

1. Título

PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL PARA LAS MEDIDAS DE ACOMPAÑAMIENTO EN ESPAÑA: INDEMNIZACIÓN COMPENSATORIA, CESE ANTICIPADO EN LA ACTIVIDAD AGRARIA, MEDIDAS AGROAMBIENTALES Y FORESTACIÓN DE TIERRAS AGRÍCOLAS

2. Estado miembro y regiones administrativas

El Estado Español está constituido por 17 regiones administrativas denominadas Comunidades Autónomas, excepto Comunidad Foral en el caso de Navarra.

3. Ámbito de aplicación

3.1. Zonas geográficas cubiertas por el programa

Para la aplicación de las Medidas de Acompañamiento se establece un programa de carácter nacional y horizontal que abarcará la totalidad de 15 Comunidades Autónomas del territorio español, a excepción del País Vasco y Navarra, con regímenes fiscales distintos que influyen directamente en la financiación nacional de las medidas.

3.2. Regiones clasificadas en los objetivos 1 y 2

Las Comunidades Autónomas afectadas por el presente Programa de Desarrollo Rural para las Medidas de Acompañamiento, son:

a) Regiones clasificadas en objetivo 1:

Comunidad Autónoma de ANDALUCÍA
Comunidad Autónoma de ASTURIAS
Comunidad Autónoma de CANARIAS
Comunidad Autónoma de CASTILLA Y LEÓN
Comunidad Autónoma de CASTILLA LA MANCHA
Comunidad Autónoma de EXTREMADURA
Comunidad Autónoma de GALICIA
Comunidad Autónoma de MURCIA
Comunidad Autónoma de VALENCIA

b) Regiones en transición:

Comunidad Autónoma de CANTABRIA que ha estado comprendida en el ámbito del Objetivo 1 durante el último período de programación.

c) Regiones fuera de objetivo 1:

Comunidad Autónoma de ARAGÓN
Comunidad Autónoma de BALEARES
Comunidad Autónoma de CATALUÑA
Comunidad Autónoma de La RIOJA
Comunidad Autónoma de MADRID

4. Planificación en la zona geográfica pertinente

4.1. Programa de la zona geográfica propuesta

El presente programa de Medidas de Acompañamiento se aplicará en todas las Comunidades Autónomas, excepto en Navarra y País Vasco. Asimismo, se aplicarán también los siguientes programas de Desarrollo Rural:

- Un programa de Desarrollo Rural para la mejora de las estructuras de la producción en las regiones situadas fuera de Objetivo 1.
- Un programa operativo de Agricultura y Desarrollo Rural para la mejora de las estructuras de producción en las regiones situadas en Objetivo 1.
- Un programa de Desarrollo Rural de nivel regional para cada una de las Comunidades Autónomas de Aragón, Baleares, Cataluña, Madrid y La Rioja, que incluye todas las medidas del Reglamento (CE) nº 1257/1999, del Consejo, sobre ayuda al desarrollo rural, excepto la mejora de las estructuras de producción y las contempladas en este Programa.
- Un programa de Desarrollo Rural en la Comunidad Foral de Navarra, con todas las medidas del Reglamento (CE) nº 1257/1999, del Consejo, sobre ayuda al desarrollo rural, excepto la medida de gestión de recursos hídricos.
- Un programa de Desarrollo Rural en la Comunidad Autónoma del País Vasco, con todas las medidas del Reglamento (CE) número 1257/1999 del Consejo, sobre ayuda al desarrollo rural.

Las Comunidades Autónomas de Navarra y País Vasco elaboran programas de desarrollo rural acogiéndose a su régimen económico y fiscal, que les permite financiar con recursos propios y de la Unión Europea las medidas de desarrollo rural.

Para el resto de Comunidades, en lo que respecta a las medidas de acompañamiento, a saber indemnización compensatoria de zonas desfavorecidas, cese anticipado de la actividad agraria, medidas agroambientales y forestación de tierras agrarias, se presenta un programa horizontal.

Las medidas de modernización de explotaciones y gestión de recursos hídricos, teniendo como base consensuada, en el ámbito nacional, la Ley 19/1995 de Modernización de Explotaciones Agrarias y el Plan Nacional de Regadíos, también son objeto de un programa de aplicación horizontal en regiones Objetivo 1 y fuera de ellas.

En cuanto a las restantes medidas, se considera que tienen un carácter de aplicación más ligado a condiciones específicas territoriales.

Ninguna de las medidas se contempla en más de un programa como medida cofinanciable.

La aplicación de las medidas contenidas en los programas, tanto regionales como horizontales, corresponde a las unidades de gestión de las respectivas Comunidades Autónomas que tienen competencias suficientes para la concesión, compromiso y pago de la ayuda.

4.2. Justificación de integración de las medidas de acompañamiento en un programa horizontal

En este nuevo período de programación, existen medidas básicas para el desarrollo de la agricultura, cuya aplicación conviene que sea horizontal, para garantizar la igualdad de oportunidades y el acceso a ellas de manera homogénea para todos los agricultores españoles que cumplan los requisitos establecidos.

Además, tanto el carácter integrado de desarrollo rural como la multifuncionalidad de la agricultura, se verán reforzados al unir la planificación de las medidas y los medios destinados a financiarlas en un único programa.

Es importante destacar que las medidas del programa se aplicarán en las distintas Comunidades Autónomas en igualdad de condiciones.

4.2.1. Indemnización compensatoria

La persistencia de muchos de los problemas de las zonas desfavorecidas entre las que se encuentran gran cantidad de explotaciones de las Comunidades que abarca el programa, ya sea zonas de montaña, zonas con graves problemas de despoblamiento o con dificultades especiales, requiere una estrategia común para todo el territorio.

La aplicación horizontal de la medida, evitará agravios comparativos entre con handicaps económicos y sociales que dificultan el desarrollo por tanto de una agricultura competitiva.

4.2.2. Cese anticipado de la actividad agraria

La elevada edad de muchos titulares de explotación y la baja densidad de población en gran parte de las zonas rurales determinan que el cese anticipado de los agricultores sea una medida prioritaria a fomentar en un ámbito nacional. La relación directa de esta medida y la de instalación de jóvenes agricultores, cuya programación es también horizontal para regiones de Objetivo 1 y fuera de Objetivo 1, es otro argumento para el carácter plurirregional de este programa.

El rejuvenecimiento de la población agraria que puede obtenerse con esta medida, conjuntamente con la instalación de jóvenes agricultores, es básico para detener el proceso de abandono del sector y evitar el riesgo de desertización.

4.2.3. Medidas agroambientales

Los problemas agroambientales afectan en mayor o menor medida al conjunto de las zonas rurales españolas, tanto en las de mayor desarrollo económico como en las mas retrasadas desde el punto de vista de su desarrollo rural. En las primeras la presión demográfica, el desarrollo industrial y la intensificación de la agricultura y la ganadería pueden ser una amenaza para los recursos naturales y en las segundas, es necesario combatir el abandono de la actividad agraria y el consiguiente deterioro de su patrimonio natural.

La orientación de las explotaciones agrarias hacia una agricultura sostenible y multifuncional, así como la protección del patrimonio ecológico son parte de una estrategia global de desarrollo rural, planteada con un esquema nacional que integra el presente programa.

4.2.4. Forestación de tierras agrarias

La estrategia nacional forestal, basada en la necesidad común de incrementar la masa forestal de todas las Comunidades Autónomas incluidas en el programa, se verá reforzada al planificar la medida de forestación de tierras agrarias en un único programa horizontal. Las deforestaciones históricas y el problema generalizado de los incendios forestales justifican que dicha medida sea un elemento integrador base del desarrollo rural.

5. Descripción cuantificada de la situación actual

5.1. Descripción de la situación actual

5.1.1. Consideraciones previas

Uno de los motivos que ha decidido a las Autoridades Españolas a proponer un programa nacional para las medidas de acompañamiento ha sido la existencia de ecosistemas que se repiten en la mayoría de las regiones, con problemas muy similares, a pesar la gran diversidad geográfica, climática, agronómica y social existente en los territorios administrativos de las Comunidades Autónomas.

Puede afirmarse que la disparidad de las situaciones (problemas, potencialidades, actitudes de la población, etc.) no se limitan a los niveles interregionales, presentándose, a veces, incluso con mayor gravedad dentro del territorio de una misma región. Son especialmente relevantes, a los efectos de la programación del desarrollo rural, los contrastes observables entre las comarcas de ruralidad más acusada y las periféricas de grandes urbes, con economía más diversificada, más densamente pobladas y, en general, mejor dotadas en equipamiento y servicios.

Las características de superficie, población y otros aspectos socioeconómicos se resumen en los cuadros siguientes tanto para las regiones de Objetivo 1 como fuera de objetivo, del conjunto de España.

El análisis más detallado se realiza únicamente para la zona geográfica cubierta por el presente Programa.

CUADRO RESUMEN DE DATOS ESTADISTICOS CORRESPONDIENTES A LAS REGIONES DE OBJETIVO 1

COMUNIDAD AUTÓNOMA	Superficie (Km ²)	Población (000 hab.)	Densidad (Hab/km ²)	VABA/VABT (%)	PAA/PAT (%)	Desempleo Abril 1998 (%)
ANDALUCÍA	87.268	7.235	82,9	10,0	14,0	29,9
ASTURIAS	10.004	1.087	108,6	4,0	9,0	20,5
CANARIAS	7.447	1.606	215,6	4,0	5,7	19,8
CANTABRIA	5.231	530	101,3	6,0	8,0	18,6
CASTILLA- LEÓN	94.224	2.508	26,6	9,0	10,3	18,9
CASTILLA-LA MANCHA	79.461	1.712	21,5	9,0	11,7	16,9
EXTREMADURA	41.634	1.070	25,7	9,0	16,6	28,8
GALICIA	29.575	2.807	94,9	10,0	16,4	17,2
MURCIA	11.314	1.097	96,9	9,0	13,1	17,4
C. VALENCIANA	23.255	4.009	172,3	4,0	5,4	17,4
TOTAL	389.413	23.661	60,7	7,4	11,0	20,5

CUADRO RESUMEN DE DATOS ESTADISTICOS CORRESPONDIENTES A LAS REGIONES DEL PROGRAMA NO DELIMITADAS PARA OBJETIVO 1

COMUNIDAD AUTÓNOMA	Superficie (Km ²)	Población (000 hab.)	Densidad (Hab/km ²)	VABA/VABT (%)	PAA/PAT (%)	Desempleo Abril 1998 (%)
ARAGÓN	47.720	1.221	25,5	5,0	9,2	11,4
BALEARES	4.992	746	149,4	2,0	2,3	11,5
CATALUÑA	32.113	6.116	190,4	2,0	3,1	14,3
MADRID	8.028	5.030	626,5	0,0	0,9	17,0
LA RIOJA	5.045	268	53,12	8,0	9,2	11,7
TOTAL	97.898	13.381	208,9	3,4	4,94	13,18

5.1.2. Descripción del medio físico

Se realiza un estudio breve de los factores físicos que condicionan el desarrollo de la agricultura, esto es, el clima el suelo y el agua.

5.1.2.1. Climatología

La Península Ibérica se encuadra en su conjunto en los climas mediterráneos templados, con inviernos fríos y veranos cálidos y una concentración de lluvias en primavera-otoño con sequía en los meses de verano. A pesar de estos rasgos generales existe una serie amplia de climas regionales relacionados con la altitud y la compleja topografía del territorio y con su exposición a los frentes atlánticos y la influencia mediterránea.

En el norte peninsular, desde Gerona hasta La Coruña, asociada a los sistemas montañosos Galaicos, Cantábricos y Pirenaicos, las precipitaciones medias son superiores a los 800 mm, alcanzando en ocasiones hasta los 2.000 mm. En zonas interiores asociadas con áreas montañosas se encuentran zonas húmedas entre áreas bastante más secas.

En el resto de España, que comprende las mesetas norte y sur, la cuenca del Ebro (excepto los Pirineos), Levante, la cuenca del Guadalquivir, la cuenca del Sur y la mayor parte de los archipiélagos, la precipitación oscila entre los 400-600 mm. En el SE, y ciertas zonas del interior, aparecen las zonas más secas de la península con precipitaciones menores de 400 mm, llegando hasta los 200 mm.

En cuanto a las temperaturas, se presentan medias anuales de una gran variabilidad en su distribución espacial, condicionada por la altura y la continentalidad, distinguiéndose las siguientes zonas respecto a la oscilación térmica:

- *Zonas con marcada amplitud térmica* que comprenden las dos mesetas y el valle del Ebro. La influencia marítima está muy atenuada y los mecanismos de radiación determinan, en invierno, un fuerte enfriamiento, con inversiones térmicas en los valles, donde se acumula el aire frío y se producen frecuentes heladas por radiación. En verano estos mismos procesos ocasionan un fuerte recalentamiento de la superficie y del aire en contacto con ella.

- *Zonas del borde septentrional y gran parte de la costa atlántica*, tienen inviernos suaves y veranos frescos, como consecuencia de la influencia atlántica que se manifiesta a lo largo de todo el año.

- *Zonas de la costa mediterránea*, tienen unos inviernos cálidos por la influencia marítima y la posición de abrigo orográfico frente a los flujos fríos septentrionales y unos veranos muy calurosos por las menores dimensiones de este mar y las frecuentes inversiones de aire cálido.

El índice climático del potencial agrícola de Turc permite establecer el potencial productivo de un territorio y compararlo entre distintas zonas. El método se basa en la existencia de una correlación entre los valores de determinadas variables climáticas a lo largo de un periodo dado y la producción, expresada en toneladas métricas de materia seca por hectárea, de una planta adaptada y cultivada en condiciones técnicas actuales normales, es decir, sobre suelo bien labrado y fertilizado. Aunque la relación producción-índice para los distintos tipos de cultivo sea diferente, es evidente que solo el valor numérico del índice permite clasificar zonas por su mayor o menor capacidad productiva. Dentro de esta posición se distinguirán los resultados obtenidos en condiciones de secano de los que se obtienen para el regadío (partiendo de que el suministro de agua no actúa como factor limitante). Por otra parte, fijadas las condiciones de cultivo, sea de secano o de regadío, el índice facilita la comparación de potenciales productivos interzonales respecto a un cultivo determinado, expresando las diferencias atribuibles a cualquiera de los factores climáticos integrados en su elaboración en términos estrictamente productivos.

El índice de Turc para secano oscila, para el conjunto de la superficie nacional, entre los valores inferiores a 5 y los próximos a 45. Los índices menores se localizan en ambas submesetas y en el sureste y los índices mayores en las áreas costeras del Cantábrico y en el conjunto de la media montaña Cántabro-Pirenaica.

5.1.2.2. Suelo

Para el estudio general de las características de las tierras se ha utilizado el mapa de suelos 1:1.000.000 del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), de todo el territorio nacional y cuyas unidades pueden pasarse a sus equivalentes en otras clasificaciones (Soil Surveys. USDA y FAO). Se han tenido en cuenta los estudios de usos del suelo a escala 1:100.000 y los Mapas de cultivos y aprovechamientos y clases

agrológicas a escala 1:50.000, realizados por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, y los estudios de usos del suelo realizados por su Dirección General de Desarrollo Rural en las diferentes cuencas. Asimismo se han evaluado las características generales de las tierras actualmente bajo riego y de posibles zonas a transformar.

El estudio por cuencas muestra el alto potencial climático del suroeste, sur, litoral mediterráneo y archipiélagos, con suelos aptos para el riego donde, aunque el factor suelo no sea el apropiado, la creación de suelos artificiales es práctica bastante común para hacer posible cultivos de alta rentabilidad.

A menudo se desprende que el factor suelo no es el más limitativo para la implantación de diversos regadíos, teniendo mayor importancia el agua, tanto en calidad como en cantidad, y el clima como condicionantes para ciertos cultivos.

5.1.2.3. Agua

Los recursos hídricos de la España Peninsular, con cerca de 500.000 km² de superficie, vienen condicionados por su orografía, su clima y su situación geográfica. La precipitación media anual de 680 mm, equivalente a 340.000 hm³ /año y le permite una escorrentía media de 220 mm, que proporciona un volumen de recursos naturales en un año medio de 110.000 hm³, de los cuales algo más de 90.000 hm³ son superficiales y sólo 20.000 hm³ subterráneos, de los que 3.000 hm³ aproximadamente corresponden a acuíferos drenados directamente a mar.

De los recursos totales del país solo son aprovechables en su estado natural, con una demanda uniforme, el 9 % de ellos. Este porcentaje se reduce a menos del 5 % para una demanda variable para riego, en la que las necesidades en los meses secos supera notablemente a la de los húmedos, lo que ha obligado a realizar numerosas presas (1.174) con una capacidad de embalse, incluyendo las pequeñas, de 56.000 hm³, aunque los recursos regulados disponibles quedan reducidos a 43.000 hm³. No todos los recursos naturales podrían ser regulados desde el punto de vista del coste-beneficio, estimándose el techo potencial de regulación en unos 70.000 hm³, que permitirían una cobertura de 1.400 m³/hab./año para una población de 50 millones de habitantes, cobertura que se considera suficientemente amplia.

La distribución geográfica de los recursos hídricos es muy irregular. La zona norte, con el 11 % de la superficie peninsular española, aporta el 40 % de los recursos, pero con un coste elevado para su aprovechamiento. El 89 % de la superficie restante suministra el 60 % de los recursos, tiene una escorrentía inferior a la media y presenta, dentro de ella, unos valores variados (Ebro, Duero, Tajo y Pirineo Oriental son los superiores) y una cobertura por habitante variable (Litoral de Levante, y Canarias presentan los índices más bajos).

Desde la óptica de la gestión de los recursos el conjunto nacional se divide en cuencas hidrográficas, definidas en la Ley de Aguas como el territorio en que las aguas fluyen al mar a través de una red de cauces secundarios que convergen en un cauce principal único. Las cuencas hidrográficas pueden ser intercomunitarias, cuando el territorio que comprenden pertenece a varias Comunidades Autónomas, e intracomunitarias, cuando está comprendido en una sola Comunidad Autónoma.

5.1.3. Demografía y población activa

5.1.3.1. Demografía

La población española ha pasado de 30.583.466 (28.560.996 sin País Vasco y Navarra) habitantes en 1960 a 39.669.394 (37.046.076 sin País Vasco y Navarra) en 1996. Sin embargo, ha evolucionado hacia una disminución de las tasas de crecimiento que han pasado del 1,01% anual entre 1960 y 1981 al 0,44% anual entre 1981 y 1991, reduciéndose hasta el 0,1% en los últimos años, siendo posible estimar para un futuro no lejano tasas de crecimiento negativas si se mantienen las tendencias demográficas actuales.

Como consecuencia de esa caída en la natalidad se hace especialmente evidente el envejecimiento de la población. La población agraria no es ajena a este proceso.

La encuesta sobre la estructura de las explotaciones agrarias refleja la gravedad de una situación, que afecta a la mayoría de las regiones de la Unión Europea y de modo especial a las españolas. Se trata de una realidad que, sin duda, contribuyó a la decisión de poner en marcha, en su momento, y de mantener en la Agenda 2000, la incentivación del cese anticipado en la actividad agraria y de la instalación de agricultores jóvenes, dentro del paquete de actuaciones establecidas a favor del desarrollo rural.

La distribución por edades de los titulares de explotación agraria se recoge en el cuadro siguiente, que hace referencia a las Comunidades Autónomas incluidas en el Programa de Medidas de Acompañamiento.

EDAD DE LOS TITULARES DE EXPLOTACIÓN

CC.AA.	<u>MENORES DE 35 AÑOS</u> (% SOBRE TITULARES-PERSONAS)			<u>MAYORES DE 55 AÑOS</u> (% SOBRE TITULARES-PERSONAS)		
	%	PUESTO ENTRE LAS 126 REGIONES NUTS II DE LA UE	PUESTO ENTRE LAS 17 CC.AA.	%	PUESTO ENTRE LAS 126 REGIONES NUTS II DE LA UE	PUESTO ENTRE LAS 17 CC.AA.
ANDALUCÍA	7	68	4	58	44	11
ARAGÓN	9	53	1	54	50	15
ASTURIAS	6	76	8	59	41	10
BALEARES	3	121	17	65	19	4
CANARIAS	3	119	16	65	23	5
CANTABRIA	9	58	2	52	60	17
CASTILLA Y LEÓN	9	59	3	55	49	14
CASTILLA-LA MANCHA	6	73	7	61	38	8
CATALUÑA	6	82	10	57	48	13
EXTREMADURA	5	99	12	62	36	7
GALICIA	4	105	14	66	17	3
MADRID	4	101	13	68	10	1
MURCIA	6	77	9	54	51	16
LA RIOJA	7	70	5	57	45	12
C. VALENCIANA	5	92	11	62	34	6

Fuente: EUROSTAT

Los datos no sólo reflejan una situación preocupante sino que muestran, además, un carácter generalizado que incluso se agrava en las regiones más desarrolladas, no pertenecientes al Objetivo 1. Esta situación es análoga si se extiende a la población activa agraria, máxime si se compara la situación del sector agrario con el conjunto de los restantes sectores económicos, con los que se aprecian fuertes diferencias en la distribución por tramos de edad.

5.1.3.2. Población activa

Con el crecimiento demográfico producido en décadas anteriores y la incorporación al mundo laboral de un porcentaje cada vez mayor de mujeres, la población activa total ha pasado de 11.816.600 personas en 1960 a 16.603.500 (16.567.200 sin País Vasco y Navarra) personas en el 4º trimestre de 1999. Ello supone un crecimiento total para el referido periodo de un 40,5%. Sin embargo, el ritmo de crecimiento de la población ocupada ha sido notablemente inferior, pasando del 11.640.900 a 14.041.500 (14.008.000 sin País Vasco y Navarra) personas, un incremento del 20,6%. Este desfase entre la evolución de la población activa y la capacidad del sistema económico para generar empleo ha incrementado la tasa de paro desde el 1,49% en 1960 al 15,4% en 1999 según datos de la Encuesta de Población Activa (EPA).

En lo referente a la población activa agraria debe destacarse la disminución constante desde 1960 hasta 1997, periodo durante el cual pasó de representar el 40,76% del total a ser el 7,9%. Desde 1980 a 1998, el número de ocupados agrarios se ha reducido en casi un millón de personas, 989.200 exactamente.

En 1998 la población activa agraria ascendía a 985.800 (935.411 sin País Vasco y Navarra) personas, de las que 353.900 eran trabajadores por cuenta ajena y 631.900 por cuenta propia.

Por lo que se refiere al paro en el sector agrario, la EPA de 1.998 solo contiene datos de los trabajadores eventuales demandantes de empleo en el sector, distribuido de la siguiente forma:

- Que no han trabajado ninguna vez en el año 221.100
- Que han trabajado alguna vez 44.500

Las dos únicas Comunidades Autónomas en las que estas cifras son distintas de cero son Andalucía (230.500 personas) y Extremadura (35.100 personas).

La estimación para el horizonte 2008 es de una pérdida de 300.000 activos en la agricultura como mínimo en base a

- La media europea del porcentaje de activos agrarios sobre el total, que es del 5,5%
- La variación del volumen de la mano de obra agrícola en el conjunto de la UE es negativa, oscilando entre el 0,5% de Irlanda y el Reino Unido y el 6% de Alemania, con una media para todos los países miembros del 2,7% (periodo 1994/95). La variación negativa del volumen de la mano de obra agrícola en España se sitúa en el 3,3% anual.

5.1.4. Sector agrario

Al trazar las metas de desarrollo que se pretende para las explotaciones agrarias españolas es imprescindible fundamentarlas sobre un conocimiento profundo de la situación de partida, deteniéndose a analizar de modo especial los estrangulamientos estructurales que les afectan más significativamente. Para ello, utilizando los datos estructurales disponibles, se elaboran una serie de cuadros que permiten no sólo el conocimiento de las magnitudes a las que en cada cuadro se hace referencia, sino también la posición regional relativa en relación con los conjuntos nacional y europeo.

5.1.4.1. Dimensión física

El minifundismo, medido en superficie agraria útil (SAU) por explotación, es un problema que afecta con carácter general a las explotaciones de todas las regiones españolas, incluso en aquellas donde este minifundismo coexiste con grandes explotaciones. La insuficiente dimensión y la dispersión parcelaria, entre otros, son factores que, en ocasiones, restringen la propia potencialidad de determinados usos físicamente potenciales. El tamaño medio de las explotaciones españolas era de 19 ha. en 1992, con una SAU de casi 14 ha.

En el siguiente cuadro se refleja la superficie agrícola útil de las explotaciones de cada una de las Comunidades Autónomas incluidas en el programa de medidas de acompañamiento y su posición relativa, entre ellas y en el conjunto de las regiones de la UE.

DIMENSIÓN DE LAS EXPLOTACIONES EN LAS REGIONES

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	SAU/EXPLLOT. (ha)	PUESTO EN EL CONJUNTO DE LAS 126 REGIONES DE LA UE (NUTS II)	PUESTO ENTRE LAS 17 CC.AA.
ANDALUCÍA	16,7	68	7
ARAGÓN	39,3	72	2
ASTURIAS	8,8	88	14
BALEARES	12,8	80	11
CANARIAS	3,6	120	17
CANTABRIA	13,0	80	10
CASTILLA Y LEÓN	40,0	31	1
CASTILLA-LA MANCHA	32,0	42	4
CATALUÑA	15,5	72	8
EXTREMADURA	39,0	35	3
GALICIA	5,0	115	15
MADRID	25,5	49	5
MURCIA	10,6	84	12
LA RIOJA	15,4	73	9
C. VALENCIANA	4,0	117	16

Fuente: EUROSTAT

Las CC.AA. de Castilla y León, Aragón, Extremadura y Castilla-La Mancha presentan unas dimensiones elevadas en las explotaciones. Por el contrario Canarias, C. Valenciana, Galicia y Asturias presentaban valores muy pequeños, si bien en los dos primeros casos se encuentran asociadas con más frecuencia a explotaciones de regadío con mayor generación de valor añadido.

Si se analizan estos datos comparativamente con los del punto 5.1.4.5. (Productividad) se observa que las regiones con una dimensión física superior, que se sitúan en las proximidades o superan la media europea, coinciden con las de menor productividad por hectárea.

El problema del minifundismo, que se agrava con el de la parcelación excesiva, requiere instrumentos de mejora estructural, a la que contribuye el Cese anticipado en la actividad agraria.

La distribución de los aprovechamientos del suelo varía en una permanente adaptación al consumo observándose en su evolución, durante los últimos veinte años, que se ha transferido suelo agrario a usos no agrarios en más de 700.000 has. y que ha descendido la superficie de cultivos de secano en cerca de dos millones de hectáreas, con un incremento de 700.000 has. en los cultivos de regadío.

5.1.4.2. Dimensión económica

La explotación, unidad económica en la que se ejerce la actividad agraria, puede ser definida desde diferentes puntos de vista y con distintos objetivos y límites, lo que origina diferentes cuantificaciones. En la realidad estadística española (Censos Agrarios de periodicidad aproximadamente decenal, y Encuestas de Estructuras de Explotaciones Agrarias realizadas cada 2 ó 3 años desde la adhesión de España a la Comunidad Europea), se utilizan dos definiciones de explotación agraria que, siendo comunes en su contenido funcional, Unidad técnico-económica (UTE) de la que se obtienen productos agrarios bajo la responsabilidad de un titular, difieren en el hecho de que en los Censos Agrarios no se establece ningún umbral mínimo de dimensión para la mencionada UTE que sí establece en las Encuestas de Estructuras.

Del análisis de las dos fuentes de información mencionadas se deducen las grandes tendencias estructurales de la agricultura española, que pueden sintetizarse en un proceso de concentración (el número de explotaciones ha disminuido sensiblemente), una paralela disminución de la utilización del trabajo en la actividad y un aumento de los resultados económicos, medidos a través del indicador Margen Bruto Total, todo ello acompañado de una disminución de las superficies labradas.

Tomando como referencia los resultados de la “Encuesta de Estructuras” de explotaciones agrarias”, lo que supone no incluir en el análisis aproximadamente medio millón de explotaciones de muy pequeña

dimensión (en general de autoconsumo) no reflejadas en dicha Encuesta, se deduce, en primer lugar, que en los 8 años del período 1987-95 el número de explotaciones se ha reducido en casi 500.000, a una tasa media anual acumulativa del 4 por ciento, disminución paralela a la de la utilización del trabajo en agricultura.

DIMENSIÓN ECONÓMICA DE LAS EXPLOTACIONES

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	MARGEN BRUTO/HA (UDES)	PUESTO EN EL CONJUNTO DE LAS 126 REGIONES DE LA UE (NUTS II)	PUESTO ENTRE LAS 17 CC.AA.
ANDALUCÍA	10,3	77	6
ARAGÓN	12,5	72	2
ASTURIAS	4,1	121	16
BALEARES	5,4	107	15
CANARIAS	10,3	78	7
CANTABRIA	5,9	102	13
CASTILLA Y LEÓN	10,2	79	8
CASTILLA-LA MANCHA	8,3	87	10
CATALUÑA	13,6	17	1
EXTREMADURA	8,9	85	9
GALICIA	3,6	125	17
MADRID	7,8	79	10
MURCIA	11,5	73	3
LA RIOJA	10,4	75	5
C. VALENCIANA	5,4	105	14

UDE: Unidad de Dimensión Económica. Fuente: EUROSTAT

Considerada globalmente, la estructura de las explotaciones agrarias en España se caracteriza por tres hechos destacables: la pequeña dimensión media, la pervivencia de la dicotomía pequeña-gran explotación y la notoria diversificación productiva que imponen las variadas condiciones edáficas, climáticas y socioeconómicas de las diversas zonas del territorio nacional. La baja fertilidad de la tierra, característica de una amplia mayoría de las regiones, así como la insuficiente dimensión física de las explotaciones (sólo atenuada en las regiones más áridas, como se refleja en el cuadro correspondiente), no podían dar otro resultado que una acusada baja rentabilidad económica.

Razones históricas, agrológicas, económicas y sociales determinan que la estructura de las explotaciones agrarias presente en España una notable variación interregional, con fuerte predominio de la pequeña explotación, menor de 12 Unidades de Dimensión Económica (UDES), en la Cornisa Cantábrica, Baleares y la Comunidad Valenciana y un mayor equilibrio en Cataluña, Aragón y Castilla y León. Incluso en las regiones fuera de objetivo 1, la insuficiente dimensión económica es muy acusada si se exceptúa el caso ya citado de Cataluña (todas las regiones por debajo del puesto 70 de la Unión Europea). La escasa ocupación que generan las explotaciones -0,6 UTAs por explotación y la exigua renta que proporcionan -5,2 UDEs—evidencian la importancia de las restricciones. Conviene señalar que el 70% de las explotaciones españolas posee una SAU media de 4,2 ha. y un margen bruto inferior a 4 UDEs (760.000 Ptas.), ocupando tan sólo el 21% de la SAU total.

Estos datos globales son la fiel expresión de un problema heredado, que entronca con la más pura tradición europea: la agricultura familiar. El debate sobre la conveniencia de esa continuidad histórica sigue vivo. España tiene el 17,4 por ciento de las explotaciones agrarias de la Unión Europea y cerca del 20 por ciento de la Superficie Agraria Utilizada (SAU), conjunto de tierras labradas y de pastos permanentes. Hay complementariedades claras entre la agricultura española y la del conjunto de la UE (especialización española en hortofruticultura y olivar y de la UE en cultivos herbáceos y herbívoros, sobre todo vacuno). Un hecho destacable es el de la constatación de que la dimensión económica media de las explotaciones agrarias en los países del Norte de Europa es notablemente superior a la de los del Sur, entre ellos España.

La competitividad de las explotaciones agrarias no está ligada necesariamente y como única condición, a la existencia de una base territorial extensa ni a unas estructuras productivas. Ello pone de manifiesto la necesidad de instrumentos estructurales que permitan aumentar la dimensión física, mejorar la productividad por hectárea y fomentar la diversificación de la actividad económica.

5.1.4.3. Renta del trabajo

El minifundismo económico, puesto de manifiesto en el punto anterior, genera inevitablemente una retribución del trabajo poco satisfactoria.

MARGENES BRUTOS POR UNIDAD DE TRABAJO ANUAL EN LAS EXPLOTACIONES AGRARIAS

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	MARGEN BRUTO/UTAs (UDES)	PUESTO EN EL CONJUNTO DE LAS 126 REGIONES DE LA UE (NUTS II)	PUESTO ENTRE LAS 17 CC.AA.
ANDALUCÍA	11,7	76	8
ARAGÓN	16,1	58	1
ASTURIAS	3,2	122	16
BALEARES	6,4	111	12
CANARIAS	5,4	119	14
CANTABRIA	4,3	121	15
CASTILLA Y LEÓN	12,6	71	6
CASTILLA-LA MANCHA	16,1	59	2
CATALUÑA	12,7	70	5
EXTREMADURA	10,6	82	10
GALICIA	2,5	126	17
MADRID	10,3	83	11
MURCIA	14,1	69	4
LA RIOJA	11,2	88	9
C. VALENCIANA	12,4	73	7

De este cuadro se pueden sacar las siguientes conclusiones:

- la baja renta del trabajo (excepto Aragón y Castilla-La Mancha, todas las regiones se sitúan en la segunda mitad de las 126 regiones europeas).
- el hecho de que las regiones "menos mal situadas" obtengan este resultado es debido, más que a la productividad de sus tierras, al carácter extensivo de sus explotaciones, con una mayor dimensión física de las mismas (39 hectáreas /explotación como se refleja en el cuadro correspondiente).

5.1.4.4. Producción y empleo

La actividad agraria y pesquera ha presentado, como corresponde a un país que aumenta su nivel de vida, una pérdida de peso específico, tanto en porcentaje del Producto Interior Bruto como en porcentaje de Población Ocupada, situándose actualmente próximo al 3% y al 8%, respectivamente. Por su parte la industria agroalimentaria viene mejorando su importancia relativa respecto al resto de la industria superando el 15% del total de la aportación al PIB del sector industrial y del 17% de la población ocupada en el mismo.

Un mismo dato sobre el empleo (UTAs por explotación y UTAs/ha) puede reflejar situaciones absolutamente diferentes. En unos casos, la dimensión de la explotación absorbe varias unidades de trabajo, dando una idea real de amplitud de su dimensión; en otros casos, las mismas unidades de trabajo/explotación, reflejan situaciones de paro encubierto, lamentablemente no cuantificado en los estudios estadísticos.

El cuadro que se recoge a continuación, expresa las características del empleo en la agricultura, según la Encuesta de Explotaciones de 1995.

EMPLEO POR EXPLOTACIÓN

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	UNIDADES DE TRABAJO ANUAL EXPLOTACIÓN (UTAs)	PUESTO EN EL CONJUNTO DE LAS 126 REGIONES DE LA UE (NUTS II)	PUESTO ENTRE LAS 17 CC.AA.
ANDALUCÍA	0,9	84	8
ARAGÓN	0,8	102	14
ASTURIAS	1,3	50	4
BALEARES	0,8	89	9
CANARIAS	1,9	13	1
CANTABRIA	1,4	37	3
CASTILLA Y LEÓN	0,8	96	12
CASTILLA- LA MANCHA	0,5	124	16
CATALUÑA	1,1	67	5
EXTREMADURA	0,8	91	10
GALICIA	1,4	35	2
MADRID	0,8	105	15
MURCIA	0,8	93	11
LA RIOJA	0,9	81	7
C. VALENCIANA	0,4	126	17

Fuente: EUROSTAT

5.1.4.5. Productividad

Las limitaciones del medio natural unidas a las carencias tecnológicas, a la insuficiente valorización de las producciones y, frecuentemente, a problemas relacionados con la capacidad de gestión de las explotaciones, son causas influyentes en la baja productividad de la tierra (margen bruto/ha) medida en UDE.

PRODUCTIVIDAD DE LA TIERRA (Medida en MB/ha)

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	MB/HA (UDES)	PUESTO EN CONJUNTO DE LAS 126 REGIONES DE LA UE (NUTS II)	PUESTO EN EL CONJUNTO DE LAS 17 CC.AA.
ANDALUCÍA	0,6	96	8
ARAGÓN	0,3	120	13
ASTURIAS	0,5	112	9
BALEARES	0,4	118	12
CANARIAS	2,9	7	1
CANTABRIA	0,5	115	11
CASTILLA Y LEÓN	0,2	126	16
CASTILLA-LA MANCHA	0,3	122	15
CATALUÑA	0,9	66	4
EXTREMADURA	0,2	125	17
GALICIA	0,7	78	5
MADRID	0,3	121	14
MURCIA	1,1	46	3
LA RIOJA	0,7	6	86
C. VALENCIANA	1,4	28	2

MB: Margen Bruto

Los datos del cuadro reflejan la baja productividad, acentuada naturalmente en las regiones geográficas en las que la sequía y la aridez, no corregida por el riego, tienen un mayor peso, lo que pone de manifiesto necesidades acuciantes de riego o de cambios en la orientación productiva.

No obstante, a pesar de los bajos niveles, se ha producido un fuerte aumento de productividad agraria por unidad de superficie y por unidad de trabajo, lo que da como resultado que la capacidad de abastecimiento del

consumo por cada agricultor haya aumentado fuertemente. Así en 1993 cada agricultor producía lo suficiente para alimentar a 32 españoles, lo que representa cinco veces más que en 1960.

Si consideramos conjuntamente la dimensión física y económica de la explotación agraria como obliga el análisis de la productividad, se hace evidente que en España hay “demasiadas explotaciones demasiado pequeñas”. Las explotaciones que utilizan una ó más Unidades de Trabajo Año (UTA) y generan Margen Bruto de 6 o más UDE son, en 1995, solo 267.809 (21,0 por ciento del total), aunque generan el 68,8 por ciento del Margen Bruto Total de la agricultura española. Sabiendo que, en una primera aproximación, éstas son las explotaciones económica y socialmente viables, se deduce fácilmente la magnitud del problema estructural de la agricultura española y cómo la solución de dicho problema exige actuaciones no solo de política agraria, sino también de políticas sociales, regionales y de gestión del territorio. La importante presencia de la agricultura tiempo parcial es una manifestación más de estas características estructurales.

5.1.5. El sector forestal

El sector forestal en España tiene una gran importancia en sus dos vertientes: conservación del medio natural y producción.

La función del bosque en la conservación del medio natural integra aspectos tan amplios como la protección de la cubierta vegetal frente a la erosión que, además de evitar graves pérdidas de suelo, equilibra el balance hídrico reduciendo, por tanto, el riesgo de inundaciones. Por otro lado, el bosque contribuye a la conservación de la diversidad de la flora y de la fauna y de ecosistemas valiosos, al mantenimiento del clima y de la calidad del aire, a la mejora de la calidad de las aguas, a la conservación del paisaje y al desarrollo de su función como lugar de esparcimiento y ocio. Por ello es importante que el ritmo de la forestación y conservación de masas forestales se incrementen en un país tan castigado por las deforestaciones en tiempos pasados, tanto de carácter natural como antrópico.

La baja productividad de los montes, a excepción de pequeñas áreas marítimo costeras de la Cornisa Cantábrica y Galicia, el que se trate de un sector productivo con ciclo muy largo y el predominio de la propiedad privada, han ocasionado que la actividad de forestación se haya ido debilitando a lo largo del tiempo. La diferencia de costes comparativos con otros países de la UE ha reforzado el proceso.

Los montes y terrenos forestales ocupan en España unos 26 millones de hectáreas (25.001.948 sin País Vasco y Navarra), que representa el 51,4 % de la superficie total, de los 50,6 millones de ha. que comprende el país. Debido a su dimensión, estos terrenos desempeñan un papel fundamental en el funcionamiento de la Biosfera y contribuyen ciertamente a regular los ciclos biológicos relacionados con el agua y el carbono.

La clasificación española de los terrenos, atendiendo a su uso, se divide en cinco grandes grupos:

- Zonas forestales
- Zonas agrícolas
- Zonas húmedas
- Superficies artificiales
- Superficie cubierta por aguas continentales

Atendiendo a esta clasificación, que se ajusta a la aplicada en Europa en el proyecto *CORINE LAND COVER*, las zonas forestales o montes comprenden las masas boscosas densas y claras, los espacios cubiertos de vegetación arbustiva, de matorral y/o herbácea y los espacios abiertos con poca o nula vegetación.

Los montes con fracción de cabida cubierta superior al 20 %, que en España se conocen como *montes arbolados*, ocupan una extensión de 10,7 millones de hectáreas (10,28 sin País Vasco y Navarra), mientras que las cubiertas por arbolado claro o poco denso se extienden por 3,2 millones de hectáreas (3,07 sin País Vasco y Navarra), de acuerdo con los datos del 2º Inventario Forestal Nacional, finalizado en 1.996. La vegetación arbustiva y/o herbácea, junto con los espacios abiertos con poca o nula vegetación arbórea ocupan los 12,1 millones de hectáreas (11,65 sin País Vasco y Navarra) restantes, hasta completar la superficie forestal.

El relanzamiento de la política forestal en España constituye un instrumento fundamental para la conservación del medio natural, el mantenimiento de la calidad de las aguas y su regulación, la promoción de

la diversidad de la flora y de la fauna, la conservación del clima y de la calidad del aire y la generación de empleo en el medio rural.

Cabe destacar que en enero de 1.997 el Parlamento de la Unión Europea, empleando la nueva posibilidad que le otorga el artículo 138 del Tratado de Maastrich, dictó una Resolución Legislativa por la que se insta a la Comisión a desarrollar en el plazo de 2 años una propuesta legislativa sobre Estrategia Forestal de la Unión para el año 2.000. En consecuencia, la Comisión ha elaborado un plan de trabajo para diseñar un Plan Forestal Europeo para el siglo XXI, de acuerdo con los criterios y acuerdos internacionales suscritos y cuyos objetivos básicos consisten en integrar los aspectos de multifuncionalidad y sostenibilidad ecológica, económica y social de los montes en el desarrollo rural con la triple finalidad de fijar la población rural europea, generar empleo y proteger el medio ambiente.

La Estrategia Forestal Europea se ha presentado como Comunicación de la Comisión al Consejo, y éste ha aprobado el 14 de diciembre de 1.998 una Resolución que la acompaña para su envío al Parlamento. Entre sus objetivos destacan la coordinación y apoyo de las políticas forestales de los Estados miembros, la política forestal exterior de la Unión y, sobre todo, la necesidad de configurar un nuevo sistema de apoyo institucional y financiero que organice la actual dispersión de competencias administrativas y presupuestarias que inciden en la política forestal y procurándose una adecuada uniformidad normativa y financiera.

5.1.6. Los problemas agroambientales

La problemática agroambiental afecta en mayor o menor medida al conjunto de las regiones españolas, tanto las de mayor desarrollo económico y tecnológico como las que sufren las consecuencias de un retraso estructural acusado. En las primeras la presión demográfica, el desarrollo industrial e incluso la intensificación de la agricultura/ganadería, son los factores que generan el uso no sostenible de los recursos naturales. En las segundas, el envejecimiento de su población y la desertización demográfica constituyen el inicio de una cadena de situaciones negativas cuyos eslabones más fácilmente identificables son, entre otros, el abandono de cultivos, pastos y bosques, el desarrollo de vegetación espontánea incontrolada, los incendios, la erosión, el entarquinado de pantanos y las inundaciones; los factores climáticos y geológicos (aridez/sequía, torrencialidad) contribuyen también decisivamente a la desertización.

5.1.6.1. La aridez

España es un país con climas subhúmedo, semiárido o árido en el 66% de su superficie. La aridez va creciendo de norte a sur y de oeste a este.

5.1.6.2. La sequía

Las consecuencias de la sequía, que afectan gravemente al conjunto de la cubierta vegetal, alcanzan en la agricultura tintes dramáticos. A los daños medioambientales se suman los socioeconómicos: reducción de cosechas, pérdidas de renta y desempleo, problemas que en el caso de cultivos arbóreos se prolongan durante largos periodos.

Asimismo, los episodios de sequía que periódicamente afectan a gran parte del territorio español son los responsables del agravamiento de los problemas de erosión, debido a que los suelos quedan desprotegidos por la ausencia de vegetación, agravada por cargas ganaderas propias solo de circunstancias normales.

Entre 1990 y 1995 la agricultura española sufrió daños catastróficos originados por la sequía, con una incidencia especialmente grave en Andalucía, Castilla-La Mancha, Murcia, Comunidad Valenciana, Extremadura y Canarias. La sequía se ha reproducido en el último año.

5.1.6.3. La erosión

En cerca del 50 % del territorio (22 millones de hectáreas) la intensidad del proceso erosivo supera lo tolerable. Unas 9 millones de hectáreas de las Cuencas del Sur, Segura, Júcar, Ebro, Guadiana y Guadalquivir sufren una erosión muy grave.

El régimen de lluvias existente en la mayor parte del territorio español provoca prolongados periodos de sequía y también lluvias torrenciales. Éste es, por tanto, uno de los problemas que más preocupa a la hora de establecer medidas correctoras, por lo que el Programa de Medidas de Acompañamiento se implica en su totalidad, desde su contemplación en las buenas prácticas agrícolas, hasta las medidas agroambientales, la forestación de tierras agrícolas y la racionalización y dimensionado de las explotaciones.

La mayor parte de los compromisos directamente dirigidos hacia los sistemas de cultivos, herbáceos y leñosos, y la ganadería extensiva, están en la línea de corregir este problema.

5.1.6.4. Los incendios forestales

Desde hace 15 años afectan a una media anual de 105.000 hectáreas, agravándose en años de sequía (430.000 hectáreas en 1994). En la génesis del problema de los incendios aparecen fenómenos relacionados tanto con el desarrollo general del país como con el abandono de las zonas rurales y de los usos tradicionales de la agricultura y la ganadería. En particular, el desuso de aprovechamientos tradicionales y el despoblamiento de amplias áreas rurales, junto a otros que tienen que ver con el uso desordenado del monte en los planos productivo y recreativo.

El programa incide también, de manera prioritaria, sobre este problema, tanto la medida agroambiental como la de forestación de tierras agrícolas y hasta la indemnización compensatoria, que contribuyen a fijar la población. En efecto, los incendios forestales y, por tanto, la desaparición de la cubierta vegetal, son un factor coadyuvante a la desertización, a través de la pérdida de biodiversidad y del agravamiento de la erosión de los suelos.

5.1.6.5. Utilización inadecuada del agua

Las condiciones climáticas españolas han sido determinantes en la implantación del regadío para poder asegurar las cosechas anuales y propiciar la diversificación de los cultivos. Así, ya con anterioridad a la Edad Media se realizaron transformaciones en regadío.

Las principales obras hidráulicas ejecutadas por el Estado estuvieron destinadas a suministrar el agua necesaria para los riegos. El desarrollo de otras actividades (industria, turismo, etc.) ha provocado que el porcentaje de la demanda de agua para riego sobre el total haya disminuido, en la actualidad al 67% de la demanda de agua total.

La planificación del regadío español, que ha estado presente en diversos planes de desarrollo agrario, ha venido constituyendo el núcleo fundamental de los planes nacionales de obras hidráulicas que se han elaborado a lo largo de este siglo.

El efecto beneficioso de las transformaciones en regadío es indudable ya que, por un lado, aumenta la productividad de la tierra permitiendo a su vez una mayor diversificación de los cultivos y, por otro, demanda una mayor utilización de la mano de obra generando una mejora del nivel de vida de los agricultores, al aumentar las rentas de los mismos y eliminar la incertidumbre ante el efecto de la variabilidad de las precipitaciones anuales y estacionales. Al mismo tiempo estabilizan de forma anual las producciones y los empleos, independientemente de los ciclos de sequía.

Sin embargo, la mala utilización de este recurso puede dar paso a que se agraven los problemas medioambientales, incluso a afectar de manera irreversible la posibilidad de utilización de las aguas para solucionar los problemas de sequía.

La agricultura española ha hecho frente al difícil reto de la integración en la UE, pero deberá enfrentarse a un nuevo proceso de adaptación en el que se tendrán que superar las deficiencias estructurales que limitan las posibilidades de competir de muchas de sus explotaciones agrarias. A su vez, la exigencia de proporcionar una mayor rentabilidad de las explotaciones agrarias utilizando sistemas de riego más modernos y de ahorrar agua en áreas con problemas de abastecimiento y preservar el medio ambiente hace necesario la puesta en marcha de una serie de actuaciones encaminadas a conseguir estos fines.

Lo expuesto anteriormente establece, en sus justos términos, cuál es la importancia para España de los sistemas de riego y su correcto manejo. La utilización adecuada del agua, evitando pérdidas de este recurso por mal estado de los sistemas, así como las medidas encaminadas a evitar su sobre explotación y a permitir una racional recarga de los acuíferos, deben ser consideradas como prioritarias en cualquier programa de carácter agroambiental.

Por otra parte, al ser los regadíos sistemas agrícolas de gran productividad y, por tanto, grandes consumidores de inputs, deberá prestarse especial atención a los problemas derivados de la mala utilización de agroquímicos y programar medidas encaminadas a su corrección. Tal es el caso de las que se contemplan en el presente programa de medidas de acompañamiento, que presta especial atención al control integrado de tratamientos fitopatológicos, a la producción integrada y a la agricultura biológica.

5.1.6.6. Efectos de la agricultura y de la ganadería

Aunque en términos generales este tipo de problemas se presentan tan solo en áreas localizadas, no es desdeñable la creciente importancia de los problemas derivados de un uso insuficientemente controlado de fertilizantes y pesticidas, así como de la concentración de explotaciones ganaderas en determinadas comarcas.

Es posible destacar la problemática de determinados sistemas de explotación agraria, incluso algunos de ellos extensivos, que a continuación se exponen:

- Sistemas de ganadería intensiva: En ocasiones la problemática de mayor gravedad es la asociada a los purines. La inadecuada gestión de los residuos ganaderos crea graves problemas de contaminación de aguas. Los niveles de nitratos alcanzan grandes concentraciones por lixiviado a través del suelo de restos de estabulaciones intensivas que finalmente entran de nuevo en la cadena biótica por pozos o conexión con las redes superficiales.
- Cultivos herbáceos de secano: Posible degradación del suelo por erosión hídrica, pérdida de actividad biológica y déficit de materia orgánica; contaminación de suelos, de recursos hídricos (eutrofización) y del aire; pérdida de biodiversidad (vegetación natural y fauna); deterioro del paisaje y de recursos culturales por empobrecimiento de paisajes agrarios, deterioro de los recursos arqueológicos e incendios forestales. La mecanización del campo también ha supuesto un elemento distorsionador para suelo, paisaje y fauna. La gran extensión de estos usos cuando no se respetan linderos y setos convierten el mosaico diverso rural en un monótono paisaje con un reducido número de especies, lo que presenta un mayor riesgo por falta de respuestas ante plagas u otros problemas ambientales.
- Regadío extensivo: Posibles fenómenos de degradación del suelo por erosión hídrica, salinización y sodificación y pérdida de actividad biológica; contaminación agraria de suelos y de acuíferos por eutrofización; sobreexplotación de recursos hídricos; pérdida de biodiversidad en términos de vegetación natural y fauna; y finalmente deterioro del paisaje y recursos culturales, mala utilización y pérdida de recursos. En ocasiones, la mala gestión hídrica es la característica de este tipo de cultivos. La implantación de regadíos de alta productividad en áreas con gran número de días de insolación implica el traslado a éstas de nuevos recursos. En algunas zonas esto implica ya no sólo un uso exagerado sino que entra en competencia con otras áreas y usos. El ahorro y la mejora de la eficiencia son claves para poder mantener los niveles de competitividad de estos cultivos, buscando además su integración ambiental.
- Horticultura: Posible degradación de suelo por erosión hídrica, salinización, sodificación y pérdida de actividad biológica; contaminación agraria de suelos, acuíferos y aguas superficiales (eutrofización), contaminación atmosférica y vertido incontrolado de residuos sólidos; sobreexplotación de recursos hídricos; pérdida de biodiversidad, concretamente de vegetación natural y fauna, así como pérdida de los recursos fitogenéticos cultivados; y deterioro del paisaje y de recursos culturales. Junto con los regadíos citados destacan las implicaciones de la intensificación. Esta se expresa fundamentalmente en una aceleración de los ciclos naturales de producción. En consecuencia es necesario el uso elevado de agroquímicos junto con el levantamiento de invernaderos. El impacto sobre la fauna por intoxicación, las aguas por eutrofización y contaminación por metales pesados y complejos orgánicos y la antropización de los “mares de plástico” supone una amenaza a solucionar.
- Cultivos leñosos de regadío: Posible degradación del suelo por erosión hídrica, salinización, sodificación, pérdida de actividad biológica y déficit en materia mantener una población agraria estructurando una superficie muy superior a la que concentra la población urbana. Las demandas por parte de este último grupo de condicionamientos ambientales en las actividades agroganaderas deben llevar parejas ayudas e incentivos que tengan en consideración la estratégica función que cumplen los agricultores a la hora de mantener esa variedad ecológica de los sistemas agrarios.

5.1.7. Limitaciones naturales de las zonas desfavorecidas

Las limitaciones que el medio natural presenta para el desarrollo de una agricultura competitiva (altitud, pendiente, combinación de ambas, aridez, etc.) se ven reflejadas con suficiente nitidez en la superficie delimitada como desfavorecida de acuerdo con la normativa comunitaria.

El carácter plurirregional del problema es suficientemente acreditado. Las zonas desfavorecidas ocupan más del 80 % de la superficie en la que solo habita el 38% de la población.

Inicialmente, la Directiva 86/466/CEE del Consejo, estableció la relación de municipios, por comarcas, provincias y Comunidades Autónomas, declarados Zonas Desfavorecidas, diferenciadas en tres apartados de acuerdo con el artículo 3 de la Directiva 75/268/CEE del Consejo, según la naturaleza de su limitación: zonas de montaña, con riesgo de despoblamiento y con limitaciones específicas.

Las zonas de montaña y despoblamiento, para el total de España, comprenden actualmente 5.929 municipios, con un total de casi 39 millones de hectáreas, lo que representa el 77 por ciento de la superficie total.

Las zonas desfavorecidas de montaña están integradas por los municipios en que los agricultores soportan graves limitaciones en el aprovechamiento de las tierras y sufren costes de producción elevados a causa de:

- La altitud superior a 1.000 ms., lo que determina unas condiciones climáticas desfavorables que, a su vez, se traducen en un corto período vegetativo.
- Las fuertes pendientes, superiores al 20 por ciento que dificultan y encarecen la mecanización.
- La combinación de ambos factores. En este caso, la altitud mínima es de 600 ms. y la pendiente mínima del 15 por ciento, excepto para los municipios totalmente rodeados de regiones montañosas, para los cuales el porcentaje de pendiente podrá reducirse al 12 por ciento.

En conjunto, estas zonas abarcan 3.076 municipios, con una extensión territorial que se aproxima a los 21 millones de hectáreas, que supone el 42 por ciento del territorio nacional. Este número representa el 52 por ciento del total de municipios cuyos agricultores perciben la indemnización compensatoria.

Las zonas desfavorecidas por riesgo de despoblamiento están integradas por comarcas. Según la clasificación del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación además del peligro de despoblamiento es necesaria la conservación del espacio natural. En aplicación de la Directiva comunitaria deben cumplir simultáneamente las siguientes condiciones:

- La presencia de tierras poco productivas y poco aptas para la intensificación de cultivos, cuyo débil potencial no puede mejorarse sin costes excesivos. Por estas circunstancias solo son aprovechables principalmente para producciones extensivas.
- Tener resultados sensiblemente inferiores a la media, en lo que se refiere a los principales índices que caracterizan la situación económica de la agricultura.
- La escasa densidad, o tendencia a la regresión, de la población que dependen esencialmente de la actividad agraria, y cuya disminución acelerada pondría en dificultades la viabilidad de la zona y el mantenimiento de la población de la misma, con el consiguiente riesgo para el mantenimiento del medio natural.

Los términos municipales clasificados como de despoblamiento ascienden a 2.853. En conjunto, estas zonas pasan de 16,5 millones de hectáreas, abarcan una extensión territorial aproximada de 18 millones de hectáreas, lo que supone el 36 por ciento del territorio nacional.

Las zonas con limitaciones específicas en las que el mantenimiento de la actividad agraria es necesario para garantizar la conservación del espacio natural y su vocación turística afecta, aproximadamente, a 3.000 explotaciones agrarias.

Por lo que se refiere a las características medio ambientales de estas zonas, hay que resaltar su diversidad. La gran heterogeneidad climática, litológica y topográfica, ha dado como resultado un territorio ecológicamente muy compartimentado, con un amplio espectro de tipos de vegetación. La intensa actividad humana ha venido transformando desde el Neolítico la naturaleza, incrementando la diversificación de los hábitats terrestres.

En condiciones naturales, la mayor parte del territorio español tiene orientación forestal. Empero, el paisaje vegetal de España se muestra como un mosaico en el que formaciones arbóreas, arbustivas y herbáceas, junto a cultivos agrícolas y repoblaciones forestales, constituyen la desigual fotografía paisajística del territorio.

Los usos agrícola, pecuario y forestal, ocupan el 80 por ciento del territorio, con mas de 42 millones de hectáreas, distribuidos de forma siguiente:

Cultivos de secano.....	31 por ciento
Forestal maderable.....	30 por ciento
Pastizales xerófitos.....	12 por ciento
Regadíos.....	7 por ciento

La flora y las comunidades vegetales de estos medios no carecen de interés; muchas plantas endémicas y especies animales viven en estos sistemas.

A la lista de hábitats naturales españoles debe añadirse el resultado de usos tradicionales en algunos de esos hábitats modificados por actividades antropizadas. Son los paisajes agrarios, cuyo interés de conservación es determinante, muchos de los cuales se encuentran en regresión, debido al abandono de las prácticas agrícolas tradicionales que los mantenían, tras perder su rentabilidad y emigrar la población rural.

Procede consolidar una red de espacios naturales protegidos, representativos de la diversidad biológica española, sus agro ecosistemas, paisajes agrarios y hábitats; dotada de los instrumentos adecuados de planificación, uso y gestión. Aproximadamente el 70 por ciento del territorio comprendido en la Red Natura 2.000, está, a su vez, integrado en el territorio de zonas desfavorecidas.

Dentro de la estrategia de la Red Natura 2.000, se considera fundamental otorgar protagonismo a la población local de las áreas protegidas. Se les dará prioridad en la difusión de la información sobre la biodiversidad, localización de sedes de investigación, centros de interpretación e información y aulas de la naturaleza, incorporando a estos colectivos de agricultores en los programas sectoriales de desarrollo, compatibles con el uso sostenible de la biodiversidad. Es necesaria la constitución de un subsistema de la Red, para la incorporación de los conocimientos tradicionales, etno ecológicos; que permita el mantenimiento de estas comunidades depositarias históricas de los conocimientos tradicionales. En consecuencia, es urgente la compatibilización de la Red Natura 2.000 con las políticas de compensación de rentas para los agricultores residentes en zonas desfavorecidas.

5.1.8. El envejecimiento de la población agraria

El envejecimiento de la población agraria y, en especial, de los responsables de la gestión técnica y económica de las explotaciones agrarias constituye un obstáculo serio tanto para avanzar por la vía de la competitividad como para garantizar el mantenimiento de la actividad económica en el espacio rural, como se ha visto en el epígrafe 5.1.3.1 (Demografía).

5.1.9. Potencialidades de desarrollo rural

El diagnóstico sobre el que debe fundamentarse el proceso debe descender del ámbito estatal; incluso el nivel regional (NUTS II) puede resultar excesivo, obligando a llegar a niveles de comarca natural, para precisar objetivos específicos y estrategias metodológicas.

Sin embargo, sí es posible identificar ciertos problemas y potencialidades genéricos que será necesario tratar en ámbitos geográficos mucho más amplios, superiores al nivel regional NUTS II. En un país con tanta diversidad como España, incluso dentro de una misma región, problemas tales como la adopción de prácticas agroambientales en la explotación o la toma de medidas forestales y las actuaciones en materia de jubilación anticipada y mantenimiento de la población en zonas rurales desfavorecidas deben tratarse de forma más uniforme y general.

Las limitaciones descritas en los puntos anteriores ponen de manifiesto la existencia de potencialidades de desarrollo absolutamente compatibles con la sostenibilidad de los recursos naturales. Entre ellas se señalan:

- las posibilidades de mejorar la productividad de la tierra, afrontando la ordenación de los recursos hídricos y concentrando a tal fin gran parte de las acciones en el objetivo del ahorro de agua.
- las posibilidades de mejorar la eficacia de las explotaciones agrarias:
 - agrandando su dimensión física mediante la agregación de otras explotaciones a través de la cesión por parte de los agricultores que deciden cesar en su actividad agraria.
 - mejorando la calidad de las producciones mediante el aprovechamiento de su carácter predominantemente extensivo y agroambiental, que hace que puedan ser dotadas con denominaciones de calidad.
- la potencialidad derivada de la existencia de amplias superficies explotadas de modo extensivo (como las zonas de montaña) sobre las cuales cabe el fomento de la realización de técnicas agrarias compatibles con el medio ambiente y la conservación del espacio natural.
- la atracción creciente que despierta en la población urbana un espacio rural variado en su paisaje y rico en su patrimonio histórico y cultural.

5.1.10. Descripción de los sectores agrícolas y ganaderos en las Comunidades Autónomas que abarca el Programa

La producción agrícola de las Comunidades Autónomas incluidas en el Programa significa alrededor del 13% de la del conjunto de los Estados miembros de la Unión.

La diversidad climática y edáfica de las distintas zonas del territorio del programa implica agricultoras notablemente diferentes de unas a otras Comunidades Autónomas, con especializaciones productivas muy señaladas, entre las cuales pueden destacarse las siguientes:

- La cornisa cantábrica constituye un área predominantemente ganadera, sobre todo orientada a vacuno de leche.
- Aunque con predominancia ganadera (intensiva), Cataluña y Madrid tienen sectores agrícolas (vino, aceite, hortalizas y frutas) de notable entidad.
- En Andalucía, Región de Murcia, Canarias, Baleares y la Comunidad Valenciana, la actividad agraria tiene una clara y fuerte predominancia agrícola basada, sobre todo, en la hortofruticultura; en Andalucía se asientan además, el 80% del olivar y más del 90% del algodón españoles.
- Castilla-La Mancha y La Rioja tienen también una clara orientación agrícola con peso relativo importante del viñedo.
- Castilla y León presenta una elevada especialización cerealística y en cultivos industriales (girasol y remolacha).
- La actividad agraria en Extremadura presenta un notable equilibrio entre producciones agrícolas y ganaderas. Dentro de las producciones agrícolas destacan los cereales y las frutas.

En el cuadro siguiente se reflejan datos sobre las especies y producciones de grandes grupos de cultivos en las distintas Comunidades Autónomas del Programa:

DATOS DE SUPERFICIE Y PRODUCCIÓN DE LOS PRINCIPALES SECTORES AGRÍCOLAS

CC.AA.	CEREAL GRANO (incluido arroz)		HORTALIZAS INDUSTRIALES		FRUTALES Y CÍTRICOS		OLIVAR		VIÑEDO		CULTIVOS INDUSTRIALES
	Superficie (miles Ha)	Producción (miles Tm)	Superficie (miles Ha)	Producción (miles Tm)	Superficie (miles Ha)	Producción (miles Tm)	Superficie (miles Ha)	Aceite (miles Tm)	Superficie (miles Ha)	Vino mosto (miles Hl)	Superficie (miles Ha)
ANDALUCÍA	866,3	1.874,1	114,1	3.658,8	266,4	931,9	1.379,8	622,7	53,5	1.852,2	555,5
ARAGÓN	802,1	2.424,1	12,6	226,3	114,5	472,2	52,9	9,7	52,1	808,6	60,3
ASTURIAS	2,2	5,0	1,2	25,3	6,9	42,3			0,1	2,3	
BALEARES	33,8	46,0	7,2	203,3	76,5	84,4	9,0	0,3	1,7	36,6	0,3
CANARIAS	1,6	2,2	7,9	569,9	12,5	401,8	0,0		12,0	199,6	0,3
CANTABRIA	1,3	3,7	1,1	16,6	0,3	4,0			0,0	0,7	
CASTILLA-LA MANCHA	1.388,6	2.705,3	51,9	1.081,5	46,4	77,8	301,0	51,4	581,1	14.393,5	282,2
CASTILLA Y LEÓN	2.322,2	6.353,2	16,0	312,4	7,8	66,1	9,4	2,0	71,6	1.023,7	314,2
CATALUÑA	353,2	1.399,0	20,0	485,1	160,7	1.112,8	121,7	33,7	63,8	3.410,5	22,0
C. VALENCIANA	48,4	188,8	29,1	802,8	348,7	3.878,5	100,8	20,8	94,5	1.968,1	8,0
EXTREMADURA	334,1	875,6	33,4	869,7	23,2	228,5	251,0	34,8	81,9	2.104,6	115,9
GALICIA	136,8	351,5	13,6	276,6	1,9	77,6			28,9	1.367,8	13,7
MADRID	97,9	211,7	7,5	149,7	0,5	3,6	23,1	2,3	16,9	341,8	4,3
MURCIA	85,3	70,8	36,6	1.265,3	142,5	745,5	18,3	3,2	43,4	674,3	5,2
LA RIOJA	61,2	254,8	12,2	261,3	17,9	115,2	2,4	0,5	37,7	1.160,9	3,8
TOTAL 15 CC.AA.	6.535,0	16.765,8	364,4	10.204,6	1.226,7	8.242,2	2.269,4	2.269,4	1.139,2	29.345,2	1.385,7

En cuanto a la actividad ganadera, aporta en estas 15 Comunidades Autónomas, algo menos del 40% de la Producción Final Agraria.

El desarrollo de la actividad ganadera ha tenido en el pasado un cierto carácter dual impuesto por las condiciones climáticas y la evolución de la demanda; en efecto el régimen de precipitaciones, escaso y con un marcado carácter estacional, limita notablemente la cantidad y calidad de los recursos pastables, contribuyendo a un freno natural a la expansión de las especies rumiantes, mientras que la presión de la demanda, consecuencia de la elevación del nivel de vida determinó un notable desarrollo de la ganadería no ligada a la tierra, fundamentalmente porcino y aves.

En los últimos años, se observa un cambio de tendencia en aquella orientación dual, como consecuencia de una mayor atención al aprovechamiento de los recursos pastables y de los problemas sanitarios y medioambientales que, en ocasiones, plantea la explotación ganadera intensiva. Las tendencias siguientes son las que han marcado la evolución de la ganadería desde los años 70:

- Dentro de los efectivos de bovino ha tenido lugar un notable proceso de reestructuración interna, con disminución de la orientación láctea y fuerte expansión de los censos de vacas de aptitud cárnica.
- El censo total de ovinos ha experimentado un notable crecimiento, hasta alrededor de 20 millones de cabezas.
- Los efectivos totales de porcino se han más que duplicado; asimismo, se ha expandido fuertemente el parque de instalaciones avícolas, tanto de producción de huevos como de carne de pollo.

Las características climáticas, razones históricas y de orden demográfico y económico, determinan una distribución muy diversificada de la actividad ganadera en las 15 Comunidades Autónomas del Programa. En dicha distribución, los hechos más destacables son los siguientes:

- En las Comunidades Autónomas de Galicia, Asturias y Cantabria se asienta un tercio del vacuno lechero nacional; en estas Comunidades Autónomas el peso relativo de esta orientación productiva es muy elevado.
- Cataluña y Madrid poseen una ganadería intensiva muy evolucionada, fundamentalmente de porcino (Cataluña) y de aves (Madrid).
- Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura y Aragón poseen una ganadería orientada, sobre todo, a la producción cárnica, con representación relativamente importante de ovino, bovino y, en el caso de Extremadura, además, del porcino de tronco ibérico.

DATOS DE PRODUCCIÓN DE LOS PRINCIPALES SECTORES GANADEROS

<i>CC.AA.</i>	<i>EFFECTIVOS (DICIEMBRE 1996)</i>					<i>PRODUCCIONES (AÑO 1996)</i>		
	<i>Bovino (miles cabezas)</i>	<i>Ovino (miles cabezas)</i>	<i>Caprino (miles cabezas)</i>	<i>Aves ponedoras (miles cabezas)</i>	<i>Porcino (miles cabezas)</i>	<i>Carne (miles tm)</i>	<i>Leche (miles tm)</i>	<i>Huevos (miles docenas)</i>
<i>ANDALUCÍA</i>	542	3.103	1.365	1.888	5.593	401	706	107.203
<i>ARAGÓN</i>	238	3.142	61	2.751	1.620	179	73	31.222
<i>ASTURIAS</i>	461	88	43	45	622	40	662	10.422
<i>BALEARES</i>	54	405	23	91	406	22	122	8.618
<i>CANARIAS</i>	20	45	201	79	1.852	15	81	37.893
<i>CANTABRIA</i>	327	77	17	0	529	21	539	9.412
<i>CASTILLA-LA MANCHA</i>	245	3.454	403	1.039	6.286	267	269	128.220
<i>CASTILLA Y LEÓN</i>	1.253	5.425	166	2.597	6.773	435	1.061	134.239
<i>CATALUÑA</i>	685	1.226	80	5.356	6.790	1.292	588	141.210
<i>COMUNIDAD VALENCIANA</i>	57	531	81	1.053	2.346	293	51	44.630
<i>EXTREMADURA</i>	557	3.804	230	697	753	48	54	10.802
<i>GALICIA</i>	1.014	295	48	981	3.982	264	1.799	67.258
<i>MADRID</i>	78	186	33	46	1.087	118	92	20.664
<i>MURCIA</i>	46	793	137	1.474	250	208	40	4.773
<i>LA RIOJA</i>	44	249	16	111	225	18	28	4.280
<i>TOTAL 15 CC.AA.</i>	5.621	22.823	2.904	18.208	39.114	3.621	6.165	760.846

5.2 Repercusiones del período de programación anterior

En el período 1994-1999 se aplicaron en el conjunto de las Comunidades Autónomas y para la totalidad del territorio español los programas correspondientes a los Reglamentos 2078/92, 2079/92 y 2080/92, relativos, respectivamente, a las siguientes líneas de ayudas:

- Fomento de métodos de producción agraria compatibles con el medio ambiente y la protección del espacio natural.
- Fomento del cese anticipado en la actividad agraria.
- Fomento de la forestación de tierras agrarias.

Asimismo, se incluye en el presente análisis la línea de ayudas denominada Indemnización Compensatoria para las explotaciones ubicadas en zonas de montaña y desfavorecidas por despoblamiento, regulada por el Reglamento 950/97.

Este conjunto de medidas se ha aplicado en España mediante los RR.DD. 152/1996, de forestación de tierras agrarias, 1.695/93 y 2286/98, para el cese anticipado en la actividad agraria, 51/1995, 632/1995 y 928/1995, para medidas agroambientales y 477/93 en el caso de la Indemnización Compensatoria. A tal efecto, se ha establecido un determinado modelo de gestión basado en convenios de colaboración entre las CC.AA. y la Administración Central, financiándose al 50% las actuaciones realizadas.

Los resultados alcanzados en el período se describen a continuación, individualizados por programas:

5.2.1. Medida de Cese Anticipado en la Actividad Agraria

5.2.1.1. Situación estructural

Conforme a los datos del último censo agrario del Instituto Nacional de Estadística, los datos estructurales del sector agrario, más relevantes, a los efectos que nos ocupan, son los siguientes:

Resultados totales

- Superficie agrícola útil (SAU) en hectáreas.....	24.796.500
- Número de Explotaciones	1.791.600
- Unidades de trabajo agrícola (UTA).....	1.626.700

Resultados medios

- -SAU media.....	13,8
- -UTA media.....	0,9

Edad de los titulares de explotación

- Menor de 35 años	4,5%
- De 35 a menos de 45 años.....	13,0%
- De 45 a menos de 55 años.....	24,2%
- De 55 a menos de 65 años.....	32,4%
- De 65 y más de 65 años.....	25,9%

SAU media según la edad de los agricultores

- Menos de 35 años	18,1
- De 35 a menos de 45 años.....	16,3
- De 45 a menos de 55 años.....	13,9
- De 55 a menos de 65 años.....	12,1
- De 65 y más de 65 años.....	8,8

5.2.1.2. Relación de agricultores acogidos al cese anticipado en la actividad, en el periodo de programación anterior

El número de beneficiarios acogidos al programa durante el período 1993-1999 ha sido de 8.318. Siendo la cuantía media de la ayuda por beneficiario y año de 4.975 euros. El gasto de la U.E. para el período ha sido de 70 Meuros.

La superficie de las explotaciones cuyos titulares se han acogido al cese anticipado asciende a 148.000 hectáreas, siendo la aportación de los cesionarios de 352.000 hectáreas.

5.2.1.3. Conclusiones

Del programa ejecutado desde el año 1993, en aplicación del Reglamento (CEE) 2079/92, se desprende que la respuesta de los agricultores ha sido muy irregular, dependiendo de la región en la que se ha aplicado. Esto es, por otra parte, lógico, ya que ha sido función de las características estructurales de las explotaciones agrarias.

Las Comunidades Autónomas donde la medida ha tenido una incidencia mayor han sido aquellas en las que el tamaño de las explotaciones es más pequeño y existe una menor incidencia del trabajo asalariado en la agricultura. Así destacan por número de beneficiarios las CC.AA. de Asturias, Galicia y Castilla y León.

En el otro extremo se encuentran regiones, como Andalucía y Extremadura, en las que, por un lado, existen explotaciones de mayor dimensión y, por otro, explotaciones pequeñas, poco viables, pero cuyos titulares complementan la renta con trabajos eventuales en otras explotaciones, además de la existencia de mano de obra asalariada y temporal. Por otra parte, la existencia de programas de subsidio agrario hace que no tengan mucha incidencia actuaciones como el cese en la actividad agraria.

También puede observarse el incremento anual de altas que se ha producido conforme el programa se ha ido conociendo y consolidando, sobre todo en los tres últimos años.

Hay que tener en cuenta la modificación del programa que se aprobó en el año 1998, para favorecer el abandono de la producción lechera. La incidencia en regiones como Galicia ha sido muy significativa.

Por lo que se refiere a las regiones de fuera de Objetivo, es de destacar la importancia relativa que ha tenido el programa en Comunidades Autónomas como Aragón, Cataluña y La Rioja que, aunque son regiones más desarrolladas que la media del Estado, tienen un sector agrario muy importante en fase de reestructuración.

En resumen, el programa español de cese en la actividad agraria que ha estado en vigor durante el período 1993/1999, arroja unos resultados muy positivos y demuestra que es necesario continuar en la misma línea, incidiendo sobre la mayor parte de los aspectos y propuestas que el mismo contiene.

5.2.2. Medida de compensación a las zonas con desventajas naturales

Durante el período de aplicación de la medida en su conjunto, 1990/1999 (desde el año 1986 se había estado aplicando solamente en zonas de montaña, pero no en zonas desfavorecidas por despoblamiento), se ha ido perfeccionando el sistema de aplicación, seguimiento y control, lo que ha permitido conocer en profundidad cuáles han sido sus puntos fuertes y débiles, así como las amenazas y oportunidades de una medida de estas características.

Al respecto hay que decir que la disminución en el número de beneficiarios, que pasan de 219.226 en el año 1990 a 149.463 en 1999, es consecuencia, en primer lugar, del proceso de reestructuración al que se ha visto sometido el sector agrario en España en esta última década y, en segundo lugar, a la mejora en los sistemas de gestión y control de la medida.

La cuantía media de la ayuda en el período 1993/1999 ha sido de 360 euros por agricultor y año. El gasto de la U.E. para todo el período ha sido de 324 Meuros

Por otra parte, la crisis económica padecida durante los primeros años de la década, así como la necesidad de reducir el déficit público como consecuencia del programa de convergencia, no han permitido incrementar sustancialmente la indemnización por beneficiario, lo que ha ocasionado que ésta no haya sido un aliciente suficiente para evitar el despoblamiento de estas zonas.

La experiencia acumulada durante el período ha servido para fijar las condiciones y características de la medida para el período de programación 2000/2006, introduciendo las siguientes variaciones con respecto al período anterior:

- El importe de la indemnización variará en función de la situación y de los objetivos de la zona comarca y del grado de dificultad que presente el medio natural para el normal ejercicio de las actividades agrarias. Por otra parte, se dará carácter prioritario a los problemas medio ambientales.

- Se modula la cuantía máxima de la ayuda en función del número de unidades indemnizables. Con ello se conseguirá que la ayuda cumpla realmente la función para la que se ha establecido, esto es, fijar la población en las zonas desfavorecidas.
- Se continuará en la línea de mejora de la gestión, especialmente en todo lo que se refiere al seguimiento y control, profundizando en la aplicación de las normas que rigen el Sistema de Control y Gestión de Ayudas.

5.2.3. Medidas agroambientales

5.2.3.1. Consideraciones generales

El Reglamento 2878/92 sobre Prácticas Agrarias Compatibles con el Medio Ambiente comenzó a aplicarse en España en 1993, aunque hasta enero de 1995 no fue adoptada la Decisión Comunitaria que determinaba las condiciones de su aplicación, cifrando la aportación de la Unión Europea a través de FEOGA Garantía, en casi 400 Mécus, aproximadamente 64.000 millones de pesetas, de un total de 214.000 millones de pesetas a financiar entre la UE, el MAPA y las Comunidades Autónomas.

Una de las particularidades de este Programa es que, a diferencia con otras ayudas anuales a explotaciones agrarias, aunque renueve anualmente los compromisos adquiridos tiene una duración mínima inicial de cinco años.

Básicamente el programa ha estado constituido por dos tipos de medidas, diferenciadas por su ámbito de aplicación: Medidas horizontales, aplicables en todo el territorio nacional y Medidas de zonas seleccionadas, aplicables exclusivamente en ciertas áreas entre las que se concede gran importancia a las zonas sensibles desde el punto de vista del medio ambiente. Así, incluyen el entorno de los Parques Nacionales y otras zonas sensibles, los Humedales recogidos en el Convenio de Ramsar como hábitats de gran riqueza y diversidad biológica, diferenciados por su importancia internacional, las Zonas Especiales de Protección para las Aves (ZEPAS) como hábitats preferenciales de determinadas aves y, por último, las zonas específicas seleccionadas por las Comunidades Autónomas. Este grupo de zonas, abarca una gran variedad de áreas seleccionadas especialmente para contrarrestar la problemática que presentan en la interacción del mantenimiento de la agricultura y la conservación del medio ambiente.

La puesta en práctica del Programa Agroambiental comenzó en 1993, pero el proceso de implantación ha sido lento y se ha llevado a cabo de una manera bastante heterogénea. Comenzó Castilla-La Mancha en 1993 con el Parque Nacional de las Tablas de Daimiel, incorporándose al año siguiente Castilla y León con actuaciones en la zona denominada de Hábitats de Aves Esteparias, como la avutarda. En 1995 se incorporó el Parque Nacional de la Montaña de Covadonga.

