

## 6. LA DEHESA ANTE LA NUEVA PAC

---

*Pía Sánchez Fernández  
Cipriano Díaz Gaona  
Vicente Rodríguez Estévez*

### 1. INTRODUCCIÓN

A estas alturas del siglo XXI, es reconocido que la dehesa es un milenario sistema agrosilvopastoral en el que predominan un estrato herbáceo con árboles del género *Quercus*, que fue creado por los agricultores para criar ganado y que requiere de la ganadería extensiva para su mantenimiento. En la actualidad, la mayoría de las dehesas se encuentran en terrenos privados.

El ambiente típico de la dehesa está marcado por dos características fundamentales: el carácter mediterráneo del clima (veranos secos e inviernos algo fríos) y la baja fertilidad del suelo (particularmente P y Ca), lo que hace que la agricultura de cultivo sea insostenible y no rentable.

Este sistema es muy apreciado por la sociedad y goza de protección legal, que básicamente se concreta en la prohibición de cortar árboles, a pesar de la falta de una ley nacional para la dehesa. Los motivos de su valoración se basan en su riqueza en biodiversidad y en que sea el hábitat de algunas especies en peligro de extinción. A esto hay que sumarle su papel como sumidero de carbono, la importancia en la prevención del fuego, sus valores culturales (etnológicos y antropológicos) y su valor paisajístico, por los que los ganaderos propietarios no reciben un pago por servicios o por las externalidades positivas de esta contribución a la conservación; se trata de economías ocultas. Pero la dehesa también sustenta el desarrollo rural y es valiosa para, entre otras cosas, el turismo rural, la caza, la leña y el carbón vegetal. Sin embargo, su principal aprovechamiento es su producción de forraje (hierba y bellotas) para alimentación de los animales; de ahí que se mantengan y siembren los árboles del género *Quercus*, por su producción frutal, y no por su madera, pues se trata de árboles de crecimiento muy lento y no de árboles maderables, aunque el alcornoque también produce cosechas de corcho cada 9 años.

El pastoreo de ganado es un componente de gestión integral de la dehesa y, junto con el ganadero, sustenta la función de conservación del sistema. El componente ganadero representa la mayor fracción de ingresos de la dehesa. Sin embargo, de entre todas las especies ganaderas implicadas, es el cerdo ibérico acabado en montanera el que ofrece la producción más apreciada y de más alto precio. Pero son necesarios los rumiantes, especialmente la oveja merina, para el mantenimiento de los pastos de la dehesa; por lo que podemos hablar de un trinomio (árbol productor de bellotas, cerdo ibérico y rumiante).

En los análisis de sostenibilidad económica de diferentes dehesas se observa que las fincas más rentables son aquellas que, en general, o tienen una alta carga ganadera o un alto

nivel de producción de cerdo ibérico; entre otras razones porque la carga ganadera históricamente ha estado asociada a altos niveles de ayudas de la Política Agraria Común de la Unión Europea (PAC), aunque la producción de cerdo ibérico ha venido siendo rentable debido al alto valor del jamón curado. En este sentido, la PAC ha venido condicionando las actividades de la dehesa desde 1987, conduciendo a una clara intensificación de los usos ganaderos que ha llevado a multiplicar por dos o tres la carga ganadera que tradicionalmente tenía; lo que, unido a la desaparición de la trashumancia, ha acarreado problemas de sobrepastoreo y de pérdida de regeneración arbórea que persisten en la actualidad.

La dehesa es un sistema resistente y frágil; su resistencia deriva de la perseverancia de sus operadores, y su fragilidad es la susceptibilidad a unas situaciones con factores económicos desfavorables que influyen en su rentabilidad, como ocurre en la actualidad. Es por ello, que la PAC, sin tener consideraciones específicas para la dehesa, con sus ayudas ha condicionado enormemente la actividad ganadera en búsqueda de esa rentabilidad económica a corto plazo.

## **2. LA DEHESA COMO PATRIMONIO MUNDIAL**

Con un medio físico tan difícil (aridez climática y suelos pobres), la dehesa se ha convertido en la única forma posible de uso racional, productivo y sostenible de la tierra en su área de distribución. Su extensión la convierte en el Sistema de Alto Valor Natural con más superficie de Europa que, como “hábitat natural” debe ser preservado, mereció una denominación propia dentro de la Directiva de Hábitats de la Unión Europea (Directiva CE 43/92). Esta directiva la considera como un “tipo de hábitat natural de interés comunitario” incluido en las “formaciones de pastizales naturales y seminaturales”, donde se le llama “bosques de pastoreo esclerófilos (dehesas) con *Quercus suber* y/o *Q. ilex*”. