimen fiscal directo y personal es la redistribución de las rentas, por detrás de la necesaria financiación para llevarla a cabo, nos atrevemos a sugerir la exención para los ingresos procedentes de las mejoras ambientales en la práctica agraria, dentro del marco de la imposición sobre la renta de las personas físicas.

En el caso del Impuesto sobre Sociedades, que puede ser aplicable, para las empresas agrícolas y ganaderas, el régimen general también es el de la sujeción a

---

<sup>194</sup> Boletín Oficial del Estado núm. 295, de 10 de diciembre de 1998.

<sup>195</sup> BOE núm. 136, de 7 de junio de 1991.

<sup>196</sup> BOE núm. 303, de 19 de diciembre de 1998.

tributación de este tipo de subvenciones; quedando únicamente exentos, desde el punto de vista subjetivo, una serie de organismos y entidades públicas, mencionadas en el artículo 9 de la Ley 43/1995, de 27 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades<sup>197</sup>, que más que receptores de subvenciones son órganos concedentes, aunque alguno puede también recibirlas. En todo caso, las subvenciones del Programa de Medidas Agroambientales están sujetas al Impuesto sobre Sociedades, salvo cuando se otorguen a entes que estén clasificados como de interés general, según la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, reguladora del régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo<sup>198</sup>, lo que es muy difícil, por el tipo de actividades de que se trata<sup>199</sup>.

## 16. EL ACTA ÚNICA EUROPEA. IMPULSO DEFINITIVO PARA LA POLÍTICA DE MEDIO AMBIENTE EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

Un hito trascendente en la evolución de la Unión Europea, que tiene una fuerte implicación en el desarrollo de los temas medioambientales en el ámbito comunitario, y que repercute directamente en el objeto de nuestro estudio es la aprobación del Acta Única Europea<sup>200</sup>.

La entrada en vigor del Acta Única Europea ha tenido efectos diferenciados sobre los distintos países, en función de sus niveles de desarrollo, ya que han enfrentado en distinta posición las nuevas condiciones de competencia en los mercados. El Acta Única también hace referencia a las regiones más atrasadas y que, por tanto, tendrían mayores dificultades para la adaptación. Para ello se incide en la necesidad de mayores inversiones y ayudas en materia de infraestructuras básicas, promoción económica, problemas sociales y Medio Ambiente. Las evidentes

<sup>197</sup> BOE núm. 310, de 28 de diciembre de 1995.

<sup>198</sup> BOE núm. 307, de 24 de diciembre de 2002.

<sup>199</sup> Para profundizar en este tema se puede consultar la obra de PASCUAL GARCÍA, José: *Régimen Jurídico de las Subvenciones Públicas*. Boletín Oficial del Estado. Ministerio de la Presidencia. Madrid. 1999.

<sup>200</sup> El Acta Única Europea fue firmada en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986 y en La Haya el 28 de febrero del mismo año. Entró en vigor el día 1 de julio de 1987. Se publicó en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas núm. 169, de 29 de junio de 1987, de la serie L.

“1986 es el año de la firma del Acta Única Europea, entre cuyos objetivos está la construcción de un Mercado Único, que supuso la plena integración de aquellos sectores, como las frutas y hortalizas, en los que se mantenían diversos mecanismos de control en frontera. También implicó, como contrapartida al Mercado Único, el inicio de una política de reforzamiento de la cohesión económica y social, dirigida a reducir las diferencias entre regiones de la Unión Europea, siendo éste el objetivo de la Política Estructural”.

COMITÉ ANDALUZ DE AGRICULTURA ECOLÓGICA: *La Práctica de la Agricultura y Ganadería Ecológicas*. C.A.A.E. Sevilla. 2002. Pág. 11.

consecuencias medioambientales del Mercado Único Europeo se han derivado de los ajustes del aparato productivo y del desarrollo de nuevos sectores. De esta forma, la estructura productiva andaluza ha necesitado, por un lado, inversiones destinadas a corregir los impactos ambientales de la actividad económica y, por otro, medidas de control y aplicación de la normativa comunitaria en materia de emisión y depuración. Y es que el Mercado Único ha requerido, desde 1992, el desarrollo de políticas de protección basadas en dos grandes instrumentos:

- Programas de eliminación del déficit histórico medioambiental, producto de un crecimiento económico no ordenado y carente por completo de medidas medioambientales.
- Medidas para mantener el Medio Ambiente andaluz en los niveles exigidos por las directivas y reglamentaciones de la Comunidad Económica Europea.

A esto habría que sumar un programa de contenido ambiental y económico de gestión de los espacios naturales protegidos (el 17% del territorio regional), basado en un modelo de desarrollo equilibrado. En el primero de los programas citados ha sido necesario adoptar una serie de medidas, que se resumen a continuación:

#### 1º. Sector agrario:

- Programas de recuperación de acuíferos, nuevos sistemas de gestión del agua y aplicación de instrumentos económicos (tasas, licencias, cánones) para financiar proyectos de descontaminación.
- Recuperación de la calidad de las aguas superficiales: aplicación de instrumentos económicos (tasas, limitaciones de usos, cánones).
- Proyectos y planes de lucha contra la erosión (Plan Forestal Andaluz).
- Ganadería intensiva: Ayudas técnicas y financieras para proyectos de depuración. Proyectos de integración para la ganadería con el Medio Ambiente.

#### 2º. Sectores industriales:

- Minería: planes de recuperación de suelo y paisajes en zonas críticas.
- Industria químico-minera: planes de saneamiento integral.
- Cementos: apoyo financiero a equipamientos ambientales.
- Alimentación: apoyo financiero a equipamientos ambientales, programas de depuración de zonas críticas (negociados con los sectores implicados).
- Química: apoyo financiero a equipamientos ambientales.
- Pasta y papel: Modernización de equipamientos ambientales.
- Otros sectores: incorporación a planes de saneamiento integral.

### 3º. Áreas urbanas y turísticas:

- Planes de tratamiento y depuración de aguas y residuos sólidos.

En cuanto a las medidas, que hubieran sido necesarias para equiparar el estado del Medio Ambiente de la región andaluza a los niveles comunitarios, en el sector agrario, podrían haber sido las siguientes, aunque no han llegado a implementarse en toda su extensión:

- Programas de integración de la agricultura con el Medio Ambiente.
- Regulación y limitación del consumo de factores de producción (fertilizantes, pesticidas, productos fitosanitarios, herbicidas y plaguicidas).
- Sistemas de tasas y cánones por el uso de esos factores.

El Programa de Medidas Agroambientales es una de las pocas iniciativas, tomadas desde las Administraciones Públicas, para lograr la mejora de las condiciones del medio natural y aminorar las consecuencias degradantes de las actividades productivas, en este caso dentro del sector agrario. No obstante, estas ayudas han sido un estímulo proveniente de las autoridades comunitarias, lo que pone de manifiesto el escaso interés de las instituciones nacionales y regionales en adoptar medidas de protección del medio en relación con las actividades agrarias.

El reto del Mercado Único no sólo ha afectado de manera diferente a los Estados miembros en función de su grado de desarrollo económico sino también, según los costes de adaptación a las normativas y estándares comunitarios. En el caso andaluz, los procesos de reestructuración se han llevado a cabo con diferente esfuerzo, según el sector, aunque a algunos les ha costado el cierre de muchas empresas, con la pérdida de numerosos puestos de trabajo y la rebaja de calidad en los artículos ofrecidos a los consumidores. En la mayoría de las ocasiones, ha habido que incorporar determinadas tecnologías de descontaminación y de tratamiento de residuos que, en gran medida, no se producían en la región, por lo que han debido ser importadas de otros países más desarrollados. En definitiva, la integración en el marco de competencia de la Comunidad, a partir de 1992, ha supuesto una importante concentración de esfuerzos financieros y de gestión en acciones de mejora ambiental, que ha conllevado un coste adicional para las compañías mercantiles, lo cual incide en sus condiciones de competitividad. De tal manera, que si bien inicialmente, la Comunidad Europea aplicaba el principio de “quien contamina paga”, es evidente que la estructura productiva de la región andaluza no podía hacer frente por sí sola a los costes derivados de la adaptación por lo que ha sido precisa la intervención pública, como requisito

indispensable. Lamentablemente, ésta no ha alcanzado a todos los sectores con lo que se han producido discriminaciones muy graves, que han costado muchos puestos de trabajo, como se ha expuesto más arriba. Finalmente, el principio “quien contamina paga” ha sido abandonado, ya que en algunas actividades puede ser más interesante pagar las sanciones impuestas que afrontar los costes de una depuración de los residuos y de los productos contaminantes; con lo que se evitan, además, los deterioros medioambientales, que siempre se producen en los casos sancionados.

Lo que ha quedado meridianamente claro a lo largo de nuestra investigación es el elevado potencial que tiene en la Comunidad Autónoma de Andalucía la cuestión medioambiental, tanto en cuanto a recursos naturales disponibles, tierra, agua, sol, biodiversidad faunística y vegetal, cuidados ancestrales que permiten una comunión mutuamente provechosa entre los recursos y el factor humano; como en cuanto a actividades que pueden desarrollarse en torno al Medio Ambiente. Entre estas actividades pueden tener especial importancia las de tipo económico, que se encaminen a la preservación de los valores naturales y a la prevención del deterioro que el medio físico puede padecer por las funciones productivas que se llevan a cabo en Andalucía.

Este potencial económico se puede sistematizar desde tres perspectivas diferentes, pero complementarias que tienen una gran oportunidad de explotarse en la Comunidad Autónoma:

- 1) La localización en su solar de recursos naturales que poseen un valor estratégico muy apreciable y cuyo aprovechamiento de manera equilibrada facilitará, sin duda, con la ayuda de estrategias activas de desarrollo endógeno, la posibilidad de incrementar positivamente las condiciones socioeconómicas de muchas comarcas de la región<sup>201</sup>.

<sup>201</sup> “La evolución reciente del sistema productivo supone la coexistencia actual de procesos de globalización y territorialización del capital, al acentuarse la competencia entre empresas y entre regiones o ciudades, lo que revaloriza las condiciones locales en función de su desigual capacidad de respuesta ante las nuevas condiciones impuestas por la tecnología y los mercados”.

CARAVACA, I.; GONZÁLEZ, G.; MÉNDEZ, R. y SILVA, R.: *Innovación y Territorio. Análisis comparado de Sistemas Productivos Locales en Andalucía*. Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía. Sevilla. 2002. Pág. 34.

“Se consolida, de este modo, una nueva lógica territorial, en la que la importancia de cada ámbito se mide por su grado de articulación al espacio de las redes, se desdibujan los rasgos del modelo anterior y ciertos territorios ven cuestionado su papel hegemónico mientras otros, antes secundarios o marginales, van adquiriendo protagonismo. Pierde así sentido, por ejemplo, la anterior contraposición urbano-industria-progreso/rural-agrario-atraso, en favor de una organización del espacio mucho más compleja y de una redistribución en el mismo de las actividades y de las funciones. Procesos de difusión espacial de la industria provocan el deslizamiento de determinadas actividades hacia ámbitos periféricos..., incluso áreas rurales”.

*Ibid.*

- 2) Asimismo, la carencia que se aprecia de infraestructura y equipamiento ambiental debe servir para estimular actuaciones que fomenten el empleo y consiguientemente la renta en las comarcas con déficits más acusados en estos aspectos<sup>202</sup>.
- 3) En conexión con los puntos precedentes, puede observarse en Andalucía la incipiente emergencia de nuevos sectores industriales vinculados al Medio Ambiente, que aunque por el momento son poco relevantes, con una apropiada promoción desde las Administraciones Públicas, pueden adquirir mayor protagonismo en la oferta de empleo y en la dinamización económica de las comarcas en que se asienten<sup>203</sup>.

Por consiguiente, es esencial seguir en la línea de superar los déficits medioambientales de Andalucía, establecer medidas preventivas que eviten la aparición de futuros desequilibrios, afrontar los retos ambientales que nos presenta la Unión Europea, apostar por la competitividad del sector económico en consonancia con las exigencias del medio, y gestionar y potenciar el patrimonio natural, fomentando actividades compatibles con su valor ecológico<sup>204</sup>.

Esa línea, que se abre en la Comunidad Autónoma de Andalucía, en el año 1984<sup>205</sup> con la creación de la Agencia de Medio Ambiente, continuó a finales de esa dé-

<sup>202</sup> Como se recoge en CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Guía de Desarrollo Rural*. Edición coordinada por COBACHO VARGAS, M. A.; GUZMÁN GUERRERO, M. y MARTÍNEZ NAVARRO, E. Empresa Pública para el Desarrollo Agrario y Pesquero de Andalucía, S. A. y Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Córdoba. 2000, las actividades medioambientales en las comarcas rurales, como la formación de equipamiento e infraestructura ambiental constituye una de las mayores potencialidades para la dinamización de las mismas, consiguiendo unos yacimientos de empleo novedosos que contribuirán a mejorar su nivel socioeconómico.

<sup>203</sup> “En las áreas desfavorecidas el empleo y el desarrollo deben estar en la medida de lo posible basados en los recursos, en las potencialidades, en los sujetos empresariales e institucionales locales, por medio de programas y proyectos integrados que apunten al máximo de sinergias”.

BARBERA, L.: “El Sur, Desarrollo Local y Agentes de Desarrollo”. En *Desarrollo rural. Ejemplos europeos*. Edición al cuidado de CANTO FRESNO, C. del Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1992. Pág. 24.

<sup>204</sup> El Plan de Ordenación de Recursos Naturales tiene una finalidad directora y estratégica respecto a otras figuras de planificación ambiental, física, económica o sectorial. Debe analizar, diagnosticar y realizar la evaluación de los recursos naturales, ecosistemas y paisajes del ámbito territorial de que se trate y, a partir de ahí, señalar el régimen general de uso y las limitaciones aplicables para la correcta conservación de los recursos naturales, así como indicar criterios orientadores para el desarrollo y la ejecución de las políticas sectoriales en el territorio.

Así, en los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales del territorio andaluz, se concretan las distintas actuaciones que pueden llevarse a cabo, según las características ecológicas, físicas y socioeconómicas de cada una de las unidades elegidas como ámbitos de planificación.

Serán complementados por los Planes Rectores de Uso Gestión, que delimitan zonas dentro del territorio, en función del estado de conservación de los recursos y establecen reglas de los distintos aprovechamientos que se pueden realizar. Estos instrumentos son elaborados por la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía.

<sup>205</sup> La Ley 6/1984, de 12 de junio, del Gobierno andaluz, crea la Agencia de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía como organismo autónomo de carácter administrativo, adscrito a la Consejería de Presidencia, con la

cada<sup>206</sup> y principios de la siguiente con una labor decidida en nuevos ámbitos de actuación, como el ecodesarrollo o la educación ambiental en defensa del patrimonio natural andaluz. Así, lo que se pretende es la preservación de los recursos y la corrección de las deficiencias observadas que se integren con el entorno social y económico, contribuyendo al fomento de la elevación de la calidad de vida de la población, en el contexto de un Medio Ambiente más limpio y saludable.

Ya se ha comentado el elevado potencial que posee la Comunidad Autónoma de Andalucía para el desarrollo de la agricultura y ganadería ecológicas, y del resto de medidas que se contemplan en el Programa de Medidas Agroambientales, regulado por el Reglamento C.E.E. 2.078/1992, del Consejo de 30 de junio, sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural<sup>207</sup>.

Efectivamente, el hecho de que el territorio andaluz esté ocupado en un 17% del mismo<sup>208</sup> por espacios naturales protegidos y tener una buena parte de su superficie

---

intención de dar unidad de gestión a la acción ambiental en su ámbito competencial, mediante un instrumento de derecho público, dotado de personalidad jurídica propia, con autonomía administrativa y financiera para el cumplimiento de su finalidad. Esta Ley fue publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía núm. 60, de 19 de junio de 1984; y en el Boletín Oficial del Estado núm. 155, de 29 de junio del mismo año.

<sup>206</sup> Un ejemplo de progresismo, por su objetivo de coadyuvar al desarrollo socioeconómico de los habitantes de los espacios naturales lo constituye la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, y se establecen medidas adicionales para su protección. Publicada en el BOJA núm. 60, de 27 de julio de 1989; y en el BOE núm. 201, de 23 de agosto del mismo año.

<sup>207</sup> Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 30 de julio de 1992, núm. 215, de la serie L.

<sup>208</sup> “Desde el año 1982, el gobierno andaluz trabaja en la formación y desarrollo de un sistema de información que responda a las necesidades actuales de la planificación de desarrollo y gestión de los recursos naturales de esta región. Este sistema, denominado SinambA, es un instrumento que responde a los sistemas de información geográfica, integrando toda clase de bases de datos relacionadas con el entorno socioeconómico y físico-natural andaluz.

*Planes Especiales de Protección del Medio Físico (PEPMF)*. Representan la primera ordenación a nivel regional de la comunidad autónoma y la base para la planificación urbanística. En ellos se cataloga el territorio a nivel de unidades ambientales y se selecciona un catálogo de espacios naturales de interés, a los cuales se les da una protección cautelar y unas directrices que se incluirán en las planificaciones derivadas de la Ley del Suelo.

Son el primer inventario de los espacios regionales con valor natural realizado en Andalucía y aseguran el mantenimiento sustancial de los usos actuales con diferentes niveles de protección.

*Catálogo de espacios naturales*. En base al catálogo de los PEPMF se confeccionó posteriormente un nuevo inventario con objeto de definir para estos espacios una normativa y reglamentación particular que atendiera a las características singulares de cada uno de ellos. El inventario se aprobó mediante la Ley 2/1989, del Parlamento de Andalucía, suponiendo la declaración efectiva de base para la confección del Inventario de Espacios Naturales de Andalucía. Esta Ley identifica las áreas del territorio regional con valores relevantes y que, por tanto, estarán sujetas a un régimen de protección específico. La Ley adjudica a cada espacio protegido una serie de medidas de protección y, dependiendo de cada una de ellas y el objeto por el que se ha declarado, hay un modelo de gestión distinto, que se viene a concretar para cada uno de los espacios en los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) y los Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG). En el caso de Andalucía, la red de parques naturales cuenta con la aprobación de todos ellos, estando en proceso de aprobación los referidos a algunos parajes y reservas naturales.

La citada Ley incluyó 82 espacios protegidos en cuatro figuras de protección; ‘parque nacional’, ‘parque natural’, ‘paraje natural’ y ‘reserva natural’. En total, abarcan un 17% de la superficie de Andalucía y significan la red de espacios naturales protegidos más extensa del conjunto español”.



inventariada como de agricultura de montaña<sup>209</sup> y otras zonas desfavorecidas, que requieren de unos cuidados especiales, para que la práctica agraria no perjudique sus ecosistemas y se mantengan en producción para las futuras generaciones, propicia las condiciones ideales para la utilización de medidas como el barbecho tradicional, que permite la recuperación productiva de los terrenos, dándoles el necesario descanso para recomponer sus propiedades orgánicas. Las zonas más pobres o con suelos que no tienen abundancia de humus no pueden sembrarse año tras año, sino que precisan de intervalos regulares de tiempo de no cultivo por las razones expuestas. Las comarcas de montaña o catalogadas como desfavorecidas tienen estas condiciones, que no permiten en ellas un cultivo continuado durante todas las campañas.

---

MOLINA VÁZQUEZ, F.: "Gestión de la biodiversidad en las estrategias regionales de conservación. Aplicación de los acuerdos internacionales". En *Diversidad biológica y cultura rural en la gestión ambiental del desarrollo*. Edición coordinada por DÍAZ PINEDA, F.; MIGUEL, J. M. de, y CASADO, M. A. MultiMedia Ambiental, S. L. y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1998. Págs. 111 y 112.

<sup>209</sup> "De los 8,76 millones de Has. que comprende la superficie total de Andalucía, en 1996, más de 4,1 millones (el 46,8% del total) son tierras dedicadas a cultivos; otros 2,6 millones (el 29,7%) son montes, en los que en, cerca de 800.000 Has., hay también aprovechamientos ganaderos; más de 700.000 Has. se clasifican como prados o pastizales, y el resto, el 15%, es improductivo o dedicado a otros usos. El tamaño medio de las explotaciones varía desde 33,7 Has. en Huelva a 10,6 Has. en Málaga. Las explotaciones de mayor dimensión se localizan en las zonas de sierra y en los sistemas de bajo potencial, con una elevada proporción de tierras dedicadas a pastos y a especies arbóreas. Así, las explotaciones de más de 200 Has. labran menos del 50% de su superficie total, mientras las de menos de 100 Has. cultivan más del 60% de su superficie total.

El sistema productivo del olivar se encuentra asentado en la subbética, en las hoyas y vegas del surco intrabético y en las sierras de Segura, Cazorla y las Villas, zonas con una altitud media, topografía ondulada, algunas veces con fuertes pendientes que complican en ocasiones la práctica de la agricultura. Es el segundo sistema agrario en extensión después del de las Sierras Béticas, ocupando más del 14% del territorio. La presencia de zonas de alto valor paisajístico, enmarcadas en las sierras que se integran en este sistema productivo, permiten en algunas zonas una cierta diversificación de la actividad económica, todavía muy dominada por un cuasi-monocultivo olivarero. En zonas de fuerte pendiente, este cultivo, presenta problemas de erosión y pérdida de suelo, que deben ser necesariamente corregidos mediante la aplicación de técnicas de cultivo de bajo impacto, fomentados desde hace poco tiempo por un programa agroambiental.

La mayor proporción corresponde a las Sierras Béticas, con el 19% de la superficie regional. Se trata de un espacio poco poblado con densidades muy inferiores a la media regional. Las Altiplanicies y Sierras Béticas presentan una proporción alta de eriales, algo de matorrales y una mínima presencia de frondosas residuales. El clima subdesértico continental, con pocas y fuertes precipitaciones provoca un elevado grado de erosión y un creciente proceso de desertificación. La producción agrícola se caracteriza por su baja productividad. Se fundamenta en los cereales, con escasos rendimientos por la baja pluviometría, y la ganadería ovina, localizada fundamentalmente en explotaciones de mayor dimensión, en las que se incluyen las tierras para pastos y las no utilizadas en la agricultura. En general, se trata de una agricultura (marginal) con escasas posibilidades de diversificación. [...]

Dentro de este gran sistema agrario (la dehesa), que se caracteriza fundamentalmente por ser un sistema mixto silvopastoral y, en ocasiones, agrosilvopastoral, se pueden englobar tres grandes subsistemas: Sierra Morena, en sentido amplio, Valle de los Pedroches y Dehesas del Campo de Gibraltar. Las dos primeras constituyen una gran unidad territorial que ocupa más del 20% de la superficie regional, con una misma caracterización desde el punto de vista de la demografía y la actividad económica: las más bajas densidades de población de Andalucía, muy bajas tasas de actividad, alta especialización agraria, salvo el Valle de los Pedroches, con una economía algo más diversificada, y agriculturas poco intensivas. La explotación ganadera de dehesa representa el agrosistema más tradicional de esta zona, que incluye también amplias zonas de repoblación forestal de pinos y eucaliptos, una menor, aunque destacada, presencia de olivares y menos de un 20% de superficie de cultivos herbáceos, éstos últimos con una tendencia regresiva, debido a los bajos rendimientos a consecuencia de la mala calidad agrícola de los suelos y de la orografía montañosa".

CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Plan de Modernización de la Agricultura Andaluza. 2000-2006*. Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Jaén. 2000. Págs. 43, 46, 62, 63, 64 y 65.



Fotografía 8. Dehesa de ganadería extensiva. Sierra de Aracena y Picos de Aroche.

Por otro lado, la existencia de muchas comarcas en Andalucía, donde toda o gran parte de su territorio forma parte de espacios naturales protegidos hace especialmente importante medidas como la formación agroambiental, la agricultura y ganadería ecológica o el fomento de razas de ganado autóctono.

En cuanto a la formación agroambiental, debido a las deficiencias educativas de los activos del sector agrario, su impartición es fundamental para que éstos y otros nuevos que se sumen al sector, adquieran los conocimientos necesarios para ejercer unas prácticas agrarias acordes con las condiciones y características del medio físico donde se van a llevar a cabo. Precisamente la medida de la agricultura ecológica permite que en una región tan bien dotada de espacios naturales protegidos se fomente este tipo de técnicas agronómicas, que son las que mejor preservan el estado natural del medio donde se realizan. Está demostrado que la agricultura convencional deteriora el Medio Ambiente y, por tanto, debería autorizarse solamente la agricultura y ganadería ecológicas en estos espacios donde todas las actividades económicas están reguladas y sometidas a autorización previa. Por último, cabe afirmar algo parecido con respecto a la medida de fomento de razas de ganado autóctono. Además, ya se ha visto que son actividades económicas verdaderamente rentables, incluso sin las actuales ayudas cofinanciadas por la Unión Europea.

Por consiguiente, en la región andaluza, el alto porcentaje de zonas de agricultura de montaña y espacios naturales protegidos supone un gran potencial para el desa-

rollo, como perspectiva de futuro, de la agricultura y ganadería ecológicas, porque permite el mantenimiento de una actividad, en el caso de la agricultura de montaña, cuya función de conservación respecto del Medio Ambiente es muy importante y porque, con relación a los espacios protegidos, sería una alternativa de desarrollo local con vistas a largo plazo. “La agricultura ecológica, llamada también biológica, orgánica o biodinámica, es en definitiva un sistema agrario que tiene como objetivo obtener alimentos con la mejor calidad nutritiva y el mejor sabor, respetando el medio ambiente y conservando la fertilidad del suelo y la diversidad genética”<sup>210</sup>.

Así, estas actividades pueden tener una especial relevancia para el desarrollo endógeno de las comarcas andaluzas, mediante el fomento de la agricultura y ganadería ecológicas y, de la elaboración y transformación de los productos agroalimentarios ecológicos.

“Actualmente la agricultura ecológica presenta una fuerte potencialidad para erigirse como elemento central del diseño de métodos de desarrollo rural en la Unión Europea, en consonancia con las nuevas directrices comunitarias. Por su vocación agraria, en España y particularmente en Andalucía, esta opción es especialmente apropiada, al conjugar la sostenibilidad social, económica y ecológica a las que se dirige el futuro del medio rural”<sup>211</sup>.

## 17. EL SECTOR ECOLÓGICO COMO FUENTE DE ACTIVIDAD Y MODELO DE EQUIDAD SOCIAL

En relación con lo anterior podemos extraer, también, como conclusión de nuestro trabajo de investigación, la relevancia de todo lo ecológico como sector productor de rentas y fuente de empleo. Así hemos constatado cómo el campo de lo ecológico se empieza a constituir en sector económico dinámico y generador de nuevas actividades rentables. Partiendo de una primera condición imprescindible para el desarrollo continuado, y no sólo en tanto se mantengan las actuales ayudas y subvenciones a la agricultura y ganadería orgánicas, de estas nuevas formas de cultivar las heredades y fincas y, de criar a los animales, aunque básicamente se trata de rescatar los manejos agronómicos primitivos, que se han ido perdiendo a lo largo de los últimos siglos y, sobre todo, desde los avances en la producción

---

<sup>210</sup> UNIÓN DE PEQUEÑOS AGRICULTORES Y GANADEROS DE ANDALUCÍA: *Agricultura Ecológica*. Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos de Andalucía. Sevilla. 1997. Pág. 5.

<sup>211</sup> COMITÉ ANDALUZ DE AGRICULTURA ECOLÓGICA: *La Práctica de la Agricultura y Ganadería Ecológicas*. C.A.A.E. Sevilla. 2002. Pág. 7.

química del siglo XX. Esta primera condición es la rentabilidad equivalente, al menos algunas veces, incluso superior, a la producción convencional<sup>212</sup>.

La rentabilidad de este modelo agrónomo se sustenta, en gran medida, en la reducción de costes externos a la explotación, lo que propicia la rentabilidad no sólo económica, sino también social para los agricultores y ganaderos, además de ser una alternativa eficaz para el campo<sup>213</sup>, especialmente en las zonas más desfavorecidas<sup>214</sup>.

Además, son cada día más numerosos los labradores que piensan que la mejor forma de preservar la norma de equidad social es reinvertir los excedentes para crear empleo sin reducir la mano de obra por una explotación abusiva de los recursos naturales que nuestro medio físico nos proporciona, de manera que al mismo tiempo se mantenga en condiciones idóneas el agrosistema para el aprovechamiento por las generaciones venideras<sup>215</sup>.

<sup>212</sup> “La agricultura ecológica y más explícitamente los sistemas que originan el buen uso de sus planteamientos, se manifiestan como una alternativa plenamente válida para mejorar la calidad de vida de los seres humanos en su medio, al mismo tiempo que pueden ser capaces de incrementar el ‘capital productivo del sistema’”.

LABRADOR, J.: “Aproximación a las bases técnicas de la agricultura ecológica”. En LABRADOR, J.; PORCUNA, J. L. y BELLO, A. (editores): *Manual de Agricultura y Ganadería Ecológica*. Edición coordinada por la Sociedad Española de Agricultura Ecológica. Eumedia, S. A. Madrid. 2002. Pág. 35.

<sup>213</sup> “En la actualidad se considera que la agricultura familiar, combinada con la industrialización difusa y otras actividades, contribuirá a mantener y consolidar las comunidades rurales, estimulará su actividad y dinamismo y podrá dotarlas de una alta calidad de vida que les permitirá retener, incluso atraer población”.

ETXEZARRETA, Miren; CRUZ, Josefina; GARCÍA MORILLA, Mario y VILADOMIÚ, Lourdes: *La agricultura familiar, ante las nuevas políticas agrarias comunitarias*. Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1995. Pág. 79.

<sup>214</sup> “El concepto de agricultura sostenible es una respuesta relativamente reciente al descenso de la calidad del recurso base asociado con la agricultura moderna. Aunque polémico y difuso, este concepto es útil porque considera una serie de preocupaciones sobre la agricultura y la concibe como el resultado de la evolución conjunta de los sistemas socioeconómicos y natural. El desarrollo agrícola se produce como consecuencia de la compleja interacción de una multitud de factores, y un mayor conocimiento del contexto agrícola requiere el estudio de las relaciones entre los sistemas agrícola, medioambiental y social. Es a través de esta profunda concepción de la ecología de la agricultura que se abrirán las puertas a las nuevas opciones de gestión más a tono con los objetivos de una verdadera agricultura sostenible”.

ALTIERI, M. A.: “La Agroecología. Alternativa dentro del Sistema”. En LABRADOR, J.; PORCUNA, J. L. y BELLO, A. (editores): *Manual de Agricultura y Ganadería Ecológica*. Edición coordinada por la Sociedad Española de Agricultura Ecológica. Eumedia, S. A. Madrid. 2002. Pág. 11.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía podemos encontrar varios ejemplos de agricultores que tenían unos rendimientos muy escasos, que apenas les permitían sobrevivir, y que gracias a las prácticas respetuosas con el Medio Ambiente han mejorado sus rendimientos y sobre todo su rentabilidad. Uno de estos casos lo constituye la cooperativa de aceite de Puente Génave que reúne a los olivereros de la zona, y que han conseguido revalorizar sus producciones, que son muy apetecidas en los mercados internacionales. La práctica de la agricultura ecológica ha invertido la tendencia al abandono que se daba en la comarca, y además, ha dinamizado socioeconómicamente la zona. Así, desde el año 2000 se viene celebrando anualmente la Feria Comercial del Aceite de Oliva Ecológico y Agroecología del Olivar, Ecoliva, un certamen organizado por la Asociación para el Desarrollo Rural de la Sierra de Segura, con la colaboración de la Sociedad Española de Agricultura Ecológica y la Federación Internacional de Movimientos de Agricultura Ecológica.

<sup>215</sup> Pueden encontrarse referencias a la mejora de la precariedad laboral en los sectores relacionados con la nueva agricultura ecológica, así como a la consolidación y aumento de rentas de los ciudadanos, de una mejor

Pero todavía es posible sumar a este modo de sacar provecho de lo ecológico, otras medidas que permitan establecer un régimen de explotación racional de determinados recursos naturales con gran capacidad de impulsar procesos de desarrollo endógeno o local, mediante la aplicación de políticas ambientales adecuadas (por ejemplo, turismo rural en Parques Naturales y otros espacios de alto valor ecológico)<sup>216</sup>.

Una consideración similar podría hacerse respecto al esfuerzo inversor que se puede generar desde unas actuaciones beneficiosas para el Medio Ambiente, como son la de corrección de déficits ambientales, a través de la mejora de equipamientos e infraestructuras. Esto está suponiendo un estímulo más para la emergencia de nuevos sectores industriales relacionados con el Medio Ambiente, que ya han sido considerados prioritarios en el marco del Plan Industrial de Andalucía<sup>217</sup>. Por ejemplo, las industrias de combustibles biológicos o de tratamiento de plásticos agrícolas.

En este balance final, no podemos dejar de resaltar que una de las bazas que los productos agrícolas y pecuarios deben jugar con máxima coherencia es la de la calidad. Efectivamente, está comprobado por diversos estudios que uno de los factores que impulsa al consumidor con más fuerza para decidirse en la adquisición entre una amplia gama de artículos de alimentación es la calidad<sup>218</sup>. Al

---

calidad de vida, como consecuencia de las nuevas actividades ambientales y aumento del empleo en la obra de CAMPO TEJEDOR, A. del: *Agricultores y Ganaderos Ecológicos en Andalucía*. Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Sevilla. 2000.

<sup>216</sup> “¿En qué aspectos pueden ser las áreas rurales espacios competitivos? ¿Qué actividades pueden generar empleo o renta para permitir una vida digna de la población que las habita? No es posible generalizar un modelo ni una única solución. Si algo caracteriza hoy a las áreas rurales es su diversidad. Desde una óptica estrictamente económica, los espacios con más dificultad saldrán más favorecidos si diversifican su economía apoyándose en una reevaluación de sus posibilidades *eco-específicas*. La especificidad ecológica de muchas áreas es hoy su mejor capital, otra cosa es quién y cómo se gestione, pero ignorar estas especificidades sería prescindir de una ventaja insustituible en la lucha por la supervivencia económica y social de los espacios rurales”.

CANTO, C. del, y CARRERA, C.: “Estrategias de Empleo y Desarrollo Rural en la Comarca Abulense del Valle del Tiétar”. En *Desarrollo rural. Ejemplos europeos*. Edición al cuidado de CANTO FRESNO, C. del. Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1992. Pág. 141.

<sup>217</sup> En las comarcas rurales donde se puede acumular una gran cantidad de desechos orgánicos, como restos de cosechas, residuos de origen animal, restos forestales provenientes de podas o de limpieza de montes, existen las características apropiadas para la instalación de plantas de fabricación de combustibles alternativos que procuren una fuente de empleo a la población y contribuyan a la dinamización socioeconómica. El Plan Industrial de Andalucía contempla actuaciones de este tipo, pero es fundamental garantizar una serie de condiciones añadidas que son requisito indispensable para atraer la inversión que se necesita para complementar las probables ayudas públicas. Para ello es imprescindible dotar a estas zonas de buenas comunicaciones, además de asegurar la formación elemental y media de sus habitantes, a partir de la cual se puedan asentar los conocimientos específicos, dependiendo del trabajo a desempeñar. En caso contrario se desaprovecharán magníficas oportunidades para mantener un tejido social activo en gran parte de las áreas más deprimidas de la Comunidad Autónoma andaluza.

<sup>218</sup> “El marco legal establecido por la Comunidad Europea para la producción ecológica vegetal y animal se inscribe en un contexto más general como es el de la política de calidad de los productos agropecuarios.

Esta política, que nació a comienzos de los años noventa, pretende responder a la demanda cada vez más acuciante de los consumidores europeos de productos específicos, frente a la creciente estandarización de los productos convencionales. Los productores tienen pues la posibilidad de orientarse hacia una producción de

haber alcanzado un nivel de vida medio, la mayoría de los consumidores dejan de priorizar el coste para dar mayor importancia a la satisfacción de gustos y preferencias, siendo la calidad un factor decisivo.

Al influir en los consumidores a la hora de realizar sus adquisiciones, la calidad se conecta directamente con la rentabilidad de las explotaciones agrarias. Cuanto mayor sea la demanda de ciertos productos más podrán incrementarse los precios de los mismos con objeto de equilibrar la oferta y la demanda en los mercados. Si realmente, como así debiera ser, el precio final repercute en el agricultor, éste obtendrá una mayor rentabilidad por el mismo producto.

Pues bien, uno de los aspectos que permite aumentar la calidad de los outputs que se obtienen de la actividad agraria es la certificación ecológica de los mismos. En la Comunidad Autónoma de Andalucía la autoridad acreditada para la certificación de los productos de origen ecológico es el Comité Andaluz de Agricultura Ecológica<sup>219</sup>.

Últimamente, algunas entidades privadas han logrado ser acreditadas para certificar la producción ecológica<sup>220</sup>, sumándose así a la labor realizada por el C.A.A.E., que ante el incremento de agricultores y ganaderos que se acogen a la transición

---

calidad, que ofrece una mayor valorización de sus productos, si éstos satisfacen las condiciones establecidas por la normativa europea.

La agricultura ecológica también se enmarca en esta nueva política, aunque conservando su especificidad, ya que su objetivo primordial es la protección y preservación del medio ambiente”.

COMISIÓN EUROPEA. DIRECCIÓN GENERAL DE AGRICULTURA: *La agricultura ecológica. Guía sobre la normativa comunitaria*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 2001. Págs. 10 y 11.

<sup>219</sup> Mediante la Orden de 23 de noviembre de 1993, de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, se reconoce al Comité Andaluz de Agricultura Ecológica como autoridad de control de la producción ecológica en la Comunidad Autónoma andaluza. Esta Orden fue objeto de publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía núm. 3, de 11 de enero de 1994.

<sup>220</sup> Una de estas entidades acreditadas por la consejería de Agricultura y Pesca es la empresa de capital francés Sohiscert, que presta sus servicios a los agricultores y ganaderos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, a través de sucursales ubicadas en la región. Sohiscert es una entidad constituida como organismo de control y certificación en agricultura ecológica a los efectos que establecen los artículos 8 y 9 del Reglamento C.E.E. 2.092/1991, sobre producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios. Es resultado de la unión entre la iniciativa surgida de profesionales del sector de la agricultura ecológica en España con la experiencia en procedimientos de control y certificación del Grupo Europeo Ecocert. Sohiscert es licenciataria para España de la marca de certificación ECOCERT, de contrastado prestigio en el mercado de la agricultura ecológica. El control y certificación de Sohiscert es un instrumento de confianza entre productores y consumidores.

Todo el trabajo de control tiene como objetivo la verificación continuada de que el operador objeto de la licencia dispone de la capacidad y medios productivos adecuados a los requisitos de agricultura ecológica, especialmente en relación a las medidas establecidas en el Reglamento 2.092/1991, en su Anexo II relativo a requisitos mínimos de control y medidas precautorias establecidas dentro del régimen de control contemplado en los artículos 8 y 9. La inspección supone el aseguramiento de que en la unidad de producción se encuentra implantado un sistema productivo capaz para obtener un producto conforme a los requisitos de la agricultura ecológica. El control se aplica mediante la metodología de visitas de inspección a la unidad de producción, donde se comprueban los medios productivos, la trazabilidad de los productos y el flujo de mercancías.



de sus explotaciones se encontraba por encima de su capacidad para la prestación de sus servicios. La práctica ecológica confiere una calidad añadida a los artículos alimentarios y la etiqueta que acredita su certificación avala el empleo de estos métodos ante los consumidores.

Esta forma de actuación no sólo está influyendo sobre el comportamiento de los clientes, sino que también está propiciando un cambio de mentalidad en los propios labradores. Esta nueva concienciación está impulsando, a su vez, la introducción del concepto de calidad a lo largo de toda la cadena de elaboración y transformación. Esto contribuye, sin duda, a mejorar las condiciones productivas de nuestros campos, desencadenando un proceso de preparación de las instalaciones y de modernización de las técnicas agronómicas, al entrar los agricultores en una competencia mutua, ya que ven el resultado positivo que sobre la rentabilidad de sus granjas tienen los incrementos de calidad. De esta manera, se genera una dinamización en el ámbito de las comarcas afectadas que ejerce su influencia sobre todos los sectores económicos<sup>221</sup>.

Las etimologías de la expresión agricultura ecológica nos dan idea sobre la actitud honorable de los agricultores que la practican. Culto es la acción de practicar algo, derivado del latín *colere*, cultivar, practicar, honrar. Por tanto, el agricultor es el que cultiva la tierra. Por su parte, el adjetivo le confiere su especial predisposición a conservar la naturaleza de la forma más parecida a su estado original. La agri-

<sup>221</sup> Un ejemplo lo constituyen las ayudas de la Unión Europea al olivar andaluz, lo que permite la continuidad de muchas explotaciones que radican en la Comunidad Autónoma.

“La edad de los agricultores suele ser bastante avanzada. Una característica común de la amplia zona de olivar es el paro estructural que la caracteriza, suponiendo en algunas áreas alrededor de la mitad de su población activa. Esta zona recibe por parte de la UE importantes ayudas económicas a través de la subvención a la producción olivarera. Esas ayudas han desempeñado un importante papel en la mejora productiva de la zona; han inducido un importante cambio de mentalidad entre los agricultores, contribuyendo a introducir el concepto de calidad a lo largo de toda la cadena de producción y transformación; las ayudas han desencadenado un interesante proceso entre las almazaras productoras por entrar en el segmento de venta de aceite de oliva virgen, y han dinamizado toda la economía de este territorio”.

CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Plan de Modernización de la Agricultura Andaluza. 2000-2006*. Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Jaén. 2000. Págs. 62 y 63.

“La agricultura ecológica, –mejor dicho los agricultores ecológicos–, estarían demostrando el éxito de unas estrategias de adaptación que les permite, no sólo mantener el puesto de trabajo que antes peligraba, sino incluso aumentar la productividad y asegurar un futuro de mayor estabilidad y crecimiento económico.

Es necesario, por lo tanto, un enfoque holístico que se base en la explotación tecnológica de recursos locales que se adapten a las condiciones económicas, socioculturales y biofísicas de cada zona de nuestra Comunidad, es decir a cada etnoagroecosistema. La conservación de variantes de productos y sabores regionales, la utilización de semillas autóctonas adaptadas a las variables del ecosistema local, el estudio de las técnicas y prácticas de cultivo tradicionales, y el uso de recursos humanos y técnicos endógenos, son sólo algunos de los factores que pueden, bajo un modelo productivo adaptado a la estructura social local, preservar y fomentar la identidad de cada marco y articular el territorio rural andaluz sin alienar la cultura de cada pueblo”.

CAMPO TEJEDOR, A. del: *Agricultores y Ganaderos Ecológicos en Andalucía*. Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Sevilla. 2000. Págs. 39, 40 y 41.



cultura convencional, no sólo dejó de preocuparse por defender la naturaleza sino que dejó de cultivar la tierra y pasó a explotarla, en el sentido extractivo de las explotaciones mineras, con lo que cuando se acabe, habrá que cambiar de planeta.

Ya se han denunciado, en foros múltiples los males de la agricultura convencional, la sobreexplotación de los acuíferos, el uso descontrolado de los productos químicos de síntesis, una erosión grave de los suelos, con la consecuente pérdida de fertilidad, así como la extinción de las formas de vida de los microorganismos y, por tanto, la capacidad de los suelos para regenerarse. Como decía San Agustín, la agricultura de abuso y esquilma, es decir, la practicada en las últimas décadas del siglo XX, es una deshonra para la tierra.

Como sabemos el Comité Andaluz de Agricultura Ecológica (C.A.A.E.) es el organismo encargado por la administración autonómica del control y certificación de la agricultura y ganadería ecológicas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, siendo el decano de estos organismos en nuestro país, con más de diez años de historia<sup>222</sup>. Además, no sólo se dedica a este cometido, sino que tiene encomendadas las funciones de promoción y divulgación de este método de producción, acudiendo a las ferias nacionales e internacionales más importantes del sector y edita material divulgativo. La singularidad del control y la certificación realizada desde Andalucía, está presente no sólo en el reconocimiento del Comité Andaluz por parte de otros a nivel internacional, sino en la distribución de su etiqueta particular y diferente de la usada por otros organismos semejantes, de las restantes Comunidades Autónomas, lo que identifica, fuera de nuestras fronteras, al producto andaluz, que, por otra parte es altamente valorado.

Por estos motivos es menos entendible la decisión de las instancias públicas andaluzas de compartir las competencias de control y certificación de los productos ecológicos con otra organización, que además no es autóctona, la empresa francesa Sohiscert. Una de las conclusiones más claras que hemos obtenido de nuestro trabajo de investigación ha sido la gran labor realizada desde el Comité Andaluz de Agricultura Ecológica, desde su puesta en funcionamiento, avalando con sus controles la máxima calidad de la agricultura y ganadería ecológicas de Andalucía. Su trayectoria ha demostrado la independencia en su actuación defendiendo

---

<sup>222</sup> “Considerando únicamente la agricultura ecológica certificada, en 2002 existían en el mundo más de 24 millones de hectáreas en más de 460.000 explotaciones. España es uno de los países que más ha crecido en los últimos años: actualmente hay más de 725.000 hectáreas en alrededor de 17.000 explotaciones, estimándose el valor económico de la producción comercializada en 235,65 millones de euros. Andalucía, principal zona productora de alimentos ecológicos a nivel estatal, cuenta con el 39% de la superficie y el 28% de las explotaciones, habiendo incrementado también el número de industrias agroalimentarias hasta las 305 actuales”.

ANALISTAS ECONÓMICOS DE ANDALUCÍA: *Informe Anual del Sector Agrario en Andalucía, 2003*. Analistas Económicos de Andalucía. Málaga. 2004. Pág. 532.

el sector por encima de los intereses políticos. Por tanto, no se comprende bien en el sector que un nuevo organismo, de capital privado francés, participe en la actividad controladora y certificadora. Hasta el momento los artículos ecológicos de Andalucía han gozado del prestigio entre los empresarios, y la seguridad y confianza de los consumidores, en los mercados internacionales. Un organismo público de control como el C.A.A.E. garantiza la neutralidad e independencia de las certificaciones, concediéndolas en función del cumplimiento de la normativa, al carecer de ánimo de lucro. En cambio, una empresa privada puede verse más inclinada a tomar decisiones controvertidas, persiguiendo otros intereses.

Hay que reconocer que el sector ecológico en Andalucía, ha gozado hasta el momento de una independencia, buena organización y transparencia reconocidas a nivel internacional, lo que se ha conseguido gracias al esfuerzo, prácticamente en solitario, de los agricultores y organismos autónomos como el C.A.A.E., que apoyan esta iniciativa. Ya se ha puesto de manifiesto que la cuantía de las ayudas del Programa de Medidas Agroambientales no son muy significativas y que las motivaciones de los agricultores por la nueva agricultura no son principalmente económicas. Por tanto, desde las Administraciones Públicas se debe saber considerar el empeño por abrir mercados, poner en valor sus producciones y generar un movimiento rural alternativo a la agricultura intensiva y degradante del Medio Ambiente y de la propia salud de los consumidores. Es difícil comprender cómo una empresa de capital privado francés, homologada por la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, promociona los productos andaluces allende nuestras fronteras. En todo caso, deben fortalecerse los mecanismos públicos de control, y vigilar atentamente las actuaciones de las organizaciones privadas que ejerzan estas actividades.

“El crecimiento y articulación del sector ecológico en Andalucía, la voluntad política para impulsarlo y el grado de cooperación entre todos los actores implicados se erigen como elementos decisivos para la consolidación de modelos alternativos de manejo de los sistemas agrarios que conjuguen la valoración socioeconómica y ambiental de la producción agraria. Sólo así se podrá avanzar en el proceso encaminado hacia la consecución de la sostenibilidad agraria y, con ella, la de la sociedad en general”<sup>223</sup>.

Para que no haya dudas en los consumidores, en cuanto a la calidad de las producciones ecológicas, y sobre la veracidad de las certificaciones, hay que tomar una postura clara desde las administraciones. Ya se han comentado los problemas que han producido las indecisiones de los poderes públicos en esta materia, las confusiones

---

<sup>223</sup> *Ibid.* Pág. 534.

que se han creado en el sector y en los destinatarios de los productos. Por consiguiente, es necesario ser muy cuidadoso con las medidas adoptadas para proteger las mercaderías biológicas. Lo mismo se puede decir de la normativa que se promulgue en torno a estas cuestiones. La publicación del Real Decreto 506/2001<sup>224</sup>, por el que se modifica el Real Decreto 1852/1993, de 22 de octubre, sobre producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios<sup>225</sup>, creó una fuerte polémica por las confusiones que podía crear entre los artículos producidos ecológicamente y otros que podían llevar el prefijo “bio”. De hecho, la Comisión advirtió al gobierno español de que los llevaría ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea si no restringía el uso del vocablo para la agricultura ecológica. Este es un ejemplo de la confusión que se puede crear desde las administraciones. Afortunadamente, las autoridades de Bruselas han reaccionado rápidamente, denunciando la ilegalidad del Real Decreto español generalizando la utilización del prefijo. La Unión Europea considera que el uso de este vocablo debe quedar limitado a los productos elaborados conforme a los métodos de la agricultura y ganadería ecológicas, única y exclusivamente. La Comunidad ha puesto de manifiesto la incompatibilidad de esta normativa española con la legislación comunitaria y recuerda que compete al Tribunal de Justicia europeo pronunciarse con autoridad sobre la definitiva interpretación de este Real Decreto. Entre la primera carta de la Unión Europea donde se expresa la opinión de sus autoridades y el pronunciamiento definitivo del Tribunal pueden pasar varios años.

Afortunadamente no ha sido necesario agotar el procedimiento y el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación ha recapacitado sobre su decisión. El Comité Andaluz de Agricultura Ecológica ha denunciado, inmediatamente, ante las autoridades españolas la puesta en vigor de esta normativa. Realmente lo que pretendía el Ministerio era obviar el problema de que una gran cantidad de artículos de alimentación se bautizaban como productos “bio”, permitiendo la utilización del apelativo a cualquier género alimenticio, sin la exclusividad de la que gozaban los procedentes de las prácticas respetuosas con el Medio Ambiente. De esta manera el M.A.P.A. ignoraba la reglamentación europea que es de obligado cumplimiento para todos los Estados miembros de la Unión.

La administración agrícola española pretendía justificar su postura, alegando que había una gran variedad de normas en las distintas Comunidades Autónomas y que era necesario homogeneizar los comportamientos al respecto de esta materia. En concreto, la Comunidad Autónoma de Andalucía respetaba la normativa

---

<sup>224</sup> BOE núm. 126, de 26 de mayo de 2001.

<sup>225</sup> BOE núm. 283, de 26 de noviembre de 1993.

comunitaria, pero otras daban absoluta libertad al uso del vocablo. Así no es de extrañar que el C.A.A.E. reaccionase rápidamente, ya que además, en Andalucía, la agricultura ecológica se extiende progresivamente, denunciando el caso ante la Comisión Europea, y ante las autoridades españolas.

Estos casos no benefician en nada el desarrollo de la agricultura y ganadería ecológicas y su aceptación por parte de los agricultores, ya que producen desconfianza ante la asunción de los riesgos que supone un cambio en la manera de gestionar sus explotaciones. Efectivamente, como ha declarado el Director General de Educación Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, “la incertidumbre que conlleva abandonar una agricultura basada en los sistemas de producción convencionales a otra ecológica es uno de los cuellos de botella para que se expanda”. Pero para hacer creer a los productores que es una alternativa viable es necesario proclamar mensajes nítidos sobre el apoyo de las Administraciones Públicas y sus esfuerzos para estimular la demanda interna y el control del proceso productivo por parte del sector. En este trabajo hemos utilizado indistintamente los términos biológico y ecológico, puesto que el Reglamento comunitario publicado el 24 de agosto de 1999<sup>226</sup>, protege los términos “eco” y “bio”, al mismo nivel, restringiendo su utilización a los productos desarrollados con los métodos de la agricultura ecológica.

Hay otros aspectos normativos que regulados convenientemente pueden contribuir, de modo eficaz, a fomentar los cultivos ecológicos. Aparte de las inversiones en formación, investigación e información, cuya necesidad se ha manifestado ya en este trabajo. Por ejemplo, las medidas fiscales que incentiven la conversión hacia la agricultura ecológica. Todo ello haría más fácil la consecución del objetivo que tanto se proclama del desarrollo sostenible. Los incentivos fiscales, en gastos sociales y de seguridad social agraria, ayudarían a favorecer la expansión de los métodos compatibles con la conservación de la naturaleza y la protección de los espacios naturales, frente a otros sistemas de producción convencionales que afectan negativamente al Medio Ambiente o a la salud de las personas. De esta manera, se podría acercar el precio de los artículos ecológicos a los que rigen, en el mercado, para el resto de la producción agraria. Con esto, también, se daría sentido a una de las finalidades de la Política Fiscal, que debe actuar en la sociedad reorientando los modelos de producción y consumo, y redistribuyendo los costes de la contaminación o la salud, mediante la aplicación de unos precios más solidarios.

---

<sup>226</sup> El Reglamento C.E.E. 1.804/1999, del Consejo de 19 de julio, por el que se completa, para incluir las producciones animales el Reglamento C.E.E. 2.092/1991, sobre producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios, fue publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas núm. 222, de 24 de agosto de 1999, de la serie L.

## 18. DISTINTOS NIVELES DE INTENSIDAD DE LAS AYUDAS. DIFERENTES RESULTADOS DEL PROGRAMA AGROAMBIENTAL EN CADA ESTADO MIEMBRO

Otro problema que se ha puesto de manifiesto en la realización de nuestra investigación ha sido la distinta intensidad en las ayudas y subvenciones que reciben los beneficiarios del Programa de Medidas Agroambientales, dependiendo del país que cofinancie con las autoridades europeas su concesión.

Para llegar a esta conclusión no hay más que comparar las cifras que se manejan en la ejecución del Programa en los diferentes Estados miembros de la Comunidad. También debe mencionarse otro inconveniente que puede generar la financiación de estas ayudas. Se trata de que las medidas agroambientales parecen identificarse, de momento, con ciertos colectivos de agricultores, lo que puede generar problemas en las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio, ya que se puede deducir que se está apoyando financieramente a sectores marginales dentro de la producción agrícola, que se ven incentivados a la hora de producir y que pueden competir con unos precios inferiores a los del mercado. Esto es consecuencia de que las ayudas del Reglamento 2.078/1992<sup>227</sup>, fueron percibidas por algunas administraciones agrarias regionales, presionadas por grupos de agricultores con dificultades para hacer rentables algunos cultivos, como herramientas útiles para conceder subvenciones, con una justificación ambiental controvertida, a sectores agrarios en crisis o con determinados problemas estructurales. Por eso, desde algunos departamentos administrativos, se han considerado estas ayudas más como una fuente complementaria para los ingresos de los agricultores que como medidas de repercusión medioambiental y de conservación de los recursos naturales.

“Esto ha ocurrido con el problema de agricultores con producciones no competitivas en el mercado que, para evitar su necesaria reconversión a otras producciones, intentan incluirla en los programas agroambientales para recibir ayudas por razones –no siempre fáciles de justificar– de protección del medio ambiente, lo que ha hecho que la Comisión Europea haya rechazado algunos de los programas”<sup>228</sup>.

Retomando el problema de las diferencias de financiación se destaca el hecho de que los productores de olivar ecológico franceses o italianos, directos competidores de los andaluces, reciben hasta tres veces más ayudas que estos últimos.

<sup>227</sup> D.O.C.E. de 30 de julio de 1992, núm. 215, de la serie L.

<sup>228</sup> GARRIDO FERNÁNDEZ, F. E.: *La cuestión ambiental en la Agricultura: actores sociales y política agroambiental en España*. Analistas Económicos de Andalucía. Málaga. 2000. Pág. 191.

El hecho de que la Unión Europea conceda a italianos y franceses hasta cerca del triple del importe en las ayudas que a los agricultores españoles es visto por éstos como una mala negociación por parte del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación en la definición de los términos del Programa español. Desde luego, de esta manera será muy complicado obtener un producto competitivo. De hecho, las subvenciones, aprobadas dentro del Plan de Medidas Agroambientales, con vigencia hasta el año 2006, son de 44.400 pesetas por hectárea para los productores españoles, frente a las 93.750 pesetas que reciben los franceses o las 133.109 que pueden llegar a devengar los olivareros de la región de Sicilia. El presidente del Comité Andaluz de Agricultura Ecológica, representante cualificado del sector en la Comunidad Autónoma de Andalucía ha declarado en entrevistas difundidas a través de los medios de comunicación, y en diferentes reuniones y jornadas donde se debaten temas de interés relacionados con las Medidas Agroambientales, que esta discriminación es el resultado de una negociación desacertada, llevada a cabo por la administración agraria española con la Unión Europea: “han negociado un presupuesto menor para tener que pagar menos”<sup>229</sup>.

Esta diferencia en las ayudas impedirá que un producto de elevada cotización en los mercados internacionales, como el aceite de oliva ecológico andaluz, sea competitivo, ya que los costes de elaboración y el margen de beneficios difiere mucho entre los agricultores españoles y los franceses o italianos, en función de las subvenciones disfrutadas. A la hora de concluir las negociaciones se debían haber tenido en cuenta una serie de factores, como que el olivar ecológico español es el primer productor mundial. Que la superficie que este cultivo ocupa en nuestro país abarca una extensión del 33,4% del total de la superficie de cultivos biológicos censados en España. Aproximadamente unas 71.350 hectáreas, según los datos que facilita el propio Ministerio, en el año 2000. Además, Andalucía ocupa la segunda posición en el Estado, detrás de Extremadura, con una superficie de 32.429 hectáreas y un número de productores registrados en el Comité Andaluz de Agricultura Ecológica de 2.029 agricultores, concentrados en las provincias de Córdoba, Jaén y Sevilla.

Aparte de estos datos hay que tomar en consideración que este cultivo es el que más hectáreas tiene acogidas a las ayudas del Programa de Medidas Agroambientales. A pesar de estos inconvenientes, lo cierto es que la agricultura ecológica ha crecido constantemente, en la Comunidad Autónoma desde 1992, multiplicándose por 58 la superficie sembrada, pasando de 1.672 hectáreas a 96.984, en 2001. Esto determina que a pesar de que el Programa de ayudas ha sido bien acogido por los agricultores, éstas son claramente insuficientes, puesto que la extensión

---

<sup>229</sup> Declaraciones de Francisco Casero Rodríguez, Presidente del Comité Andaluz de Agricultura Ecológica, al periódico El Correo de Andalucía, publicadas el día 15 de octubre de 2001.

de los cultivos ecológicos aumenta en una proporción superior a lo que lo hace la cuantía de las subvenciones. Efectivamente, como señala el borrador del Plan Estratégico sobre Agricultura Ecológica, que a estas horas acaba de elaborar la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, y, como ya hemos comentado en nuestro estudio, las motivaciones de los agricultores para decantarse por la práctica biológica de la Agricultura no están sólo en la obtención de las correspondientes ayudas. En concreto, por lo que respecta al sector olivarero, puntal de la agricultura ecológica, el citado borrador se cuestiona si el precio final, un 60%, aproximadamente, superior al producto tradicional no será un obstáculo para su introducción en el mercado regional, cuando el aceite de oliva convencional, ya se asocia a un producto natural.

En referencia al mencionado borrador, el Plan Estratégico para la Agricultura Ecológica que ha elaborado la administración agraria de la Junta de Andalucía con la participación de representantes del sector, se advierten ciertas contradicciones o mensajes algo oscuros, a los que ya hemos hecho referencia a lo largo de este trabajo. De todas formas, parece que se trata de apostar por la introducción del aceite de oliva convencional, primero, en el mercado exterior y, posteriormente, el ecológico. No sugiere esta estrategia una transmisión clara de ideas a los consumidores. Lo mismo cabe decir sobre la tardanza en la elaboración del propio Plan, lo cual denota una ausencia de apoyo diáfano a la apuesta de la agricultura ecológica<sup>230</sup>.

Otros aspectos, en los que sí acierta el diagnóstico realizado por el Plan Estratégico, y que también hemos resaltado más arriba, es la escasez en cuanto al desarrollo de investigaciones sobre agricultura ecológica y la falta de formación adecuada. Asimismo, se recomiendan los consorcios de exportación como receta para la mejor articulación de las ventas de productos ecológicos en el exterior, que superan los dos tercios de la producción total.

No obstante, a pesar de los problemas expresados, lo cierto es que desde 1996, primer año de la aplicación del Programa de Medidas Agroambientales, se ha incrementado la proporción de agricultores y superficies dedicadas a la agricultura biológica<sup>231</sup>. Y esto, aunque el estudio realizado por el Comité Andaluz de Agri-

<sup>230</sup> El citado borrador vio la luz, por fin, en el año 2003: CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA: *Plan Andaluz de la Agricultura Ecológica*. Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Sevilla. 2003.

<sup>231</sup> “Según la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO, 2002) más de 250.000 familias del sur y este de África manejan alrededor de 60 millones de hectáreas de forma ecológica (sin el empleo de agroquímicos), y más de un tercio de la producción agraria del oeste de África se realiza ecológicamente. Ante tal evidencia, esta organización está dando un creciente apoyo al reconocimiento y extensión de esta forma de agricultura, tratando de promover el vacío legal que presenta la agricultura ecológica (campesina) en los países de la Periferia”.

ANALISTAS ECONÓMICOS DE ANDALUCÍA: *Op. Cit.* Pág. 498.



cultura Ecológica pone de manifiesto que las ayudas percibidas en otros países de la Unión Europea son muy diferentes, según los cultivos o las medias de las ayudas de los mismos. De esta manera encontramos que la ayuda media en los restantes países de la Comunidad supera a la ayuda media de España y Andalucía en un 42%, en las praderas, un 72% en cereales, un 64% en oleaginosas, un 82% en olivar, un 81% en hortalizas, un 169% en viña, representando ésta la diferencia más importante, y un 155% en cultivos perennes<sup>232</sup>.

Puntualizando parte de estos datos, se puede decir que en la región italiana de Sicilia la prima del olivar es 2,81 veces superior a lo que se concede en España, que es única para todo el Estado. En Bélgica, la ayuda de las hortalizas es 3,6 veces superior a la que se percibe en España. En el lander de Renania-Westfalia, en Alemania, la subvención al viñedo es 4,25 veces superior a la disfrutada en el Estado español. En conclusión, estas diferencias, lógicamente, acaban reflejándose en los precios del producto final que llega al mercado, de lo que se deduce una evidente pérdida de competitividad de las producciones ecológicas españolas. En este apartado, lo deseable es que las ayudas hubieran sido, al menos, semejantes, al resto de las concedidas en los países miembros. Ante esta situación, el Comité Andaluz de Agricultura Ecológica ha efectuado una serie de consideraciones que ha planteado ante el propio Ministro de Agricultura y Pesca español:

- El nivel actual de las ayudas a la agricultura y ganadería ecológicas que se aplican, debe revisarse, así como los criterios tenidos en cuenta para el cálculo de las mismas.
- Se debería admitir la posibilidad, de diferenciar las primas, según las regiones, al igual que ocurre en países como Alemania o Italia.
- Igualmente, deben incrementarse los recursos dedicados a la agricultura y ganadería ecológicas, como método de asegurar un mayor respeto al Medio Ambiente, y si no fuera posible, aplicar a las ayudas directas la modulación y la eco-condicionalidad para poder obtener dichos recursos, en concordancia con lo que dictan diversos Reglamentos de la C.E.E., y que se aplican ya en varios países europeos.
- Se sugiere que esta situación se aborde conjuntamente entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y las Comunidades Autónomas para consensuar una solución futura que responda al problema que se ha planteado.

---

<sup>232</sup> Las discriminaciones de financiación, derivadas fundamentalmente, de la diferente aportación económica de cada Estado miembro en las consignaciones presupuestarias para las subvenciones y ayudas del Programa de Medidas Agroambientales puede consultarse en ANALISTAS ECONÓMICOS DE ANDALUCÍA: *Informe Anual del Sector Agrario en Andalucía, 2003*. Analistas Económicos de Andalucía. Málaga. 2004.

“Así mismo se introducen ayudas de 200 €/unid. ganado para las razas locales en peligro de extinción y un pago máximo para el total de medidas agroambientales y de bienestar animal de 3.000 euros/explotación”<sup>233</sup>.

Estas diferencias que se aprecian en el nivel de ayudas que se otorgan en los diferentes Estados miembros de la Unión Europea, y que afectan, tan negativamente, a los agricultores y ganaderos ecológicos españoles y andaluces, responden a un razonamiento bastante simple y que deducimos de lo expuesto en esta investigación. Hemos comprobado que las medidas contempladas en el Programa Agroambiental no satisfacían las expectativas que las administraciones agrarias tenían puestas en las orientaciones complementarias de la Política Agraria Común. También se ha observado que no se había realizado un estudio previo serio de la forma de aplicar el Programa en España y en sus regiones. El diagnóstico que se manejaba, sobre los problemas ambientales que afectaban a las actividades agrarias, quedaba muy alejado de las soluciones que la nueva política proporcionaba. En definitiva, las Administraciones Públicas españolas tenían poca convicción de la necesidad de aplicar este Programa y consideraban un despilfarro, el gasto en el mismo.

De hecho, se observa que los funcionarios de la administración agraria conciben los problemas agroambientales y las posibilidades del Programa europeo de una manera bien distinta a como lo hacen desde las instancias de las administraciones ambientales. Así, la primera sólo valora el Programa como una fuente para apoyar los ingresos de los activos agrarios sin estar muy convencidos de que tenga potencialidad para resolver los problemas derivados de las prácticas agrarias en algunas zonas. Sin embargo, la segunda considera, con mayor convicción, los posibles beneficios de las medidas, y procura el cumplimiento más estricto, en cuanto a que las ayudas sirvan a la verdadera resolución de problemas agroambientales, y no a otras utilidades secundarias, en su ámbito.

Por consiguiente, negociaron con la Unión Europea unas ayudas a la baja, para no comprometer créditos presupuestarios en cantidades demasiado elevadas, puesto que el nivel de ayudas que financiara la Comunidad debía ser complementado en una proporción fija, el 25%, por parte de las instituciones del Estado español, a partes iguales, entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y cada una de las Comunidades Autónomas, favorecidas por las subvenciones. Este compromiso de financiación es el que han rehuido las administraciones agrarias españolas, sin querer aplicar siquiera, fórmulas que distribuyan más solidariamente los

---

<sup>233</sup> ANALISTAS ECONÓMICOS DE ANDALUCÍA: *Op. Cit.* Pág. 435.

recursos como la modulación o la diferenciación de cuantías entre unas regiones y otras, que tuvieran desiguales necesidades<sup>234</sup>.

Por otro lado, por los datos e informaciones que hemos manejado en nuestro trabajo de investigación, y así ha quedado reflejado en apartados anteriores, desde la creación de la Política Agraria Común, se ha podido observar el flujo continuo de rentas hacia los agricultores y ganaderos de la Unión Europea, principales actores de sus comunidades rurales. De hecho, uno de los factores básicos que desencadenó la reforma que se produce en 1992 dentro de la P.A.C., es la situación financiera comunitaria que deviene insostenible, y que tiene su primordial consumidor de recursos económicos en las ayudas que financia. Las medidas alternativas que se introducen en los primeros años de la década de los noventa del siglo pasado pretenden compensar la disminución de ingresos que sufren los labradores europeos por la reducción de las ayudas que hasta entonces recibían. El Programa de Medidas Agroambientales es una de esas alternativas para suplementar las rentas, cuya finalidad es reducir los excedentes agrícolas y ajustar la producción agraria a la realidad del mercado.

Una vez que se pone en marcha el siguiente Marco de Apoyo Comunitario para el período 2000-2006 prosigue la adecuación de la Política Agraria, basada en las ayudas, al marco internacional agrícola, en el que influyen las presiones de Estados Unidos y otros grandes productores de alimentos y fibras<sup>235</sup>, los cuales no aceptan las subvenciones percibidas por los agricultores europeos por la exportación<sup>236</sup>.

En definitiva, el gasto agrícola cada vez representa una partida proporcionalmente más pequeña en el conjunto del presupuesto comunitario. Si a esto se añade la reciente ampliación de la Unión Europea<sup>237</sup>, se llega a la conclusión de que, tanto en este

<sup>234</sup> Desde luego, el distinguir entre unas Comunidades Autónomas y otras para repartir entre ellas los créditos de las ayudas hubiera supuesto una dificultad añadida a la compleja negociación que se ha llevado a cabo, pero desde un planteamiento serio de la cuestión hubiera resultado mucho más eficiente y hasta justo.

<sup>235</sup> Sobre la ronda Uruguay del GATT se puede consultar FA.O: *El estado mundial de la Agricultura y la Alimentación*, 1995. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN. Roma. 1995.

<sup>236</sup> De los tres principios básicos de la P.A.C., unidad de mercado, preferencia comunitaria y solidaridad financiera, éste sería el de preferencia comunitaria.

“Los productos agrarios de la Comunidad serían más baratos que los mismos productos importados de países terceros. Para ello se establecieron una serie de aranceles, exenciones y controles en frontera que encarecían los productos importados. Por otro lado existía un sistema de subvenciones a las exportaciones que permitió que los productos comunitarios fuesen competitivos en el mercado mundial”.

VILLAR MIR, C. y CARBONELL SEBARROJA, J.: *La Agricultura Europea y la Política Agraria Comunitaria*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1996. Págs. 39 y 40.

<sup>237</sup> El 1 de enero de 2004 se incorporaron a la Unión Europea 10 nuevos Estados miembros que aunque, lógicamente, representan una ampliación significativa del mercado único comunitario, con clientes potenciales, también demandan ayudas y otros gastos que repercuten en el Presupuesto común. Además, son países con un

Marco como, sobre todo, en los próximos, los agricultores andaluces y españoles recibirán menos rentas procedentes de las ayudas y subvenciones de la Unión Europea.

Por tanto, es necesario acelerar la adecuación de las explotaciones a las exigencias, cada vez mayores, de un mercado alimentario que toma conciencia de la importancia de la calidad de los alimentos para mejorar su nivel de vida. Esta percepción se acentúa si tenemos en cuenta la extensión que están teniendo entre la población hábitos de vida más saludables, entre los que destaca una alimentación sana y equilibrada.

Desde las Administraciones Públicas estatal y autonómica se debe apoyar sin reservas esta adecuación de las empresas agrarias para alcanzar un nivel de competitividad que les garantice acudir a los mercados internacionales en igualdad de oportunidades que el resto de los agricultores europeos. Para ello se deben subvencionar programas de diversificación y mejora de la actividad agraria, así como los programas de mejora del hábitat rural y de protección y conservación de recursos naturales, que son esenciales para la práctica agraria. Hay que tener en cuenta que los agricultores y ganaderos forman parte esencial del medio rural y que las actividades que ellos desarrollan sirven de sustento no sólo a sus familias, sino también a todo un entramado de empresas suministradoras, comercializadoras, etc., que contribuyen al mantenimiento del tejido social en las comarcas alejadas de los grandes núcleos urbanos<sup>238</sup>. El tipo de actividades que hemos mencionado debe revitalizar estos territorios, a través de la inyección económica que supone la puesta en marcha o el mantenimiento de muchas actividades que han sufrido un declive poblacional significativo.

---

sector primario representativo en los cultivos de cereal y en la producción pecuaria. Por tanto, la P.A.C. tendrá que compartir sus fondos con estos países, que por añadidura presentan unas estructuras agrarias desfasadas y que requerirán cuantiosas inversiones para ir acercándose al nivel de la media de la Unión Europea. También hay que pensar que las adhesiones continuarán durante unos años todavía. De hecho el 1 de enero de 2007 se integraron dos nuevos Estados miembros y hay conversaciones en curso con nuevos candidatos.

El Presupuesto agrícola ya había descendido, en términos relativos, para el comienzo del desarrollo del Programa de Medidas Agroambientales, ya que en 1988 representaba un 63% del total, mientras que en 1992, se había reducido al 58%. Sin embargo, en términos absolutos se había incrementado en 10.000 millones de euros, por lo que la reforma se hacía ineludible.

<sup>238</sup> “Además son modelos socialmente equitativos, en relación a una menor desigualdad en la distribución de activos, capacidades y oportunidades, así como en la verdadera equidad generacional en relación al manejo sostenible de los activos naturales, para su uso por las generaciones futuras. Actúan además como un motor para el desarrollo rural, ya que posibilitan la supervivencia de la agricultura como actividad económica fundamentalmente en zonas rurales marginales potenciando la convivencia entre modelos de desarrollo locales diversos, como instrumento básico de sostenibilidad del espacio rural. Las producciones de calidad generadas, mediante prácticas agroecológicas están asociadas a un conocimiento específico local, son una fuente de diversificación de las economías rurales y suponen una estrategia favorecedora de una articulación territorial por su vinculación con el medio y el mantenimiento de la población ligado a la producción agraria”.

LABRADOR, J.: “Aproximación a las bases técnicas de la Agricultura Ecológica”. En LABRADOR, J.; PORCUNA, J. L. y BELLO, A. (editores): *Manual de Agricultura y Ganadería Ecológica*. Edición coordinada por la Sociedad Española de Agricultura Ecológica. Eumedia, S. A. Madrid. 2002. Pág. 17.

Por otra parte, y en relación con el objetivo de estimular a la población rural a permanecer en su medio, es primordial destacar que uno de los aspectos mejor valorados de la Política Medioambiental de la Unión Europea es su efecto sobre el empleo<sup>239</sup>.

Esta Política, ya se haya impulsado desde los Fondos Estructurales, o a través de programas específicos medioambientales, o incluso mediante las iniciativas comunitarias, ha superado las expectativas de creación de puestos de trabajo que se habían cifrado en torno a los 150.000 nuevos empleos en el Marco de Apoyo Comunitario 1994-1999, de los que en más de 100.000 se han beneficiado las regiones Objetivo nº 1, puesto que el esfuerzo inversor en éstas ha sido claramente más elevado.

Fundamentalmente, es a partir del III Programa de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente (1982-1986)<sup>240</sup>, cuando se observa una mayor preocupación de las autoridades comunitarias por acompañar las medidas de protección del Medio Ambiente, siempre procurando adoptarlas con el menor coste posible, con acciones positivas que apoyen y amparen el desarrollo económico de las comarcas comprometidas. Además, en un contexto de crisis socioeconómica y de graves problemas de abastecimiento energético, el III Programa pone un énfasis especial en la vinculación entre Política Ambiental y creación de puestos de trabajo alrededor de una emergente industria medioambiental<sup>241</sup>, así como en las

---

<sup>239</sup> “El desarrollo de nuevos procesos y productos compatibles con el medio ambiente requiere la implantación y utilización de nuevas tecnologías más limpias y menos intensivas en el uso de recursos naturales, para lo cual es necesaria la realización de nuevas inversiones que favorecerán la generación de nuevos puestos de trabajo. Esto permitiría, por lo tanto, alcanzar simultáneamente el logro de los dos objetivos planteados. [...] Las relaciones entre el medio ambiente y el empleo (fueron analizadas) en la Conferencia sobre medio ambiente y empleo organizada por la Comisión y el Parlamento Europeo en mayo de 1997. El CDR (Comité de las Regiones) estima que los efectos positivos surgen como consecuencia de toda una serie de actividades productoras de bienes y servicios medioambientales que se suelen englobar bajo la denominación de industria medioambiental o eco-industria. A ellas hay que sumar las actividades en el sector de tecnologías limpias, en las fuentes de energías renovables, en el reciclaje de residuos, en la protección de la naturaleza y los paisajes y en la renovación de zonas urbanas degradadas. A esta generación de empleo directo habría que añadir los efectos indirectos inducidos en otros sectores de la economía a través de las compras de bienes y servicios intermedios realizadas por las industrias medioambientales, así como a través del mayor gasto en consumo originado por los trabajadores del sector”.

El Dictamen de la Comisión de las Regiones sobre la “Comunicación de la Comisión sobre el medio ambiente y el empleo (Hacia una Europa sostenible)” CdR 75/98 fin se publicó en el D.O.C.E. núm. 51, de 22 de febrero de 1999, de la serie C.

<sup>240</sup> La Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 7 de febrero de 1983, relativa a la prosecución y ejecución de una política y de un programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de Medio Ambiente (1982-1986) se publicó en el D.O.C.E. núm. 46, de 17 de febrero de 1983, de la serie C.

<sup>241</sup> “Considerando los aspectos económicos y sociales de la política de medio ambiente y, en particular, el hecho de que ésta puede contribuir a facilitar la resolución de los actuales problemas económicos, incluido el desempleo. [...] En este espíritu, la política de medio ambiente debe tender especialmente a: contribuir a la creación de nuevos puestos de trabajo, favoreciendo y estimulando el desarrollo de los sectores industriales de vanguardia en el campo de los productos, los equipamientos y los procedimientos menos contaminantes o que utilicen una menor cantidad de recursos no renovables”.

consecuencias del uso de recursos energéticos alternativos al petróleo, como el carbón y la energía nuclear.

Ya desde 1988 la Comunidad viene combinando los recursos de la sección Orientación del Fondo Europeo de Orientación Garantía Agraria, del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y del Fondo Social Europeo para fomentar el desarrollo rural<sup>242</sup>, con el objetivo de diversificar las actividades económicas de las áreas campestres y desarrollar una infraestructura para apuntalar el aún vital sector agrario, que sigue siendo la savia de los pueblos de Europa.

También contribuye a planes que promueven la utilización de la tierra agraria para fines distintos de los tradicionales cultivos. Las superficies agrarias en zonas montañosas o desfavorecidas de la Comunidad representan más del 50% de los suelos agrarios de la Unión<sup>243</sup>. De esta manera, se promociona que la tierra que se retire de la producción agrícola no se abandone, en vista de que a pesar de los esfuerzos realizados a favor de las prácticas extensivas y de los métodos respetuosos con el Medio Ambiente, o la cría de ganado al aire libre, las hectáreas totales destinadas a cultivo están destinadas a seguir disminuyendo. La reforma de la Política Agraria Común establece programas de repoblación, administración de las tierras, creación de parques, reservas naturales y similares. Por tanto, el agricultor que posee y utiliza espacio ya no puede conformarse con su función de productor de alimentos. Progresivamente debe convertirse en la persona que organiza y anima el mundo rural, creando en él nuevas actividades en las que participa plenamente: turismo rural, actividades artesanales, pequeños talleres industriales, etcétera. Además, hay que mejorar la oferta de servicios a la población aldeana, a través de la promoción de algunos nuevos que sean respetuosos con el medio y trabajar para la cualificación de los gestores.

---

D.O.C.E. núm. 46, de 17 de febrero de 1983, de la serie C.

<sup>242</sup> En el tercer trimestre de 2006 se han publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas varias Decisiones relativas a los Fondos europeos para el Marco de Apoyo Comunitario 2007-2013. En ellas se establecen las regiones que pueden optar a la financiación de los Fondos Estructurales conforme al objetivo de convergencia. Dicho objetivo, está destinado a acelerar la convergencia de las regiones de los Estados miembros menos desarrollados. Señala que las regiones que pueden optar a la financiación son aquellas cuyo producto interior bruto sea inferior al 75% del producto interior de la media de los 25 Estados miembros. En el caso de España, estas regiones son: Andalucía, Galicia, Castilla-La Mancha y Extremadura. Lógicamente, con las nuevas adhesiones, la media del producto interior bruto ha descendido notablemente, con lo que la consecución de los objetivos referenciados al mismo, se hace más sencilla para las regiones españolas.

<sup>243</sup> "Las superficies agrarias en zonas montañosas o desfavorecidas representan más del 50% de la superficie agraria de la Comunidad".

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Nuestro Futuro Agrario Común*. Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 1993. Pág. 32.

Para conseguir el asentamiento estable de la población campestre en el medio rural es necesario que el mercado retribuya adecuadamente las ventas de mercancías agrarias, obtenidas mediante el seguimiento y práctica de una gestión de las explotaciones amigable con el Medio Ambiente, para que sea compatible con un nivel de vida socialmente considerado como justo, tanto por la sociedad como por los propios agricultores y ganaderos<sup>244</sup>. Es preciso, para ello, que los ciudadanos, en cuanto que consumidores, estén dispuestos a pagar por las “utilidades” ambientales incorporadas en los productos. Es decir, a compensar el esfuerzo realizado por los labradores mediante una transferencia de rentas que sale directamente del bolsillo privado, con el fin de evitar una imposición añadida sobre estos productos, cuyo importe sería redistribuido por las instancias del poder público entre los campesinos.

No olvidemos que uno de los primigenios objetivos de la constitución de la Comunidad Europea es el mantenimiento de un nivel de calidad de vida digno para los labradores europeos y en la situación actual, su consecución y aseguramiento pasa por un replanteamiento del papel que los agricultores y ganaderos deben desempeñar, asumiendo funciones de gestores del Medio Ambiente y dinamizadores de las comarcas campesinas<sup>245</sup>. Por consiguiente, la función del sector agrario debe ser, no sólo la productiva, sino también social y ecológica, los labriegos se convertirán en preservadores del mundo rural, cumpliendo una misión esencial para el conjunto de la sociedad, que ésta debe compensar en forma de una transferencia de fondos para el sector.

---

<sup>244</sup> “Una estrategia agroecológica puede guiar el desarrollo agrícola sostenible para lograr los siguientes objetivos de largo plazo:

1. Mantener los recursos naturales y la producción agrícola.
2. Minimizar los impactos en el medio ambiente.
3. Adecuar las ganancias económicas (viabilidad y eficiencia).
4. Satisfacer las necesidades humanas y de ingresos.
5. Responder a las necesidades sociales de las familias y comunidades rurales (salud pública, educación, etc.).

La agroecología ha surgido como un enfoque nuevo al desarrollo agrícola más sensible a las complejidades de las agriculturas locales, al ampliar los objetivos y criterios agrícolas para abarcar propiedades de sustentabilidad, seguridad alimentaria, estabilidad biológica, conservación de los recursos y equidad, junto con el objetivo de una mayor producción”.

ALTIERI, M. A.: “El estado del arte’ de la agroecología y su contribución al desarrollo rural en América Latina”. En *Agricultura y desarrollo sostenible*. Edición al cuidado de CADENAS MARÍN, Alfredo. Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1995. Págs. 174 y 175.

También se puede ahondar en esta cuestión en la obra *El campo y el medioambiente, un futuro en armonía*. Edición coordinada por CADENAS MARÍN, Alfredo. SOPEC Editorial, S. A. Madrid. 1997.

<sup>245</sup> Para ampliar información sobre este tema se puede ver GARRIDO FERNÁNDEZ, F. E.: *La cuestión ambiental en la Agricultura: actores sociales y política agroambiental en España*. Analistas Económicos de Andalucía. Málaga. 2000. O ETXEZARRETA, Miren; CRUZ, Josefina; GARCÍA MORILLA, Mario y VILADOMIÚ, Lourdes: *La agricultura familiar, ante las nuevas políticas agrarias comunitarias*. Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1995.



En una región como la andaluza, donde existen amplios espacios agrícolas, esta reformulación de las funciones de los labradores cobra especial relevancia, pues la gran mayoría de la superficie de la Comunidad Autónoma, salvo los territorios litorales y las grandes aglomeraciones urbanas, se ha visto afectada por el riesgo de la despoblación, siendo especialmente graves los casos de las áreas de montaña, donde la comarca de las Alpujarras marcó un triste hito a nivel nacional<sup>246</sup>.

## 19. LAS CIFRAS DEL PROGRAMA DE MEDIDAS AGROAMBIENTALES EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

El Programa de Medidas Agroambientales ha ido adquiriendo una importancia creciente durante el transcurso del período de programación comprendido en el Marco de Apoyo Comunitario 1994-1999. Esta evolución positiva de la extensión del Programa se ajusta a las expectativas en cuanto que la consolidación del régimen de ayudas entre los agricultores y ganaderos se produce de manera paulatina. Sin embargo, la acogida en los primeros años fue menor de la esperada, puesto que se presentaron menos solicitudes de las que se habían previsto.

En conjunto, el Programa Agroambiental hasta 1996 había contraído compromisos económicos por más de 45.700 millones de pesetas y pagos que ascendían a casi 19.000 millones de pesetas, afectando en sus actuaciones a 29.000 agricultores y ganaderos. En la campaña siguiente, la de 1997, estas cifras se elevan a compromisos por valor de más de 66.200 millones de pesetas, realizándose pagos por un importe superior a 33.900 millones. El colectivo beneficiado superó los 36.500 solicitantes. Esta evolución positiva se consolida en la campaña de 1998, ya que los compromisos totales alcanzan una cuantía de 78.000 millones de pesetas, efectuándose abonos monetarios de las ayudas y subvenciones concedidas por valor de 51.491 millones que implican a más de 55.580 beneficiarios, lo cual nos indica de forma concluyente que el Programa Agroambiental está definitivamente asentado, lo que justifica su incremento en las nuevas programaciones del Marco de Apoyo Comunitario aprobado para el período 2000-2006<sup>247</sup>.

<sup>246</sup> El caso de la Comarca granadina de las Alpujarras se encuentra analizado en la publicación *Desarrollo rural. Ejemplos europeos*. Edición al cuidado de CANTO FRESNO, C. del. Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1992.

<sup>247</sup> "Andalucía continúa siendo en 2003 la Comunidad Autónoma española que concentra mayor número de hectáreas en agricultura ecológica, con 283.220 hectáreas que suponen el 39,1 por ciento del total nacional. Junto a ésta, Extremadura y Aragón son las otras regiones donde los cultivos ecológicos tienen mayor implantación, con 131.752 y 74.169 hectáreas, el 18,2 y 10,2 por ciento, respectivamente. A excepción de Extremadura, donde la superficie inscrita ha descendido entre 2002 y 2003 un 19,83 por ciento, en las otras

En los últimos años del período de programación comprendido en el M.A.C. 1994-1999, exactamente en la última campaña, los datos obtenidos muestran la tendencia inversa, ya que los importes concedidos, y el número de beneficiarios a los que atañen las ayudas y subvenciones disminuyen. Esta disminución no se debe a una minoración en el interés mostrado por los agricultores y ganaderos, sino que debido a la terminación del marco financiero, los importes consignados en las partidas presupuestarias del régimen de ayudas son menores. Por tanto, los datos correspondientes a la última campaña deben ser interpretados teniendo en cuenta este hecho.

Además, la cuantía asignada al año 1999 está en relación a los gastos comprometidos en los ejercicios anteriores<sup>248</sup>, puesto que del importe total previsto para el período completo del régimen de ayudas, se resta lo concedido en los años precedentes para hallar la cantidad correspondiente a 1999. Por lo que respecta a la anualidad de 2000 se hace preciso señalar que al tratarse de una prórroga de la duración que estaba inicialmente programada, no dispone de consignaciones financieras significativas. Además, no estaba prevista su inclusión en marco presupuestario 1994-1999, con lo que los recursos hubo que improvisarlos de manera precipitada.

---

dos se ha producido un notable incremento en el último año, más destacado aún en Andalucía, donde supera ligeramente el 25 por ciento, en tanto que en la región aragonesa el aumento es cercano al 12 por ciento”.

ANALISTAS ECONÓMICOS DE ANDALUCÍA: *Op. Cit.* Pág. 223.

<sup>248</sup> Hay que tener en cuenta que los agricultores y ganaderos que se acogen a las ayudas del Programa firman la asunción de una serie de compromisos que se extiende durante varias anualidades, normalmente hasta 5 años. A cambio, las Administraciones Públicas contraen la obligación de efectuar, en cada uno de esos ejercicios, los pagos correspondientes a los importes de las subvenciones. Por lo tanto, de la cuantía global que el régimen de ayudas tenga consignada en los Presupuestos de la Administración de que se trate (en este caso, los de la Comunidad Autónoma de Andalucía) hay que detraer las cantidades que ya están comprometidas con los agricultores y ganaderos que han iniciado la conversión en años anteriores, y esto durante el período que haya sido objeto de compromiso, en función de la ayuda concreta que se les haya concedido.

Es decir, para las nuevas solicitudes, el importe económico disponible estará condicionado por dos factores: el presupuesto anual asignado para el régimen de ayudas y las obligaciones contraídas en ejercicios anteriores, que habrá que restar a la cantidad inicial. Esta operación nos permitirá conocer el saldo utilizable para la anualidad corriente. Teniendo en cuenta que 1999 es el último ejercicio del período de programación que comprende el Marco de Apoyo Comunitario 1994-1999, la cantidad disponible será menor, puesto que el presupuesto de este año debe asumir todos los compromisos firmados en años anteriores, y pendientes de pago.

Además, esta forma de gestionar las ayudas supone una innovación en lo que respecta al procedimiento administrativo, que influye directamente en la ejecución del gasto público. El hecho de determinar un sistema de contratación individualizada entre el agricultor y las Administraciones Públicas concedentes de las subvenciones, que en nuestro estudio es la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, representa una novedad destacable. El procedimiento citado conlleva la aceptación por parte del agricultor o ganadero de unos compromisos establecidos para cada una de las diferentes medidas, bien sean las horizontales o las específicas de zona, sobre los métodos culturales que llevará a cabo en su explotación. El cumplimiento de los mismos es requisito indispensable para poder acceder al cobro de las subvenciones que regula el Programa. Esta manera de asumir voluntariamente, mediante la firma de un contrato, una serie de obligaciones con respecto al manejo de sus cultivos o su ganadería, para hacer la explotación más sostenible, es una novedad que sigue los postulados que se mencionan en el V Programa de Acción comunitaria en materia de Medio Ambiente. Además, constituye una alternativa de gestión que recoge las obligaciones de cada parte en un documento contractual, en el que la libre voluntad de los firmantes es esencial para su perfeccionamiento. Por tanto, servirá en el futuro como guía y antecedente válido para distintos programas de ayudas.

Por otro lado, la aprobación de las previsiones presupuestarias contenidas en el Documento informado favorablemente en el Comité STAR refuerza económicamente la continuidad del Programa durante un nuevo período quinquenal de aplicación. Durante el período abarcado entre 1997 y 2001 en que nuevamente se revisan las previsiones económicas, los 193.879 millones de pesetas aprobadas para el Programa Agroambiental, significan no sólo la renovación de los compromisos que se estaban terminando, de las actuaciones iniciales comenzadas durante 1993, sino también que facilitan a las Administraciones Públicas los recursos financieros para continuar con una línea de actuación que no es esporádica, proporcionando al mismo tiempo, y de manera sólida, nuevas perspectivas de actuación a los agricultores. La continuidad del Programa significa la prórroga de actuaciones en más de 3.715.300 hectáreas y atañe a más de 70.000 beneficiarios de los cuales una cifra superior a los 55.000 ya están acogidos al Programa a la terminación del período inicial de programación. Este número se verá ampliamente sobrepasado con la progresiva expansión de la totalidad de las actuaciones diseñadas.

De hecho, ya se conocen las primeras cifras de la ejecución de las actuaciones respetuosas con el medio físico que se han desarrollado en la primera mitad de las perspectivas financieras para el período 2000-2006, derivadas de la evaluación intermedia realizada en 2003, y se puede afirmar que la expansión de las prácticas orgánicas en la Comunidad Autónoma de Andalucía están consolidadas, mostrando una evolución positiva en cada una de las anualidades que se han analizado, tanto en el número de hectáreas inscritas, como en las cantidades de productores y elaboradores que crecen de forma continuada. Estas circunstancias han propiciado que, en estos años, la región andaluza haya pasado a ocupar el primer puesto dentro del estado español en cuanto a la superficie de agricultura ecológica inscrita y certificada y, también, por los elaboradores calificados como orgánicos, aunque todavía Extremadura retiene el liderazgo nacional en lo que se refiere a los productores biológicos. La siguiente tabla muestra la progresión mencionada en Andalucía.

**TABLA 1.**

ANUALIDAD	SUP. INSCR. (HAS.)	Nº PRODUCT.	Nº ELABOR.	% VAR. SUP.	% VAR. PROD.	% VAR. ELABOR.
1991	1.672	126	16	-	-	-
1992	2.212	193	18	32,30	53,17	12,50
1993	2.227	194	20	0,68	0,52	11,11
1994	3.987	237	26	79,03	22,16	30,00
1995	6.455	277	32	61,90	19,88	23,08
1996	20.722	837	39	221,02	202,17	21,88
1997	32.497	1.126	44	56,82	34,53	12,82

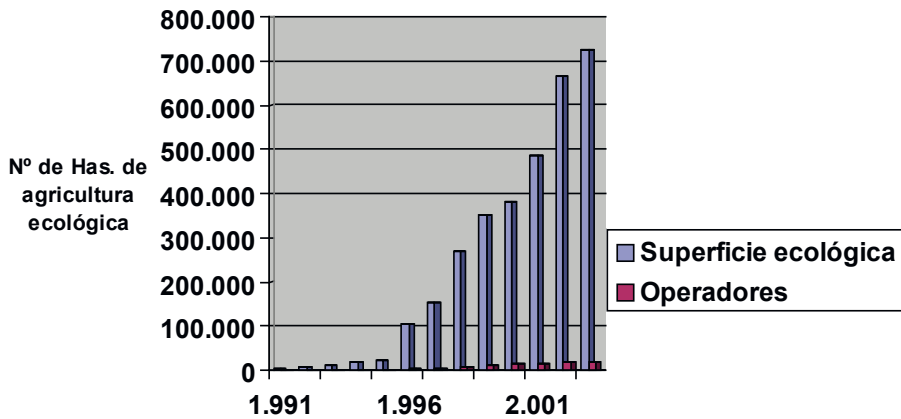
1998	47.470	1.769	52	46,08	57,10	18,18
1999	62.318	2.489	71	31,28	40,70	36,54
2000	69.042	2.749	124	10,79	10,45	74,65
2001	107.379	3.983	190	55,53	44,89	53,23
2002	225.599	4.024	214	110,10	1,03	12,63
2003	283.220	4.768	305	25,54	18,49	42,52

FUENTE: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

De esta forma, el gráfico que se representa a continuación muestra la evolución que ha experimentado la agricultura ecológica en España, en dos de sus vertientes más significativas, la superficie cultivada orgánicamente y el número de operadores (productores, elaboradores y transformadores), hasta la evaluación intermedia del Marco de Apoyo Comunitario 2000-2006, que se ha llevado a efecto por las autoridades comunitarias en el ejercicio 2003.

GRÁFICO 1.

**Evolución de la superficie ecológica en Has. inscritas (España)**



FUENTE: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

## 20. EL MANTENIMIENTO DE LA COMUNIDAD RURAL. COSTES Y BENEFICIOS. POTENCIALIDADES DE ANDALUCÍA

No obstante, cabe concluir que, a pesar de las sucesivas reformas que se han llevado a cabo, los gastos de la Política Agraria Común, apartado cuya reducción era uno de los objetivos del Programa Agroambiental, al finalizar el Marco Comunitario de Apoyo 1994-1999, siguen sobrepasando las previsiones, lo cual añadido a la entonces ya próxima ampliación, hace necesario profundizar en las nuevas orientaciones emprendidas.

En primer lugar, porque los nuevos Estados miembros requieren una gran inversión en mejora de infraestructuras y porque el estado de gastos del presupuesto comunitario crece más que el de ingresos. En segundo lugar, porque la presión de los mercados internacionales continúa demandando el cese del apoyo de las autoridades comunitarias a las exportaciones de sus agricultores.

Por tanto, en el futuro inmediato se debe avanzar en la reducción de los gastos agrarios<sup>249</sup>, además de profundizar en la manera de conseguir que la agricultura europea sea multifuncional, sostenible, competitiva, y que esté repartida por todo el territorio, siendo al mismo tiempo, respetuosa con el Medio Ambiente<sup>250</sup>. De esta forma contribuirá a un desarrollo rural sostenible, tal como se plantea en el documento elaborado por la Presidencia de la Unión, *Producir en sintonía con la*

<sup>249</sup> A semejanza del acuerdo alcanzado en el Consejo de Agricultura en junio de 1998; celebrado en Cardiff, tras cuatro días de agrios enfrentamientos verbales y debatir varias propuestas de compromiso durante las negociaciones, que no lograron el consenso de todos los Estados miembros, ya que contaron con la oposición de Francia y Holanda, en el tema de la congelación de tierras para la campaña 1999-2000; deben lograrse posiciones comunes que permitan seguir disminuyendo paulatinamente los incentivos a la producción. Entre otras razones porque ya se han demostrado sus efectos perversos y el perjuicio que se causa al Medio Ambiente. Este ahorro debe revertir en los propios agricultores, promocionando una agricultura que aumente su rentabilidad por la calidad de sus productos, como los de la práctica ecológica, una función de conservación de la naturaleza, una diversificación de actividades y una dinamización del medio rural.

<sup>250</sup> “La sociedad cada vez es más consciente de la importancia del *medio ambiente* y de los efectos –tanto positivos como negativos– de la actividad humana en el mismo. Las zonas rurales se encuentran en una situación privilegiada para ofrecer una respuesta a este tipo de inquietudes, creando espacios de vida, trabajo y ocio atractivos desde el punto de vista medioambiental. A este respecto, la idea de establecer tasas públicas destinadas a proteger los recursos naturales y la mejora del entorno rural está ganado cada vez más adeptos y puede ofrecer a la agricultura y a la silvicultura, principales usuarias de la tierra, nuevos retos y oportunidades.

*La integración de los objetivos medioambientales* en la PAC y la ampliación del papel que pueden y deben desempeñar los agricultores en la gestión de los recursos naturales y la conservación del paisaje constituyen otro de los objetivos de creciente importancia para la PAC.

La creación de *posibilidades de renta y empleo* complementarias o alternativas para los agricultores y sus familias, tanto dentro de las explotaciones como fuera de ellas, sigue siendo una de las principales metas para el futuro a medida que van reduciéndose las posibilidades de empleo en la agricultura en sentido estricto. Habida cuenta del carácter multifuncional de las zonas rurales, deberían ofrecerse incentivos a los agricultores para que explotasen todas las posibilidades existentes como empresarios rurales”.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Agenda 2000, por una Unión más fuerte y más amplia*. COM (97) 2000 final. Bruselas.

*naturaleza, perspectivas agrarias para el campo*<sup>251</sup>, de clara inspiración en temas medioambientales y que provocó incidir en el análisis sobre el futuro de las relaciones entre el Medio Ambiente y la agricultura.

Bajo el signo de la Agenda 2000<sup>252</sup>, que se adoptó bajo la Presidencia alemana durante el primer semestre de 1999, los temas agrícolas se orientan en base a las discusiones del Consejo de Agricultura de noviembre de 1997. Se diseña un nuevo marco financiero, con una duración de siete años, 2000-2006, que se someterá a una revisión intermedia, a finales de 2003. Por lo que respecta a la Política Agraria Común, sigue las directrices de los Consejos Europeos de Luxemburgo<sup>253</sup> y Cardiff<sup>254</sup>, de manera que el modelo europeo de agricultura cumpla, como sector económico, diversas funciones: ser sostenible y competitivo, respetar el Medio Ambiente y extenderse por toda la geografía europea. Debe cuidar el paisaje y conservar el espacio natural. Del mismo modo, deberá responder a las preocupaciones de los consumidores y a sus exigencias respecto a la calidad y seguridad de los productos alimenticios, la protección del Medio Ambiente y la defensa del bienestar de los animales. Asimismo, debe cumplir las expectativas del primer informe de cohesión, de noviembre de 1996, cuando se abogaba por una evolución más racional de la producción agraria mediante una mayor adecuación de los precios a la realidad del mercado y la continuidad del proceso de ajuste estructural.

---

<sup>251</sup> *Producir en sintonía con la naturaleza, perspectivas agrarias para el campo*. SN 3.857/1998. Reunión Informal de Ministros de Agricultura de la Unión Europea. [ST. WOLFGANG (AUSTRIA), 20 a 22 de septiembre de 1998]. Documento de Trabajo de la Presidencia.

<sup>252</sup> La Agenda 2000 se presentó el 16 de julio de 1997, mediante comunicación de la Comisión, donde se esbozan a grandes rasgos las perspectivas del desarrollo de la Unión Europea y de sus políticas en el siglo que se avecinaba, así como el impacto de la ampliación y el futuro de sus presupuestos en ese contexto.

<sup>253</sup> En el curso de la reunión del Consejo Europeo de Luxemburgo, los días 12 y 13 de diciembre de 1997, el primer ministro sueco presentó una iniciativa para la integración de las consideraciones de respeto al Medio Ambiente en el resto de políticas de la Unión Europea. Iniciativa que, fructificó en el conocido como "Proceso de Cardiff", a los seis meses. Además, se adoptaron las decisiones necesarias para el lanzamiento del proceso de ampliación, alcanzándose un acuerdo para emitir una resolución sobre la coordinación de las políticas económicas. Asimismo, se marcaron las directrices de la Política Agraria Común.

<sup>254</sup> El Consejo Europeo se reunió en Cardiff, Reino Unido el 15 y 16 de junio de 1998 para definir los elementos esenciales de la estrategia de la Unión Europea con objeto proseguir las reformas económicas con el fin de promover el crecimiento, la prosperidad, el empleo y la inserción social. Se señalaron los medios concretos que permitirían acercar más la Unión a sus ciudadanos, definiendo las orientaciones y el calendario de las negociaciones de la Agenda 2000 y promoviendo un debate a largo plazo sobre el futuro desarrollo de la Unión. El conocido como "Proceso de Cardiff", emprendido por los Jefes de Estado y de Gobierno europeos se asentaba sobre la obligación de la Unión Europea, como hemos señalado más arriba, de elaborar amplias estrategias de integración de los factores medioambientales en sus diferentes áreas de actividad, incluida la agricultura. El Consejo de Agricultura presentó una estrategia inicial al Consejo Europeo de Helsinki, durante su reunión de los días 10 y 11 de diciembre de 1999 en la que se fijaron objetivos concretos: calidad y uso equilibrado del agua, reducción del riesgo de los productos agroquímicos, disminución de la degradación del suelo, cambio climático y calidad del aire y preservación del paisaje y de la biodiversidad.

“Este cambio de orientación de la PAC añadió un elemento nuevo y esencial: una política de desarrollo rural, que fomentaba muchas iniciativas rurales y al mismo tiempo ayudaba a los agricultores a diversificar su producción, mejorar la comercialización de sus productos y reestructurar sus empresas de forma diferente”<sup>255</sup>.

“Las reformas de 1992 redujeron los precios garantizados de cereales y carne de vacuno, y mantuvieron o introdujeron límites a la producción de ciertas mercancías. También hicieron su aparición las ayudas directas a los agricultores. [...] La reforma de la PAC de 1999, integrada en el paquete de reformas de la UE conocido como ‘Agenda 2000’, avanzó en esas mismas líneas. Además de proseguir la reforma de las ayudas al mercado, reorganizó la PAC estableciendo dos áreas de actividad:

- La política de mercados (conocida como el ‘primer pilar’ de la PAC).
- El desarrollo sostenible de las zonas rurales (el ‘segundo pilar’ de la PAC)”<sup>256</sup>.

También es conveniente preguntarse ¿qué va a suceder con los habitantes del medio rural? La respuesta no es fácil, pero la concienciación de los poderes públicos sobre esta cuestión ya es importante. De hecho se están tomando medidas, como estamos viendo, para articular un tejido social dinámico que haga atractiva la vida campestre a los habitantes que ya están afincados allí y a otros que se les puedan sumar. Así, se solicitan medidas para beneficiar a la población campesina de las posibilidades económicas y el valor medioambiental de sus comarcas, creando nuevos puestos de trabajo de carácter indefinido. En concreto, en lo que respecta al Programa de Medidas Agroambientales, se argumenta que siga teniendo carácter obligatorio, dada la importancia de la dimensión medioambiental en la agricultura, respondiendo así a una inquietud primordial de la sociedad por la protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural. En esta nueva programación deben fomentarse aspectos tales como la agricultura biológica; la defensa de los hábitats seminaturales; el mantenimiento y fomento de los huertos tradicionales, en los alrededores de las poblaciones y sus característicos cercados; o la protección del pastoreo alpino; y de los pantanos y las cuencas hidrográficas.

<sup>255</sup> DIRECCIÓN GENERAL DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL DE LA COMISIÓN EUROPEA: *La Política Agrícola Común en detalle*. Oficina de Publicaciones Oficiales de la Unión Europea. Bruselas. 2004. Pág. 7.

<sup>256</sup> DIRECCIÓN GENERAL DE AGRICULTURA DE LA COMISIÓN EUROPEA: *La agricultura y el medio ambiente*. Oficina de Publicaciones Oficiales de la Unión Europea. Bruselas. 2003. Pág. 2.





Fotografía 9. Cercado tradicional. La Puebla del Río.



Fotografía 10. Huerta al lado de aldea. Fuente de la Corcha (Beas).

Para responder a la cuestión que planteábamos más arriba al decir, ¿qué futuro espera a los habitantes y localidades del mundo rural?, debemos enfocar la respuesta desde unos puntos de partida que deben contemplar los siguientes hechos. Primero,

el desarrollo agrario no puede, por sí solo, impulsar el desarrollo socioeconómico de los espacios agrestes en general, puesto que se hace necesaria una diversificación de las actividades productivas que sirva para consolidar el tejido social.

“La Comisión Europea elabora un informe sobre *El futuro del mundo rural*, en 1988, que, además de ser un contrapunto a los debates más coyunturales que se estaban desarrollando en torno al gasto agrícola, se convertirá rápidamente en el documento básico de referencia para una nueva forma de pensar los problemas de la agricultura y el mundo rural, al sintonizar con un nuevo estado de opinión que estaba emergiendo con fuerza en la sociedad europea de los ochenta. En efecto, temas como el de la necesidad de fijar población como garantía para mantener el modelo de asentamiento y el paisaje característicos de la sociedad europea, así como el de la conservación y protección del medio ambiente, significaban un cambio importante en el terreno del discurso dentro de la Comisión Europea, pasándose de uno claramente productivista, como era el que había dominado en los años sesenta y setenta, a otro en el que se plantean los problemas del mundo rural de forma más amplia e interdependiente. Dicho documento sirvió también para que la propia Comisión Europea adoptara algunas iniciativas, como el programa LEADER, para fomentar experiencias de desarrollo rural en distintas regiones del territorio europeo”<sup>257</sup>.

Segundo, el sector agropecuario tiene que ser considerado como parte de un sistema, el agroalimentario, en el que el agricultor es solamente un eslabón de una cadena en cuyo control se centran las claves de la competitividad del sector, lo que conlleva que se haga imprescindible que la tradicional Política Agraria tenga en cuenta e incida sobre los mecanismos que mueven toda la cadena<sup>258</sup>.

“La Consejería de Agricultura y Pesca ha elaborado un Plan de Modernización de la Agricultura Andaluza que tiene como objetivo general elevar la capacidad de respuesta de la agricultura andaluza y contribuir a su adaptación e integración en una economía globalizada y en una sociedad con nuevas demandas y expectativas.

<sup>257</sup> GARRIDO FERNÁNDEZ, F. E.: *La cuestión ambiental en la Agricultura: actores sociales y política agroambiental en España*. Analistas Económicos de Andalucía. Málaga. 2000. Págs. 87 y 88.

<sup>258</sup> “La apuesta de la entonces C.E.E. por alcanzar la autosuficiencia alimentaria, se tradujo en que a lo largo de los años sesenta y setenta la agricultura europea experimentara un incremento de la producción agraria sin precedentes. [...] La realización por parte de los agricultores de este esfuerzo de modernización ha tenido como contrapartida una drástica reducción de la población agraria, reducción aceptada por las organizaciones agrarias de tipo sindical a cambio de políticas proteccionistas destinadas a defender los intereses de los agricultores respecto del mercado y a conceder cuantiosas ayudas públicas para equiparar sus rentas con las de las demás categorías sociales”.

GARRIDO FERNÁNDEZ, F. E.: *Op. Cit.* Págs. 84, 51 y 52.

La integración de la agricultura andaluza en las políticas de desarrollo rural y en el nuevo concepto de ruralidad que subyace tras ellas –un medio rural diversificado, plural y vivo– como principal actividad económica y en muchos casos, principal fuente de posibles diversificaciones es fundamental y requiere una estrategia específica que, en el Marco del Plan de Modernización de la Agricultura Andaluza, entronque con las políticas de desarrollo rural en vigor”<sup>259</sup>.

Tercero, el modelo de desarrollo agrario convencional ha manifestado claras externalidades negativas sobre el Medio Ambiente, tanto por los daños inducidos por una agricultura productivista, intensiva en utilización de agroquímicos y agua, como por los procesos de desertización y despoblamiento que la Política Agraria no ha resuelto.

“La desertización hace referencia a un fenómeno socioeconómico de abandono de tierras como consecuencia de la imposibilidad de cultivar en zonas afectadas severamente por la desertificación. Un ejemplo de desertización que todos entendemos corresponde al desierto: la imposibilidad de realizar cultivos en él, como consecuencia de la erosión, ha obligado a la mayoría de sus pobladores originarios a desplazarse a otras tierras que mantengan su potencial para producir alimentos, destinados tanto a la alimentación humana

---

<sup>259</sup> CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Guía de Desarrollo Rural*. Edición coordinada por COBACHO VARGAS, M. A.; GUZMÁN GUERRERO, M. y MARTÍNEZ NAVARRO, E. Empresa Pública para el Desarrollo Agrario y Pesquero de Andalucía, S. A. y Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Córdoba. 2000. Págs. 21 y 22 (Sector Agrario).

A continuación se recogen algunas de las estrategias del Plan de Modernización de la Agricultura Andaluza con más significación para entender el sector agropecuario como un eslabón fundamental en la cadena de las actividades rurales:

“Las estrategias propuestas en el Plan así lo confirman:

ESTRATEGIA 6: Incrementar el valor añadido generado por la agricultura andaluza mediante la industrialización y la mejora de la comercialización de sus productos.

ESTRATEGIA 7: Fomentar la calidad de los productos andaluces como estrategia competitiva fundamental para garantizar su presencia en los mercados.

ESTRATEGIA 10: Mejorar el nivel organizativo y la vertebración del sector agroalimentario.

ESTRATEGIA 13: Apoyar la diversificación de actividades y rentas integrando la agricultura en un nuevo concepto de ruralidad.

ESTRATEGIA 18: Sensibilizar a la sociedad acerca de las múltiples funciones de la agricultura y de los agricultores”.

“La organización intra e interfases de la cadena alimentaria permite una transmisión más eficaz de las señales del mercado desde los consumidores hasta los productores, facilitando la adaptación del sector productor a los cambios cada vez más rápidos en la demanda; permite la participación del sector en la definición de las políticas de I+D y de formación, la interlocución y el intercambio de información con la administración. El sector agroalimentario andaluz debe necesaria y urgentemente dar pasos en esa dirección”.

CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Plan de Modernización de la Agricultura Andaluza. 2000-2006*. Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Jaén. 2000. Pág. 158.

como a la animal. Esta nueva y compleja dimensión del proceso de desertización adquiere una importancia esencial a la hora de buscar soluciones”<sup>260</sup>.

Por ello, la aplicación de medidas como las contempladas por el Programa Medioambiental de la Unión Europea debe colaborar a resolver estos problemas, haciendo del labrantío y de la ganadería, actividades compatibles con el entorno y que cooperen en la solución de la erosión y el resto de los deterioros que sufre la naturaleza. Si se tienen en cuenta estas realidades, se logrará que los habitantes del medio rural se sientan satisfechos de su modo de vida y se podrá paliar el problema del despoblamiento de estas regiones. En caso contrario, se continuarán agravando las situaciones actuales. Debe haber alternativas de empleo para los jóvenes de nuestros pueblos, la Política Agraria debe tener en cuenta todo el complejo agroalimentario, lo que ayudará a crear nuevas empresas relacionadas con él, que proporcionen más puestos de trabajo, evitando así la emigración del campo y la consiguiente desertización de los pueblos y aldeas, que trae consigo la falta de cuidados en los bosques, en los cultivos y en el campo en general, deteriorando el Medio Ambiente y agudizando los problemas de erosión. Por tanto, el Programa de Medidas Agroambientales es una oportunidad para que los agricultores y ganaderos sigan ejerciendo sus oficios, al dar mayor valor añadido a sus producciones, y puedan permitirse, que éstas sean más cortas, ampliando así las lindes de una visión estrecha en la que sólo el crecimiento de los rendimientos lograba mantener los beneficios necesarios para vivir.

“Los productos así obtenidos pueden calificarse comercialmente de *más naturales* o *producidos respetando el medio ambiente*, característica ésta que les permite obtener una mayor aceptación por un segmento del mercado y unos precios más altos que estimulan su producción. Este fenómeno se muestra más claro para el caso de la ayuda a la promoción de la agricultura ecológica, donde una buena parte de los que optan por este sistema de producción lo hacen con vistas a conquistar un mercado emergente, pero cada vez más importante y que puede proporcionar beneficios económicos interesantes”<sup>261</sup>.

Además de los efectos positivos de carácter general, al mantenerse unas actividades necesarias para que nuestros campos y bosques se conserven sin deterioro, y disminuirse las degradaciones que la agricultura convencional ha ejercido sobre el Medio Ambiente.

---

<sup>260</sup> AGUADO FRANCO, J. C. y COLLADO CUETO, L. A.: “El desierto avanza: la importancia de la acción humana en los fenómenos de erosión”. En *El campo y el medioambiente, un futuro en armonía*. Edición coordinada por CADENAS MARÍN, Alfredo. SOPEC Editorial, S. A. Madrid. 1997. Pág. 60.

<sup>261</sup> GARRIDO FERNÁNDEZ, F. E.: *Op. Cit.* Pág. 263.

“En la próxima década, la agricultura deberá adaptarse a los nuevos cambios que se produzcan en la evolución y la política de los mercados y en las reglas de los intercambios comerciales. Estos cambios no sólo afectarán a los mercados agrarios, sino también a las economías locales de las zonas rurales en general. Muchas de estas zonas ya se ven enfrentadas a graves problemas de desarrollo económico. Además, las zonas rurales tienen que cumplir una gama de funciones medioambientales y recreativas cada vez más importantes, y es muy posible que las necesidades derivadas de estas funciones supongan ajustes suplementarios para el sector agrario, principal usuario del campo. Como contrapartida, la creciente importancia de estas necesidades medioambientales y recreativas brindará nuevas oportunidades de desarrollo que los agricultores y sus familias deberían aprovechar”<sup>262</sup>.

Asimismo, es fundamental la intervención de los habitantes de las zonas rurales en las programaciones que se lleven a cabo, de manera que se corrijan los defectos observados en las iniciativas anteriores de reforma para el desarrollo de estas comarcas<sup>263</sup>.

Debe aprovecharse la situación actual, en que la sociedad mira con recelo el modelo de agricultura productivista y altamente protegida, imperante en buena parte de Europa<sup>264</sup>. En la Unión Europea el proceso de reforma ha sido lento, propio de una función de bienestar social conservadora, que aborrece los cambios sociales que implican pérdidas para algunos colectivos. Pero debe continuarse la tenden-

<sup>262</sup> COMISIÓN EUROPEA: *La situación de la agricultura en la Unión Europea, Informe de 1997*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 1998. Pág. 22.

<sup>263</sup> Efectivamente, para construir modelos de crecimiento socioeconómico válidos es fundamental contar con agentes locales, ya que su intervención animará al resto de los actores sociales a participar en el proceso. Cuando se cuenta con los protagonistas en el guión, éstos se toman un mayor interés en que el resultado final sea positivo, tal como se pone de manifiesto en el trabajo de CARAVACA, I.; GONZÁLEZ, G.; MÉNDEZ, R. y SILVA, R.; o en la obra *Desarrollo rural. Ejemplos europeos*. Edición al cuidado de CANTO FRESNO, C. del. Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1992.

“Ha crecido la convicción de que sólo la participación activa de los actores locales y regionales, capaces de aportar respuestas específicas frente a la globalización, permitirá avanzar de forma significativa por el camino del desarrollo. [...] Un buen funcionamiento de las empresas de la región, capaz de asegurar la generación de ventajas competitivas en mercados cada vez más abiertos, continúa manteniendo una importancia de primer orden, como generadoras de rentas, de empleos, y finalmente, como productoras de mercancías que en proporción creciente deben competir en mercados suprarregionales, lo que afectará al tipo de inserción externa de la región en la nueva división espacial del trabajo”.

CARAVACA, I.; GONZÁLEZ, G.; MÉNDEZ, R. y SILVA, R.: *Innovación y Territorio. Análisis comparado de Sistemas Productivos Locales en Andalucía*. Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía. Sevilla. 2002. Págs. 15 y 16.

<sup>264</sup> “La reducción de precios junto a las limitaciones impuestas a las producciones quiebra definitivamente la relación directa que existía entre aumentos de precios y estímulo a las producciones. En la nueva PAC se contempla el descenso de los excedentes, la reducción de los costes en almacenamiento y en restituciones a las exportaciones, un aumento más moderado de los precios de los productos agrarios para los consumidores, una atención más específica a las rentas de todos los agricultores a través de las ayudas compensatorias y medidas complementarias y, sobre todo, una mayor integración de la agricultura y el medio ambiente”.

cia de apoyar con más medios las deficiencias estructurales de algunas regiones europeas, especialmente, del frente mediterráneo y del sur, como España y Andalucía, aunque sea a costa de ir reduciendo las ayudas a los precios agrarios, lo que también colabora con el objetivo de seguir reduciendo excedentes<sup>265</sup>. Complementariamente a esto, la sociedad europea debe realizar un esfuerzo adicional para el desarrollo de las regiones con atraso económico y la generación de incentivos suficientes para la reactivación de los espacios rurales y la conservación de su espacio natural y de su vitalidad social. Cuando se exige a la población agreste una adaptación a un entorno más competitivo, es admisible que el resto de la sociedad sea generosa y asuma la financiación de las nuevas funciones que se encargan a los labradores y ganaderos. La liberalización del comercio mundial ha producido beneficios económicos a toda Europa. Eso ha supuesto reducir las ayudas a los precios agrarios y a las exportaciones de productos agrarios. Por consiguiente, es justo redistribuir los beneficios obtenidos a favor de los habitantes del mundo rural.

“La primera tendencia a la hora de considerar el problema del medio ambiente en la agricultura es, pues, la de fijar compensaciones económicas a las pérdidas de renta de los agricultores derivadas del empleo de prácticas agrarias menos intensivas, necesarias para la protección del patrimonio natural”<sup>266</sup>.

Esto no quiere decir que la agricultura no sea un sector que reciba la ayuda financiera de las Administraciones Públicas, como hasta ahora, pero debe producirse un cambio cualitativo en la filosofía de la protección. De este modo, ésta debe estar más conectada a las rentas familiares y menos a la producción<sup>267</sup>. Es decir, ayudar más a

---

FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, A.: “Qué políticas existen y qué ayudas nos ofrecen”. En *El campo y el medioambiente, un futuro en armonía*. Edición coordinada por CADENAS MARÍN, Alfredo. SOPEC Editorial, S. A. Madrid. 1997. Pág. 239.

<sup>265</sup> “El concepto de medio ambiente en el ámbito rural está ligado estrechamente a la conservación de dicho espacio rural. [...] Esa integración de la política medioambiental en el conjunto de las políticas comunitarias está en la línea de diversificar los ingresos de las familias rurales”.

GARRIDO FERNÁNDEZ, F. E.: *Op. Cit.* Págs. 95 y 96.

Esa diversificación de ingresos contribuye eficazmente a la reducción de los excedentes de producción puesto que los agricultores no se verán obligados a incrementar sus ventas para aumentar sus ingresos, sino que tendrán fuentes alternativas para complementar sus rentas.

<sup>266</sup> GARRIDO FERNÁNDEZ, F. E.: *Op. Cit.* Pág. 93.

<sup>267</sup> “El acta final de la Ronda de Uruguay del GATT/OCM fue firmada en Marrakech en abril de 1994 y en ella se contempla un proceso de liberalización del mercado mundial de productos agrarios. Las reformas introducidas por la Comunidad en la PAC, en 1992, se incardinan plenamente en ese proceso de liberalización mundial, en cuanto que establecen como eje fundamental una reducción escalonada de los mecanismos de protección y como corolario una disminución relativa de los precios de garantía a la producción. En compensación por la disminución de precios, la Comunidad introdujo un sistema de ayudas compensatorias a las rentas de los agricultores, sustituyéndose de este modo el apoyo vía precios por el apoyo mediante las ayudas compensatorias”.



quien lo necesite más, procurando el mantenimiento de las explotaciones familiares, como columna vertebral del campo europeo. “La actividad agraria se ha venido desarrollando básicamente en explotaciones familiares atomizadas. [...] El predominio en la agricultura europea de explotaciones de tamaño pequeño y mediano de base familiar, ha servido también para alejar la idea de una contaminación ligada a la agricultura, una idea más conectada o asociada a las grandes industrias”<sup>268</sup>.

Si, como ocurre en Estados Unidos, el campo pasa a ser la central de operaciones de grandes empresas multinacionales<sup>269</sup>, con sucursales dispersas por el territorio, los objetivos que hemos defendido más arriba serán imposibles para la Política Agraria de la Unión Europea. No habrá tejido social, sólo se explotarán las tierras más fértiles, hasta su total esquilmo; el beneficio económico será el determinante a la hora de la toma de decisiones; y el Medio Ambiente se deteriorará

---

FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, A.: *Op. Cit.* Pág. 239.

<sup>268</sup> GARRIDO FERNÁNDEZ, F. E.: *Op. Cit.* Págs. 55 y 56.

<sup>269</sup> El control del campo en los Estados Unidos por las grandes multinacionales es un hecho diferencial fundamental con la situación de la agricultura y la ganadería de la Unión Europea, donde las explotaciones familiares han sido, durante las décadas de la segunda mitad del siglo XX, las que han experimentado las grandes transformaciones en el entendimiento del mundo rural, por parte del resto de los conciudadanos y de las políticas de la Unión.

En una entrevista realizada por Fabián BANGA al profesor Miguel ALTIERI de la Universidad de California, en Berkeley (Estados Unidos), el 26 de junio de 2003, el profesor e investigador en temas de Agroecología declaraba: “En los Estados Unidos el 10% de los agricultores, los más grandes, capturan más del 60% de todos los subsidios; lo que explica porqué más de 200 agricultores por día son expulsados de su actividad vital. Los gobiernos subsidian a los grandes productores. Es hora de que nuestros gobiernos aprendan de estos problemas presentes en las grandes potencias y privilegien la agricultura campesina, de pequeña y media escala. Estos sistemas son más productivos, conservan más el ambiente y juegan un papel clave en la soberanía alimentaria. Para esto se deberá enfatizar en los mercados locales y nacionales. La agricultura orgánica ha sido cooptada por grandes intereses económicos. Por ejemplo, en California, dos grandes empresas agrícolas controlan el 50% de todo el ingreso proveniente de la industria orgánica desplazando a pequeños agricultores orgánicos”.

Para profundizar sobre los aspectos del manejo del campo por las grandes multinacionales en Estados Unidos y de la agricultura y ganadería familiar en la Unión Europea se pueden consultar las siguientes obras: *Agriculturas y políticas agrarias en el sur de Europa*. Edición al cuidado de ARNALTE, Eladio; GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J. M.; ROMERO, Joan y SORNI, José. Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1993. Y ETXEZARRETA, Miren; CRUZ, Josefina; GARCÍA MORILLA, Mario y VILADOMIÚ, Lourdes: *La agricultura familiar, ante las nuevas políticas agrarias comunitarias*. Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1995.

El problema añadido que suponen las grandes empresas agrícolas y ganaderas para la conservación y protección del entorno físico y natural donde desarrollan sus actividades y para el Medio Ambiente en general, queda perfectamente reflejado en el siguiente párrafo:

“El riesgo de agotar o de hacer insostenible el aprovechamiento de una determinada finca tiene mucha menos importancia para el conjunto de la empresa. De ahí la tendencia a que ese tipo de empresa explote la tierra con criterios extractivos o ‘mineros’ más que de sostenibilidad. Tales casos requieren que el conjunto de la sociedad exija garantías de sostenibilidad a nivel de finca. Ejemplos de esta situación se dan en la horticultura intensiva, cada día más dominada por grandes compañías que operan sobre tierras arrendadas, con centros de decisión muy alejados de los niveles locales. Para estas compañías la salinización de acuíferos y de suelos tiene poca importancia, porque cuando eso ocurre, simplemente cambian el escenario de sus operaciones, sin padecer las consecuencias de la degradación de los recursos que manejaron”.

PUIGDEFÁBREGAS, Juan: “Variabilidad climática y sus consecuencias sobre la sostenibilidad de los sistemas agrarios”. En *Agricultura sostenible*. Edición coordinada por JIMÉNEZ DÍAZ, R. M. y LAMO DE ESPINOSA, J. AGROFUTURO LIFE y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1997. Pág. 50.



irremediamente. Ocurrirá como con las antiguas colonias. En este paralelismo, la empresa será la metrópoli y los pueblos y aldeas rurales, las colonias a explotar.

Sin embargo, al bajar las ayudas a la producción, los excedentes se mantendrán en términos admisibles. Además, la financiación debe costearla el contribuyente, al tratarse de una redistribución de rentas, en función de la misión de cada uno, y no el consumidor. Estos cambios de orientación no deben oponerse a la existencia de medidas de reajuste estructural y fortalecimiento de las condiciones de competitividad de las explotaciones, donde existan condiciones objetivas de viabilidad.

“La política estructural tiene como finalidad incidir sobre la calidad de los factores de producción, tierra, capital y trabajo, para adaptarlos a los cambios introducidos en el sistema de producciones y precios. En los últimos años las acciones sobre los factores de producción han adoptado formas múltiples, tratando de crear un espacio rural en el que se pueda continuar ejerciendo una agricultura familiar eficiente y respetuosa con el medio ambiente y en el que también se puedan desarrollar otras actividades productivas tendentes a mantener la población en el medio rural como única forma de preservar el medio ambiente y consolidar la economía rural. [...] Las inversiones en mejora y modernización de las estructuras productivas son por antonomasia aquellas que más directamente tratan de incidir sobre la eficiencia productiva de las explotaciones y sobre la mejora de los niveles de competitividad”<sup>270</sup>.

En el caso concreto de las producciones andaluzas, de clara vocación mediterránea, hay que tener en cuenta el proceso de globalización de los intercambios en los mercados de productos mediterráneos, lo cual implica una continua relocalización de la producción hacia las regiones donde existan las condiciones más adecuadas de competitividad<sup>271</sup>. También es necesario tener en cuenta que las

<sup>270</sup> FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, A.: *Op. Cit.* Págs. 241 y 243.

<sup>271</sup> Así nos lo confirma don Fernando Romero Gómez, gerente de la Sociedad Cooperativa Andaluza Nuestra Señora de la Bella de Lepe (Huelva), en entrevista efectuada en la sede de la citada cooperativa el día 9 de junio de 2005, en la que citó los ejemplos de dos países que están empezando a competir muy seriamente en los mercados europeos por la colocación de sus producciones hortofrutícolas, con los agricultores españoles, y principalmente andaluces. En realidad, uno de estos países, Marruecos lleva ya años compitiendo con fresas muy tempranas en los mercados europeos. Precisamente, es la fresa de los meses de enero y febrero la que propicia a los agricultores de la Cooperativa Nuestra Señora de la Bella; hecho que hemos confirmado en nuestra investigación como común para los agricultores onubenses, con otros directores de administración y gerentes de cooperativas hortofrutícolas de la provincia de Huelva; las rentabilidades más elevadas, mientras que el resto del período de producción, hasta el mes de mayo, tiene unos beneficios escasos, e incluso se acumulan pérdidas, a partir de marzo, por lo que si se consolida la venta de fresas marroquíes tempranas se pone en peligro toda la actividad del sector. El otro país, China, sí es más reciente en su llegada a los mercados europeos con sus productos hortofrutícolas, siendo incluso más amenazante su presencia para los cítricos y las fresas de la provincia de Huelva, por alcanzar unos precios mucho más competitivos, a pesar del encarecimiento que suponen los gastos de transporte. Para mantener la actividad en el sector, en palabras del señor Romero, es primordial desarrollar convenientemente la

referidas condiciones, cada vez, se basan menos en la abundancia de recursos naturales y en el factor trabajo, que están siendo sustituidos por la capacidad tecnológica, concepto amplio donde se contempla tanto la producción como la eficacia del sistema comercial. Finalmente, señalar que la variable precio ha perdido su carácter fundamental para la penetración de los mercados. Por tanto, el mantener la capacidad tecnológica, ya que el factor trabajo no resulta ventajoso por los costes laborales, es primordial a la hora de competir en condiciones equiparables con el resto de las producciones mediterráneas, así como elevar la calidad de los artículos, que es lo que realmente puede representar un atractivo añadido para los consumidores. Para conseguirlo, la aplicación del Programa de Medidas Agroambientales es crucial, puesto que es la manera de producir alimentos de calidad, libres de perjuicios, tanto para el entorno de origen como para los propios consumidores.

Por consiguiente, existen oportunidades para que algunas regiones, como la andaluza, puedan beneficiarse de los cambios en la orientación de la Política Agraria de la Comunidad. Sin embargo, también los riesgos son importantes. Los países con agriculturas mediterráneas se han visto perjudicados por un desigual reparto de los beneficios de la P.A.C., pero al mismo tiempo, subsisten espacios de agricultura marginal, donde las rentas dependen en gran medida de las ayudas y subvenciones de esta Política. Lo que sí parece meridianamente claro es que la protección ha sido un elemento dilatador del proceso de modernización de muchas explotaciones. Este proceso se hubiese acometido de manera mucho más eficaz con actuaciones estructurales sobre la misma base productiva de las explotaciones, a lo que se ha dedicado una parte mínima del presupuesto.

“La financiación de la PAC se lleva a cabo a través del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA). Sus funciones se han desdoblado en dos apartados bien diferenciados, un FEOGA-Garantía cuya finalidad es precisamente la financiación de la OCM y un FEOGA-Orientación que atiende los gastos de mejora de las estructuras agrarias. Del total del gasto agrario, aproximadamente un 53-55% del presupuesto de la Unión, el

---

capacidad tecnológica de forma que se puedan poner en el mercado producciones de mayor calidad, y variedades más tempranas. Por eso, es fundamental la implicación de las Administraciones Públicas a través de programas de investigación y desarrollo, y aportando subsidios a las propias cooperativas para dedicar una parte de sus esfuerzos y capital a experimentar nuevas variedades de frutas y hortalizas. Un hecho significativo, destacó, es el monopolio del desarrollo de nuevas variedades de fresa por la Universidad de California, en Estados Unidos, lo que implica el pago de costosos royalties por parte de los productores.

Para examinar la evolución de los intercambios agroalimentarios y ver cómo ganan peso las exportaciones del Norte de África y China a países europeos y a los Estados Unidos, y sus perspectivas de crecimiento futuro, se puede consultar la obra de LARREA EREÑO, S.: *Agricultura, horizonte 2005*. Ediciones Mundi-Prensa. Bilbao. 1998.

48-50% corresponde al FEOGA-Garantía y un 5% corresponde al FEOGA-Orientación”<sup>272</sup>.

La potenciación de la Política de Estructuras necesita partir de la premisa de que existen muchas diferencias en la agricultura europea, incluso dentro de los propios estados y regiones mediterráneas. Tener en cuenta estas realidades diversas, supone contar con los actores locales de desarrollo, en particular las organizaciones y asociaciones de productores y con las Administraciones Públicas tanto locales como regionales y nacionales.

“En ese proceso de reorientación, la Comunidad ha delimitado las regiones europeas en cinco grandes áreas geográficas denominadas objetivos, cada uno de ellos con un cometido específico. La coordinación y concentración interfondo persigue un mejor aprovechamiento de las sinergias y una mayor eficiencia de los recursos invertidos, en suma, se trata de fomentar un desarrollo rural teniendo en cuenta todo el potencial endógeno de las áreas contempladas. [...] Podemos decir que los componentes estructurales y complementarios destinados al medio rural están ganando un protagonismo creciente frente a la política tradicional basada prioritariamente en los precios y mercados, y por tanto, el éxito de esta nueva PAC, más preocupada por el medio ambiente y la calidad de vida de los agricultores, dependerá, en gran medida, de la capacidad de las autoridades nacionales y regionales para cumplir debidamente con los objetivos señalados en el ámbito supranacional”<sup>273</sup>.

De esta manera, el nuevo modelo de Política Agraria debe someterse a un proceso de descentralización de iniciativas, en cierta medida una regionalización, aunque manteniendo el marco de cohesión y corresponsabilidad financiera en el que la Unión Europea debe jugar un papel necesario y fundamental.

“Las diferencias estructurales entre zonas y países exigen una diversificación de las políticas a aplicar. Existen en la Comunidad regiones remotas, sobre todo en el sur y el oeste, que sufren hoy día problemas de despoblamiento y de envejecimiento de su población. La actividad fundamental sigue siendo la agraria, pero ésta se enfrenta a handicaps no sólo naturales, sino estructurales, y no se perciben alternativas de empleo industrial o de servicios. En estos casos, la retención de la población sólo puede ser vía prestación y correspondiente remuneración de bienes públicos. En otras

<sup>272</sup> FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, A.: *Op. Cit.* Pág. 236.

<sup>273</sup> FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, A.: *Op. Cit.* Págs. 241, 242, 245 y 246.

zonas, por el contrario, la población rural ha crecido considerablemente, zonas en el centro y norte de la C.E.E. y costeras del sur. La instalación de industrias y servicios ha creado una competencia por el uso de los recursos naturales: infraestructura, recreo y residencia compiten con la agricultura intensiva en el uso del espacio, cada vez más escaso. En muchos casos, las actividades agrarias, industriales y urbanísticas han traspasado los límites ecológicos tolerables. En estas zonas el problema prioritario no son las rentas de la población o su permanencia, como en el caso anterior, sino proteger el medio ambiente rural de todas estas agresiones”<sup>274</sup>.

Hemos visto que uno de los objetivos de la Política Agraria de la Unión Europea, tras las reformas emprendidas a finales de los años ochenta, es la creación y mantenimiento de un tejido social vivo que conserve el medio natural y salvaguarde el paisaje agrícola milenario. Además, pretende que conforme un marco de vida atractivo para los pobladores de los pueblos y aldeas y proporcione los puestos de trabajo necesarios; que por un lado ofrezcan una alternativa a los jóvenes que se inician en el mercado laboral, y por otro, constituyan el destino de los activos que se ven obligados a dejar la actividad agraria por la disminución de las ayudas a los precios, o a compartirla con otras fuentes de ingresos<sup>275</sup> para paliar el descenso de productividad, consecuencia de la incorporación de nuevos métodos de producción como los recogidos en el Programa de Medidas Agroambientales. Pues bien, las Políticas de Desarrollo Rural de la Comunidad abundan sobre estos objetivos y tratan de lograr la mejora del nivel de vida y la creación de ese tejido social con el desarrollo de infraestructuras físicas y la financiación de la implantación de empresas en las zonas rurales. Las mejoras estructurales consisten en redes de transporte más modernas y mejor vertebradas, comunicaciones telefónicas, electrificación, saneamientos, etcétera. Algunos de estos grandes proyectos exigen al mundo campestre disponer y mantener tecnologías, diseñadas a gran escala, a las que los residentes de estas comarcas no pueden hacer frente, desde el punto de vista de la financiación y, en consecuencia, muchos de ellos fracasan. Como conclusión muchas de las empresas que proporcio-

<sup>274</sup> CEÑA, Felisa: “Transformaciones del mundo rural y políticas agrarias”. En *Agriculturas y políticas agrarias en el sur de Europa*. Edición al cuidado de ARNALTE, Eladio; GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J. M.; ROMERO, Joan y SORNI, José. Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1993. Págs. 120 y 121.

<sup>275</sup> “Es necesaria una mejora de la formación en el mundo rural para hacer a nuestros agricultores más competitivos. Debería contemplarse una mayor asignación de partidas presupuestarias dentro del Fondo Social Europeo para la mejora de la formación de los agricultores, no sólo en la producción de alimentos sino también de transformación. Esta mejora en la formación debería ir encaminada especialmente a la mujer y a los jóvenes para contribuir a la fijación de la gente en el mundo rural. La formación debería permitir el empleo a tiempo parcial de esta población en sectores diferentes al primario: agroturismo, venta de productos locales, restauración del patrimonio natural”.

NAVESO YELMO, M. A.: “Hacia una agricultura sostenible en el siglo XXI”. En *El campo y el medioambiente, un futuro en armonía*. Edición coordinada por CADENAS MARÍN, Alfredo. SOPEC Editorial, S. A. Madrid. 1997. Pág. 256.

nan estas nuevas tecnologías son subvencionadas por la Comunidad y los gobiernos nacionales y regionales con el objetivo de que se mantengan en este medio.

“Existe otro tipo de dependencia derivada de la apuesta por una ganadería altamente intensificada, como es el de la importación continuada y obligada de tecnología ganadera. Actualmente, las aviculturas más desarrolladas a escala mundial, explotan los denominados híbridos comerciales. La obtención de híbridos comerciales está en manos de empresas multinacionales, generalmente norteamericanas, que poseen las líneas parentales. La tenencia de estas líneas parentales supone el dominio tecnológico sobre la industria avícola, ya que para los países importadores de los híbridos, como España, es imposible obtener a partir de éstos nuevos ejemplares de igual nivel productivo. Esta absurda dependencia incluso tiene serias implicaciones estratégicas para el país”<sup>276</sup>.

Pero las ayudas y subvenciones que la Unión Europea destina al mundo rural después de los primeros intentos de reforma de la Política Agraria Comunitaria adolecen de un defecto de estrategia que ha sido común en las medidas que las Administraciones Públicas han dispuesto para resolver los diferentes problemas que se han presentado a lo largo de la historia. Para aclarar de qué se trata se puede continuar con el ejemplo de las ayudas concedidas a las empresas con el fin de modernizarlas o, crear unas adicionales en el medio agreste, para prestar servicios tecnológicos avanzados, o simplemente, para lograr nuevas oportunidades de empleo. Pues bien, la mayoría de las beneficiarias son ajenas a estas comarcas, en las que se localizan exclusivamente por serles atractivas las facilidades otorgadas. Son organizaciones caza subvenciones. Por tanto, la economía local no participa en esa creación o modernización de empresas.

“Se está observando que las ayudas a ciertos productos están influyendo fuertemente en la orientación productiva de las explotaciones. Esto no debería ser negativo si no fuera porque las ayudas están operando de forma ‘perversa’ en el sentido de que la percepción de aquellas es la razón fundamental e incluso única para la producción (algunos lo han llamado ‘cultivar subvenciones’). Este fenómeno se ha observado en cultivos como el girasol –donde el cultivo ha quedado en ocasiones en los campos– y en la incidencia de las primas al ovino en la constitución de rebaños”<sup>277</sup>.

<sup>276</sup> DE MIGUEL BEASCOECHEA, E.: “Razas ganaderas: su importancia ambiental y estratégica”. En *El campo y el medioambiente, un futuro en armonía*. Edición coordinada por CADENAS MARÍN, Alfredo. SOPEC Editorial, S. A. Madrid. 1997. Pág. 133.

<sup>277</sup> ETXEZARRETA, Miren; CRUZ, Josefina; GARCÍA MORILLA, Mario y VILADOMIÚ, Lourdes: *La agricultura familiar, ante las nuevas políticas agrarias comunitarias*. Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1995. Pág. 371.

En definitiva, se trata de programas elaborados con el enfoque “top-down”, como otros muchos, impuestos desde arriba, en los que las comunidades autóctonas no tienen ninguna participación, y por tanto, en numerosas ocasiones, implementados desde el desconocimiento de las realidades a las que se aplican.

“El debate sobre las implicaciones ambientales de las prácticas agrarias se ha desarrollado en España bajo el impulso de la política europea, pudiéndose ver en el caso español un claro ejemplo de la conclusión anterior según la cual la política agroambiental es el resultado de un proceso ‘top-down’, que penetra primero en las instancias político-administrativas y de ellas se extiende al conjunto de la sociedad civil. [...] Da la impresión de que el proceso de formulación de una política agroambiental europea está siguiendo un camino inverso al de las otras políticas de medio ambiente: es decir, surge primero en el ámbito político, donde es formulada siguiendo la lógica de la reforma de la PAC y respondiendo a una definición de las relaciones entre agricultura y medio ambiente cercana a la de los gobiernos de los países del norte y centro de la UE, y desde ahí procura extenderse al conjunto de la sociedad civil europea, lo que explica las dificultades de su asimilación en gran parte de las regiones agrarias de la UE, especialmente en las del Sur, por no verse en ellas reflejadas la singularidad de los problemas agroambientales”<sup>278</sup>.

Esto trae como consecuencia que el mundo rural siga con sus disparidades en el nivel de desarrollo, con una sociedad desarticulada, en general, resultado de los movimientos de población hacia fuera y hacia dentro, al no encontrar la población lugareña, en unas ocasiones, la satisfacción de los modos de vida que se preconizan en la sociedad del siglo XXI, y en otras la forma de conseguir los ingresos necesarios para un digno sobrevivir. Además, se ocasionan unas mayores diferencias socioeconómicas en las distintas comarcas, basadas en su potencialidad de desarrollo, derivada de factores externos, sin tender al aprovechamiento de las capacidades endógenas. Esta es la situación que se pretende corregir con las nuevas orientaciones de las Políticas Agraria y de Desarrollo Rural de la Unión Europea.

---

<sup>278</sup> GARRIDO FERNÁNDEZ, F. E.: *Op. Cit.* Págs. 294 y 117.

En realidad, con anterioridad a la publicación del Reglamento C.E.E. 2.078/1992, del Consejo de 30 de junio, sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural, en el D.O.C.E. núm. 215, de 30 de julio de 1992, de la serie L, prácticamente no se abordan los problemas del Medio Ambiente en su relación con la actividad agraria, excepto en aquellos lugares que por sus características especiales o por desarrollarse en sus suelos una particular forma agrícola o ganadera los estaban padeciendo de una manera más sensible; como por ejemplo, el entorno de los Parques Nacionales, los focos de agricultura forzada bajo plástico o las áreas colindantes con las explotaciones ganaderas intensivas.

## 21. CONCLUSIONES DE LA APLICACIÓN DEL PROGRAMA DE MEDIDAS AGROAMBIENTALES EN LA PROVINCIA DE HUELVA

Otra de las cuestiones que nos hemos planteado al realizar este trabajo de investigación es si la actual paulatina sustitución de la agricultura convencional por otras formas de cultivar más cercanas a la naturaleza, como la ecológica o biológica, puede llegar a ser completa. Es decir, ¿sería posible, con el paso de algún tiempo, que los métodos que la Unión Europea fomenta con las ayudas y subvenciones del Programa de Medidas Agroambientales, y que se han ido consolidando entre los agricultores y ganaderos andaluces y españoles, con la aplicación en los respectivos ámbitos territoriales de la regulación europea, adaptada por las autoridades nacionales y autonómicas, alcanzasen a la totalidad de las explotaciones agrarias? O, ¿al menos, a una mayoría significativa, que fuera referente para la práctica de la agricultura y ganadería en general? ¿Sería alcanzable esta situación de prácticas respetuosas con el Medio Ambiente en la generalidad del labrantío y la ganadería onubenses?

Para enfrentar este interrogante es fundamental tener en cuenta varios aspectos. Uno, que parece básico y condición esencial para que pueda ser respondido afirmativamente es si el estado actual de la ciencia y de las técnicas agronómicas permiten cultivar de forma ecológica la extensión superficial que ocupa hoy la agricultura convencional, teniendo en cuenta las características de los suelos y de los métodos que se quieren utilizar.

Este aspecto ya ha sido contestado en sentido positivo. Efectivamente, durante la celebración de las I Jornadas de Agricultura y Ganadería Ecológica, que tuvieron lugar en la localidad de Almonte, en la provincia de Huelva, desarrolladas durante los días 21 y 22 de febrero del año 2002, científicos e investigadores de reconocido prestigio internacional, han aseverado que es posible, técnicamente, la sustitución de la agricultura convencional por la ecológica.

“Este cambio de paradigma se produce de la mano de la llamada Agroecología que aporta las bases teóricas y técnicas de la denominada Agricultura Ecológica. La agricultura ecológica mantiene el compromiso de generar modelos de producción económicamente viables capaces de aunar el crecimiento económico y el desarrollo sin acrecentar el deterioro global”<sup>279</sup>.

---

<sup>279</sup> LABRADOR, J.: “Aproximación a las Bases Técnicas de la Agricultura Ecológica”. En LABRADOR, J.; PORCUNA, J. L. y BELLO, A. (editores): *Manual de Agricultura y Ganadería Ecológica*. Edición coordinada por la Sociedad Española de Agricultura Ecológica. Eumedica, S. A. Madrid. 2002. Pág. 17.



Este cambio de paradigma en la manera de cultivar la tierra no sólo es posible técnicamente, sino deseable desde el punto de vista ético, como una forma de garantizar la existencia de recursos similares a las generaciones futuras. Para llevar a cabo unas prácticas agrarias sostenibles, que conserven las condiciones naturales para los agricultores y ganaderos que vendrán en las épocas sucesivas es indispensable amoldar y cambiar las técnicas productivas actuales, de modo que sin dejar de lado la finalidad primordial de obtener alimentos de alto nivel en cantidad suficiente, se apliquen métodos eficaces y eficientes en el uso de la energía y del resto de los recursos naturales. Por consiguiente, para conseguirlo, es imprescindible una nueva orientación en los sistemas de gestión técnica y económica de los predios agropecuarios, que no se centre exclusivamente en la obsesión de incrementar geoméricamente los rendimientos y la productividad, para compatibilizar otros fines que busquen como resultado la producción de alta calidad y la defensa y mantenimiento del Medio Ambiente.

“La práctica de la agricultura y ganadería ecológicas tiende a incrementar la diversidad agraria fundamentalmente mediante el manejo de variedades diversas adaptadas a la zona, rotaciones de cultivos con diferentes especies y la siembra y la siembra de especies o el mantenimiento de la flora arvense como cobertura.

Entre las ventajas de tal diversidad genética se encuentra la resistencia a enfermedades, alta eficiencia energética en el aprovechamiento de pastos locales, rusticidad y, cómo no, la utilización de ese germoplasma para conferir características deseables (o deterioradas) a nuevas razas. Varias razas tradicionales de ganado africanas, como la N'Dama, han desarrollado históricamente resistencia a la tripanosomiasis, una enfermedad que afecta al 30% del ganado en ese continente; por contra, la mayoría de las producciones intensivas en los países del Centro requieren un aporte constante de vacunas y antibióticos”<sup>280</sup>.

---

También se puede consultar RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, J. J.: “Evitemos contaminar: es rentable”. En *El campo y el medioambiente, un futuro en armonía*. Edición coordinada por CADENAS MARÍN, Alfredo. SOPEC Editorial, S. A. Madrid. 1997.

“Las culturas agrarias mediterráneas, basadas en la diversidad ambiental, biológica y cultural, constituyen la máxima expresión de una agricultura diversificada y puede servir para el desarrollo de un modelo agroecológico en una nueva agricultura europea, pero sobre todo de una nueva agricultura basada en criterios ecológicos y preocupada por sus repercusiones sociales, su impacto ambiental y la salud de los ciudadanos”.

BELLO, A.; TELLO, J.; LÓPEZ-LÓPEZ, J. A. y GARCÍA-ÁLVAREZ, A.: “Los sistemas agrarios mediterráneos como modelo agroecológico”. En LABRADOR, J.; PORCUNA, J. L. y BELLO, A. (editores): *Manual de Agricultura y Ganadería Ecológica*. Edición coordinada por la Sociedad Española de Agricultura Ecológica. Eumedia, S. A. Madrid. 2002. Pág. 50.

<sup>280</sup> ANALISTAS ECONÓMICOS DE ANDALUCÍA: *Informe Anual del Sector Agrario en Andalucía*, 2003. Analistas Económicos de Andalucía. Málaga. 2004. Págs. 522 y 523.

Otro de los aspectos a considerar para poder responder a la cuestión planteada al inicio de esta reflexión es si la agricultura y ganadería ecológicas o biológicas son capaces de conseguir los rendimientos que actualmente se obtienen con las prácticas de cultivo convencionales.

“Los rendimientos de las producciones agrícolas y ganaderas están influenciados por numerosos factores (clima, topografía, suelo, tecnología...). Generalmente se acepta que los rendimientos de la producción ecológica son menores que los de la convencional. Esto ocurre sobre todo durante el proceso de transición debido a que normalmente se produce una reducción en la aplicación de tecnologías (sobre todo químicas, de respuesta rápida), que provocan una lenta recuperación del agroecosistema (fertilidad y desintoxicación edáfica, principalmente). Sin embargo, no siempre el rendimiento es menor. Existen excepciones como en el caso de la producción ecológica de manzana en algunas zonas de California, donde las condiciones climáticas favorables, que impiden el desarrollo de ciertas plagas y enfermedades, contribuyen a que los rendimientos sean iguales o superiores en este sistema de manejo, incluso durante el proceso de transición”<sup>281</sup>.

A lo largo de nuestro estudio hemos citado varios ensayos que han demostrado que las explotaciones orgánicas presentan unos rendimientos y una productividad parecidos o incluso superiores, en ciertos casos, a los obtenidos con los métodos actualmente difundidos entre los labradores<sup>282</sup>.

En definitiva, lo que pretende la agricultura ecológica es recuperar las técnicas de producción más tradicionales, anteriores a la revolución verde, pero sin dejar de caminar hacia adelante. Recobrar el viejo pacto de mutua asistencia con la naturaleza pero no rechazar la tecnología que libera a los campesinos de las tareas más pesadas. Es el momento de proponer el regeneracionismo cultural, de acordarse de métodos de cultivo en desuso, pero que tienen plena vigencia. Lo que es evidente, y también en cuanto a las prácticas agrarias, es que el fin no justifica

<sup>281</sup> *Ibidem*. Págs. 499, 500 y 501.

<sup>282</sup> “En los sistemas agrarios mediterráneos tradicionales, el uso del barbecho y la rotación con leguminosas han mantenido la productividad, fijando nitrógeno de forma biológica, y ayudando a combatir enfermedades, plagas y malas hierbas, al romper la continuidad de los cultivos cerealísticos.

En Castilla-La Mancha el incremento de producción de grano del cultivo de cebada en rotación con leguminosa o barbecho, se produce incluso cuando ésta se cultiva sin aplicación de insumos externos frente al cultivo continuo de cereal con método convencional”.

LACASTA, C. y MECO, R.: “Manejo de agrosistemas de cereales de secano”. En LABRADOR, J.; PORCUNA, J. L. y BELLO, A. (editores): *Manual de Agricultura y Ganadería Ecológica*. Edición coordinada por la Sociedad Española de Agricultura Ecológica. Eumedra, S. A. Madrid. 2002. Pág. 58.

los medios. El fin comer no puede conseguirse mediante la siembra constante de venenos que intoxican y matan.

Finalmente, otra cuestión a tener en cuenta es el de cómo afectará a la evolución de las conversiones el final de la financiación pública. Sin duda, hay que prever que la actual batería de ayudas y subvenciones a las granjas ecológicas terminarán desapareciendo, o al menos, disminuirán ostensiblemente, lo que podría provocar el desánimo en los agricultores y ganaderos que estuvieran predispuestos a asumir nuevas técnicas de manejo, más compatibles con el Medio Ambiente. Este factor para la conversión debe ponerse en relación con otro, por su estrecha conexión, cual es el del mercado de estos productos. Es necesario que, a medida que la financiación pública vaya decreciendo, se extiendan la comercialización y distribución de los productos biológicos.

“A pesar del notable crecimiento que ha tenido la producción y elaboración de productos ecológicos en Andalucía, este sector se halla actualmente situado en una encrucijada; por un lado, presenta una serie de debilidades que limitan su desarrollo, y por otro, tiene ante sí un conjunto de oportunidades que pueden consolidarlo como modelo alternativo de producción agraria. Entre los principales limitantes que lo caracterizan se encuentran una cierta atomización y una elevada dispersión de las explotaciones y agroindustrias que dificulta la articulación de la producción y la comercialización, la ínfima demanda interna de productos ecológicos, y la escasa información y formación existentes en el manejo ecológico de las plantas y el ganado. Mientras que por el lado de las oportunidades destacan las condiciones agronómicas y ambientales adecuadas para ofrecer una oferta variada de productos de calidad, el aumento de la demanda de productos ecológicos por parte de países del entorno y otros (como Estados Unidos, Canadá, Australia y Japón), y de manera especial, el contexto de política agraria propicia para el desarrollo de este sector”<sup>283</sup>.

En Andalucía se encuentran en expansión las asociaciones de productores y consumidores de productos agroecológicos sin ánimo de lucro. Es loable este esfuerzo, pero es imprescindible el apoyo institucional, con campañas como la llevada a cabo en la Comunidad Autónoma de Andalucía durante los años 2005 y 2006, de publicidad de estos productos, dando a conocer su alta calidad, sus cualidades organolépticas y su modo de producción, que conserva el Medio Ambiente a disposición de toda la sociedad<sup>284</sup>. Estamos convencidos de que si los canales

<sup>283</sup> ANALISTAS ECONÓMICOS DE ANDALUCÍA: *Op. Cit.* Pág. 533.

<sup>284</sup> “En el tercer milenio la agricultura ecológica ocupa ya un importante nicho en el panorama agrario andaluz. Si en 1992 tan sólo dos millares de hectáreas albergaban las ilusiones de un puñado de inusuales agricultores,

de comercialización de la producción ecológica son más adecuados, mediante una más amplia diversificación, llegando en mayor medida al mercado interior y profundizando en los internacionales; la disminución de los ingresos como consecuencia de la supresión de las subvenciones será compensada por el aumento de la rentabilidad en la venta de los productos.

“El desarrollo de este mercado diferenciado está permitiendo a los productores obtener mayores precios por sus productos. Se puede observar que en líneas generales los agricultores reciben un mayor precio-premio que los ganaderos, exceptuando a los avicultores, aunque es necesario hacer algunas consideraciones. En el caso del trigo y de la patata se parte generalmente de unos precios convencionales bajos (sobre todo en el último caso donde el mercado de la patata se encuentra prácticamente controlado por los manipuladores y distribuidores), de unos rendimientos menores y de mayores costes; todo lo cual contribuye a que las diferencias sean tan grandes. En el olivar las diferencias son menores debido principalmente a que el aceite de oliva convencional tiene un precio alto, considerándose ya un producto de calidad”<sup>285</sup>.

Por tanto, una vez que hemos descompuesto la cuestión principal en los aspectos o interrogantes parciales más relevantes, llegamos a la conclusión de que sí es posible que la agricultura y ganadería ecológicas u orgánicas sustituyan de forma completa a las actuales prácticas agrarias que conocemos como convencionales. Por supuesto, no será en un período de tiempo corto, incluso será muy difícil conseguir a medio plazo la culminación de este proceso, pero es indudable que la conversión de explotaciones no tiene vuelta atrás y que a mayor o menor ritmo seguirá adelante, con lo que en las explotaciones modelo de la agricultura andaluza

---

hoy 2.489 andaluces cultivan una superficie total de 62.318 hectáreas de olivos, cereales, girasoles, almendros, castaños, nogales, manzanos, cerezos y un sinfín de frutas frescas y hortalizas, además de mantener un creciente número de cabezas de ganado en las praderas, pastos y bosques que inundan la geografía de las ocho provincias.

Las razones de tan espectacular auge son de diversa naturaleza: paulatina concienciación ecologista entre amplias capas de la sociedad, institucionalización de la agricultura ecológica a través de una labor de certificación y control por el Comité Andaluz de Agricultura Ecológica, aumento en la demanda de alimentos de calidad, especialmente en el mercado exterior, apoyo económico de las Administraciones Públicas, progresivo interés de universidades y centros de investigación”.

NIETO RIVERA, F.: “Prefacio”. En CAMPO TEJEDOR, A. del: *Agricultores y Ganaderos Ecológicos en Andalucía*. Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Sevilla. 2000.

<sup>285</sup> ANALISTAS ECONÓMICOS DE ANDALUCÍA: *Op. Cit.* Pág. 501 y 502.

“Dentro de los productos animales la venta de huevos es la mejor relativamente recompensada para el ganadero ecológico, debido a que existe una fuerte demanda (con no mucha oferta), tiene mayores costes de producción y se utilizan canales cortos de distribución. En el resto de productos de procedencia animal, el precio-premio percibido por los ganaderos ecológicos es menor: problemas para coordinar la no muy amplia oferta, la ausencia de canales de distribución y venta y el menor consumo medio de carne por parte de los consumidores ecológicos, son las principales razones que lo explican”.

*Ibid.* Pág. 502.

y española, es decir, las regidas por un jefe de explotación que es a la vez cabeza de familia, la agricultura ecológica terminará imponiéndose.

“Dentro del marco de las dinámicas de desarrollo rural anteriormente expuesto, la agricultura y ganadería ecológicas se presentan como alternativas productivas que tratan de generar rentas agrarias adicionales minimizando los impactos negativos sobre el medio ambiente. La agricultura y ganadería ecológicas son practicadas actualmente en la mayor parte de los países del mundo, constituyéndose como una alternativa global a la agricultura”<sup>286</sup>.

En cuanto a los resultados del Programa de Medidas Agroambientales en la provincia de Huelva, para analizarlos hay que tener en cuenta las circunstancias de partida de su peculiar sector agrícola. Como hemos visto el carácter de los territorios de la provincia, no precisamente apropiados para el cultivo, condiciona en gran parte la puesta en marcha del Programa.

Asimismo, hay que diferenciar el impacto de la ejecución del Programa entre las diferentes comarcas, ya que tienen características muy distintas, que no permiten una comparación homogénea que tome como base la superficie territorial de manera unitaria.

En una primera impresión se podría obtener la conclusión de que los agricultores y ganaderos onubenses han mostrado un escaso interés en el Programa de Medidas Agroambientales debido a la poca incidencia que han tenido las ayudas y subvenciones en las comarcas de la provincia. Pero si profundizamos en el análisis, comprobaremos que esa primera impresión es errónea, ya que considerando la pobreza de su agricultura; que en muchos casos se ejerce como actividad complementaria y por tradición familiar sobre suelos marginales, sin tener una finalidad empresarial; nos daremos cuenta que en proporción al potencial agrícola de la provincia, –a las características de los efectivos del sector y a las condiciones en que se ejerce la actividad, en muy contadas ocasiones, como fuente principal de ingresos– el desarrollo del régimen de ayudas en la misma ha tenido una secuencia similar al resto de las andaluzas. En todo caso, desde luego, no ha destacado por el éxito obtenido, al menos, en el período estudiado, aunque posteriormente, en el inicio del siguiente marco financiero, se ha puesto a la cabeza de las estadísticas regionales.

Es preciso reconocer, también, que en un principio; y cabe recordar que el período de programación comprendido en el Marco Comunitario de Apoyo 1994-1999,

---

<sup>286</sup> *Ibid.* Págs. 498 y 499.

constituye la primera experiencia de fomento de métodos agrarios compatibles con el Medio Ambiente en la provincia de Huelva; no se han sabido percibir las magníficas oportunidades que tienen estas prácticas para la agricultura y, sobre todo, para la ganadería onubenses. Nos estamos refiriendo a la enorme potencialidad que para el sector de la dehesa tiene este régimen de ayudas. La dehesa<sup>287</sup> se extiende, principalmente, en las comarcas septentrionales. Su territorio natural es la Sierra, aunque se encuentra, en menor medida, en los dos Andévalos, y algunas de sus características es posible identificarlas en la Comarca del Condado Campiña. Para este tipo de explotaciones<sup>288</sup>, donde se ha llegado a un desarrollo armónico de la agricultura y la ganadería con la preservación de los valores naturales, del medio físico, la promoción de técnicas agronómicas que respeten el Medio Ambiente puede suponer la consolidación y el futuro de las mismas, puesto que; por un lado, se reconocen sus puntos fuertes, de conservación de la naturaleza, mantenimiento de un tejido social en las zonas rurales y beneficios medioambientales para el conjunto de la sociedad; y por otro, se revalorizan sus producciones con una certificación que avala su carácter de ecológicas, pero que además sirve para acreditar su calidad, lo que favorecerá el aumento de su demanda entre los consumidores.

Una de las finalidades que persigue el Programa de Medidas Agroambientales es la conservación y mantenimiento del medio natural en condiciones que hagan viable su aprovechamiento racional por las generaciones venideras. Cabría preguntarse si para esta conservación es necesaria la intervención humana o si el estado natural se preservaría mejor de forma absolutamente salvaje, sin ni siquiera la presencia del ser racional. Hay que decir que en este caso no tendría sentido hablar de reorientar los métodos de extracción de beneficios del medio natural, pues de lo que se trata es de

<sup>287</sup> Para comprobar el dominio de las explotaciones adhesionadas en la Sierra Morena de Huelva se puede consultar la obra de FOURNEAU, F.; LUGINBUHL, Y. y ROUX, B.: *Évolution des paysages et aménagement du territoire en Andalousie Occidentale*. Casa de Velázquez. Madrid. 1990, que también nos ofrece una división paisajística de Andalucía en los inicios de la década de los noventa, poco antes de comenzar a desarrollarse el Programa de Medidas Agroambientales en Andalucía (paisajes de sierra en vía de abandono, las campiñas tradicionales de la Andalucía Occidental, las zonas pioneras de transformación agrícola y la radical y espectacular transformación de los paisajes litorales), y además expone una comparativa con los paisajes andaluces anteriores al comienzo de la revolución verde. Además se refleja en el documento del GRUPO DE DESARROLLO RURAL SIERRA DE ARACENA Y PICOS DE AROCHE: "Diagnóstico de la situación para un Programa de Desarrollo Endógeno en la Sierra de Aracena y Picos de Aroche". (Estudio inédito). O de la CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Paisajes de Andalucía. Sierras y Montañas*. Sevilla. 2002.

<sup>288</sup> "En la actualidad las producciones directas de las dehesas son posiblemente las menos importantes, tanto desde el punto de vista económico como desde el ecológico, pero son las que garantizan la perpetuación del sistema y las que permiten a sus propietarios o arrendatarios vivir a costa de ellas. Por consiguiente, su importancia es también capital.

Los sistemas de explotación ganadera de la dehesa, mayoritariamente extensivos, están fundamentados en su diversidad productiva y por eso suelen emplear distintos tipos de ganado para aprovechar mejor los diferentes recursos".

MONTERO, G.; SAN MIGUEL, A. y CAÑELLAS, I.: "Sistemas de selvicultura mediterránea. La dehesa". En *Agricultura sostenible*. Edición coordinada por JIMÉNEZ DÍAZ, R. M. y LAMO DE ESPINOSA, J. AGROFUTURO LIFE y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1997. Págs. 539 y 540.



Fotografía 11. Transición del Condado Campiña al Andévalo Oriental. Beas.

compatibilizar su utilización provechosa con la defensa de sus propiedades, de manera que se mantengan y se renueven los recursos empleados en un proceso continuo.

Por tanto, si aceptamos la presencia antrópica y su actuación sobre el medio lo que habremos de determinar es si ésta puede llegar a ser beneficiosa para el propio estado de conservación de los recursos y en qué condiciones se produce ese provecho simbiótico.

Existen ejemplos en nuestro medio rural de esa intervención mutuamente positiva, y el más claro es la explotación de la dehesa<sup>289</sup>. Ésta es el paradigma de aprovechamiento racional de los recursos naturales, en la que la presencia antrópica no

---

<sup>289</sup> “El origen de la dehesa española se remonta al menos a la Edad Media, habiendo referencias escritas de su existencia de más de 1.000 años de antigüedad. Su configuración actual es el resultado de la actuación conjunta y continuada de múltiples factores, de entre los que destacan su situación geográfica y su historia. Dentro de esta última, merecen especial mención algunos hechos concretos de especial relevancia, como la dominación árabe de España, la Reconquista, con sus consiguientes procesos de repoblación humana y redistribución de tierras, la influencia de la Mesta, poderosa organización de pastores y ganaderos que tuvo grandes privilegios desde el siglo XIII hasta el XIX, la trashumancia y los procesos de desamortización de finales del XIX y principios del XX.

La presencia de comunidades humanas en la España mediterránea de suelos pobres, y su necesidad de cubrir todos sus requerimientos alimenticios con los recursos escasos, diversos y estacionalmente variables del medio, es el principal motivo de la existencia de las dehesas. Su proceso de creación y estabilización es una lucha continua del hombre y su ganado contra la sucesión ecológica para evitar la invasión de los pastizales arbolados por la vegetación leñosa serial y para conseguir mejorarlos con su aprovechamiento”.

*Ibid.* Pág. 530.



sólo conserva el medio físico, sino que mejora y renueva su capacidad de dotar de equilibrio a los elementos forestal, agrícola y pecuario. Este es un ejemplo evidente de cultivo sostenible que debe ser conocido y extendido en la medida que las características agronómicas lo permitan, constituyendo un ecosistema de alto valor ecológico, a pesar de su naturaleza ciertamente artificial, por la intervención del hombre. La dehesa mediterránea es un sistema mixto agrosilvopastoral, que se ha configurado lentamente a partir de los bosques primitivos, y en el que se da una elevada biodiversidad y un alto grado de autosuficiencia de energía y materiales<sup>290</sup>.

La adaptación de las especies arbóreas a la dehesa, como la encina, el alcornoque o el quejigo es de carácter leve, no llegando a la modalidad de tipo domesticado como el olivo o la higuera, que se han transformado en especies de gran rentabilidad para el ser humano. En la dehesa, la gran cantidad de biomasa leñosa garantiza al ecosistema persistencia y estabilidad, mediante la fijación de carbono de la masa arbórea durante decenas y hasta centenas de años. Además, la fauna migratoria encuentra en ella un refugio ideal, a semejanza de los bosques desaparecidos, y la dehesa se aprovecha de determinados insectívoros que trabajan para su equilibrio. En definitiva, se trata de un espacio forestal en el que se mantiene la estabilidad a largo plazo, que asegura la vida y el desarrollo de la flora y la fauna y que resulta, por los aprovechamientos agrícolas, ganaderos y forestales, productivo, aparte de beneficioso, en términos medioambientales, para el género humano.

“Dehesa es un sistema agro-silvo-pastoral de carácter forestal y finalidad ganadera constituido por un estrato arbóreo claro y otro herbáceo agostante cuya composición y funcionamiento dependen en buena parte del primero.

La dehesa española es, pues, un agrobiosistema creado por el hombre y su ganado y sustentado por su propio aprovechamiento. Si este desapareciera, la dehesa también lo haría. Se caracteriza por su diversidad. De esta forma, se configura como un sistema muy versátil y estable, tanto desde

<sup>290</sup> “La altitud y la orientación meridional permiten que la pluviosidad sea elevada y diversificados los recursos biogeográficos –rebollares, encinares, pinares, castañares, choperas, alisedas, etc.– Aquí se amplía la gama de recursos naturales y son posibles diversidad de aprovechamientos, hídricos, agrícolas, ganaderos, forestales, etc. Las laderas y valles interiores configuran espacios de fuerte humanización y definida personalidad histórico-cultural, donde el hombre ha modelado la naturaleza y ha creado paisajes de gran valor ecocultural. La crisis del sistema tradicional de organización y explotación del territorio determina que se encuentren infrautilizadas las potencialidades agrarias –agrícolas, ganaderas y forestales– y discutiblemente usados los recursos ecoculturales, ambientales y de esparcimiento relacionados con el medio natural. [...] Las potencialidades del medio natural se han utilizado para la agricultura, la ganadería con explotaciones adhesadas y la construcción de embalses. Las singularidades naturales están en relación con los tramos finales de las gargantas, los encajamientos y riberas del Tiétar y la pervivencia de formaciones vegetales y especies faunísticas en las dehesas, ejemplo de explotación racional y sostenida de los recursos naturales del territorio”.

TROITINO, M. A.: “La potencialidad de los recursos de la Comarca Abulense del Valle del Tiétar”. En *Desarrollo rural. Ejemplos europeos*. Edición al cuidado de CANTO FRESNO, C. del. Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1992. Pág. 113.

el punto de vista ecológico como desde el productivo. Posiblemente por ello, la dehesa ha mantenido su eficacia durante siglos y todavía hoy, con tecnologías completamente distintas de las existentes cuando se creó, sigue siendo la forma más eficaz de aprovechar los recursos naturales de su medio”<sup>291</sup>.

“La fauna de las dehesas, tanto silvestre como la doméstica, se caracteriza por su riqueza y diversidad, aspectos que responden a la multiplicidad de nichos ecológicos existentes en el sistema. Además, buena parte de las especies faunísticas no sólo están físicamente en la dehesa: dependen fuertemente de su existencia e incluso llegan a ser casi exclusivas de ella. Especies silvestres tan valiosas como el águila imperial ibérica (*Aquila adalberti*), el buitre negro (*Aegyptus monachus*), la cigüeña negra (*Ciconia nigra*), la grulla (*Grus grus*), el elanio azul (*Elanus caeruleus*) e incluso el linco ibérico (*Lynx pardina*) están estrechamente ligadas a la dehesa. Del mismo modo lo están razas ganaderas igualmente valiosas, como el cerdo ibérico, las vacas retinta y morucha o la oveja merina”<sup>292</sup>.

Hay otros ejemplos de explotaciones agrarias con consecuencias positivas para el Medio Ambiente, como son los cultivos en terrazas, cuando éstas protegen adecuadamente a los suelos de la erosión, los majadales o rediles<sup>293</sup>, que proporcionan un abonado orgánico muy rico y de forma equilibrada, al combinarse con el pastoreo, y trasladarse en el espacio, etcétera. En estos casos la intervención del hombre es, fundamentalmente, para modificar paulatinamente los sistemas de explotación, de forma que los ecosistemas tengan un período prolongado de adaptación, y siempre respetando los ciclos naturales del propio medio donde se desarrollan las actividades productivas.

En todo caso, la responsabilidad de no haber percibido desde un primer momento las posibilidades que, para las fincas explotadas en régimen de dehesa, abría el Programa Agroambiental, no es sólo de los agricultores y ganaderos onubenses, titulares de estos fundos, sino también de las Administraciones Públicas que han

---

<sup>291</sup> MONTERO, G.; SAN MIGUEL, A. y CAÑELLAS, I.: “Sistemas de selvicultura mediterránea. La dehesa”. En *Agricultura sostenible*. Edición coordinada por JIMÉNEZ DÍAZ, R. M. y LAMO DE ESPINOSA, J. AGROFUTURO LIFE y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1997. Pág. 527.

<sup>292</sup> *Ibid.* Pág. 529.

<sup>293</sup> Método mediante el cual se consigue la fertilización de los terrenos con el abono constituido por las deyecciones del ganado, que en el caso del redileo suele ser lanar. Las reses se encierran durante la noche en el redil o majada, y por la mañana se sueltan para pastar. Con el cambio del lugar destinado a albergar a los animales, cada cierto número de días, se procura que los positivos efectos de la fertilización natural se extiendan a todas las zonas del predio, a la vez que se evita una concentración excesiva de nitratos.



Fotografía 12. Olivo, vid y frutales. Condado Campiña.

desarrollado el régimen de ayudas en Andalucía, al no haber ofrecido la información, haciendo hincapié en esta cuestión. La sensación que se percibe es que el propio gestor público no había tomado conciencia de los positivos efectos que podían obtenerse de la aplicación efectiva de las medidas en toda su extensión, tal como se ha señalado más arriba.

De hecho si se observa la ejecución que el Programa ha tenido en la provincia de Huelva, podemos verificar cómo en la primera campaña, en la que, de manera efectiva, se produce su aplicación, que es la del año 1996, los expedientes tramitados en la Comarca de la Sierra suponen únicamente un 13,10% del total provincial. Esto demuestra que no se considera el régimen de ayudas especialmente beneficioso para las actividades agrarias tradicionales de la Sierra. Si además de lo ya expuesto, tenemos en cuenta que el principal recurso de las explotaciones serranas es la cría y engorde del cerdo ibérico<sup>294</sup>, en régimen extensivo, compren-

<sup>294</sup> "La dehesa [...] se mejora hasta límites realmente óptimos por la actuación en los pastos de las dehesas o de los lugares tradicionales de alimentación de este ganado extensivo. Por otro lado, las actuaciones tradicionales del hombre en estas zonas, que básicamente se refieren a podas, a entresacas, tienen también una importancia muy grande ya que favorecen la conservación del arbolado, con más producción de bellota, menos sensibilidad a los vientos. Cada árbol puede producir casi 50 Kg. de bellota dulce, que puede ser consumida por el hombre, y de hecho ha sido consumida por el hombre desde el Paleolítico y que para el ganado tiene una importancia extraordinaria, sobre todo para el ganado de cerda. Las podas tienen además otras aplicaciones. Por una parte, el aprovechamiento del ramaje para la alimentación del ganado en unas épocas en que los pastos están helados, como es enero y febrero, y que evitan al agricultor y al ganadero un gasto de piensos, en productos de fuera del sistema, que muchas veces no puede permitirse el pagar. Es un forraje gratuito, muy rico en principios nutritivos".

demos más nítidamente que las posibilidades de las ayudas agroambientales no se habían apreciado correctamente.

Por otra parte, la estructura de la producción agraria onubense nos indica que la Comarca agrícola por excelencia es el Condado Campiña<sup>295</sup>. Por tanto, es llamativo comprobar cómo en la campaña de 1996 no se presenta ninguna solicitud por los labradores de su territorio. Sin embargo, el Andévalo Occidental, que junto con el Andévalo Oriental son las zonas más deprimidas de la provincia, y que también se caracterizan por un sector agropecuario muy pobre, es la Comarca que más expedientes origina en esa misma campaña. La explicación está en que, precisamente, por la pobreza de su agricultura las Ad-

---

GARZÓN, J.: "Ecodesarrollo en Extremadura". En *Ponencias del II Congreso Internacional Agricultura Biológica y Otras Alternativas en el Medio Rural*. Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1991. Pág. 28.

"La actividad ganadera con su industria asociada constituye el sector de más peso en la economía de la zona. El porcino es la cabaña que imprime a la zona un carácter emblemático que la distingue de otras comarcas andaluzas. Hablar de la Sierra de Aracena y Picos de Arcohe supone hablar irremediamente de sus jamones y paletas, de sus chacinas y de la excelencia de las carnes del ibérico. Supone hablar de una de las zonas de crianza del ganado porcino sobre el que se desarrolla todo un complejo industrial.

La explotación de ganado vacuno y porcino, en forma extensiva, supone actualmente la principal orientación productiva de la gran mayoría de las fincas de la Sierra. Así con 18.143 cabezas de vacuno, la comarca se sitúa con el 43,1% del total provincial; 46.954 ovejas suponen el 11,3%; 30.652 cabras, el 25%; 63.523 de cerdo, el 41,4% provincial y el 26,5% del total censado en Andalucía según datos del Censo Agrario de 1989. En 1996 se situaba la cabaña porcina registrada en 160.930 ejemplares, lo que multiplicaba casi por tres las reflejadas en el Censo de 1989.

El cerdo ibérico es la raza porcina adaptada desde siempre a las dehesas ibéricas, ecosistema con escasos recursos pastables y sobre todo estacionales. Estas condiciones limitantes lo forzaron a evolucionar afinando sus extremidades que le permitían recorrer grandes distancias para la búsqueda de un alimento casi siempre escaso. También su ojo pequeño y su jeta alargada y endurecida son adaptaciones para hozar en busca de los tubérculos o raíces que forman parte de su dieta".

GRUPO DE DESARROLLO RURAL SIERRA DE ARACENA Y PICOS DE AROCHE: "Diagnóstico de la situación para un Programa de Desarrollo Endógeno en la Sierra de Aracena y Picos de Aroche". Págs. 30 y 31. (Estudio inédito).

<sup>295</sup> "El Condado es la prolongación natural del Aljarafe sevillano. Se extiende por el Sureste de la provincia. Tiene como límite septentrional El Andévalo, y como meridional una zona poco clara que podría hacerse coincidir con la línea-cauce del Corumbel-Tinto.

Ocupa una extensión de 1.274,19 kilómetros cuadrados y abarca 14 municipios. Es la zona tradicional del cultivo de la vid, y, aunque en algunos municipios como Bollullos, tiene carácter de monocultivo, en los demás se combina con otras producciones: cereal, olivos y hortalizas. [...]

Los materiales que componen su superficie, Secundarios, Terciarios y Cuaternarios, son abundantes en calizas, que forman el típico suelo de albarizas, donde con preferencia se asienta el viñedo.

En esta Comarca existe una pervivencia de los cultivos tradicionales y es la zona, con mucho, que tiene mayor superficie cultivada. El 41,68 por ciento de su superficie total.

El 23,62 por ciento de la superficie cultivada está ocupada por el cereal, el 26,44 por ciento de viñedo y el 15,7 por ciento de olivar.

En todos los cultivos predominantes se aprecian unos rendimientos por hectáreas similares o superiores a la media provincial, por lo que se generan unas rentas superiores por unidad de superficie con respecto a otras comarcas. Sin embargo, las ventajas comparativas de estos cultivos no solucionan la problemática agrícola, al ser productos de gran abundancia en el mercado".

MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, J. A.: *La nueva agricultura onubense. Protagonismo agrario del municipio de Moguer*. Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Sevilla. Sevilla. 1996. Pág. 22.



Fotografía 13. Trilogía mediterránea de olivo, vid y cereales. Condado Litoral.

ministraciones Públicas centraron en ella su labor de divulgación al concebir el régimen de ayudas, no tanto como un auténtico estímulo para reorientar la producción hacia métodos respetuosos con el Medio Ambiente y unas producciones de valor añadido para el mercado, sino más bien como una manera de complementar los escasos ingresos de los labradores de la zona. Obviamente no se consideraba que los agricultores y ganaderos del Condado Campiña tuvieran la misma necesidad de mejorar sus rentas. También, las prácticas tradicionales del Andévalo Occidental, con la obligatoriedad de dejar tierras en barbecho, debido a la debilidad edáfica de sus suelos, colaboró a justificar adecuadamente los expedientes de ayudas.

En el ejercicio siguiente, la tendencia de la Sierra es positiva, suponiendo ya un 23,23% de los expedientes tramitados en Huelva. Al mismo tiempo, se reducen las solicitudes presentadas por los labradores del Andévalo Occidental, pero siguen sin cumplimentarse por los del Condado Campiña.

Esta proporción se mantiene en las campañas siguientes hasta el final del período de programación, lo que indica que los agricultores y ganaderos de la Sierra se han ido dando cuenta, paulatinamente, de las virtualidades del Programa, aunque todavía no en la medida suficiente.

Por consiguiente, se puede esperar que en los Marcos Comunitarios de Apoyo sucesivos, el impacto del Programa Agroambiental se incremente considerablemente en esta Comarca, como ya se ha puesto de manifiesto en las primeras anualidades del M.A.C. 2000-2006. De modo paralelo, el volumen de ayudas y subvenciones tramitado en las comarcas del Andévalo Occidental y en el Condado Campiña se van acompasando a las realidades de sus respectivas agriculturas, aprovechando, en el primer caso, la práctica de técnicas tradicionales, y añadiendo valor a sus ya de por sí apreciadas producciones, en el segundo. En cualquier caso, consideramos que el mayor potencial ecológico de la provincia de Huelva se encuentra en la Sierra por la preponderancia de la dehesa y en las áreas litorales, donde la conversión de prados, pastizales y zonas de pinares y matorral no requieren de grandes esfuerzos, pues no han estado sometidos a prácticas intensivas de explotación.

“Entre las distintas provincias andaluzas, Huelva ha pasado a ser la que cuenta con más hectáreas de agricultura ecológica, unas 73.590 hectáreas que suponen una cuarta parte del total regional. Esto se ha producido en detrimento de la provincia cordobesa, que ahora concentra el 19,2 por ciento de la superficie en agricultura ecológica en Andalucía, superficie que ha crecido en 2003 un 6,15 por ciento, frente al 48,51 por ciento de la provincia onubense”<sup>296</sup>.

Finalmente, en los cuadros que se presentan a continuación, podemos observar la situación de la agricultura y la ganadería ecológicas en la provincia de Huelva, comparándola con los datos obtenidos de las dos demarcaciones territoriales extremas dentro de la región, diferenciando los distintos cultivos, el número de hectáreas inscritas, la cantidad de productores y elaboradores dedicados a las prácticas orgánicas y las cifras de explotaciones pecuarias biológicas, que se han calificado en estos métodos, al producirse la evaluación intermedia del Marco de Apoyo Comunitario 2000-2006, en el ejercicio 2003, lo que nos proporciona una idea de la favorable progresión que estas prácticas están teniendo en el siguiente período de programación.

---

<sup>296</sup> ANALISTAS ECONÓMICOS DE ANDALUCÍA: *Op. Cit.* Pág. 230.



TABLA 1.

PROVINCIAS	SUPERFICIE INSCRITA (HAS.)				OPERADORES			
	2002	2003	% 2003	% VAR.	2002	2003	% 2003	% VAR.
ALMERÍA	16.218	17.592	6,20	8,47	760	851	16,80	11,97
CÓRDOBA	51.120	54.265	19,20	6,15	1.205	1.247	24,60	3,49
HUELVA	49.551	73.590	26,00	48,51	305	564	11,10	84,92
ANDALUCÍA	225.599	283.220	100,00	25,54	4.241	5.079	100,00	19,76

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

TABLA 2.

CULTIVOS	ALMERÍA	CÓRDOBA	HUELVA	ANDALUCÍA
Cereales, leguminosas y otros	4.348	1.655	866	<b>12.892</b>
Hortalizas y tubérculos	494	22	132	<b>1.401</b>
Cítricos	416	3	51	<b>994</b>
Frutales	139	29	48	<b>436</b>
Olivar	713	18.063	2.276	<b>37.588</b>
Vid	79	108	25	<b>372</b>
Frutos secos	8.762	21	1.678	<b>17.668</b>
Plataneras y subtropicales	0	0	31	<b>468</b>
Aromáticas y medicinales	107	0	0	<b>8.028</b>
Bosque y recolección silvestre	1.728	27.128	51.829	<b>147.447</b>
Pastos, praderas y forrajes	720	7.157	16.631	<b>55.574</b>
Barbecho y abono verde	4	64	0	<b>218</b>
Semillas y viveros	2	0	0	<b>3</b>
Otros	80	15	23	<b>131</b>
<b>Total</b>	<b>17.592</b>	<b>54.265</b>	<b>73.590</b>	<b>283.220</b>

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

TABLA 3.

TIPOS DE EXPLOTACIÓN	ALMERÍA	CÓRDOBA	HUELVA	ANDALUCÍA
Vacuno	0	24	32	<b>131</b>
Ovino	4	19	28	<b>126</b>
Caprino	9	8	17	<b>77</b>
Porcino	0	4	25	<b>41</b>
Avicultura	0	3	0	<b>17</b>
Apicultura	0	1	4	<b>9</b>
Otros	0	0	0	<b>1</b>
<b>Total</b>	<b>13</b>	<b>59</b>	<b>106</b>	<b>402</b>
<b>Porcentaje</b>	<b>3,23</b>	<b>14,67</b>	<b>26,36</b>	<b>100,00</b>

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





## FUENTES

### Normativa comunitaria.

- Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea.  
(Firmado en Roma, el 25 de marzo de 1957).
- Tratado de adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa.  
(Decisión del Consejo de las Comunidades Europeas, de 11 de junio de 1985, relativa a la adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, y Decisión del Consejo de las Comunidades Europeas, de 11 de junio de 1985, relativa a la admisión del Reino de España y de la República Portuguesa en la Comunidad Económica Europea y en la Comunidad Europea de la Energía Atómica. Tratado firmado el 12 de junio de 1985).
- Acta Única Europea.  
(Fue firmada en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986 y, en La Haya el 28 de febrero del mismo año. Entró en vigor el día 1 de julio de 1987. Se publicó en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas núm. 169, de 29 de junio de 1987, de la serie L).
- Tratado de la Unión Europea.  
(Firmado en Maastricht, el 7 de febrero de 1992).
- Acta de Firma del Tratado de adhesión de Austria, Finlandia y Suecia, adoptada por la Decisión 1995/1/C.E., Euratom, C.E.C.A., del Consejo.  
(Publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas núm. 241, de 29 de agosto de 1994, de la serie C).

- Tratado de Ámsterdam.  
(Aprobado por el Consejo Europeo de Ámsterdam de los días 16 y 17 de junio de 1997 y, firmado el 2 de octubre de 1997).
- Decisión 86/234/C.E.E. del Consejo, de 10 de junio de 1986, por la que se adoptan Programas Plurianuales de Investigación y Desarrollo en el ámbito del Medio Ambiente (1986-1990).  
(D.O.C.E. núm. 159, de la serie L, de 14 de junio de 1986).
- Decisión de la Comisión C (91) 3.006.  
(16 de diciembre de 1991).
- Decisión de la Comisión de 29 de marzo de 1993.  
(Decisión relativa a las medidas aplicables a zonas específicas).
- Decisión de la Comisión de 16 de septiembre de 1993.  
(Decisión relativa a las medidas aplicables a zonas específicas).
- Decisión de la Comisión de 27 de abril de 1994. Programa de Forestación.  
(Decisión relativa a las medidas forestales en la agricultura en España, por la que se aprueba un Programa Marco Nacional de Forestación de Tierras Agrarias. De la misma fecha son los de Navarra y el País Vasco que llevan un régimen financiero diferenciado en base a sus especificidades forales).
- Decisión de la Comisión de 25 de mayo de 1994.  
(Decisión rectificando las relativas a las medidas aplicables a zonas específicas).
- Decisión de la Comisión Europea de 27 de septiembre de 1994.  
(Decisión por la que se aprueba un Programa Marco Nacional de ayudas a los métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural).
- Decisión de la Comisión de 11 de octubre de 1994.  
(Decisión relativa al Programa de Medidas Agroambientales de carácter horizontal).
- Decisión de la Comisión Europea de 15 de enero de 1995. Programa Agroambiental.  
(Decisión por la que se aprueba un Programa Marco Nacional de ayudas a los métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección

del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural, que complementa las anteriores).

- Decisión de la Comisión Europea de 19 de enero de 1995. Programa Agroambiental. Decisión de la Comisión C (95) 18, adoptada en Bruselas el 19 de enero de 1995.  
(Decisión por la que se aprueba un Programa Marco Nacional de ayudas a los métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural, que completa las anteriores).
- Decisión de la Comisión Europea 95/107, de 17 de marzo de 1995, sobre restricciones crecientes al uso de bromuro de metilo.  
(D.O.C.E. núm. 79, de 7 de abril de 1995, de la serie L.)
- Decisión de la Comisión C (95) 2.273/1995, de 28 de septiembre, sobre Subvención Global de Andalucía para el período 1994-1999.  
(El Convenio de aplicación se firmó el 18 de enero de 1996).
- Decisión de la Comisión de 3 de diciembre de 1997.  
(Decisión rectificando las relativas al Programa de Medidas Agroambientales de carácter horizontal).
- Reglamento 797/1985, del Consejo de 12 de marzo, relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias.  
(D.O.C.E. núm. 93, serie L, de 30 de marzo del mismo año, página 1).
- Reglamento C.E.E. 3.528/1986, del Consejo de 17 de noviembre, relativo a la protección de los bosques en la Comunidad contra la contaminación atmosférica.  
(D.O.C.E. de 21 de noviembre de 1986, núm. 326, de la serie L).
- Reglamento C.E.E. 3.529/1986, del Consejo de 17 de noviembre, relativo a la protección de los bosques en la Comunidad contra los incendios.  
(D.O.C.E. núm. 326, serie L, de 21 de noviembre del mismo año, página 5).
- Reglamento C.E.E. 1.760/1987, del Consejo de 15 de junio, por el que se modifican los Reglamentos C.E.E. 797/1985, 270/1979 y 355/1977, en lo relativo a las estructuras agrarias y la adaptación de la agricultura a la nueva situación de los mercados y conservación del espacio rural.  
(D.O.C.E. núm. 167, de 26 de junio de 1987, de la serie L).

- Reglamento C.E.E. 388/1988, del Consejo de 8 de febrero, por el que se modifica el Reglamento C.E.E. 458/1980, relativo a la reestructuración del viñedo en el marco de operaciones colectivas.  
(D.O.C.E. núm. 39, serie L, de 12 de febrero de 1988, página 1).
- Reglamento C.E.E. 1.094/1988, del Consejo de 25 de abril, que modifica los Reglamentos C.E.E. 797/1985 y 1.760/1987, en lo que concierne a la retirada de tierras agrícolas y a la extensificación y reconversión de la producción.  
(D.O.C.E. núm. 284, serie L, de 19 de octubre de 1988, página 66).
- Reglamento C.E.E. 1.118/1988, del Consejo de 25 de abril, por el que se establece una acción común específica para promoción del desarrollo agrario en determinadas regiones de España.  
(D.O.C.E. núm. 107, serie L, de 28 de abril de 1988, página 3).
- Reglamento C.E.E. 1.442/1988, del Consejo de 24 de mayo, sobre la concesión para las campañas vitivinícolas de 1988/1989 a 1995/1996, de primas por abandono definitivo de superficies vitícolas.  
(D.O.C.E. núm. 132, serie L, de 28 de mayo de 1988, página 3).
- Reglamento C.E.E. 2.052/1988, del Consejo de 24 de junio, por el que se establece el marco de funcionamiento de los Fondos Estructurales.  
(D.O.C.E. núm. 185, de 15 de julio de 1988, de la serie L).
- Reglamento C.E.E. 4.253/1988, del Consejo de 19 de diciembre, por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento C.E.E. 2.052/1988, en lo relativo, por una parte, a la coordinación de las intervenciones de los Fondos estructurales y, por otra, de éstas con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes.  
(D.O.C.E. núm. 374, de 31 de diciembre de 1988, de la serie L).
- Reglamento C.E.E. 4.254/1988, del Consejo de 19 de diciembre, por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento C.E.E. 2.052/1988, en lo relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional.  
(D.O.C.E. núm. 374, de 31 de diciembre de 1988, de la serie L).
- Reglamento C.E.E. 4.255/1988, del Consejo de 19 de diciembre, por el que se aprueban las disposiciones de aplicación del Reglamento C.E.E. 2.052/1988, en lo relativo al Fondo Social Europeo.  
(D.O.C.E. núm. 374, de 31 de diciembre de 1988, de la serie L).

- Reglamento C.E.E. 4.256/1988, del Consejo de 19 de diciembre, por el que se aprueban las disposiciones de aplicación del Reglamento C.E.E. 2.052/1988, en lo relativo al FEOGA, sección «Orientación».  
(D.O.C.E. núm. 374, de 31 de diciembre de 1988, de la serie L).
- Reglamento C.E.E. 1.210/1990, del Consejo de 7 de mayo, por el que se formaliza la creación de la A.E.M.A.  
(D.O.C.E. núm. 120, de la serie L, de 11 de mayo de 1990).
- Reglamento C.E.E. 2.092/1991, del Consejo, sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios.  
(D.O.C.E. núm. 198, de la serie L, de 22 de julio de 1991).
- Reglamento C.E.E. 2.328/1991, del Consejo de 15 de julio, relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias.  
(D.O.C.E. núm. 218, de 6 de agosto de 1991, de la serie L).
- Reglamento C.E.E. 880/1992, del Consejo de 23 marzo, relativo a un sistema comunitario de concesión de la etiqueta ecológica.  
(D.O.C.E. núm. 99, de 11 de abril de 1992, de la serie L).
- Reglamento C.E.E. 1.535/1992, de la Comisión de 15 de junio, por el que se modifican los Anexos I y III del Reglamento C.E.E. 2.092/1991, del Consejo, de 24 de junio, sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios.  
(D.O.C.E. núm. 162, de 16 de junio de 1992, de la serie L).
- Reglamento C.E.E. 1.765/1992, del Consejo de 30 de junio, por el que se establece un régimen de apoyo a los productores de determinados cultivos herbáceos.  
(D.O.C.E. núm. 181, de 1 de julio de 1992, de la serie L).
- Reglamento C.E.E. 1.973/1992, del Consejo de 21 de mayo, por el que se crea un instrumento financiero para el Medio Ambiente (LIFE).  
(D.O.C.E. núm. 206, de 22 de julio de 1992, de la serie L).
- Reglamento C.E.E. 2.078/1992, del Consejo de 30 de junio, sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural.  
(D.O.C.E. núm. 215, de 30 de julio de 1992, de la serie L, página 85).

- Reglamento C.E.E. 2.079/1992, del Consejo de 30 de junio, por el que se establece un régimen comunitario de ayudas a la jubilación anticipada en la agricultura. (D.O.C.E. núm. 215, de 30 de julio de 1992, de la serie L, página 91).
- Reglamento C.E.E. 2.080/1992, del Consejo de 30 de junio, por el que se establece un régimen comunitario de ayudas a las medidas forestales en la agricultura. (D.O.C.E. núm. 215, de 30 de julio de 1992, de la serie L, en la página 96).
- Reglamento C.E.E. 2.083/1992, del Consejo de 14 de julio, por el que se modifica el Reglamento C.E.E. 2.092/1991, del Consejo de 24 de junio, sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios. (D.O.C.E. núm. 208, de 24 de julio de 1992, de la serie L).
- Reglamento C.E.E. 2.157/1992, del Consejo, para la protección de los bosques de la Unión Europea frente a la contaminación atmosférica. (D.O.C.E. de 31 de julio de 1992, núm. 217, de la serie L).
- Reglamento C.E.E. 2.158/1992, del Consejo, sobre protección de los bosques comunitarios contra los incendios. (D.O.C.E. de 31 de julio de 1992, núm. 217, de la serie L).
- Reglamento C.E.E. 2.293/1992, de la Comisión de 31 de julio, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento C.E.E. 1.765/1992, en lo que respecta a la retirada de tierras contemplada en el artículo 7. (D.O.C.E. núm. 221, de 6 de agosto de 1992, de la serie L).
- Reglamento C.E.E. 2.296/1992, de la Comisión de 31 de julio, por el que se establecen ciertas disposiciones de aplicación para la utilización de las tierras retiradas de la producción en las que se obtengan materias para la elaboración en la Comunidad de productos no destinados principalmente al consumo humano o animal. (D.O.C.E. núm. 221, de 6 de agosto de 1992, de la serie L).
- Reglamento 3.508/1992, del Consejo de 27 de noviembre, por el que se establece un sistema integrado de gestión y control de determinados regímenes de ayuda comunitarios. (D.O.C.E. núm. 355, de 5 de diciembre de 1992, de la serie L).



- Reglamento C.E.E. 207/1993, de la Comisión de 29 de enero, por el que se define el contenido del Anexo VI del Reglamento C.E.E. 2.092/1991, del Consejo de 24 de junio, sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios, y por el que se establecen las disposiciones particulares de aplicación del apartado 4 del artículo 5 de dicho Reglamento. (D.O.C.E. núm. 251, de 2 de febrero de 1993, de la serie L).
- Reglamento C.E.E. 792/1993, del Consejo de 30 de marzo, por el que se establece un instrumento financiero de cohesión. (D.O.C.E. núm. 79, serie L, de 1 de abril de 1994).
- Reglamento C.E.E. 2.080/1993, del Consejo de 20 de julio, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento C.E.E. 2.052/1988, en lo referente al instrumento financiero de orientación de la pesca. (D.O.C.E. núm. 193, serie L, de 31 de julio de 1993).
- Reglamento C.E.E. 2.081/1993, del Consejo de 20 de julio, por el que se modifica el Reglamento C.E.E. 2.052/1988, relativo a las funciones de los fondos con finalidad estructural y su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones, con las del Banco Europeo de Inversiones y con los demás instrumentos financieros existentes. (D.O.C.E. núm. 193, serie L, de 31 de julio de 1993).
- Reglamento C.E.E. 2.082/1993, del Consejo de 20 de julio, de coordinación de las intervenciones del Marco Comunitario de Apoyo 1994-1999, que modifica el Reglamento C.E.E. 2.052/1988, en lo relativo, por una parte, a la coordinación de las intervenciones de los fondos estructurales y, por otra, de éstas con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes. (D.O.C.E. núm. 193, serie L, de 31 de julio de 1993).
- Reglamento C.E.E. 2.083/1993, del Consejo de 20 de julio, que modifica el Reglamento C.E.E. 4.254/1988, por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento C.E.E. 2.052/1988, en lo relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional. (D.O.C.E. núm. 193, serie L, de 31 de julio de 1993).
- Reglamento C.E.E. 2.084/1993, del Consejo de 20 de julio, por el que se modifica el Reglamento C.E.E. 4.255/1988, por el que se aprueban las disposiciones de aplicación del Reglamento C.E.E. 2.052/1988, en lo relativo al Fondo Social Europeo. (D.O.C.E. núm. 193, serie L, de 31 de julio de 1993).

- Reglamento C.E.E. 2.085/1993, del Consejo de 20 de julio, que modifica el Reglamento C.E.E. 4.256/1988, por el que se aprueban las disposiciones de aplicación del Reglamento C.E.E. 2.052/1988, en lo relativo al FEOGA, sección Orientación. (D.O.C.E. núm. 193, serie L, de 31 de julio de 1993).
- Reglamento C.E.E. 2.608/1993, de la Comisión de 23 de septiembre, por el que se modifican los Anexos I, II y III del Reglamento C.E.E. 2.092/1991, del Consejo de 24 de junio, sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios. (D.O.C.E. núm. 239, de 24 de septiembre de 1993, de la serie L).
- Reglamento C.E.E. 468/1994, de la Comisión de 2 de marzo, por el que se modifica el Anexo VI del Reglamento C.E.E. 2.092/1991, del Consejo de 24 de junio, sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios. (D.O.C.E. núm. 59, de 3 de marzo de 1994, de la serie L).
- Reglamento C.E.E. 1.164/1994, del Consejo de 16 de mayo, por el que se crea el Fondo de Cohesión. (D.O.C.E. núm. 130, serie L, de 25 de mayo de 1994).
- Reglamento C.E.E. 1.468/1994, del Consejo de 20 de junio, por el que se modifica el Reglamento C.E.E. 2.092/1991, del Consejo de 24 de junio, sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios. (D.O.C.E. núm. 159, de 28 de junio de 1994, de la serie L).
- Reglamento C.E.E. 2.381/1994, de la Comisión de 30 de septiembre, por el que se modifica el Anexo II del Reglamento C.E.E. 2.092/1991, del Consejo de 24 de junio, sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios. (D.O.C.E. núm. 255, de 1 de octubre de 1994, de la serie L).
- Reglamento C.E.E. 1.201/1995, de la Comisión de 29 de mayo, por el que se modifica el Anexo VI del Reglamento C.E.E. 2.092/1991, del Consejo de 24 de junio, sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios. (D.O.C.E. núm. 119, de 30 de mayo de 1995, de la serie L).
- Reglamento C.E.E. 1.202/1995, de la Comisión de 29 de mayo, por el que se modifican los Anexos I y III del Reglamento C.E.E. 2.092/1991, del Consejo de 24

de junio, sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios.

(D.O.C.E. núm. 119, de 30 de mayo de 1995, de la serie L).

- Reglamento C.E.E. 1.935/1995, del Consejo de 22 de junio, por el que se modifica el Reglamento C.E.E. 2.092/1991.  
(D.O.C.E. núm. 186, de 5 de agosto de 1995, de la serie L).
- Reglamento C.E.E. 2.772/1995, de la Comisión de 30 de noviembre, por el que se sustituyen los valores en ecus del Reglamento C.E.E. 2.078/1992.  
(D.O.C.E. núm. 288, de 1 de diciembre de 1995, de la serie L).
- Reglamento C.E.E. 418/1996, de la Comisión de 7 de marzo, por el que se modifica el Anexo VI del Reglamento C.E.E. 2.092/1991, del Consejo de 24 de junio, sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios.  
(D.O.C.E. núm. 59, de 8 de marzo de 1996, de la serie L).
- Reglamento C.E.E. 746/1996, de la Comisión de 24 de abril, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento 2.078/1992.  
(D.O.C.E. núm. 102, de 25 de abril de 1996, de la serie L).
- Reglamento C.E.E. 435/1997, de la Comisión de 6 de marzo, por el que se modifica el Reglamento C.E.E. 746/1996, de la Comisión de 24 de abril, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento 2.078/1992.  
(D.O.C.E. núm. 67, de 7 de marzo de 1997, de la serie L).
- Reglamento C.E.E. 1.488/1997, de la Comisión de 29 de julio, por el que se modifica el Reglamento C.E.E. 2.092/1991, del Consejo de 24 de junio, sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios.  
(D.O.C.E. núm. 202, de 30 de julio de 1997, de la serie L).
- Reglamento C.E.E. 1.900/1998, de la Comisión de 4 de septiembre, por el que se modifica el Anexo I del Reglamento C.E.E. 2.092/1991, del Consejo de 24 de junio, sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios.  
(D.O.C.E. núm. 247, de 5 de septiembre de 1998, de la serie L).
- Reglamento C.E.E. 330/1999, de la Comisión de 12 de febrero, por el que se modifica la parte C del Anexo VI del Reglamento C.E.E. 2.092/1991, del Conse-

jo de 24 de junio, sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios.

(D.O.C.E. núm. 40, de 13 de febrero de 1999, de la serie L).

- Reglamento C.E.E. 1.257/1999, del Consejo de 17 de mayo, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (F.E.O.G.A.), y por el que se modifican y derogan determinados Reglamentos. (D.O.C.E. núm. 160, serie L, de 26 de junio de 1999, página 80).
- Reglamento C.E.E. 1.804/1999, del Consejo de 19 de julio, por el que se completa, para incluir las producciones animales, el Reglamento C.E.E. 2.092/1991, del Consejo de 24 de junio, sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios. (D.O.C.E. núm. 222, de 24 de agosto de 1999, de la serie L).
- Reglamento C.E.E. 2.603/1999, de la Comisión de 9 de diciembre, por el que se establecen disposiciones transitorias para la ayuda al desarrollo rural prevista por el Reglamento C.E.E. 1257/1999, del Consejo. (D.O.C.E. de 10 de diciembre de 1999, núm. 316, de la serie L).
- Reglamento C.E.E. 2.037/2000, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de junio, sobre las sustancias que agotan la capa de ozono. (D.O.C.E. núm. 244, serie L, de 29 de septiembre de 2000).
- Directiva 64/433/C.E.E. del Consejo, de 26 de junio de 1964, relativa a problemas sanitarios en materia de intercambios de carne fresca. (Diario Oficial núm. 121, de 29 de julio de 1964).
- Directiva 75/268/C.E.E. del Consejo, de 28 de abril de 1975, sobre la agricultura de montaña y de determinadas zonas desfavorecidas. (D.O.C.E. núm. 128, de la serie L, de 19 de mayo de 1975).
- Directiva 78/631/C.E.E., del Consejo, de 26 de junio de 1978, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados Miembros en materia de clasificación, envasado y etiquetado de los preparados peligrosos (plaguicidas). (D.O.C.E. núm. 206, de la serie L, de 29 de julio de 1978).
- Directiva 79/406/C.E.E., del Consejo, de 2 de abril, relativa a la conservación de aves silvestres. (D.O.C.E. de 25 de abril de 1979, núm. 103, de la serie L.)

- Directiva 79/831/C.E.E., del Consejo, de 18 de septiembre de 1979, por la que se modifica por sexta vez la Directiva 67/548/C.E.E., relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en materia de clasificación, envasado y etiquetado de sustancias peligrosas.  
(D.O.C.E. núm. 259, de la serie L, de 15 de octubre de 1979).
- Directiva 81/187/C.E.E., del Consejo, de 26 de marzo de 1981, por la que se modifica la Directiva 78/631/C.E.E., relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados Miembros en materia de clasificación, envasado y etiquetado de preparados peligrosos (plaguicidas).  
(D.O.C.E. núm. 88, de la serie L, de 2 de abril de 1981).
- Directiva 85/337/C.E.E. del Consejo de la Comunidad Económica Europea, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.  
(D.O.C.E. núm. 175, de la serie L, de 5 de julio de 1985).
- Directiva 91/271/C.E.E. del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas.  
(D.O.C.E. núm. 135, de la serie L, de 30 de mayo de 1991).
- Directiva 91/676/C.E.E. del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura.  
(D.O.C.E. núm. 375, de 31 de diciembre de 1991, de la serie L).
- Directiva 92/43/C.E.E. del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.  
(D.O.C.E. núm. 206, de 22 de julio de 1992, de la serie L).
- Directiva 97/11/C.E.E. del Consejo de 3 de marzo de 1997, de modificación de la Directiva 85/337 de la Comunidad Económica Europea, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.  
(D.O.C.E. núm. 73, de la serie L, de 14 de marzo de 1997).
- Resolución del Consejo de 3 de marzo de 1975, sobre la Energía y el Medio Ambiente.  
(D.O.C.E. núm. 168, de la serie C, de 25 de junio de 1975).

### Normativa estatal.

- Constitución Española de 1978.  
(BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978).
- Ley de desamortización de 1º de mayo de 1855.  
(La Gaceta de Madrid número 1.381, de 15 de octubre de 1856, publica el Real Decreto de 14 de octubre de 1856, suspendiendo la ejecución de la Ley de desamortización de 1º de mayo de 1855).
- Ley de Montes de 24 de mayo de 1863.  
(Ley desarrollada por el Reglamento de 17 de mayo de 1865, para la ejecución de la Ley de Montes de 24 de mayo de 1863).
- Ley de Montes Protectores de 24 de junio de 1908. Ley disponiendo se consideren como de interés general y de utilidad pública, además de los catalogados por este Ministerio de Fomento, los montes y terrenos que deban repoblarse forestalmente, siempre que se hallen en uno de los casos que esta Ley expresa.  
(Gaceta de Madrid, año CCXLVII, número 178, de 26 de junio de 1908).
- Ley de 24 de julio de 1918, relativa a desecación de lagunas, marismas y terrenos pantanosos.  
(Gaceta de Madrid, número 208, del 27 de julio de 1918).
- Ley de 8 de junio de 1957, sobre la nueva Ley de Montes.  
(BOE núm. 151, de 10 de junio de 1957).
- Decreto-Ley 17/1971, de 28 de octubre, por el que se modifica la Administración Institucional del Ministerio de Agricultura y se encomienda al Gobierno la reestructuración de dicho Departamento.  
(BOE núm. 264, de 4 de noviembre de 1971).
- Ley 15/1975, de 2 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos.  
(BOE núm. 107, de 5 de mayo de 1975).
- Ley 5/1977, de 4 de enero, de Fomento de la Producción Forestal.  
(BOE núm. 7, de 8 de enero de 1977).
- Ley 91/1978, de 28 de diciembre, del Parque Nacional de Doñana, por la que se aprueba su Régimen Jurídico.  
(BOE núm. 11, de 12 de enero de 1979).

- Ley 83/1980, de 31 de diciembre, de Arrendamientos Rústicos.  
(BOE núm. 26, de 31 de enero de 1981).
- Ley 25/1982, de 30 junio, de Agricultura de Montaña.  
(BOE núm. 164, de 10 de julio de 1982).
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.  
(BOE núm. 80, de 3 de abril de 1985).
- Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas.  
(BOE núm. 189, de 8 de agosto de 1985).
- Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental.  
(BOE núm. 155, de 30 de junio de 1986).
- Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.  
(BOE núm. 181, de 29 de julio de 1988).
- Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres.  
(BOE núm. 74, de 28 de marzo de 1989).
- Ley 18/1991, de 6 de junio, del I.R.P.F.  
(BOE núm. 136, de 7 de junio de 1991).
- Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria.  
(BOE núm. 176, de 23 de julio de 1992).
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.  
(BOE núm. 285, de 27 de noviembre de 1992).
- Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias.  
(BOE núm. 159, de 5 de julio de 1995).
- Ley 43/1995, de 27 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades.  
(BOE núm. 310, de 28 de diciembre de 1995).
- Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas y otras Normas Tributarias.  
(BOE núm. 295, de 10 de diciembre de 1998).



- Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.  
(BOE núm. 12, de 14 de enero de 1999).
- Real Decreto-Ley 9/2000, de 6 de octubre, de modificación del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental.  
(BOE núm. 241, de 7 de octubre de 2000).
- Ley 6/2001, de 8 de mayo, para adaptarse a las variaciones que sufrió la Directiva 85/337/C.E.E., de 27 de junio de 1985.  
(BOE núm. 111, de 9 de mayo de 2001).
- Ley 11/2001, de 5 de julio, por la que se crea la agencia de seguridad alimentaria.  
(BOE núm. 161, de 6 de julio de 2001).
- Real Decreto-Ley 9/2002, de 13 de diciembre, por el que se adoptan medidas para buques tanque que transporten mercancías peligrosas o contaminantes.  
(BOE núm. 299, de 14 de diciembre de 2002).
- Ley 49/2002, de 23 de diciembre, reguladora del régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo.  
(BOE núm. 307, de 24 de diciembre de 2002).
- Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.  
(BOE núm. 276, de 18 de noviembre de 2003).
- Decreto 2412/1969, de 16 de octubre, de creación del Parque Nacional de Doñana.  
(BOE núm. 257, de 27 de octubre de 1969).
- Decreto 1194/1971, de 6 de mayo, por el que se declara de Interés Nacional determinadas Zonas Regables con aguas subterráneas del Plan Almonte-Marismas, en las provincias de Huelva y Sevilla.  
(BOE núm. 136, de 8 de junio. Mediante este Decreto se inicia la transformación en regadío del entorno del Parque Nacional de Doñana, con la extracción de aguas del acuífero nº 27, aunque ya el Decreto 735/1971, de 3 de abril, en el que se recogen normas de carácter técnico y administrativo en cuanto a la explotación de las aguas subterráneas en determinadas áreas de Andalucía, indicaba la necesidad de medidas para el desarrollo del área de Almonte-Marismas, tras su declaración de interés nacional, mediante la captación de aguas subterráneas).

- Decreto 2148/1972, de 6 de julio, por el que se desarrolla el Plan General de Colonización.  
(BOE núm. 191, de 10 de agosto de 1972. El Plan General de Colonización se desglosó en dos fases, la primera fue dispuesta mediante este Decreto).
- Decreto 2244/1974, de 20 de julio, por el que se desarrolla el Plan General de Colonización en su segunda fase.  
(BOE núm. 188, de 7 de agosto de 1974. Mediante este Decreto, se culmina el Plan General de Colonización).
- Real Decreto 2676/1977, de 4 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley 15/1975, de 2 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos.  
(BOE núm. 258, de 28 de octubre de 1977).
- Real Decreto 3349/1983, de 30 de noviembre, de la Presidencia del Gobierno, por el que se aprobó la reglamentación técnico-sanitaria para la fabricación, comercialización y utilización de plaguicidas.  
(BOE núm. 20, de 24 de enero de 1984).
- Real Decreto 1096/1984, de 4 de abril, de traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de conservación de la naturaleza.  
(BOE núms. 139, 140 y 141 del 11, 12 y 13 de junio de 1984).
- Real Decreto 1552/1984, de 1 de agosto, por el que se establece el programa nacional de ordenación y mejora de las explotaciones ganaderas extensivas.  
(BOE núm. 213, de 5 de septiembre de 1984).
- Real Decreto 2421/1984, de 12 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Uso y Gestión para el Parque Nacional de Doñana.  
(BOE núm. 35, de 9 de febrero de 1985).
- Real Decreto 1614/1985, de 1 de agosto, por el que se ordenan las actividades de normalización y certificación.  
(BOE núm. 219, de 12 de septiembre de 1985).
- Real Decreto 808/1987, de 19 de junio, por el que se establece un sistema de ayudas para la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias.  
(BOE núm. 152, de 26 de junio de 1987).

- Real Decreto 1535/1987, de 11 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 50/1985, de 27 de diciembre, de incentivos regionales para la corrección de desequilibrios interterritoriales.  
(BOE núm. 299, de 15 de diciembre de 1987).
- Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Impacto Ambiental.  
(BOE núm. 239, de 5 de octubre de 1988).
- Real Decreto 1435/1988, de 25 de noviembre, por el que se regula el régimen de ayudas destinado a fomentar la retirada de tierras de la producción.  
(BOE núm. 290, de 3 de diciembre de 1988).
- Real Decreto 327/1989, de 3 de abril, por el que se regula la indemnización compensatoria en determinadas zonas desfavorecidas, para el año 1989.  
(BOE núm. 80, de 4 de abril de 1989).
- Real Decreto 162/1991, de 8 de febrero, por el que se modifica la reglamentación técnico-sanitaria para la fabricación, comercialización y utilización de plaguicidas, establecida por el Real Decreto 3349/1983.  
(BOE núm. 40, de 15 de febrero de 1991).
- Real Decreto 1772/1991, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de Doñana.  
(BOE núms. 301 y 302, de 17 y 18 de diciembre de 1991).
- Real Decreto 378/1993, de 12 de marzo, por el que se establece un régimen de ayudas para fomentar inversiones forestales en explotaciones agrarias y acciones de desarrollo y aprovechamiento de los bosques en zonas rurales.  
(BOE núm. 76, de 30 de marzo de 1993).
- Real Decreto 1852/1993, de 22 de octubre, sobre producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimentarios.  
(BOE núm. 283, de 26 de noviembre de 1993).
- Real Decreto 2225/1993, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento para la concesión de subvenciones públicas.  
(BOE núm. 312, de 30 de diciembre de 1993).
- Real Decreto 280/1994, de 18 de febrero, por el que se establecen los límites máximos y el control de residuos de plaguicidas en productos vegetales.  
(BOE núm. 58, de 9 de marzo de 1994).

- Real Decreto 443/1994, de 11 de marzo, por el que modifica la reglamentación técnico-sanitaria para la fabricación, comercialización y utilización de plaguicidas, establecida por el Real Decreto 3349/1983. (BOE núm. 76, de 30 de marzo de 1994).
- Real Decreto 51/1995, de 20 de enero, por el que se establece un régimen de medidas horizontales para fomentar métodos de producción agrarias compatibles con las exigencias de la protección y la conservación del espacio natural. (BOE núm. 33 de 8 de febrero de 1995, fascículo segundo).
- Real Decreto 632/1995, de 21 de abril, por el que se establece un régimen de medidas a aplicar en las zonas de influencia de los Parques Nacionales y de otras, que se consideran sensibles de especial protección, para fomentar el empleo de métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural. (BOE núm. 112, del 11 de mayo de 1995).
- Real Decreto 928/1995, de 23 de junio, por el que se establece un régimen de fomento del uso en determinados humedales de métodos de producción agraria compatibles con la protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural y de las aves silvestres. (BOE núm. 170, de 18 de julio de 1995).
- Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Infraestructura para la Calidad y la Seguridad Industrial. (BOE núm. 32, de 6 de febrero de 1996 de 1995).
- Real Decreto 204/1996, de 9 de febrero, sobre mejoras estructurales y modernización de las explotaciones agrarias. (BOE núm. 36, de 10 de febrero de 1996).
- Real Decreto 207/1996, de 9 de febrero, por el que se modifica parcialmente el Real Decreto 51/1995, que establece el régimen de medidas horizontales para fomentar métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural. (BOE núm. 47, de 23 de febrero de 1996).
- Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias. (BOE núm. 61, de 11 de marzo de 1996).

- Real Decreto 1153/1997, de 11 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 204/1996, de 9 de febrero, sobre mejoras estructurales y modernización de las explotaciones agrarias.  
(BOE núm. 183, de 1 de agosto de 1997).
- Real Decreto 1682/1997, de 7 de noviembre, por el que se actualiza el Catálogo Oficial de Razas de Ganado de España.  
(BOE núm. 279, de 21 de noviembre de 1997).
- Real Decreto 898/1998, de 22 de mayo, por el que se añade una Disposición Transitoria al Real Decreto 1153/1997.  
(BOE núm. 133, de 4 de junio de 1998).
- Real Decreto 2717/1998, de 18 de diciembre, por el que se regulan los pagos a cuenta en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y en el Impuesto sobre la Renta de no Residentes y se modifica el Reglamento del Impuesto sobre Sociedades en materia de retenciones e ingresos a cuenta.  
(BOE núm. 303, de 19 de diciembre de 1998).
- Real Decreto 997/1999, de 11 de junio, por el que se establece el fomento de las razas autóctonas de protección especial en peligro de extinción.  
(BOE núm. 140, de 12 de junio de 1999).
- Real Decreto 1803/1999, de 26 de noviembre, por el que se aprueba el Plan Director de la Red de Parques Nacionales.  
(BOE núm. 297, de 13 de diciembre de 1999).
- Real Decreto 2067/1999, de 30 de diciembre, por el que se modifican los Reales Decretos 1153/1997 y 204/1996, sobre mejoras estructurales y modernización de las explotaciones agrarias.  
(BOE núm. 313, de 31 de diciembre de 1999).
- Real Decreto 4/2001, de 12 de enero, por el que se establece un régimen de ayudas a la utilización de métodos de producción agraria compatibles con el Medio Ambiente.  
(BOE núm. 12, de 13 de enero de 2001).
- Real Decreto 506/2001, de 11 de mayo, por el que se modifica el Real Decreto 1852/1993, de 22 de octubre, sobre producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios.  
(BOE núm. 126, de 26 de mayo de 2001).

- Real Decreto 1054/2002, de 11 de octubre, del Ministerio de la Presidencia, por el que se regula el proceso de evaluación para el registro, autorización y comercialización de biocidas.  
(BOE núm. 247, de 15 de octubre de 2002).
- Orden de 1 de febrero de 1971, de la Presidencia del Gobierno, por la que se crea un Grupo de Trabajo y una Comisión de Dirección.  
(BOE núm. 41, de 17 de febrero de 1971).
- Orden de 31 de julio de 1976, del Ministerio de Agricultura y Pesca.  
(BOE núm. 249, de 16 de octubre de 1976. El Plan Coordinado de Obras de la Zona Regable de Almonte-Marismas se aprobó a través de esta Orden).
- Orden Ministerial de 30 de julio de 1979, del Ministerio de Agricultura y Pesca, por el que se establece el Catálogo Oficial de Razas de Ganado de España.  
(BOE núm. 190, de 9 de agosto de 1979).
- Orden del Ministerio de Industria y Energía, de 26 de febrero de 1986.  
(BOE núm. 77, de 31 de marzo de 1986).
- Orden Ministerial de 4 de octubre de 1989, por la que se aprueba el primer Reglamento de la Denominación Genérica Agricultura Ecológica y su Consejo Regulador.  
(BOE núm. 239, de 5 de octubre de 1989).
- Orden de 17 de mayo de 1993, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, sobre aplicación del Reglamento C.E.E. 2.078/1992, de 30 de junio, del Consejo, con el fin de establecer un régimen de ayudas para fomentar métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de protección del Medio Ambiente y conservación del espacio natural, en los regadíos de La Mancha occidental y Campo de Montiel.  
(BOE núm. 120, de 20 de mayo de 1993).
- Orden de 4 de noviembre de 1993, de modificación de la de 17 de mayo de 1993, para aumentar las ayudas, mediante la aportación de un suplemento financiero estatal y autonómico, sin contribución del F.E.O.G.A.  
(BOE núm. 272, de 13 de noviembre de 1993).
- Orden de 30 de noviembre de 1994, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, por la que se establece un régimen de medidas en Parques Nacionales,

para fomentar métodos de producción agraria compatibles con la protección y conservación del espacio natural en el de la Montaña de Covadonga.  
(BOE núm. 291, de 6 de diciembre de 1994).

- Orden de 23 de noviembre de 1995, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, por la que se determinan los índices comarcales de barbecho tradicional para las tierras de cultivos herbáceos de secano, definidas en el Reglamento C.E.E. 1.765/1992, del consejo de 30 de junio, para la campaña 1996/1997.  
(BOE núm. 283, de 27 de noviembre de 1995).
- Orden de 29 de febrero de 1996, por la que se prorroga el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de Doñana.  
(BOE núm. 54, de 2 de marzo de 1996).
- Resolución de 27 de febrero de 1996, de la Dirección General de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, se hace público el Convenio de colaboración firmado con el citado Ministerio, por parte de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, para fomentar métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural.  
(BOE núm. 77, de 29 de marzo de 1996).
- Resolución de 22 de noviembre de 2006, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de encomienda de gestión entre el Ministerio de Medio Ambiente y el Ministerio de Educación y Ciencia para la realización del proyecto de optimización y nuevos desarrollos sostenibles en las alternativas al bromuro de metilo.  
(BOE núm. 285, de 29 de noviembre de 2006).

#### **Normativa autonómica. Comunidad Autónoma de Andalucía.**

- Estatuto de Autonomía de Andalucía, promulgado mediante la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre.  
(BOJA núm. 2, de 1 de febrero de 1982).
- Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.  
(BOJA núm. 56, de 20 de marzo de 2007).



- Ley 6/1984, de 12 de junio, de creación de la Agencia de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía.  
(BOJA núm. 60, de 19 de junio de 1984 y en el Boletín Oficial del Estado núm. 155, de 29 de junio de 1984).
- Ley 7/1984, de 13 de junio, del Plan Económico para Andalucía 1984-1986.  
(BOJA núm. 60, de 19 de junio de 1984).
- Ley 8/1984, de 3 de julio, de Reforma Agraria.  
(BOJA núm. 65, de 6 de julio de 1984).
- Ley 2/1989, aprobada por el Parlamento de Andalucía el 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección.  
(BOJA núm. 60, de 27 de julio de 1989 y en el BOE núm. 201, de 23 de agosto de 1989).
- Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía.  
(BOJA núm. 57, de 23 de junio de 1992).
- Ley 1/1994, de 11 de enero, por la que se regula la Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.  
(BOJA núm. 8, de 22 de enero de 1994).
- Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental.  
(BOJA núm. 79, de 31 de mayo de 1994).
- Ley 8/1999, de 27 de octubre, del Espacio Natural de Doñana.  
(BOJA núm. 137, de 25 de noviembre de 1999).
- Ley 1/2003, de 10 de abril, de creación del Instituto Andaluz de Investigación y Formación Agraria, Pesquera, Alimentaria y de la Producción Ecológica.  
(BOJA núm. 83, de 5 de mayo de 2003).
- Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas.  
(BOJA núm. 251, de 31 de diciembre de 2003).
- Decreto 143/1982, de 3 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Política Territorial e Infraestructura.  
(BOJA núm. 32, de 29 de noviembre de 1982).

- Decreto 24/1984, de 8 de febrero, por el que se adscribe la Dirección General y el Consejo Asesor de Medio Ambiente a la Consejería de Gobernación. (BOJA núm. 21, de 2 de marzo de 1984).
- Decreto 204/1984, de 17 de julio, de Formación del Plan Director Territorial de Coordinación del Entorno de Doñana. (BOJA núm. 74, de 7 agosto de 1984).
- Decreto 181/1988, de 3 de mayo, por el que se aprueba definitivamente el Plan Director Territorial de Coordinación de Doñana y su Entorno y se crea la Comisión de Seguimiento y Gestión para el desarrollo del Plan. (BOJA núm. 37, de 13 de mayo de 1988).
- Decreto del Presidente 223/1990, de 27 de julio, sobre reestructuración de Consejerías. (BOJA núm. 63, de 28 de julio de 1990).
- Decreto 53/1992, de 24 de marzo, por el que se establece un régimen de ayudas para la mejora y conservación de razas ganaderas andaluzas y de los sistemas de producción sostenibles. (BOJA núm. 45, de 26 de mayo de 1992).
- Decreto 87/1993, de 6 de julio, por el que se acuerda la revisión del Plan Director Territorial de Coordinación de Doñana y su entorno. (BOJA núm. 80, de 24 de julio de 1993).
- Decreto del Presidente 148/1994, de 2 de agosto, sobre reestructuración de Consejerías. (BOJA núm. 121, de 3 de agosto de 1994).
- Decreto 156/1994, de 10 de agosto, de estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente. (BOJA núm. 139, de 6 de septiembre de 1994).
- Decreto 220/1994, de 6 de septiembre, de estructura orgánica de la Consejería de Agricultura y Pesca y el Instituto Andaluz de Reforma Agraria. (BOJA núm. 142, de 10 de septiembre de 1994).
- Decreto 292/1995, de 12 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental de la Comunidad Autónoma de Andalucía. (BOJA núm. 166, de 28 de diciembre de 1995).

- Decreto 4/1996, de 9 de enero, sobre las Oficinas Comarcales Agrarias y otros servicios y centros periféricos de la Consejería de Agricultura y Pesca.  
(BOJA núm. 17, de 3 de febrero de 1996).
- Decreto 270/1996, de 4 de junio, de modificación de la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura y Pesca.  
(BOJA núm. 65, del 8 de junio de 1996).
- Decreto 332/1996, de 9 de julio, por el que se crea el Fondo Andaluz de Garantía Agraria.  
(BOJA que hacía el núm. 104, del 10 de septiembre de 1996).
- Decreto 472/1996, de 22 de octubre, por el que se aprueba la Revisión del Plan Director Territorial de Coordinación de Doñana y su Entorno, formulada por Acuerdo de 20 de febrero de 1996, del Consejo de Gobierno, y se modifica parcialmente el Decreto 87/1993, de 6 de julio.  
(BOJA núm. 123, de 26 de octubre de 1996).
- Decreto 2/1997, de 7 de enero, se modifica la denominación y límites del Parque Natural Entorno de Doñana, que pasa a denominarse Parque Natural de Doñana y se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión.  
(BOJA núm. 19, de 13 de febrero de 1997).
- Decreto 141/1997, de 20 de mayo, por el que se atribuyen competencias en materia de subvenciones financiadas por el Fondo Andaluz de Garantía Agraria y en materia sancionadora a determinados órganos de la Consejería.  
(BOJA núm. 69, de 17 de junio de 1997).
- Decreto 175/1997, de 1 de julio, por el que se declaran de interés general de la Comunidad Autónoma actuaciones de infraestructura agraria en el entorno de Doñana.  
(BOJA núm. 77, de 5 de julio del mismo año de 1997).
- Reglamento Forestal de Andalucía, aprobado mediante Decreto 208/1997, de 9 de septiembre.  
(BOJA núm. 117, de 7 de octubre de 1997).
- Decreto 103/1999, de 4 de mayo, por el que se aprueban las Bases y Estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.  
(BOJA núm. 96, de 19 de agosto de 1999).

- Decreto 178/2000, de 23 de mayo, de estructura orgánica de la Consejería de Agricultura y Pesca.  
(BOJA núm. 62, de 27 de mayo de 2000).
- Decreto 179/2000, de 23 de mayo, de estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente.  
(BOJA núm. 62, de 27 de mayo de 2000).
- Decreto 210/2003, de 15 de julio, por el que se aprueban el Plan de Ordenación de Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Sierra de Aracena y Picos de Aroche.  
(BOJA núm. 165, de 28 de agosto de 2003).
- Decreto 360/2003, de 22 de diciembre, por el que se modifica el Decreto 178/2000, de 23 de mayo, por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura y Pesca.  
(BOJA núm. 248, de 26 de diciembre de 2003).
- Decreto 48/2004, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de Doñana.  
(BOJA núm. 44, del 4 de marzo de 2004).
- Decreto del Presidente 11/2004, de 24 de abril, sobre reestructuración de Consejerías.  
(BOJA núm. 3 extraordinario, de 25 de abril de 2004).
- Decreto 204/2004, de 11 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura y Pesca.  
(BOJA núm. 94, de 14 de mayo de 2004).
- Decreto 206/2004, de 11 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente.  
(BOJA núm. 94, de 14 de mayo de 2004).
- Decreto 97/2005, de 11 de abril, por el que se establece la Ordenación del Parque Nacional y Parque Natural de Doñana.  
(BOJA núm. 105, de 1 de junio de 2005).
- Decreto 221/2006, de 19 de diciembre, por el que se regula el reconocimiento y registro de las entidades que presten servicio de asesoramiento a las explotaciones agrarias en Andalucía y la concesión de ayudas a su creación, adaptación y utilización.  
(BOJA núm. 10, de 15 de enero de 2007).

- Orden de 23 de octubre de 1986, de la Consejería de Agricultura y Pesca, sobre ordenación sanitaria de las explotaciones.  
(BOJA núm. 92, de 31 de octubre de 1986).
- Orden de 30 de junio de 1988, de la Consejería de Hacienda y Planificación, por la que se establece la forma de la acreditación para el cumplimiento de las obligaciones fiscales y frente a la Seguridad Social de los beneficiarios de las subvenciones concedidas por la Junta de Andalucía.  
(BOJA núm. 53, de 8 de julio de 1988).
- Orden de 13 de diciembre de 1989, de la Consejería de Hacienda y Planificación, por la que se exonera de la acreditación del cumplimiento de las obligaciones fiscales y frente a la Seguridad Social a determinados beneficiarios de las subvenciones concedidas por la Junta de Andalucía.  
(BOJA núm. 102, de 26 de diciembre de 1989).
- Orden de 9 de junio de 1992, de la Consejería de Agricultura y Pesca, de desarrollo del Decreto 53/1992, por el que se establece un régimen de ayudas para la mejora y conservación de razas ganaderas andaluzas y de los sistemas de producción sostenibles.  
(BOJA núm. 58, de 25 de junio de 1992).
- Orden 23 de marzo de 1993, de ejecución de Sentencia de 28 de octubre de 1992, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, con sede en Sevilla, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el Recurso núm. 3.255/88, sobre El Plan Director Territorial de Coordinación de Doñana y su Entorno.  
(BOJA núm. 32, de 30 de marzo de 1993).
- Orden de 23 de noviembre de 1993, de la Consejería de Agricultura y Pesca, por la que se reconoce como autoridad de control, en el ámbito de la agricultura y ganadería ecológicas y sus producciones, al Comité Andaluz de Agricultura Ecológica.  
(BOJA núm. 3, de 11 de enero de 1994).
- Orden de 1 de diciembre de 1995, de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, por la que se establece un régimen de ayudas a Medidas Horizontales para fomentar métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección y la conservación del espacio natural.  
(BOJA de 21 de diciembre de 1995, en el núm. 163).

- Orden de 19 de febrero de 1996, de la Consejería de Agricultura y Pesca, por la que se establecen medidas para la mejora de las infraestructuras agrarias de Andalucía. (BOJA núm. 26, de 24 de febrero de 1996).
- Orden de 5 de junio de 1996, de la Consejería de Agricultura y Pesca, por la que se publica el texto integrado del Decreto 220/1994, de 6 de septiembre, de estructura orgánica de la Consejería de Agricultura y Pesca y el Instituto Andaluz de Reforma Agraria. (BOJA núm. 37, de 13 de junio de 1996).
- Orden de 26 de septiembre de 1996, por la que se regula la aplicación del Real Decreto 204/1996, de 9 de febrero, de mejoras estructurales y modernización de las explotaciones agrarias en la Comunidad Autónoma de Andalucía. (BOJA núm. 117, de 10 de octubre de 1996).
- Orden de 31 de octubre de 1996, de la Consejería de Economía y Hacienda, por la que se regula la acreditación del cumplimiento de las obligaciones fiscales y frente a la Seguridad Social por los beneficiarios de subvenciones y ayudas públicas y los supuestos de exoneración de tal acreditación. (BOJA núm. 134, de 21 de noviembre de 1996).
- Orden de 8 de enero de 1997, de la Consejería de Agricultura y Pesca, por la que se regula el régimen de ayudas a Medidas Horizontales para fomentar métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección y conservación del espacio natural. (BOJA núm. 11, de 25 de enero de 1997).
- Orden de 28 de enero de 1997, por la que se modifica el artículo 37 del Reglamento sobre Producción Agrícola Ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios y el Comité Andaluz de Agricultura Ecológica. (BOJA núm. 18, de 11 de febrero de 1997).
- Orden de 13 de marzo de 1997, por la que se corrigen errores de la de 8 de enero de 1997, por la que se regula el régimen de ayudas a Medidas Horizontales para fomentar métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección y la conservación del espacio natural. (BOJA núm. 36, de 25 de marzo de 1997).
- Orden de 14 de mayo de 1997, por la que se establece un régimen de ayudas a medidas a aplicar en las zonas de influencia del Parque Nacional de Doñana para

fomentar el empleo de métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural.  
(BOJA núm. 62, de 31 de mayo de 1997).

- Orden de 6 de abril de 1998, por la que se modifica la de 8 de enero de 1997, por la que se regula el régimen de ayudas a medidas horizontales para fomentar métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección y la conservación del espacio natural.  
(BOJA núm. 42, de 16 de abril de 1998).
- Orden de 14 de mayo de 1998, por la que se regulan las ayudas para fomentar en el olivar el empleo de métodos de producción compatibles con las exigencias de protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural.  
(BOJA núm. 61, de 2 de junio de 1998).
- Orden de 5 de agosto de 1998, por la que se regulan las ayudas a la apicultura trashumante de Andalucía.  
(BOJA núm. 94, de 22 de agosto de 1998).
- Orden de 5 de agosto de 1998, por la que se establece un régimen de ayudas para fomentar métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural en las zonas de cultivo de la caña de azúcar en el litoral mediterráneo andaluz.  
(BOJA núm. 95, de 25 de agosto de 1998).
- Orden de 17 de marzo de 1999, por la que se establece un régimen de ayudas para fomentar en las explotaciones tradicionales de pasas el empleo de métodos de protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural.  
(BOJA núm. 40, de 6 de abril de 1999).
- Orden de 6 de abril de 1999, conjunta de las Consejerías de Agricultura y Pesca y de Medio Ambiente, por la que se instaura un régimen de ayudas para fomentar, en determinados humedales y sus áreas de influencia y en las zonas de especial protección para las aves (ZEPAs), así como en sus áreas de influencia, el empleo de métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural.  
(BOJA núm. 50, de 29 de abril de 1999).
- Orden de 6 de abril de 1999, conjunta de las Consejerías de Agricultura y Pesca y de Medio Ambiente, por la que se determina un régimen de ayudas para fomentar, en las dehesas andaluzas, el empleo de métodos de producción agraria



compatibles con las exigencias de la protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural.

(BOJA núm. 50, de 29 de abril de 1999).

- Orden de 7 de diciembre de 1999, por la que se modifica la Orden de 5 de agosto de 1998, por la que se regulan las ayudas a la apicultura trashumante de Andalucía. (BOJA núm. 146, de 16 de diciembre de 1999).
- Orden de 13 de diciembre de 1999, por la que se aprueba la modificación del artículo 37 del Reglamento sobre Producción Agrícola Ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios y el Comité Andaluz de Agricultura Ecológica. (BOJA núm. 151, de 30 de diciembre de 1999).
- Orden de 4 de abril de 2000, por la que se establecen disposiciones transitorias de aplicación a las ayudas previstas en las Órdenes que se citan, que regulan la aplicación de los programas de ayudas para fomentar métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural. (BOJA núm. 50, de 29 de abril de 2000).
- Orden de 7 de junio de 2001, por la que se establecen normas de aplicación del régimen de ayudas a la utilización de métodos de producción agraria compatibles con el medio ambiente. (BOJA núm. 69, de 19 de junio de 2001).
- Resolución de la Consejería de Agricultura y Pesca, de 15 de diciembre de 1995, por la que se establece la convocatoria de ayudas a medidas horizontales para fomentar métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección y conservación del espacio natural. (BOJA núm. 165, de 23 de diciembre 1995).
- Resolución de 19 de febrero de 1996, de la Dirección General de Información y Gestión de Ayudas, de la Consejería de Agricultura y Pesca, que modifica la Resolución de 15 de diciembre de 1995, de la Dirección General de Información y Gestión de Ayudas. (BOJA núm. 26, de 24 de febrero de 1996).
- Resolución de 2 de julio de 1996, de la Dirección General de Información y Gestión de Ayudas de la Consejería de Agricultura y Pesca, por la que se desarrolla

la Orden de 1 de diciembre de 1995, en relación a las ayudas al fomento de la formación agroambiental.

(BOJA núm. 85, de 25 de julio de 1996).

- Resolución de 16 de junio de 1997, de la Dirección General de Información y Gestión de Ayudas, por la que se desarrolla la Orden de 8 de enero de 1997, por la que se regula el régimen de ayudas a medidas horizontales para fomentar métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección y conservación del espacio natural.  
(BOJA núm. 78, de 8 de julio de 1997).
- Resolución de la Dirección del Fondo Andaluza de Garantía Agraria, de la Consejería de Agricultura y Pesca, de fecha 31 de julio de 1997.  
(BOJA de 23 de agosto de 1997, en el núm. 98).
- Resolución de 12 de diciembre de 1997, de la Dirección General de la Producción Agraria de la Consejería de Agricultura y Pesca, por la que se hace público el Código de Buenas Prácticas Agrarias de Andalucía para la protección de aguas contra la contaminación producida por nitratos de origen agrario.  
(BOJA núm. 2, de 8 de enero de 1998).
- Resolución de 14 de enero de 1998, de la Dirección del Fondo Andaluz de Garantía Agraria, sobre la convocatoria para 1998 del Régimen de Ayudas a Medidas Horizontales que regula la Orden que se cita.  
(BOJA núm. 11, de 29 de enero de 1998).
- Resolución de 2 de octubre de 1998, de la Dirección del Fondo Andaluz de Garantía Agraria de la Consejería de Agricultura y Pesca, por la que se revoca la delegación de competencias efectuada mediante la Resolución de 31 de julio de 1997.  
(BOJA núm. 120, de 22 de octubre 1998).
- Resolución de 26 de noviembre de 1998, del Fondo Andaluz de Garantía Agraria, por la que se encomienda al Comité Andaluz de Agricultura Ecológica determinadas funciones de servicio técnico en relación con la línea de ayuda de fomento de la agricultura ecológica, regulada en la normativa que se cita.  
(BOJA núm. 5, de 12 de enero de 1999).
- Resolución de 14 de diciembre de 1998, de la Dirección del Fondo Andaluz de Garantía Agraria, sobre la convocatoria para 1999, del Régimen de Ayudas a Medidas Horizontales que regula la Orden que se cita.  
(BOJA núm. 12, de 28 de enero de 1999).

- Resolución de 15 de febrero de 1999, del Fondo Andaluz de Garantía Agraria, por la que se prorroga el plazo de presentación de solicitudes establecido en la Resolución de 14 de diciembre de 1998, sobre la convocatoria para 1999, del régimen de ayudas a Medidas Horizontales que regula la Orden que se cita. (BOJA núm. 25, de 27 de febrero de 1999).
- Resolución de 4 de mayo de 1999, del Fondo Andaluz de Garantía Agraria, que exonera, con carácter excepcional, de la acreditación del cumplimiento de las obligaciones fiscales y frente a la Seguridad Social a los beneficiarios de las subvenciones del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria, en su Sección Garantía. (Esta Resolución se publicó en virtud de la de 7 de mayo de 1999 del mismo organismo).
- Resolución de 7 de mayo de 1999, del Fondo Andaluz de Garantía Agraria, por la que se hace pública la de 4 de mayo de 1999, por la que se exonera, con carácter excepcional, de la acreditación del cumplimiento de las obligaciones fiscales y frente a la Seguridad Social a los beneficiarios de las subvenciones que se citan, cofinanciadas por el F.E.O.G.A., Sección Garantía. (BOJA núm. 62, de 29 de mayo de 1999).
- Resolución de 2 de noviembre de 2000, de la Dirección General del Fondo Andaluz de Garantía Agraria, de modificación de la de 4 de mayo de 1999. (Esta Resolución se publicó en virtud de la de 1 de diciembre de 2000 del mismo organismo).
- Resolución de 1 de diciembre de 2000, de la Dirección General del Fondo Andaluz de Garantía Agraria, por la que se hace pública la de 2 de noviembre de 2000, de modificación de la de 4 de mayo de 1999, que se cita. (BOJA núm. 6, de 16 de enero de 2001).
- Resolución de 24 de junio 2005, de la Dirección General de Industrias y Promoción Agroalimentaria. (BOJA núm. 136, de 14 de julio de 2005).

#### **Otra normativa autonómica.**

- Orden de 17 de noviembre de 1993, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, por la que se

establece un Programa de ayudas a las explotaciones que desarrollen prácticas agrícolas tendentes a la protección del Medio Ambiente en las estepas cerealistas. (Boletín Oficial de Castilla y León núm. 222, de 18 de noviembre de 1993).

- Orden de 10 de octubre de 1994, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, por la que se modifica el Programa de ayudas a las explotaciones que desarrollen prácticas agrícolas tendentes a la protección del Medio Ambiente en las estepas cerealistas. (Boletín Oficial de Castilla y León núm. 202, de 19 de octubre de 1994).
- Orden de 15 de enero de 1998, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, por la que se modifica el Programa de ayudas a las explotaciones que desarrollen prácticas agrícolas tendentes a la protección del Medio Ambiente en las estepas cerealistas. (Boletín Oficial de Castilla y León núm. 12, de 19 de enero 1998).

#### Otra normativa.

- Acta Orgánica de creación del Parque Nacional de Yellowstone.  
(El Presidente de los Estados Unidos Ulises S. Grant firmó la Ley que declaraba la protección especial y por tiempo indefinido del Parque Nacional de Yellowstone el 1 de marzo de 1872).
- National Environmental Act de Estados Unidos de 1969.  
(Ratificada como Ley por el Presidente de los Estados Unidos, Richard Nixon, el 1 de enero de 1970).

#### Otros documentos.

##### *(Internacionales)*

- Acta final de la Ronda de Uruguay del GATT/OCM.  
(Firmada en Marrakech, en abril de 1994).
- Carta del Paisaje Mediterráneo.  
(Firmada, bajo los auspicios del Consejo de Europa, por las regiones de Andalucía, Languedoc-Roussillon y Véneto, el 2 de julio de 1993 en Siena).

- Conclusiones de la “Conferencia Internacional sobre alternativas al Bromuro de Metilo”.  
(Celebrada en Sevilla, del 5 al 8 de marzo de 2002).
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (C.N.U.C.E.D.).  
(Realizada en Río de Janeiro, del 3 al 14 de junio de 1992. La reunión se dio a conocer como Conferencia de Río de 1992).
- Convención sobre los Humedales de importancia internacional.  
(Tratado intergubernamental firmado en Ramsar, Irán, en 1971).
- Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano.  
(Reunida en Estocolmo, del 5 al 16 de junio de 1972).
- Documento ERC007, de la F.A.O.  
(Discutido durante la 22ª conferencia regional de la F.A.O. que tuvo lugar en Oporto (Portugal), del 24 al 28 de julio de 2000).
- Informe Brundtland.  
(Elaborado por la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo en 1987 tras un encargo de la Organización de Naciones Unidas en el año 1983).
- Programa 21. Seguimiento.  
(Conferencia Internacional desarrollada del 23 al 27 de junio de 1997, en la sede de la O.N.U. en Nueva York).

(Comunitarios)

- Agenda 2000.  
(Presentada el 16 de julio de 1997, mediante Comunicación de la Comisión. Adoptada bajo la presidencia alemana del primer semestre de 1999).
- “Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. *Orientaciones para una agricultura sostenible*”.  
(D.O.C.E. núm. 156, del 6 de junio de 2000, de la serie C).

- Conferencia “Las Políticas Comunitarias y La Montaña”.  
(Inaugurada por el Presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi, el 17 de octubre de 2002, en el marco del Consejo de Ministros de Medio Ambiente de la Unión Europea, celebrado en Bruselas, el 17 y 18 de octubre de 2002).
- Conferencia sobre Medio Ambiente y Empleo.  
(Organizada por la Comisión y el Parlamento Europeo en mayo de 1997).
- Dictamen de la Comisión de las Regiones sobre la “Comunicación de la Comisión sobre el Medio Ambiente y el Empleo (Hacia una Europa Sostenible)”.  
(CdR 75/98 fin. Se publicó en el D.O.C.E. núm. 51, de 22 de febrero de 1999, de la serie C).
- Dictamen 2001/C 148/07, de 14 de febrero de 2001, del Comité de las Regiones sobre la “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la gestión integrada de las zonas costeras europeas: una estrategia para Europa”.
- Estudio sobre “las zonas de montaña en Europa: análisis de las zonas de montaña en los Estados miembros de la Unión Europea, los que han solicitado la adhesión y otros países europeos”. Informe final de enero de 2004.  
(La Dirección General de Desarrollo Regional de la Comisión Europea adjudicó en agosto de 2002, la realización de dicho estudio, mediante el contrato n° 2002.CE.16.0.AT.136 a un consorcio internacional liderado por el Centro Nórdico para el Desarrollo Espacial de Suecia).
- “Evolución y futuro de la Política Agraria Comunitaria”.  
(Conocido como primer informe MacSharry porque fue elaborado por Ray MacSharry, Comisario británico Agricultura. 1991).
- *La ganadería en las regiones de Medio Ambiente frágil de la Unión Europea*.  
(SN 2.677/1998 (AGRI). Reunión Informal del Consejo de Agricultura [Newcastle upon Tyne (Reino Unido), 10 a 12 de mayo de 1998]. Documento de Trabajo de la Presidencia del Consejo de la Unión Europea).
- Marco de Apoyo Comunitario 1989-1993.  
(Desarrollado con el apoyo financiero de los Fondos Estructurales de la Comunidad Económica Europea).
- Marco de Apoyo Comunitario 1994-1999.  
(Desarrollado con el apoyo financiero de los Fondos Estructurales de la Comunidad Económica Europea).