5.2.3.2. Información cuantitativa sobre la programación anterior

Desde el año 1993 de puesta en funcionamiento, hasta el ejercicio 1999 el programa agroambiental ha pasado de tener 1.335 beneficiarios a 70.568 beneficiarios en 1999. Inició sus actuaciones sobre 28.376 hectáreas en 1993 que se han convertido en 1.740.064 hectáreas en 1999, con 39.832 UGM censadas acogidas al programa en 1998 y más de 5.500 alumnos dentro de la medida de formación. Todo ello ha representado una inversión total de 71.500 millones de pesetas (429,72 Meuros), en el período comprendido entre 1993 y 1999, de los cuales la participación financiera del FEOGA Garantía ha sido del 75 % en las zonas Objetivo 1 y 50 % en el resto de zonas. El coste FEOGA, para España en el período anterior ascendió a 230,3 Meuros.

5.2.3.3. Conclusiones

El programa de medidas agroambientales fue el último de los correspondientes a las medidas de acompañamiento del período 1993/1999 en entrar en vigor con carácter general en España. Su aplicación data del año 1995 aunque con anterioridad se habían aprobado dos decisiones para aplicar, en Castilla La Mancha y Castilla y León, las medidas de D6 y D1, respectivamente de 19 de enero y los Reales Decretos 51/95, de 20 de enero, por el que se establece el régimen de medidas horizontales; 632/95, de 21 de abril, por el que se aplica a las zonas de influencia de los Parque Nacionales y otras zonas sensibles de especial protección; y el 928/95, de 9 de junio, por el que se aplica a determinados humedales.

Este retraso hay que achcarlo, principalmente, a las dificultades que presentó la preparación del programa como consecuencia de la novedad de su concepción y de la diversidad de ecosistemas agrarios existentes en España, así como de la organización administrativa española.

Una vez en vigor la normativa de aplicación, su puesta en marcha fue muy lenta e irregular, tanto por lo que se refiere a las medidas como a los territorios, en los cuadros adjuntos como anejos a este

punto quedan reflejados estos hechos. El motivo hay que buscarlo en la complejidad de aplicación de las medidas, y en la desconfianza de los agricultores a introducir medidas de este tipo en sus explotaciones.

Otro problema que se planteó inicialmente fue la normativa básica aplicada en el control de estas ayudas, fundamentada en Reglamentos del FEOGA Orientación y en normativas nacional o autonómicas. La publicación del Reglamento 746/97 vino a clarificar esta situación, aunque su implantación fue muy lenta. Cosa por otra parte lógica, dado que hubo que romper con todos los esquemas anteriores.

En los cuadros adjuntos también se observa el incremento espectacular que este programa ha tenido durante los últimos años, una vez superadas las dificultades expuestas. Puede afirmarse que, para el futuro, este programa debe ser considerado como el más importante para gran parte del territorio nacional, ya que debe estar llamado a corregir los problemas que están causando en algunas zonas las ayudas sectoriales, basadas en la producción y pensadas para zonas de altos rendimientos productivos.

En la preparación del proyecto de medidas agroambientales para el período 200/2006, se han tenido en cuenta todas estas conclusiones, referidas al período 1993/1999, transfiriendo las medidas cuya aplicación ha sido bien aceptada, introduciendo en las modificaciones necesarias y adoptando otras nuevas. En todos los casos se ha tenido muy en cuenta la obligación de disponer de buenos sistemas de control y seguimiento.

5.2.4. Medida de forestación de tierras agrícolas

5.2.4.1. Consideraciones generales

Se toma como punto de partida el “Programa de Ayudas para Fomentar Inversiones Forestales en Explotaciones Agrarias en España” aprobado por Decisión de la Comisión del 27 de abril de 1994, de acuerdo con el Reglamento (CEE) nº 2080/92 del Consejo.

La normativa nacional que desarrollaba dicho programa fue los Reales Decretos 378/93 y 152/96 (aún vigente) que contenía ciertas modificaciones de índole económica y que fueron aprobadas por Decisión de la Comisión de 26 de enero de 1999.

El Programa constituía un marco que agrupaba acciones objeto de ayudas, tipos de ayuda y orden de prioridades, así como cuantías máximas establecidas para dichas ayudas. El período de aplicación fue quinquenal, 1994/1998 (posteriormente prorrogado hasta 1999), durante los cuales se había previsto forestar 800.000 hectáreas en tierras agrícolas y mejorar 200.000 hectáreas de superficies forestales en explotaciones agrícolas.

La distribución presupuestaria por Comunidades Autónomas que se realizó en función de criterios como la SAU, población activa, producción agraria e índice de erosión.

5.2.4.2. Información cuantitativa sobre la programación anterior

En el período 1994/1999 se forestaron 430.000 hectáreas (no incluido País Vasco y Navarra) y mejorado 173.000 de tierras agrícolas en explotaciones agrarias. El número de beneficiarios ha sido de 33.000 aproximadamente, lo que da una media de 12,9 hectáreas por beneficiario. El coste total de la medida es de 796,7 Meuros.

FORESTACION DE TIERRAS AGRARIAS (Reglamento (CEE) 2080/99)

CUADRO RESUMEN DE REALIZACIONES E INVERSIONES DESDE LA PUESTA EN MARCHA HASTA EL 15-10-1999

TOTAL NACIONAL (Regiones de objetivo 1 + Regiones fuera de objetivo -excepto Navarra y País Vasco)

1.- CUADRO RESUMEN DE REALIZACIONES DESDE LA PUESTA EN MARCHA HASTA EL 15-10-1999 (FICHA TECNICA)

A.- FORESTACION (Has.)-RESUMEN

I.- FRONDOSAS

I.a- tot. frondosas crecimiento lento (masa pura)....	117.970
I.b- tot. frondosas crecimiento lento (masa mezclada).	94.759
I.c- tot. frondosas crecimiento rápido....	7.791
I.- TOTAL FRONDOSAS.....	220.520

II.- RESINOSAS

II.a- tot. resinosas crecimiento lento (masa pura)....	82.424
II.b- tot. resinosas crecimiento lento (masa mezclada).	17.619
II.c- tot. resinosas crecimiento rápido....	43.897
II.- TOTAL RESINOSAS.....	143.940

III.- MEZCLADAS (FRONDOSAS x RESINOSAS)

III.a- tot. mezcladas frondosas x resinosas crecimiento lento.....	54.410
III.b- tot. mezcladas frondosas x resinosas crecimiento rapido.....	6.923
III.- TOTAL MEZCLADAS (FRONDOSAS X RESINOSAS).....	61.333

IV.- OTRAS ARBÓREAS Y/O ARBUSTIVAS

IV.- total otras arbóreas y/o arbustivas.....	4.330
---	-------

TOTAL SUPERFICIE FORESTADA DESDE EL ORIGEN HASTA EL.....15-10-99 430.123

B.- MEJORA DE ALCORNOCALES Y OTRAS SUPERFICIES FORESTADAS

V.- Regeneración y mejora de alcornocales (Has)	95.636
VI.- Trabajos selvícolas (Has)	53.662
VII.- Cortafuegos (Has)	9.282
VIII.- Puntos de agua (Uds.)	1.389
IX.- Caminos (Km.)	8.358
X.- Cerramientos (Km.)	4.614

2.- CUADRO RESUMEN DE INVERSIONES DESDE LA PUESTA EN MARCHA HASTA EL 15-10-1999

período: desde el origen (ejercicio FEOGA 1994) hasta el 15 de octubre de 1999

	MILL. DE PESETAS			MILL. DE EUROS		
	tot.acumulado		TOTAL	tot.acumulado		TOTAL
	ejercicios FEOGA 1994-1999		1994-99	ejercicios FEOGA 1994-1999		1994-99
	FEOGA	ESTADO	FEOGA+ESTADO	FEOGA	ESTADO	FEOGA+ESTADO
Andalucía	37.976,0	12.658,7	50.634,7	228,24	76,08	304,32
Aragón	665,4	665,4	1.330,7	4,00	4,00	8,00
Asturias	2.010,8	670,3	2.681,0	12,09	4,03	16,11
Baleares	205,6	205,6	411,3	1,24	1,24	2,47
Canarias	0,0	0,0	0,0	0,00	0,00	0,00
Cantabria	196,8	65,6	262,5	1,18	0,39	1,58
Cast. Mancha	15.043,5	5.014,5	20.058,0	90,41	30,14	120,55
Cast. León	14.050,8	4.683,6	18.734,4	84,45	28,15	112,60
Cataluña	727,1	727,1	1.454,3	4,37	4,37	8,74
Extremadura	15.036,5	5.012,2	20.048,6	90,37	30,12	120,49
Galicia	6.248,0	2.082,7	8.330,7	37,55	12,52	50,07
Madrid	1.112,3	1.112,3	2.224,6	6,69	6,69	13,37
Murcia	2.086,7	695,6	2.782,3	12,54	4,18	16,72
La Rioja	241,6	241,6	483,2	1,45	1,45	2,90
C. Valenciana	2.341,7	780,6	3.122,3	14,07	4,69	18,77
tot Reg. obj. 1	94.990,8	31.663,6	126.654,4	570,9	190,3	761,2
tot. Reg.no 1	2.952,0	2.952,0	5.904,1	17,7	17,7	35,5
TOTAL	97.942,8	34.615,6	132.558,5	588,6	208,0	796,7

5.2.4.3. Conclusiones

Las previsiones planteadas en el programa aprobado en el año 1993 eran de 806.593 hectáreas y 276.226 millones de pesetas de inversión, cifras sensiblemente superiores a las realmente ejecutadas, que ascienden a 451.120 hectáreas y 138.103 millones de pesetas de inversión.

No obstante, la respuesta al programa en el conjunto del territorio del Estado ha sido espectacular, viéndose reducido solamente en sus expectativas iniciales por las dificultades financieras y por el fuerte y prolongado período de sequía al que se vio sometida la Península Ibérica durante los años 1993/1995.

También hay que resaltar las dificultades que han representado a la hora de forestar tierras agrícolas en España los siguientes condicionantes:

- Insuficiencia de una estructura técnica que pudiera hacerse cargo de las implantaciones programadas y de su mantenimiento.
- Escasa experiencia del agricultor en cuestiones forestales.
- Malas condiciones de supervivencia de determinadas especies forestales en los terrenos agrícolas.
- Condiciones climáticas muy desfavorables para la implantación y la supervivencia en los primeros años, lo que ocasionó gran cantidad de marras a reponer.

Sin embargo, a pesar de lo expuesto, el éxito del programa se debe a la necesidad imperiosa de incrementar la masa forestal, tan perjudicada por las desforestaciones históricas, que viene a unirse al grave problema que representan los incendios forestales.

Todo lo anterior se ha tenido en cuenta a la hora de preparar la medida objeto de estudio para el período de programación 2000/2006., que se sigue considerando como básica para el desarrollo rural. Las modificaciones introducidas con respecto al período anterior son mínimas y buscan la solución de los problemas enunciados.

Se puede decir que España cuenta en estos momentos con la infraestructura adecuada en materia de forestación de tierras agrícolas para poder afrontar con éxito este nuevo plan.

5.3. Adaptación de los contratos vigentes procedentes del período 1993-99

De conformidad con el ordenamiento jurídico comunitario y estatal se respetaron los compromisos contractuales hasta la extinción de los mismos. Empero, de conformidad con lo establecido en el Reglamento (CE) 2603/1999, por el que se establecen disposiciones transitorias para las ayudas al desarrollo rural previstas por el Reglamento (CE) 1257/1999, en lo que se refiere a las medidas agroambientales, se aplicará lo dispuesto en el artículo 3 apartados 1 y 2, de dicho Reglamento.