- Marco de Apoyo Comunitario 2000-2006.  
(Desarrollado con el apoyo financiero de los Fondos Estructurales de la Unión Europea).
- Marco de Apoyo Comunitario 2007-2013.  
(Desarrollado con el apoyo financiero de los Fondos Estructurales de la Unión Europea).
- “Memorándum sobre la reforma de la Política Agrícola Común”.  
(Conocido como Plan Mansholt, ya que su autor fue Sicco Mansholt, Vicepresidente de la Comisión y responsable de esta importante área de la acción política de las Comunidades Europeas. 1968).
- *Producir en sintonía con la naturaleza, perspectivas agrarias para el campo.*  
(SN 3.857/1998. Reunión Informal de Ministros de Agricultura de la Unión Europea. [ST. WOLFGANG (AUSTRIA), 20 a 22 de septiembre de 1998]. Documento de Trabajo de la Presidencia del Consejo de la Unión).
- Propuesta 2000/0227 (COD) de Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa. (Presentada a la Comisión. Bruselas, 8 de septiembre de 2000).
- Report on the proposal for a Council Regulation (EC) on transitional measures to be applied under the common agricultural policy with a view to the introduction of the euro.  
([COM(98)0367-C4-0407/98-98/0215(CNS)]).
- Report on the proposal for a Council Regulation establishing agrimonetary arrangements for the euro.  
([COM(98)0367-C4-0406/98-98/0214(CNS)]).
- I Programa de Acción de las Comunidades Europeas en materia de Medio Ambiente.  
(D.O.C.E. núm. 112, de 20 de diciembre de 1973, de la serie C).
- II Programa. Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, de 17 de mayo de 1977, relativa a la prosecución y la ejecución de una Política y de un Programa de Acción de las Comunidades Europeas en materia de Medio Ambiente.  
(D.O.C.E. núm. 139, de 13 de junio de 1977, de la serie C).



- III Programa. Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 7 de febrero de 1983, relativa a la prosecución y ejecución de una Política y de un Programa de Acción de las Comunidades Europeas en materia de Medio Ambiente (1982-1986).  
(D.O.C.E. núm. 46, de 17 de febrero de 1983, de la serie C).
- IV Programa. Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas y de los Representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, de 19 de octubre de 1987, relativa a la continuación y aplicación de una Política y de un Programa de Acción de las Comunidades Europeas en materia de Medio Ambiente (1987-1992)  
(D.O.C.E. núm. 328, de 7 de diciembre de 1987, de la serie C).
- V Programa Comunitario de Política y Actuación en materia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.  
(D.O.C.E. núm. 138, de 17 de mayo de 1993, de la serie C).

*(Estatales)*

- Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, en aplicación de los Reales Decretos 51/1995, de 20 de enero, y 632/1995, de 21 de abril, para fomentar métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del Medio Ambiente y la conservación del espacio natural.  
(Publicado mediante la Resolución de 27 de febrero de 1996 del mencionado Ministerio, en el BOE núm. 77, de 29 de marzo de 1996).
- “Informe sobre la Ley Agraria” de Gaspar Melchor de Jovellanos. 1794.  
(Informe de la sociedad económica de Madrid al Real y Supremo Consejo de Castilla en el expediente de Ley Agraria, extendido por su individuo de número el señor don Gaspar Melchor de Jovellanos, a nombre de la junta encargada de su formación).  
[www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/12926186438926051876657/index](http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/12926186438926051876657/index).

- Plan de Regadíos Almonte-Marismas.  
(El Decreto 1194/1971, de 6 de mayo, de declaración de Interés Nacional de determinadas Zonas Regables con aguas subterráneas del Plan Almonte-Marismas, en las provincias de Huelva y Sevilla dio inicio al citado Plan).
- Plan Forestal Nacional.  
(Aprobado por el Consejo de Ministros en julio de 2002).
- Plan Nacional de Ordenación y Mejora de las Explotaciones Ganaderas Extensivas.  
(Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. 1984).
- Programa de Reestructuración y Reconversión del Olivar.  
(Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. 1988).
- Propuesta de Decisión que eleva el Gobierno español a la Comisión Europea en relación a un Programa de Medidas Agroambientales.  
(26 de julio de 1993).
- I Plan Nacional de I+D (1988-1991).  
(Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología. 1988).
- II Plan Nacional de I+D (1992-1995).  
(Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología. 1991).
- III Plan Nacional de I+D (1996-1999).  
(Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología. 1996).

*(Autonomía Andaluza)*

- Bases para la Agenda 21. Andalucía.  
(Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía. 2000).
- Código de Buenas Prácticas Agrarias de Andalucía para la protección de aguas contra la contaminación producida por nitratos de origen agrario.  
(Presentado en Sevilla, por la Consejería de Agricultura y Pesca, en octubre de 1999).

- Dictamen sobre estrategias para el desarrollo socioeconómico sostenible del entorno de Doñana. 1992.  
(Comisión Internacional de Expertos, bajo la coordinación del sociólogo Manuel Castell. 1992).
- “Estrategia Andaluza para el Desarrollo Sostenible: Agenda 21 Andalucía”, aprobado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía el 7 de enero de 2004.
- Informes anuales sobre Medio Ambiente, elaborados por la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía. 1987 a 2004.
- Mapas de Cultivos y Aprovechamientos de Andalucía, elaborados por la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía.
- Memorias anuales de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. 1989-2007.
- Plan de Desarrollo Regional 1989-1993 y Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía.  
(Aprobadas por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 27 de marzo de 1990).
- Plan de Desarrollo Rural de Andalucía 1994-1999.  
(Aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno en su reunión de 15 de marzo de 1994).
- Plan de Desarrollo Sostenible del entorno de Doñana. (1ª fase).  
(Aprobado por Decisión de la Comisión C (93) 3.635 de 9 de diciembre de 1993).
- Plan de Desarrollo Sostenible del entorno de Doñana.  
(Aprobado por Decisión de la Comisión de las Comunidades Europeas de 6 de diciembre de 1994).
- Plan de Medio Ambiente de Andalucía 1997-2002.  
(Se aprobó por Resolución de 23 de junio de 1999, del Parlamento de Andalucía).
- Plan Director Territorial de Coordinación de Doñana. 1988.  
(Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía. 1989).
- Plan Económico Andalucía Horizonte 2000.  
(Consejería de Economía y Hacienda. 1999).

- Plan Económico Regional 1991-1994.  
(Consejería de Economía y Hacienda. 1991).
- Plan Forestal Andaluz.  
(Aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 7 de febrero de 1989).
- Programa Andaluz de Desarrollo Económico. 1987-1990.  
(Consejería de Economía y Fomento de la Junta de Andalucía. 1988).
- Sistema de Información Ambiental de Andalucía.  
(Desarrollado por la Agencia de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía).
- Sistema de Información Geográfica de Parcelas Agrarias (SIGPAC).  
([www.juntadeandalucia.es/agriculturaypesca/sigpacandalucia/index.html](http://www.juntadeandalucia.es/agriculturaypesca/sigpacandalucia/index.html)).
- Subvención Global de Andalucía para el período 1991-1993.  
(Aprobada por Decisión de la Comisión de las Comunidades Europeas de 16 de diciembre de 1991).
- Subvención Global de Andalucía para el período 1994-1999.  
(Aprobada por Decisión de la Comisión de las Comunidades Europeas de 19 de septiembre de 1995).

*(Varios)*

- Artículo titulado “Bruselas cree ilegal el decreto español que generaliza los ‘bio’”.  
(Publicado por el periódico el Diario de Sevilla, el día 21 de agosto de 2001, firmado por Juan RUBIO).
- Declaraciones de Francisco Casero Rodríguez, Presidente del Comité Andaluz de Agricultura Ecológica.  
(Periódico El Correo de Andalucía, publicadas el día 15 de octubre de 2001).
- Entrevista realizada por Fabián BANGA al profesor Miguel ALTIERI de la Universidad de California.  
(Berkeley (Estados Unidos), el 26 de junio de 2003.)
- Feria de Agricultura y Ganadería Ecológicas de Córdoba.  
(Diputación Provincial de Córdoba. Ediciones 1996-2006).

- I Encuentro sobre evaluación de daños y riesgos para la salud derivados del uso de plaguicidas.  
(Roquetas de Mar, del 12 al 14 de noviembre de 1991).
- I Jornadas de Agricultura y Ganadería Ecológica de Almonte.  
(Ayuntamiento de Almonte. 21 y 22 de febrero de 2002).

### Entrevistas personales.

- Francisco Casero Rodríguez, Presidente del Comité Andaluz de Agricultura Ecológica.
- Francisco Pousa Salvador, Jefe de Servicio de Ayudas Estructurales del Fondo Andaluz de Garantía Agraria de la Consejería de Agricultura y Pesca.
- Luis Rubio Pérez, Jefe de Servicio de Publicaciones y Documentación de la Dirección General de Información y Gestión de Ayudas de la Consejería de Agricultura y Pesca.
- Fernando Romero Gómez, Director Gerente de la Sociedad Cooperativa Andaluza Nuestra Señora de la Bella, de Lepe.
- Luis Hernández Bocanegra, Director Financiero de la Sociedad Cooperativa Andaluza Santa María de La Rábida, de Palos de la Frontera.
- Presidente de la Sociedad Cooperativa Andaluza para el fomento de la cría de cabras de la raza autóctona Florida Sevillana, de Carmona.
- Diversos agricultores y ganaderos de distintas comarcas de la provincia de Huelva y otras de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Tomás Gómez Mata, Secretario General de la Delegación Provincial en Huelva de la Consejería de Agricultura y Pesca.
- Daniel Vázquez Mateo, Jefe de Departamento de Ayudas de la Delegación Provincial en Huelva de la Consejería de Agricultura y Pesca.
- David Seisdedos Ortiz, Administrativo del Departamento de Ayudas de la Delegación Provincial en Huelva de la Consejería de Agricultura y Pesca.



## BIBLIOGRAFÍA

AFONSO DE CASTILLA, P.: *Cronica Geral de Espanha*. Edicións Boreal y Xuntanza Editorial. A Coruña. 2007.

AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL y CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Diversidad biológica y cultura rural en la gestión ambiental del desarrollo*. Edición coordinada por DÍAZ PINEDA, F.; MIGUEL, J. M. de y CASADO, M. A. MultiMedia Ambiental, S. L. y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1998.

AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE: *El Medio Ambiente en la Unión Europea-1995. Informe para la revisión del Quinto Programa de acción sobre el Medio Ambiente*. Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas. Copenhague. 1996.

AGUADO FRANCO, J. C. y COLLADO CUETO, L. A.: “El desierto avanza: la importancia de la acción humana en los fenómenos de erosión”. En *El campo y el medioambiente, un futuro en armonía*. Edición coordinada por CADENAS MARÍN, Alfredo. SOPEC Editorial, S. A. Madrid. 1997.

AGUILAR VILLANUEVA, L. F.: *El Estudio de las Políticas Públicas*. Colección “Antologías de Política Pública”. 1ª Antología. Edición al cuidado de AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. Editorial M. A. Porrúa. México. 1996.



AGUILAR VILLANUEVA, L. F.: *La Implementación de las Políticas*. Colección “Antologías de Política Pública”. 4ª Antología. Edición al cuidado de AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. Editorial M. A. Porrúa. México. 1996.

AGUILAR VILLANUEVA, L. F.: *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Colección “Antologías de Política Pública”. 3ª antología. Edición al cuidado de AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. Editorial M. A. Porrúa. México. 1996.

AGUIRRE JIMÉNEZ, I: “Consumo y Calidad de Alimentos Ecológicos”. En COMITÉ ANDALUZ DE AGRICULTURA ECOLÓGICA: *La Práctica de la Agricultura y Ganadería Ecológicas*. C.A.A.E. Sevilla. 2002.

ALONSO MIELGO, A. M.: “La agricultura ecológica en los contextos internacional, europeo y estatal”. En *La práctica de la agricultura y ganadería ecológicas*. Comité Andaluz de Agricultura Ecológica. Sevilla. 2001.

ALONSO MIELGO, A. M. y SEVILLA GUZMÁN, E.: “El discurso ecotecnocrático de la sostenibilidad”. En *Agricultura y desarrollo sostenible*. Edición al cuidado de CADENAS MARÍN, Alfredo. Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1995.

ALTIERI, M. A.: “El estado del arte’ de la agroecología y su contribución al desarrollo rural en América Latina”. En *Agricultura y desarrollo sostenible*. Edición al cuidado de CADENAS MARÍN, Alfredo. Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1995.

ALTIERI, M.: “La Agroecología. Alternativa dentro del Sistema”. En LABRADOR, J.; PORCUNA, J. L. y BELLO, A. (editores): *Manual de Agricultura y Ganadería Ecológica*. Edición coordinada por la Sociedad Española de Agricultura Ecológica. Eumedia, S. A. Madrid. 2002.

ALTIERI, M. y NICHOLLS, C. I.: “Propuesta agroecológica de manejo de plagas y enfermedades”. En COMITÉ ANDALUZ DE AGRICULTURA ECOLÓGICA: *La Práctica de la Agricultura y Ganadería Ecológicas*. C.A.A.E. Sevilla. 2001.

AMADOR MUÑOZ, L.: *Curso sobre la Construcción Europea, sus Instituciones y Poderes II. El Proceso Formativo de Derecho Comunitario y la Cooperación Interestatal*. Instituto Andaluz de Administración Pública. Sevilla. 2000.

ANALISTAS ECONÓMICOS DE ANDALUCÍA: *Informe Anual del Sector Agrario en Andalucía*, 2003. Analistas Económicos de Andalucía. Málaga. 2004.

ARENILLA SÁEZ, M.: “Administración y políticas públicas”. En Curso a Distancia: *Dirección y Gerencia Pública*. Instituto Andaluz de Administración Pública. Sevilla. 2001.

ASOCIACIÓN ANDALUZA PARA EL DESARROLLO DE LA AGRICULTURA ECOLÓGICA Y EL COMITÉ ANDALUZ DE AGRICULTURA ECOLÓGICA: Principios Técnicos de Ganadería Ecológica. Comité Andaluz de Agricultura Ecológica. Sevilla. 2001.

ASOCIACIÓN VIDA SANA: “Presentación”. En *Congreso Científico Europeo de Agricultura Biológica*. Publicaciones de Extensión Agraria. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1986.

ATIENZA SERNA, L.: “Presentación”. En *Desarrollo rural. Ejemplos europeos*. Edición al cuidado de CANTO FRESNO, C. del. Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1992.

AUBERT, C.: “Agricultura biológica y conservación de la cultura y paisaje rurales”. En *Agricultura biológica en los países mediterráneos*. Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1995.

ÁVILA FERNÁNDEZ, D.: “Monográfico de Educación Ambiental”. En *Borrador de la Revista de Educación Ambiental*, nº 7 y 8. C. E. y C. Junta de Andalucía. 1991. (Citado por BALBÁS RIPOLL, María y SENRA GONZÁLEZ, Sabino: “Espacio natural y Medio Ambiente en la provincia de Huelva”. En *Huelva en su historia, 4. Territorio, Población, Economía, Sociedad*. Edición al cuidado de MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, Juan A. y PÉREZ-EMBED WAMBA, Javier. Arsgraphica, S. L. Huelva. 1992).

BALBÁS RIPOLL, M. y SENRA GONZÁLEZ, S.: “Espacio natural y Medio Ambiente en la provincia de Huelva”. En *Huelva en su historia, 4. Territorio, Población, Economía, Sociedad*. Edición al cuidado de MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, Juan A. y PÉREZ-EMBED WAMBA, J. ARSGRAPHICA, S. L. Huelva. 1992.

BALLART, X.: *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso*. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid. 1992.

BANCO CENTRAL HISPANO: *El campo y el medioambiente, un futuro en armonía*. Edición coordinada por CADENAS MARÍN, Alfredo. SOPEC Editorial, S. A. Madrid. 1997.

BARBERA, L.: "El Sur, Desarrollo Local y Agentes de Desarrollo". En *Desarrollo rural. Ejemplos europeos*. Edición al cuidado de CANTO FRESNO, C. del., Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1992.

BARDACH, E.: *The Implementation Game*. M.I.T. Press. Cambridge. 1977. (Citado por AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.: *La Implementación de las Políticas*. Colección "Antologías de Política Pública". 4ª Antología. Edición al cuidado de AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. Editorial M. A. Porrúa. México. 1996).

BARZELAY, M. y O'KEAN, J. M.: *Gestión Pública Estratégica. Conceptos, Análisis y Experiencias: El Caso IPIA*. Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid. 1992.

BEJARANO PALMA, R.: "Los paisajes vegetales de la costa de Huelva y su significación". En *Huelva en su historia, 5. Historia y Territorio de la provincia en el siglo XX*. Edición al cuidado de MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, Juan A. Imprenta Beltrán. Huelva. 1994.

BELLO, A.; TELLO, J.; LÓPEZ-LÓPEZ, J. A. y GARCÍA-ÁLVAREZ, A.: "Los sistemas agrarios mediterráneos como modelo agroecológico". En LABRADOR, J.; PORCUNA, J. L. y BELLO, A. (editores): *Manual de Agricultura y Ganadería Ecológica*. Edición coordinada por la Sociedad Española de Agricultura Ecológica. Eumedia, S. A. Madrid. 2002.

BENNASSAR, B.: *Orígenes del atraso económico español*. Editorial Ariel, S. A. Barcelona. 1985.

BERENGENA HERRERA, J.: "Efectos del laboreo sobre el contenido de agua en el suelo". En *Agricultura de Conservación: Fundamentos Agronómicos, Medioambientales y Económicos*. Edición realizada por GARCÍA TORRES, L. y GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, P. Asociación Española de Laboreo de Conservación/Suelos Vivos. Córdoba. 1997.

BOURGUIGNON, C.: "Fertilización orgánica". En *Ponencias del Seminario Agricultura Biológica en los Países Mediterráneos*. Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1995.

BOURGUIGNON, C.: "Hacia un análisis global de los suelos cultivados". En *Ponencias del II Congreso Internacional Agricultura Biológica y Otras Alternativas en el Medio Rural*. Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1991.

CABALLERO LUNA, I.: "Principios técnicos de la Ganadería Ecológica". En LABRADOR, J.; PORCUNA, J. L. y BELLO, A. (editores): *Manual de Agricultura y Ganadería Ecológica*. Edición coordinada por la Sociedad Española de Agricultura Ecológica. Eumedia, S. A. Madrid. 2002.

CADENAS MARÍN, A.: "La agricultura sostenible: un futuro en armonía entre el campo y el medio ambiente". En *El campo y el medioambiente, un futuro en armonía*. Edición coordinada por CADENAS MARÍN, Alfredo. SOPEC Editorial, S. A. Madrid. 1997.

CADENAS MARÍN, A.: "Prólogo. La agricultura y el desarrollo sostenible". En *Agricultura y desarrollo sostenible*. Edición al cuidado de CADENAS MARÍN, Alfredo. Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1995.

CALATRAVA, J.: "El turismo rural como recurso endógeno en el desarrollo local: consideraciones y comentarios sobre Las Alpujarras altas occidentales". En *Desarrollo rural. Ejemplos europeos*. Edición al cuidado de CANTO FRESNO, C. del., Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1992.

CAMILLERI, A.: *La agricultura española ante la C.E.E.* Instituto de Estudios Económicos. Madrid. 1986.

CAMPO TEJEDOR, A. del: *Agricultores y Ganaderos Ecológicos en Andalucía*. Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Sevilla. 2000.

CANO GARCÍA, G.: "La provincia de Huelva. Un proceso de territorialización". En *Huelva en su historia, 4. Territorio, Población, Economía, Sociedad*. Edición al cuidado de MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, Juan A. y PÉREZ-EMBID WAMBA, Javier. Arsgraphica, S. L. Huelva. 1992.

CANO GARCÍA, J. y JORDÁ BORRELL, R. M.: "Sobre estudios rurales referidos a toda Andalucía". En CABERO, V. y otros: *El medio rural español. Cultura, paisaje y naturaleza*. Homenaje a A. Cabo Alonso. Universidad de Salamanca y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Salamanca. 1992.

CÁNOVAS FERNÁNDEZ, A. F.; HILGERS, M.; JIMÉNEZ MEJÍAS, F.; MENDIZÁBAL VILLALBA, M. y SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, F.: *Tratado de Agricultura Ecológica*. Instituto de Estudios Almerienses. Almería. 1993.

CANTO, C. del, y CARRERA, C.: “Estrategias de Empleo y Desarrollo Rural en la Comarca Abulense del Valle del Tiétar”. En *Desarrollo rural*. Ejemplos europeos. Edición al cuidado de CANTO FRESNO, C. del., Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1992.

CAPEL MARGARITO, M.: *D. Pablo de Olavide, un criollo en el equipo reformista de Carlos III*. Colección Semilla y Flor. Granada. 1999.

CAPO GIOL, J.: “La toma de decisiones en las Políticas Públicas”. En Curso a Distancia: *Dirección y Gerencia Pública*. Instituto Andaluz de Administración Pública. Sevilla. 2001.

CARAVACA, I.; GONZÁLEZ, G.; MÉNDEZ, R. y SILVA, R.: *Innovación y territorio. Análisis comparado de sistemas productivos locales en Andalucía*. Servicio de Asesoría Técnica y Publicaciones de la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía. Sevilla. 2002.

CARRASCO BURGOS, A.: “Las producciones ecológicas y su proyección hacia el mercado”. En COMITÉ ANDALUZ DE AGRICULTURA ECOLÓGICA: *La Práctica de la Agricultura y Ganadería Ecológicas*. C.A.A.E. Sevilla. 2001.

CARRASCO CARRASCO, M.: “El declive de la viticultura onubense”. En *Huelva en su historia, 5. Historia y Territorio de la provincia en el siglo XX*. Edición al cuidado de MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, Juan A. Imprenta Beltrán. Huelva. 1994.

CEÑA, F.: “Transformaciones del mundo rural y políticas agrarias”. En *Agriculturas y políticas agrarias en el sur de Europa*. Edición al cuidado de ARNALTE, Eladio; GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J. M.; ROMERO, Joan y SORNI, José. Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1993.

CHAPMAN, A. y BUCK, W. J.: *La España inexplorada*. Junta de Andalucía y Patronato del Parque Nacional de Doñana. Sevilla. 1989.

COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS AGRÓNOMOS DE CENTRO Y CANARIAS: *Manual de Prácticas y Actuaciones Agroambientales*. Editorial Agrícola Española, S. A. y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1996.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Agenda 2000, por una Unión más fuerte y más amplia*. COM (97) 2000 final. Bruselas.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *FE.D.E.R. Andalucía 1989-1993. Marco Comunitario de Apoyo*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 1994.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Nuestro futuro agrario*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 1993.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Perspectivas de la Política Agraria Comunitaria*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 1985.

COMISIÓN EUROPEA: *La situación de la agricultura en la Unión Europea, Informe de 1994*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 1995.

COMISIÓN EUROPEA: *La situación de la agricultura en la Unión Europea, Informe de 1995*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 1996.

COMISIÓN EUROPEA: *La situación de la agricultura en la Unión Europea, Informe de 1996*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 1997.

COMISIÓN EUROPEA: *La situación de la agricultura en la Unión Europea, Informe de 1997*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 1998.

COMISIÓN EUROPEA: *La situación de la agricultura en la Unión Europea, Informe de 1998*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 1999.

COMISIÓN EUROPEA: *La situación de la agricultura en la Unión Europea, Informe de 1999*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 2000.

COMISIÓN EUROPEA. DIRECCIÓN GENERAL DE AGRICULTURA: *La agricultura ecológica. Guía sobre la normativa comunitaria*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 2001.

COMISIÓN EUROPEA. DIRECCIÓN GENERAL VI: *Estado de la aplicación del Reglamento CEE 2.078/1992: Evaluación del programa agro-ambiental*. Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 1999.

COMITÉ ANDALUZ DE AGRICULTURA ECOLÓGICA: *Comercialización y consumo de alimentos ecológicos. Boletín 2.4*. Asociación C.A.A.E. Sevilla. 2001.

COMITÉ ANDALUZ DE AGRICULTURA ECOLÓGICA: *Empresas elaboradoras y comercialización de productos ecológicos. Guía de elaboradores*. Asociación C.A.A.E. Sevilla. 2009.

COMITÉ ANDALUZ DE AGRICULTURA ECOLÓGICA: *La Práctica de la Agricultura y Ganadería Ecológicas*. C.A.A.E. Sevilla. 2002.

COMMONER, B.: *Science and Survival*. Viking Press. New York. 1966.

CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA: *Plan Andaluz de la Agricultura Ecológica*. Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Sevilla. 2003.

CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Bases para un Plan de Desarrollo Rural Andaluz*. Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Sevilla. 1993.

CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Guía de Desarrollo Rural*. Edición coordinada por COBACHO VARGAS, M. A.; GUZMÁN GUERRERO, M. y MARTÍNEZ NAVARRO, E. Empresa Pública para el Desarrollo Agrario y Pesquero de Andalucía, S. A. y Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Córdoba. 2000.

CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *La Agricultura y la Pesca en Andalucía. Memoria de 1992*. Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Sevilla. 1993.

CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Plan de Modernización de la Agricultura Andaluza. 2000-2006*. Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Jaén. 2000.

CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Plan Andaluz de Desarrollo Económico, 1991-1994*. Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía. Sevilla. 1991.



CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Plan Económico de Andalucía Horizonte 2000*. Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía. Sevilla. 1999.

CONSEJERÍA DE GOBERNACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Mapa de Infraestructuras y Equipamientos*. Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía. Sevilla. 2006.

CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Paisajes de Andalucía. Sierras y Montañas*. Sevilla. 2002.

CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Plan de Medio Ambiente de Andalucía. 1997-2002*. Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía. Sevilla. 1997.

CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Plan de Medio Ambiente de Andalucía 1997-2002*. Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía. Sevilla. 1999.

CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: “Plan de Desarrollo Sostenible del Entorno de Doñana”. Documento de Trabajo.

CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Seminario sobre el Paisaje. Debate Conceptual y Alternativas sobre su Ordenación y Gestión*. Centro de Estudios Territoriales y Urbanos y Casa de Velázquez. Málaga. 1989.

CORNEJO SUERO, J. y MORENO LUCAS, F.: “Dinámica de agroquímicos y otros contaminantes en el suelo”. En *Agricultura sostenible*. Edición coordinada por JIMÉNEZ DÍAZ, R. M. y LAMO DE ESPINOSA, J. AGROFUTURO LIFE y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1997.

CORRAL ANUARBE, P.: *Vademécum de ayudas financieras y subvenciones de la Unión Europea*. Mc Graw Hill. Madrid. 1997.

CROVETTO LAMARCA, C.: *Agricultura de conservación. El grano para el hombre, la paja para el suelo*. Eumedia, S. A. Madrid. 1999.

CULPIN, M. S.: “*For the Benefit and Enjoyment of the People*”: *A History of the Concession Development in Yellowstone National Park 1872-1966*. National Park Service, Yellowstone Center for Resources. Yellowstone National Park. 2003.

DALY, H. E. y GAYO, D.: “Significado, conceptualización y procedimientos operativos del desarrollo sostenible: posibilidades de aplicación a la agricultura”. En *Agricultura y desarrollo sostenible*. Edición al cuidado de CADENAS MARÍN, Alfredo. Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1995.

DE MIGUEL BEASCOECHEA, E.: “Razas ganaderas: su importancia ambiental y estratégica”. En *El campo y el medioambiente, un futuro en armonía*. Edición coordinada por CADENAS MARÍN, Alfredo. SOPEC Editorial, S. A. Madrid. 1997.

DE NOVA, D.: “Agricultura Biológica en la Región Mediterránea. Características Esenciales”. En *Ponencias del II Congreso Internacional Agricultura Biológica y Otras Alternativas en el Medio Rural*. Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1991.

DEFORNEAUX, M.: *Pablo de Olavide, el afrancesado*. Padilla Libros. Sevilla. 1990.

DÍAZ PINEDA, F.: “Diversidad biológica y conservación de la biodiversidad”. En *Diversidad biológica y cultura rural en la gestión ambiental del desarrollo*. Edición coordinada por DÍAZ PINEDA, F; MIGUEL, J. M. de y CASADO, M. A. MultiMedia Ambiental, S. L. y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1998.

DIRECCIÓN GENERAL DE AGRICULTURA DE LA COMISIÓN EUROPEA: *La agricultura y el medio ambiente*. Oficina de Publicaciones Oficiales de la Unión Europea. Bruselas. 2003.

DIRECCIÓN GENERAL DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL DE LA COMISIÓN EUROPEA: *La agricultura ecológica en la Unión Europea: hechos y cifras*. Comisión Europea. Bruselas. 2005.

DIRECCIÓN GENERAL DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL DE LA COMISIÓN EUROPEA: *La Política Agrícola Común en detalle*. Oficina de Publicaciones Oficiales de la Unión Europea. Bruselas. 2004.

DIRECCIÓN GENERAL DE CONSUMO DE LA CONSEJERÍA DE GOBERNACIÓN: *El Medio Ambiente*. Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía. Sevilla. 2000.

DIRECCIÓN GENERAL DE FONDOS EUROPEOS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *FE.D.E.R. Programa Operativo de Andalucía 1994-1999: Submarco Regional*. Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía. Sevilla. 2000.

DIRECCIÓN GENERAL DE FONDOS EUROPEOS DE LA CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *FEOGA Orientación. Programa Operativo Agricultura y Desarrollo Rural 1994-1999*. Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía. Sevilla. 2001.

DIRECCIÓN GENERAL DE FONDOS EUROPEOS DE LA CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *Programa Operativo de Andalucía 1994-1999: Submarco Regional*. Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía. Sevilla. 2000.

DIRECCIÓN GENERAL DE FONDOS Y PROGRAMAS COMUNITARIOS DE LA CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *Programa Operativo Doñana: II Fase*. Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía. Sevilla. 2003.

DIRECCIÓN GENERAL DE FONDOS EUROPEOS DE LA CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *Subvención Global de Andalucía 1994-1999*. Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía. Sevilla. 2002.

DIRECCIÓN GENERAL DE INFORMACIÓN Y GESTIÓN DE AYUDAS DE LA CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA: *Memoria 1997*. Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Sevilla. 1999.

DIRECCIÓN GENERAL DE INFORMACIÓN Y GESTIÓN DE AYUDAS DE LA CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA: *Memoria 1998*. Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Sevilla. 2000.

DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN DE LA CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE: *El Empleo y la Inversión en las Actividades Medioambientales de Andalucía*. Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía. Sevilla. 2001.

DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN DE LA AGENCIA DE MEDIO AMBIENTE: *Informe sobre Medio Ambiente en Andalucía en 1992*. Agencia de Medio Ambiente de la Consejería de Cultura y Medio Ambiente de la Junta de Andalucía. Sevilla. 1993.

DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN DE LA AGENCIA DE MEDIO AMBIENTE: *Informe sobre Medio Ambiente en Andalucía en 1988*. Agencia de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía y Banco Exterior de España. Sevilla. 1989.

DIRECCIÓN GENERAL VI. AGRICULTURA DE LA COMISIÓN EUROPEA: *Estado de Aplicación del Reglamento C.E.E. 2.078/1992: Evaluación del Programa Agro-Ambiental. Documento de trabajo de la Comisión-D.G. VI VI/7.655/1998*. Comisión Europea. Bruselas. 1998.

DOMÍNGUEZ JIMÉNEZ, J.: “El laboreo de conservación en cultivos anuales: efectos sobre la producción”. En *Agricultura de Conservación: Fundamentos Agronómicos, Medioambientales y Económicos*. Edición al cuidado de GARCÍA TORRES, L. y GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, P. Asociación española laboreo de conservación/ Suelos vivos. Córdoba. 1997.

DOWNS, A.: “El ciclo de atención a los problemas sociales”. En *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Colección “Antologías de Política Pública”. 3ª antología. Edición al cuidado de AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. Editorial M. A. Porrúa. México. 1996.

ELMORE, R. F.: “Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas”. En *La Implementación de las Políticas*. Colección “Antologías de Política Pública”. 4ª Antología. Edición al cuidado de AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. Editorial M. A. Porrúa. México. 1996.

ELMORE, R. F.: “Modelos organizacionales”. En AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.: *La Implementación de las Políticas Públicas*. Colección “Antologías de Política Pública”. 4ª Antología. Edición al cuidado de AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. Editorial M. A. Porrúa. México. 1996.

ETXEZARRETA, M.; CRUZ, J.; GARCÍA MORILLA, M. y VILADOMIÚ, L.: *La agricultura familiar, ante las nuevas políticas agrarias comunitarias*. Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1995.

ETXEZARRETA, M. y VILADOMIU, L.: “The restructuring of Spanish agriculture and Spain’ accession to the EEC”. En *The International Farm Crisis*. Edición coordinada por GOODMAN, D. y REDCLIFT, M. Macmillan. Londres. 1989.

FA.O.: *El estado mundial de la Agricultura y la Alimentación, 1993*. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN. Roma. 1993.

FA.O.: *El estado mundial de la Agricultura y la Alimentación, 1994*. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN. Roma. 1994.

FA.O.: *El estado mundial de la Agricultura y la Alimentación, 1995*. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN. Roma. 1995.

FA.O.: *El estado mundial de la Agricultura y la Alimentación, 1996*. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN. Roma. 1996.

FA.O.: *El estado mundial de la Agricultura y la Alimentación, 1997*. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN. Roma. 1997.

FA.O.: *El estado mundial de la Agricultura y la Alimentación, 1998*. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN. Roma. 1998.

FA.O.: *El estado mundial de la Agricultura y la Alimentación, 1999*. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN. Roma. 1999.

FERIA TORIBIO, J. M.: “Cambios recientes del poblamiento en la provincia de Huelva”. En *Huelva en su historia, 5. Historia y Territorio de la provincia en el siglo XX*. Edición al cuidado de MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, Juan A. Imprenta Beltrán. Huelva. 1994.

FERNÁNDEZ, A.: “Las posibilidades de integrar las políticas agrarias en las políticas de medio ambiente: el caso de la Unión Europea”. En *Agricultura y desarrollo sostenible*. Edición al cuidado de CADENAS MARÍN, Alfredo. Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1995.

FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, A.: “Qué políticas existen y qué ayudas nos ofrecen”. En *El campo y el medioambiente, un futuro en armonía*. Edición coordinada por CADENAS MARÍN, Alfredo. SOPEC Editorial, S. A. Madrid. 1997.

FERNÁNDEZ-QUINTANILLA, C.: “Historia y evolución de los sistemas de laboreo. El laboreo de conservación”. En *Agricultura de Conservación: Fundamentos Agronómicos, Medioambientales y Económicos*. Edición realizada por GARCÍA TORRES, L. y GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, P. Asociación Española de Laboreo de Conservación/Suelos Vivos. Córdoba. 1997.

FERNÁNDEZ TABALES, A.; HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, E; MARCHENA GÓMEZ, M. y VELASCO MARTÍN, A.: “Una aproximación general sobre el papel del turismo en la Sierra de Huelva”. En *Huelva en su historia, 4. Territorio, Población, Economía, Sociedad*. Edición al cuidado de MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, Juan A. y PÉREZ-EMBED WAMBA, Javier. Arsgraphica, S. L. Huelva. 1992.

FERRERO BLANCO, M. D.: *Un modelo de minería contemporánea. Huelva, del colonialismo a la mundialización*. Universidad de Huelva y Fundación Río Tinto. Huelva. 2000.

FLORES CABALLERO, M.: “Huelva. La necesidad de vertebrar sus riquezas naturales; a los 25 años de su Polo Industrial”. En *Huelva en su historia, 4. Territorio, Población, Economía, Sociedad*. Edición al cuidado de MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, Juan A. y PÉREZ-EMBED WAMBA, Javier. Arsgraphica, S. L. Huelva. 1992.

FLORES PÉREZ, C. y MORA RUIZ, M.: “Iniciativas de desarrollo local en la provincia de Huelva”. En *Huelva en su historia, 5. Historia y Territorio de la provincia en el siglo XX*. Edición al cuidado de MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, Juan A. Imprenta Beltrán. Huelva. 1994.

FLOREZ MIGUEL, M.: “Crisis agraria, emigración y lucha de clases”. En CABERO, V. y otros: *El medio rural español. Cultura, paisaje y naturaleza*. Homenaje a A. Cabo Alonso. Universidad de Salamanca y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Salamanca. 1992.

FORCADA DELGADO, E.: *El impacto ambiental en la agricultura: metodologías y procedimientos*. Analistas económicos de Andalucía. Málaga. 2000.

FOURNEAU, F.; LUGINBUHL, Y. y ROUX, B.: *Évolution des paysages et aménagement du territoire en Andalousie Occidentale*. Casa de Velázquez. Madrid. 1990.

FOURNEAU, F.: *La provincia de Huelva y los problemas del desarrollo regional*. Diputación Provincial de Huelva. 1982.

FRANCO ALIAGA, T.: *Las actividades agrarias en España*. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Madrid. 1998.

FRIEDMAN, J.: *Planificación en el ámbito público*. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid. 1991.

GARCÍA CANO, J. L. y VOZMEDIANO, J.: *Autosuficiencia rural, nociones básicas para la vida en el campo*. Edición coordinada por CRUZ, Humberto da. Miraguano Ediciones. Madrid. 1980.

GARCÍA ROMERO, C.: "Ganadería Ecológica: Manejo, Alimentación y Sanidad". En *Principios Técnicos de Ganadería Ecológica*. Edición coordinada por la ASOCIACIÓN ANDALUZA PARA EL DESARROLLO DE LA AGRICULTURA ECOLÓGICA y el COMITÉ ANDALUZ DE AGRICULTURA ECOLÓGICA. Comité Andaluz de Agricultura Ecológica. Sevilla. 2001.

GARCÍA TORRES, L. y GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, P.: *Agricultura de Conservación: Fundamentos Agronómicos, Medioambientales y Económicos*. Asociación Española de Laboreo de Conservación/Suelos Vivos. Córdoba. 1997.

GARCÍA TRUJILLO, R.: "Aproximación a las Potencialidades y Obstáculos de la Agricultura y Ganadería Ecológicas en Andalucía". En COMITÉ ANDALUZ DE AGRICULTURA ECOLÓGICA: *La Práctica de la Agricultura y Ganadería Ecológicas*. C.A.A.E. Sevilla. 2002.

GARCÍA TRUJILLO, R.: "Horticultura ecológica en invernadero en Almería". En COMITÉ ANDALUZ DE AGRICULTURA ECOLÓGICA: *La Práctica de la Agricultura y Ganadería Ecológicas*. C.A.A.E. Sevilla. 2002.

GARCÍA TRUJILLO, R.: "La estructura de la agricultura ecológica en Andalucía". En COMITÉ ANDALUZ DE AGRICULTURA ECOLÓGICA: *La Práctica de la Agricultura y Ganadería Ecológicas*. C.A.A.E. Sevilla. 2002.

GARRIDO FERNÁNDEZ, F. E.: *La cuestión ambiental en la Agricultura: actores sociales y política agroambiental en España*. Analistas Económicos de Andalucía. Málaga. 2000.



GARZÓN, J.: “Ecodesarrollo en Extremadura”. En *Ponencias del II Congreso Internacional Agricultura Biológica y Otras Alternativas en el Medio Rural*. Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1991.

GIL OCINA, A.: “Agua y agricultura: transformaciones recientes, problemas ambientales y socioeconómicos”. En *Geographicalia*, nº 34.

GIRÁLDEZ CERVERA, J. V.: “Efectos de los diferentes sistemas de laboreo sobre las propiedades físicas del suelo”. En *Agricultura de Conservación: Fundamentos Agronómicos, Medioambientales y Económicos*. Edición al cuidado de GARCÍA TORRES, L. y GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, P. Asociación Española Laboreo de Conservación y Suelos Vivos. Madrid. 1997.

GIRÁLDEZ CERVERA, J. V.: “La erosión del suelo”. En *Agricultura sostenible*. Edición coordinada por JIMÉNEZ DÍAZ, R. M. y LAMO DE ESPINOSA, J. AGROFUTURO LIFE y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1997.

GLIESSMANN, S.: “La biodiversidad y estabilidad de los agroecosistemas”. En COMITÉ ANDALUZ DE AGRICULTURA ECOLÓGICA: *La Práctica de la Agricultura y Ganadería Ecológicas*. C.A.A.E. Sevilla. 2001.

GÓMEZ-JOVER PARDO, F. y JIMÉNEZ PERIS, F. J.: *Forestación de Tierras Agrícolas*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1997.

GÓMEZ-MIGUEL, V.; TORCAL SAINZ, L. y ROQUERO DE LABURU, C.: “Los suelos mediterráneos”. En *Agricultura sostenible*. Edición coordinada por JIMÉNEZ DÍAZ, R. M. y LAMO DE ESPINOSA, J. AGROFUTURO LIFE y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1997.

GÓMEZ OREA, D.: “A la tierra no se le engaña: interesa conservar lo que se tiene”. En *El campo y el medioambiente, un futuro en armonía*. Edición coordinada por CADENAS MARÍN, Alfredo. SOPEC Editorial, S. A. Madrid. 1997.

GONZÁLEZ DELGADO, J.: *El cambio tecnológico en la Agricultura: Teoría y aplicaciones al caso de España y Andalucía*. Instituto Nacional de Desarrollo Regional. Universidad de Sevilla. Sevilla. 1988.

GONZÁLEZ REBOLLAR, J. L.; ROBLES CRUZ, A. B. y BOZA LÓPEZ, J.: “Sistemas pastorales”. En *Agricultura sostenible*. Edición coordinada por JIMÉNEZ

DÍAZ, R. M. y LAMO DE ESPINOSA, J. AGROFUTURO LIFE y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1997.

GONZÁLVEZ PÉREZ, V.: “Evaluación de la sostenibilidad agraria”. En COMITÉ ANDALUZ DE AGRICULTURA ECOLÓGICA: *La Práctica de la Agricultura y Ganadería Ecológicas*. C.A.A.E. Sevilla. 2001.

GRISOLÍA, S.: “Prólogo”. En *Agricultura sostenible*. Edición coordinada por JIMÉNEZ DÍAZ, R. M. y LAMO DE ESPINOSA, J. AGROFUTURO LIFE y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1997.

GRUPO DE DESARROLLO RURAL ADRAO (ASOCIACIÓN DE DESARROLLO RURAL DEL ANDEVALO OCCIDENTAL): “Diagnóstico de la situación del An-devalo Occidental de Huelva”. (Estudio inédito).

GRUPO DE DESARROLLO RURAL SIERRA DE ARACENA Y PICOS DE ARO-CHE: “Programa de Desarrollo Endógeno. Diagnóstico”. (Estudio inédito).

GRUPO DE DESARROLLO RURAL SIERRA DE ARACENA Y PICOS DE ARO-CHE: “Diagnóstico de la situación para un Programa de Desarrollo Endógeno en la Sierra de Aracena y Picos de Aroche”. (Estudio inédito).

GRUPO E.R.A. (ESTUDIOS RURALES ANDALUCES): *Las agriculturas andalu-zas*. Servicio de Publicaciones Agrarias. Madrid. 1980.

GUEVARA SANGINÉS, A. y MUÑOZ PIÑA, C.: “La dinámica de la pobreza y el medio ambiente”. En *Agricultura y desarrollo sostenible*. Edición al cuidado de CADENAS MARÍN, Alfredo. Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1995.

GUZMÁN, G. I.; SANTOS, A. y ALONSO, A. M.: “La perspectiva agroecológica en el manejo del suelo y el agua para una agricultura sostenible”. En *Agricultura y desarrollo sostenible*. Edición al cuidado de CADENAS MARÍN, Alfredo. Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1995.

GUZMÁN CASADO, G. I. y ALONSO MIELGO, A.: “Diseño del proceso de tran-sición a la Agricultura Ecológica”. En COMITÉ ANDALUZ DE AGRICULTURA ECOLÓGICA: *La Práctica de la Agricultura y Ganadería Ecológicas*. C.A.A.E. Se-villa. 2001.

GUZMÁN CASADO, G. I. y GUZMÁN CASADO, F.: “Manejo ecológico del castañar”. En COMITÉ ANDALUZ DE AGRICULTURA ECOLÓGICA: *La Práctica de la Agricultura y Ganadería Ecológicas*. C.A.A.E. Sevilla. 2001.

HERNÁNDEZ BERMEJO, J. E.: “La biodiversidad como recurso: su papel en el marco de una agricultura sostenible”. En *El campo y el medioambiente, un futuro en armonía*. Edición coordinada por CADENAS MARÍN, Alfredo. SOPEC Editorial, S. A. Madrid. 1997.

HAM, C. y HILL, M.: *The policy process in the Modern Capitalist State*. Wheatsheaf Books. Brighton. 1984.

HOGWOOD, B. W. y GUNN, L. A.: *Policy Analysis for the Real World*. Oxford University Press. Oxford. 1984.

I.E.S. A.: *Percepción de los problemas medioambientales por la población andaluza. Informe 2 Volúmenes*. I.E.S. A.-C.S.I.C. Córdoba. 1996.

ILBERY, B. W.: “La agricultura de Europa occidental y la reforma de la P.A.C.”. En *Agriculturas y políticas agrarias en el sur de Europa*. Edición al cuidado de ARNALTE, Eladio; GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J. M.; ROMERO, Joan y SORNI, José. Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1993.

JIMÉNEZ DÍAZ, R. M.: “Concepto de sostenibilidad en agricultura”. En *Agricultura sostenible*. Edición coordinada por JIMÉNEZ DÍAZ, R. M. y LAMO DE ESPINOSA, J. AGROFUTURO LIFE y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1997.

JONES, Ch. O.: *An Introduction to the Study of Public Policy*. 3ª edición. Brooks/Cole Publishing. Monterey. 1984.

JURADO ALMONTE, J. M.: “La comarca de la Costa Occidental de Huelva: caracterización y posibilidades de desarrollo”. En *Huelva en su historia, 4. Territorio, Población, Economía, Sociedad*. Edición al cuidado de MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, Juan A. y PÉREZ-EMBED WAMBA, Javier. Arsgraphica, S. L. Huelva. 1992.

KATZ, Daniel y KAHN, Robert: *The Social Psychology of Organizations*. Wiley. New York. 1966.

KLIKSBERG, B.: *Gerencia pública en tiempos de incertidumbre*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. 1989.

LABRADOR, J.: “Aproximación a las Bases Técnicas de la Agricultura Ecológica”. En LABRADOR, J.; PORCUNA, J. L. y BELLO, A. (editores): *Manual de Agricultura y Ganadería Ecológica*. Edición coordinada por la Sociedad Española de Agricultura Ecológica. Eumedia, S. A. Madrid. 2002.

LABRADOR, J.; PORCUNA, J. L. y BELLO, A. (Coordinadores): *Manual de Agricultura y Ganadería Ecológica*. Eumedia, S. A. y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 2006.

LACASTA, C. y MECO, R.: “Manejo de agrosistemas de cereales de secano”. En LABRADOR, J.; PORCUNA, J. L. y BELLO, A. (editores): *Manual de Agricultura y Ganadería Ecológica*. Edición coordinada por la Sociedad Española de Agricultura Ecológica. Eumedia, S. A. Madrid. 2002.

LAMPKIN, N.: *Agricultura Ecológica*. Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1998.

LAMPKIN, N. y PADEL, S.: “Farm-level performance of Organic Farming Systems”. En LAMPKIN, N. y PADEL, S.: *The economics of organic farming*. An international perspective. C.A.B. International. Wallingford. 1994.

LARREA EREÑO, S.: *Agricultura, horizonte 2005*. Ediciones Mundi-Prensa. Bilbao. 1998.

LAUFER, R. y BURLAUD, A.: *Dirección pública: gestión y legitimidad*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. 1989.

LEVY, S.: *Poverty alleviation in Mexico*. World Bank Working Papers. Washington. 1990.

LÓPEZ BELLIDO, L.: “El uso del agua en los sistemas agrícolas mediterráneos”. En *Agricultura sostenible*. Edición coordinada por JIMÉNEZ DÍAZ, R. M. y LAMO DE ESPINOSA, J. AGROFUTURO LIFE y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1997.

LÓPEZ BELLIDO, L.: “Prólogo”. En LARREA EREÑO, S.: *Agricultura, horizonte 2005*. Ediciones Mundi-Prensa. Bilbao. 1998.

LÓPEZ BERMÚDEZ, F.: “Deterioro ambiental en las tierras de regadío por plaguicidas y fertilizantes”. En CABERO, V. y otros: *El medio rural español. Cultura, paisaje y naturaleza*. Homenaje a A. Cabo Alonso. Universidad de Salamanca y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Salamanca. 1992.

LÓPEZ GÁLVEZ, J.; MOLINA MORALES, A.; JAÉN GARCÍA, M. y SALAZAR MATO, J. F.: *Análisis Económico y Ambiental en Agronomía*. Analistas Económicos de Andalucía. Málaga. 2000.

MANTEIGA LÓPEZ, D. y SUNYER LACHIONDO, C.: “El paisaje cultural”. En *El campo y el medioambiente, un futuro en armonía*. Edición coordinada por CADENAS MARÍN, Alfredo. SOPEC Editorial, S. A. Madrid. 1997.

MANTEIGA LÓPEZ, D. y SUNYER LACHIONDO, C.: “El paisaje cultural: una asignatura pendiente”. En *El campo y el medioambiente, un futuro en armonía*. Edición coordinada por CADENAS MARÍN, Alfredo. SOPEC Editorial, S. A. Madrid. 1997.

MARGULIS, S.: *Back-of-the-envelope estimates of the environmental damage in Mexico*. World Bank Working Papers. Washington. 1991.

MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, J. A. (Ed.): *La Apuesta por el Desarrollo Local*. Caja Rural de Huelva y Federación Onubense de Empresarios. Huelva. 1998.

MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, J. A.: “La génesis y expansión de los campos de arena”. En *Huelva en su historia, 4. Territorio, Población, Economía, Sociedad*. Edición al cuidado de MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, Juan A. y PÉREZ-EMBID WAMBA, J. ARSGRAPHICA, S. L. Huelva. 1992.

MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, J. A.: *La nueva agricultura onubense. Protagonismo agrario del municipio de Moguer*. Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Sevilla. Sevilla. 1996.

MÁRQUEZ FERNÁNDEZ, D.: “Pervivencia de los viejos oficios de Doñana: los piñeros”. En *Huelva en su historia, 4. Territorio, Población, Economía, Sociedad*. Edición al cuidado de MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, Juan A. y PÉREZ-EMBID WAMBA, J. ARSGRAPHICA, S. L. Huelva. 1992.

MARTÍN, J. L.: “Ganadería ecológica. El punto de vista de un ganadero”. En LABRADOR, J.; PORCUNA, J. L. y BELLO, A. (editores): *Manual de Agricultura y Ganadería Ecológica*. Edición coordinada por la Sociedad Española de Agricultura Ecológica. Eumedia, S. A. Madrid. 2002.

MARTÍNEZ GIMENO, A.: “Prólogo”. En *Congreso Científico Europeo de Agricultura Biológica. Publicaciones de Extensión Agraria*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1986.

MARTÍNEZ RAYA, A. y FRANCIA MARTÍNEZ, J. R.: “Efecto de los sistemas de laboreo en la erosión y escorrentía”. En *Agricultura de Conservación: Fundamentos Agronómicos, Medioambientales y Económicos*. Edición al cuidado de GARCÍA TORRES, L. y GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, P. Asociación Española Laboreo de Conservación y Suelos Vivos. Madrid. 1997.

MATA MORENO, C.: “Bases Técnicas de la Ganadería Ecológica”. En COMITÉ ANDALUZ DE AGRICULTURA ECOLÓGICA: *La Práctica de la Agricultura y Ganadería Ecológicas*. C.A.A.E. Sevilla. 2002.

MATEOS BEATO, A. y ANDRADE COUCE, M. L.: “Contribución de diversas especies de algas marinas a la fertilidad del suelo”. En *Congreso Científico Europeo de Agricultura Biológica*. Publicaciones de Extensión Agraria. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1986.

MAY PETER, J.: “Claves para diseñar opciones de Políticas”. En *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Colección “Antología de Política Pública”. 3ª antología. Edición al cuidado de AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. Editorial M. A. Porrúa, México. 1996.

MEADOWS, D. H.; MEADOWS D. L. y RANDERS, J.: *Beyond the Limits*. Chelsea Green Publishing Company. Chelsea. 1992.

MEADOWS, D. H.; MEADOWS D. L.; RANDERS, J. y BEHRENS, W. W.: *The Limits to Growth*. A Potomac Associates Book. New York. 1972.

MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN: *Desarrollo rural. Ejemplos europeos*. Edición preparada por CANTO FRESNO, C. del. Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario. Madrid. 1992.

MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN: *Principales Disposiciones de la CEE sobre Política de Estructuras*. Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1990.

MOJARRO BAYO, A. M.: *La Historia del Puerto de Huelva (1873-1930)*. Universidad de Huelva y Autoridad Portuaria de Huelva. Huelva. (Tesis doctoral en prensa).

MOLINA TERRÉN, L. E.: “El monte y la agricultura: avanzando hacia la necesaria armonía”. En *El campo y el medioambiente, un futuro en armonía*. Edición coordinada por CADENAS MARÍN, Alfredo. SOPEC Editorial, S. A. Madrid. 1997.

MOLINA VÁZQUEZ, F.: “Estrategias regionales de conservación”. En *Diversidad*

*biológica y cultura rural en la gestión ambiental del desarrollo*. Edición coordinada por DÍAZ PINEDA, F.; MIGUEL, J. M. de y CASADO, M. A. MultiMedia Ambiental, S. L. y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1998.

MOLINA VÁZQUEZ, F.: “Gestión de la biodiversidad en las estrategias regionales de conservación. Aplicación de los acuerdos internacionales”. En *Diversidad biológica y cultura rural en la gestión ambiental del desarrollo*. Edición coordinada por DÍAZ PINEDA, F.; MIGUEL, J. M. de, y CASADO, M. A. MultiMedia Ambiental, S. L. y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1998.

MONTEAGUDO, J. y CHAPELA, P.: “El revulsivo del desarrollo industrial: el polo y el puerto”. En V.V.A.A.: *El Puerto de Huelva. Historia y Territorio*. Autoridad Portuaria de Huelva y Universidad de Huelva. Huelva. 1999.

MONTERO, G.; SAN MIGUEL, A. y CAÑELLAS, I.: “Sistemas de selvicultura mediterránea. La dehesa”. En *Agricultura sostenible*. Edición coordinada por JIMÉNEZ DÍAZ, R. M. y LAMO DE ESPINOSA, J. AGROFUTURO LIFE y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1997.

MONTOYA OLIVER, J. M.: “Mortandad de quercíneas: la perspectiva selvícola y los antecedentes climáticos”. En el número 6 de la revista *Ecología*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1992.

MONTSENY, A.: “Desarrollo Rural Ecológicamente Sostenible en la Franja Litoral”. En *Ponencias del Seminario Agricultura Biológica en los Países Mediterráneos*. Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1995.

MORILLO SÁNCHEZ, F. J.: *Curso sobre la Política Regional Europea II. La Gestión de los Fondos Estructurales*. Instituto Andaluz de Administración Pública. Sevilla. 2003.

MORMONT, M.: “Política Agrícola Común y Medio Ambiente”. En *Agriculturas y políticas agrarias en el sur de Europa*. Edición al cuidado de ARNALTE, Eladio; GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J. M.; ROMERO, Joan y SORNI, José. Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1993.

MUMFORD, L.: *Técnica y Civilización*. Alianza Editorial. Madrid. 1997.

MUÑOZ BORT, D.: *La Ganadería Caballar en la Villa de Almonte. Introducción Histórica*. Ilustrísimo Ayuntamiento de Almonte. Huelva. 2004.



MUÑOZ LÓPEZ, M. C.: *Microflora y patología del alcornoque*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1996.

NARBONA, C.: *Agricultura y medio ambiente*. Galaxia Gutenberg. Círculo de Lectores. Barcelona. 1999.

NAVARRO LUNA, J.: “La administración autonómica en Huelva. Ámbitos territoriales”. En *Huelva en su historia, 4. Territorio, Población, Economía, Sociedad*. Edición al cuidado de MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, Juan A. y PÉREZ-EMBID WAMBA, Javier. Arsgraphica, S. L. Huelva. 1992.

NIETO RIVERA, F.: “Prefacio”. En CAMPO TEJEDOR, A. del: *Agricultores y Ganaderos Ecológicos en Andalucía*. Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Sevilla. 2000.

NAVESO YELMO, M. A.: “Hacia una agricultura sostenible en el siglo XXI”. En *El campo y el medioambiente, un futuro en armonía*. Edición coordinada por CADENAS MARÍN, Alfredo. SOPEC Editorial, S. A. Madrid. 1997.

OCAÑA OCAÑA, C.: “Los municipios rurales andaluces. Población, urbanización y actividad”. En *Boletín Económico de Andalucía, nº 16*. Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía. Sevilla. 1993.

OSORO, K.; CELAYA, R. y MARTÍNEZ, A.: “Producción Ecológica de Productos Derivados de Rumiantes Domésticos en España: Situación y Posibilidades”. En LABRADOR, J.; PORCUNA, J. L. y BELLO, A. (editores): *Manual de Agricultura y Ganadería Ecológica*. Edición coordinada por la Sociedad Española de Agricultura Ecológica. Eumedia, S. A. Madrid. 2002.

OSTROM, E.: *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Actions. Political Economy of Institutions and Decisions*. Cambridge University Press. 1994. 1.990 First Publication.

O'TOOLE, L. J.: “Recomendaciones prácticas para la implementación de las políticas que involucran a múltiples actores: una evaluación del campo”. En *La Implementación de las Políticas Públicas*. Colección “Antologías de Política Pública”. 4ª Antología. Edición al cuidado de AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. Editorial M. A. Porrúa. México. 1996.

PEÑA GUERRERO, M. A.: *La provincia de Huelva en los siglos XIX y XX*. Diputación Provincial de Huelva. Huelva. 1995.

PIGOU, A. C.: *The Economics of Welfare*. Macmillan and Co. London. 1932 (fourth edition).

PRIETO RODRÍGUEZ, S.: *El Programa de Forestación de Tierras Agrarias en la provincia de Huelva*. Universidad de Huelva. Huelva. 2001. (Tesis de licenciatura inédita).

POMARES, F; TARAZONA, M.; ESTELA, M. y FAUS, R.: “Comparación de la fertilización orgánica mediante lodos de depuradoras y la fertilización natural en patatas, maíz y cítricos”. En *Congreso Científico Europeo de Agricultura Biológica*. Publicaciones de Extensión Agraria. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1986.

PORRAS NADALES, A.: “Las relaciones entre el Gobierno y la Administración en la Constitución de 1978”. En *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 34 (II). Herri Ardulararitzaen Eurskal Erakundea. Vitoria. 1992.

PORRAS NADALES, A. y ZAFRA VÍCTOR, M.: “El marco jurídico institucional de la acción pública”. En *Curso a Distancia: Dirección y Gerencia Pública*. Instituto Andaluz de Administración Pública. Sevilla. 2001.

PRADOS VELASCO, M. J.: “El fresón en el entorno de Doñana. Aspectos territoriales y productivos”. En *Huelva en su historia, 5. Historia y territorio de la provincia en el siglo XX*. Edición al cuidado de MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, Juan A. Imprenta Beltrán. Huelva. 1994.

PUIGDEFÁBREGAS, J.: “Variabilidad climática y sus consecuencias sobre la sostenibilidad de los sistemas agrarios”. En *Agricultura sostenible*. Edición coordinada por JIMÉNEZ DÍAZ, R. M. y LAMO DE ESPINOSA, J. AGROFUTURO LIFE y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1997.

PUNSET, E.: “Prólogo”. En NARBONA, C.: *Agricultura y medio ambiente*. Galaxia Gutenberg. Círculo de Lectores. Barcelona. 1999.

REIN, M. y RABINOVITZ, F F: “La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción”. En AGUILAR VILLANUEVA, Luis F: *La Implementación de las Políticas Públicas*. Colección “Antologías de Política Pública”. 4ª Antología. Edición al cuidado de AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. Editorial M. A. Porrúa. México. 1996.

REINTJES, C.; HAVERKORT, B. y WALERS-BAYER, A.: *Farming for the future. An introduction to Low-External-Input and Sustainable Agriculture*. Ed. MacMillan Press. Londres. 1992.

RODRÍGUEZ, A.: “Normativa y apoyos a la agricultura biológica en la Unión Europea”. En *Agricultura biológica en los países mediterráneos*. Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1995.

RODRÍGUEZ LÓPEZ, J. L. y ÁLVAREZ DE LA PUENTE, J. M.: “El sector del alcornoque y el corcho”. En el número 30 de la revista *Medio Ambiente*. Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía. Sevilla. 1999.

RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, J. J.: “Evitemos contaminar”. En *El campo y el medioambiente, un futuro en armonía*. Edición coordinada por CADENAS MARÍN, Alfredo. SOPEC Editorial, S. A. Madrid. 1997.

RODRÍGUEZ, L. y RODRÍGUEZ-PEÑA, L.: “Mijares ¿una evolución sin futuro?” En *Desarrollo rural. Ejemplos europeos*. Edición al cuidado de CANTO FRESNO, C. del. Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1992.

ROMERO VALIENTE, J. M.: “El borde septentrional onubense: un espacio ‘a caballo’ entre Andalucía y Extremadura”. En *Huelva en su historia, 4. Territorio, Población, Economía, Sociedad*. Edición al cuidado de MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, Juan A. y PÉREZ-EMBED WAMBA, Javier. Arsgraphica, S. L. Huelva. 1992.

RUESGA NAVARRO, A.: “La agricultura ecológica en el contexto de la PAC”. En COMITÉ ANDALUZ DE AGRICULTURA ECOLÓGICA: *La Práctica de la Agricultura y Ganadería Ecológicas*. C.A.A.E. Sevilla. 2002.

RUESGA NAVARRO, A.: “Caracterización de la Agricultura Sostenible”. En COMITÉ ANDALUZ DE AGRICULTURA ECOLÓGICA: *La Práctica de la Agricultura y Ganadería Ecológicas*. C.A.A.E. Sevilla. 2002.

RUESGA NAVARRO, A.: “Producción ecológica, paisaje agrario y sostenibilidad”. En COMITÉ ANDALUZ DE AGRICULTURA ECOLÓGICA: *La Práctica de la Agricultura y Ganadería Ecológicas*. C.A.A.E. Sevilla. 2002.

SANCHA BLANCO, M.: *La actividad pesquera del Puerto de Huelva*. Diputación Provincial de Huelva. Huelva. 1975.

SÁNCHEZ FERNÁNDEZ, J.: “La población de Andalucía. Resultados del censo de población de 1991”. En *Boletín Económico de Andalucía*, nº 16. Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía. Sevilla. 1993.

SANZ HERRÁIZ, C.: “El paisaje como recurso”. En *Estudios sobre el paisaje*. Edición coordinada por SANZ HERRÁIZ, C. y MARTÍNEZ DE PISÓN, E. Fundación Duques de Soria. U.A.M. Ediciones. Murcia. 2000.

SECRETARÍA DE ESTADO DE PRESUPUESTOS Y GASTOS DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *La Programación Regional y sus Instrumentos. Informe Anual 1996*. Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid. 1997.

SECRETARIA GENERAL DE AGRICULTURA Y GANADERÍA DE LA CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA: *Memoria 1999*. Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Sevilla. 2001.

SECRETARIA GENERAL DE AGRICULTURA Y GANADERÍA DE LA CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA: *Memoria 2000*. Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Sevilla. 2003.

SENRA GONZÁLEZ, S. y MORA RUIZ, M.: “Población y territorio en la provincia de Huelva”. En *Huelva en su historia*, 4. *Territorio, Población, Economía, Sociedad*. Edición al cuidado de MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, Juan A. y PÉREZ-EMBED WAMBA, Javier. Arsgraphica, S. L. Huelva. 1992.

SERRANO, P. y RODRÍGUEZ, V.: “Desequilibrios poblacionales en Andalucía”. En *Boletín Económico de Andalucía*, nº 16. Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía. Sevilla. 1993.

SOLBES MIRA, P.: “La adhesión española a la CEE: principales repercusiones sobre el sector agrario valenciano”. En *Agriculturas y políticas agrarias en el sur de Europa*. Edición al cuidado de ARNALTE, Eladio; GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J. M.; ROMERO, Joan y SORNI, José. Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1993.

STEINER, R.: *Curso sobre Agricultura Biológico-Dinámica. Principios basados en la ciencia espiritual para el desarrollo de la Agricultura*. Editorial Rudolf Steiner. Madrid. 1988.

SUBIRATS, J.: *Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la Administración*. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid. 1994.

SUMPSI, J. M.: “Perspectivas de la agricultura alternativa en el contexto de la nueva política agraria de la CEE”. En *Ponencias del II Congreso Internacional Agricultura Biológica y Otras Alternativas en el Medio Rural*. Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1991.

TAMAMES, R. y RUEDA, A.: *Estructura Económica de España*. Banco Urquijo y Alianza Editorial. Madrid. 2000.

TEROL BECERRA, M. J.: “Del Medio Ambiente en el proyecto del Tratado Constitucional de la Unión Europea”. En AGUIAR DE LUQUE, L. (Coordinador): *Constitución, Estado de las Autonomías y Justicia Constitucional*. Tirant Lo Blanch. Valencia. 2005.

TEROL BECERRA, M. J.: *El Medio Ambiente como materia competencial: su relación con otras materias afines y colindantes*. Instituto Andaluz de Administración Pública. Sevilla. 1998.

TEROL BECERRA, M. J.: “Sobre la idea de medio ambiente perceptible en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa”. En *Revista de Derecho Público*, nº 65. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Madrid. 2006.

TERRÓN, P. U.; CORNEJO, J. y CERDÁ, A.: “Fertilidad y ciclos de nutrientes en el suelo”. En *Agricultura sostenible*. Edición coordinada por JIMÉNEZ DÍAZ, R. M. y LAMO DE ESPINOSA, J. AGROFUTURO LIFE y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1997.

TROITIÑO, M. A.: “La potencialidad de los recursos endógenos de la comarca abulense del Valle del Tiétar”. En *Desarrollo rural. Ejemplos europeos*. Edición al cuidado de CANTO FRESNO, C. del. Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1992.

THOENIG, J. C.: “Lanalyse des politiques publiques”. En GRAWITZ-LECA, P.: *Traité du Science Politique*. 1985. PUF París. 1985.

UNIÓN DE PEQUEÑOS AGRICULTORES Y GANADEROS DE ANDALUCÍA: *Prácticas Agrarias Respetuosas con el Medio Ambiente*. Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos de Andalucía. Sevilla. 1997.

UNIÓN DE PEQUEÑOS AGRICULTORES Y GANADEROS DE ANDALUCÍA: *Agricultura Ecológica*. Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos de Andalucía. Sevilla. 1997.

VARGAS SÁNCHEZ, A.: “Análisis estratégico del subsector olivarero-oleícola de la provincia de Huelva”. En *Huelva en su historia, 5. Historia y Territorio de la provincia en el siglo XX*. Edición al cuidado de MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, Juan A. Imprenta Beltrán. Huelva. 1994.

VILA VALENTI, J.: “Una nueva visión de las relaciones medio ambiente-sociedad”. En CABERO, V. y otros: *El medio rural español. Cultura, paisaje y naturaleza*. Homenaje a A. Cabo Alonso. Universidad de Salamanca y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Salamanca. 1992.

VILLAR MIR, C. y CARBONELL SEBARROJA, J.: *La agricultura europea y la Política Agraria Comunitaria*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1996.

VV.AA.: *Estimación de los Efectos Económicos derivados de la Actividad del Puerto de Huelva*. Autoridad Portuaria de Huelva, Fundación El Monte y Universidad de Huelva. Huelva. 1999.

WORMS, J. P.: “Redescubrir la política”. En CROZIER, M.; FIREDBERG, E.; GRE-NION, C.; GRE-NION, P.; THOENIG, J. C. y WORMS, J. P.: *Où va l'administration française?* D'Organisation. París. 1974.

YUSSEFI, M. y WILLER, H. (Eds.): *The World Organic Agriculture 2003-Statistics and Future Prospects*. International Federation of Organic Agriculture Movements. Koenigstein. 2003.

## ÍNDICE DE TABLAS, GRÁFICOS, CUADROS Y FOTOGRAFÍAS

### TABLAS

#### CAPÍTULO III

2. DESARROLLO DEL PROGRAMA DE MEDIDAS AGROAMBIENTALES EN ESPAÑA
  1. Presupuesto por cada medida y C.C.A.A. en millones de pesetas
  2. Unidades afectadas por medida y anualidad
  3. Naturaleza de las ayudas e importe máximo subvencionable en ecus
  4. Importe de las ayudas según medida en ptas.
  5. Coste anualizado por medida en millones de ptas.
  6. Cofinanciación anualizada por medida en millones de ecus
  7. Aplicación de las medidas horizontales por Comunidades Autónomas (Real Decreto 51/1995)
  8. Evolución de agricultura ecológica. Superficie afectada y operadores
  9. Situación de la agricultura ecológica en el inicio del M.A.C. 2000-2006
  10. Situación de los pagos a 31/12/1998
  11. Compromisos y beneficiarios hasta 1998
  12. Programa para el fomento de métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de protección y la conservación del espacio natural. Año 1998
  13. Hectáreas acogidas y financiación asignada en 1994
  14. Hectáreas acogidas y financiación asignada en 1995
  15. Hectáreas acogidas y financiación asignada en 1996
  16. Hectáreas acogidas y financiación asignada en 1997
  17. Hectáreas acogidas y financiación asignada en 1998 y 1999
  18. Hectáreas acogidas y financiación asignada de 1994 a 1999



19. Agricultores beneficiados por medida y zona plurirregional. 1994-1999
20. Programas de zona regionales. Medidas a aplicar por C.C.A.A.
21. Aplicación de programas de zona por Comunidades Autónomas
  
3. **DESARROLLO DEL PROGRAMA DE MEDIDAS AGROAMBIENTALES EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA**
  1. Distribución de las explotaciones agrarias según superficie total y agraria utilizada
  2. Plazo de presentación de solicitudes
  3. Solicitudes presentadas por provincia y campaña
  4. Solicitudes y superficie afectada en la campaña de 1996
  5. Solicitudes y superficie afectada en la campaña de 1997
  6. Solicitudes y superficie afectada en la campaña de 1998
  7. Solicitudes y superficie afectada en la campaña de 1999
  8. Solicitudes y superficie afectada en la campaña de 2000
  9. Superficies y cuantías propuestas en la campaña de 1996
  10. Superficies y cuantías propuestas en la campaña de 1997
  11. Superficies y cuantías propuestas en la campaña de 1998
  12. Superficies y cuantías propuestas en la campaña de 1999
  13. Superficies y cuantías propuestas en la campaña de 2000
  14. Expedientes por razas en peligro de extinción
  15. Pagos realizados en 1998. Campaña de 1996
  16. Pagos realizados en 1998. Campaña de 1997
  17. Pagos realizados en 1999. Campaña de 1998. Fomento de la agricultura extensiva
  18. Pagos realizados en 1999. Campaña de 1998. Formación agroambiental
  19. Pagos realizados en 1999. Campaña de 1998. Formación agroambiental. (Continuación)
  20. Pagos realizados en 1999. Campaña de 1998. Razas en peligro de extinción
  21. Pagos realizados en 1999. Campaña de 1998. Agricultura ecológica
  22. Pagos realizados en 1998. Campaña de 1997
  23. Pagos realizados en 1999. Campaña de 1998
  24. Pagos realizados en 2000. Campaña de 1999
  25. Ayudas aprobadas en 1999
  26. Ayudas aprobadas en 2000
  27. Expedientes aprobados. Olivar. Campaña 1998/1999
  28. Expedientes aprobados. Olivar. Campaña 1999/2000
  29. Expedientes aprobados. Apicultura. Campaña 1998
  30. Expedientes aprobados. Apicultura. Campaña 1999
  31. Expedientes aprobados. Apicultura. Campaña 2000

32. Expedientes aprobados. Caña de azúcar. Campaña 1999
33. Expedientes aprobados. Caña de azúcar. Campaña 2000
34. Expedientes aprobados. Pasas. Campaña 1999
35. Expedientes aprobados. Pasas. Campaña 2000
36. Expedientes aprobados. Dehesas. Campaña 1999
37. Expedientes aprobados. Dehesas. Campaña 2000
  
4. **DESARROLLO DEL PROGRAMA DE MEDIDAS AGROAMBIENTALES EN LA PROVINCIA DE HUELVA**
  1. Distribución y usos del suelo
  2. Extensión de las comarcas onubenses
  3. Distribución de cultivos en miles de has.
  4. Principales aprovechamientos en la provincia de Huelva
  5. Evolución demográfica en porcentaje
  6. Número de explotaciones censadas
  7. Certificaciones por comarcas. Medida H1 (agricultura extensiva). Campaña 1996
  8. Certificaciones por comarcas. Medida H2 (conservación de razas en peligro). Campaña 1996
  9. Certificaciones por comarcas. Medida H4 (agricultura ecológica). Campaña 1996
  10. Importes aprobados por comarcas. Resumen de medidas. Campaña 1996
  11. Certificaciones por comarcas. Medida H1 (agricultura extensiva). Campaña 1997
  12. Certificaciones por comarcas. Medida H2 (conservación de razas en peligro). Campaña 1997
  13. Certificaciones por comarcas. Medida H4 (agricultura ecológica). Campaña 1997
  14. Importes aprobados por comarcas. Resumen de medidas. Campaña 1997
  15. Certificaciones por comarcas. Medida H1 (agricultura extensiva). Campaña 1998
  16. Certificaciones por comarcas. Medida H2 (conservación de razas en peligro). Campaña 1998
  17. Certificaciones por comarcas. Medida H4 (agricultura ecológica). Campaña 1998
  18. Importes aprobados por comarcas. Resumen de medidas. Campaña 1998
  19. Certificaciones por comarcas. Medida H1 (agricultura extensiva). Campaña 1999
  20. Certificaciones por comarcas. Medida H2 (conservación de razas en peligro). Campaña 1999

21. Certificaciones por comarcas. Medida H4 (agricultura ecológica). Campaña 1999
22. Importes aprobados por comarcas. Resumen de medidas. Campaña 1999
23. Certificaciones por comarcas. Medida H1 (agricultura extensiva). Campaña 2000
24. Certificaciones por comarcas. Medida H2 (conservación de razas en peligro). Campaña 2000
25. Certificaciones por comarcas. Medida H4 (agricultura ecológica). Campaña 2000
26. Importes aprobados por comarcas. Resumen de medidas. Campaña 2000
27. Resumen de actuaciones del período de programación. Medida H1 (agricultura extensiva)
28. Resumen de actuaciones del período de programación. Medida H2 (conservación de razas en peligro)
29. Resumen de actuaciones del período de programación. Medida H4 (agricultura ecológica)
30. Resumen de actuaciones del período de programación. Medida H1 (agricultura extensiva)
31. Resumen de actuaciones del período de programación. Medida H2 (conservación de razas en peligro)
32. Resumen de actuaciones del período de programación. Medida H4 (agricultura ecológica)
33. Resumen de actuaciones del período de programación. Medida H1 (agricultura extensiva)
34. Resumen de actuaciones del período de programación. Medida H2 (conservación de razas en peligro)
35. Resumen de actuaciones del período de programación. Medida H4 (agricultura ecológica)
36. Resumen de actuaciones del período de programación. Medida H1 (agricultura extensiva)
37. Resumen de actuaciones del período de programación. Medida H2 (conservación de razas en peligro)
38. Resumen de actuaciones del período de programación. Medida H4 (agricultura ecológica)
39. Resumen de actuaciones del período de programación. Medida H1 (agricultura extensiva)
40. Resumen de actuaciones del período de programación. Medida H2 (conservación de razas en peligro)
41. Resumen de actuaciones del período de programación. Medida H4 (agricultura ecológica)

42. Resumen de actuaciones del período de programación. Medida H1 (agricultura extensiva)
43. Resumen de actuaciones del período de programación. Medida H2 (conservación de razas en peligro)
44. Resumen de actuaciones del período de programación. Medida H4 (agricultura ecológica)
45. Expedientes de conservación de razas en peligro. Campañas 1996-2000
46. Expedientes aprobados por cultivos. Campañas 1996-2000

#### CAPÍTULO IV

##### 19. LAS CIFRAS DEL PROGRAMA DE MEDIDAS AGROAMBIENTALES EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

1. Tabla

##### 21. CONCLUSIONES DE LA APLICACIÓN DEL PROGRAMA DE MEDIDAS AGROAMBIENTALES EN LA PROVINCIA DE HUELVA

1. Tabla
2. Tabla
3. Tabla

#### GRÁFICOS

#### CAPÍTULO III

##### 2. DESARROLLO DEL PROGRAMA DE MEDIDAS AGROAMBIENTALES EN ESPAÑA

1. Programa para el fomento de métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de protección y la conservación del espacio natural. Liquidaciones pagadas para el período 1993-1999

#### CAPÍTULO IV

##### 19. LAS CIFRAS DEL PROGRAMA DE MEDIDAS AGROAMBIENTALES EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

1. Gráfico

## CUADROS

### CAPÍTULO III

2. DESARROLLO DEL PROGRAMA DE MEDIDAS AGROAMBIENTALES EN ESPAÑA
1. Explicativo de las medidas

## FOTOGRAFÍAS

### ÍNDICE

Portada Espacio forestal. Alájar

### CAPÍTULO I

Portada Dehesa tradicional. Sierra de Aracena

1. Eucaliptal del Andévalo onubense
2. Plantones de quercíneas para forestación. Carmona
3. Residuos plásticos en explotación de cultivos forzados. Lepe
4. Cultivos protegidos en macrotúneles. Palos de la Frontera
5. Cultivos en regadíos en Almería
6. Dehesa ganadera de la Sierra de Aracena

### CAPÍTULO II

Portada Cultivo de girasol. La Puebla del Río

1. Desaladora. Campo de Dalías
2. Dehesa de ganado bravo. Sierra de Aracena
3. Castaños. Sierra de Aracena. Colección Particular
4. Huertos tradicionales cerca de la población. Hinojos
5. Desierto de Tabernas. Almería
6. Invernaderos. Campo de Dalías
7. Invernaderos de El Ejido
8. Campos de arroz. Aznalcázar
9. Cerdos ibéricos en montanera. Sierra de Aracena
10. Paisajes áridos. Sorbas
11. Sembrados en Campiña. Carmona
12. Olivar. Chucena
13. Formación costera en acantilado. Mazagón

14. Pinar litoral. Punta Umbría
15. Eucaliptal. El Cerro de Andévalo
16. Sembrados en Campiña. Carmona
17. Residuos plásticos de explotación agrícola. Comarca de la Costa
18. Matorral en el Andévalo Occidental
19. Ganadería ecológica. Principado de Asturias
20. Monte arbolado de poca densidad. Alájar

### CAPÍTULO III

Portada Dehesa ganadera. Sierra de Aracena

1. Monte de jaras y matorral. Aroche
2. Las Tablas de Daimiel
3. Piara de cabras de raza Florida Sevillana. Carmona
4. Vacada de raza Charolais. Hinojos
5. Desierto de Tabernas. Erosión
6. Cultivos forzados en macrotúneles. Lepe
7. Olivar. Huévar
8. Viñedos. Almonte
9. Espacio forestal. Alájar
10. Sembrados en campiña. Carmona
11. Monocultivo de olivos. Hinojos
12. Cañada de Los Limones. Carmona
13. Eucaliptal del Andévalo onubense
14. Monte de jaras y matorral. Calañas
15. Monocultivo de girasol. La Puebla del Río
16. Repoblación de olivos. Beas
17. Eucaliptal. Andévalo Oriental
18. Campos de invernaderos. Almería. Colección particular
19. Campiña olivarera. Almonte
20. Viñedos. Rociana del Condado
21. Olivares serranos. Andévalo Oriental
22. Huerto cercano a población. Gibraleón
23. Repoblación de pinos. Moguer
24. Alcornocal. Sierra de Aracena
25. Explotación agrosilvopastoral. Parque Natural Sierra de Aracena y Picos de Aroche
26. Plantación de cítricos. Hinojos
27. Cultivo forzado bajo plástico. Tunelillos. Palos de la Frontera
28. Resultados de la erosión. Guadix
29. Invernaderos. Almería. Colección particular
30. Viñedos. Almonte

31. Cerdos ibéricos. Jabugo
32. Pinar litoral. Punta Umbría
33. Castañar de la Sierra de Aracena. Colección particular
34. Viñedos. Rociana del Condado
35. Rebaño de ovejas merinas. Lepe
36. Caballos marismeños. Marismas del Guadalquivir
37. Cultivo protegido de fresa. Lepe
38. Cultivo forzado de melón. Condado Litoral
39. Plantación de naranjos. Hinojos
40. Plantación de naranjos. Lepe
41. Castaños en la Sierra de Aracena y Picos de Aroche. Colección particular
42. Porcino ibérico. Sierra de Aracena
43. Fresa en macrotúneles. Las Madres. Palos de la Frontera
44. Cría de caballos en Doñana
45. Cría de caballos en Doñana
46. Arrozal encharcado. Marismas del Guadalquivir
47. Ejemplar de Berrenda en Negro. Aznalcázar
48. Pastos ecológicos. Sierra de Aracena y Picos de Aroche
49. Cultivo de vid ecológica. Bollullos Par del Condado
50. Huerto ecológico. Condado Litoral

#### CAPÍTULO IV

Portada Rebaño de cabras costeñas. Lepe

1. Quema de rastrojos. Marismas del Guadalquivir
2. Forestación con quercíneas. Rosal de la Frontera
3. Piara de cabras de raza autóctona Florida Sevillana. Carmona
4. Espacio forestal de arbolado poco denso. Andévalo Oriental
5. Pinares ecológicos. Almonte
6. Cultivos extratempranos. Palos de la Frontera
7. Frutales ecológicos. Condado Litoral
8. Dehesa de ganadería extensiva. Sierra de Aracena y Picos de Aroche
9. Cercado tradicional. La Puebla del Río
10. Huerta al lado de aldea. Fuente de la Corcha (Beas)
11. Transición del Condado Campiña al Andévalo Oriental. Beas
12. Olivo, vid y frutales. Condado Campiña
13. Trilogía mediterránea de olivo, vid y cereales. Condado Litoral



## FUENTES

Portada Huerto tradicional. Gibraleón.

## BIBLIOGRAFÍA

Portada Caballos marismeños. Marismas del Guadalquivir

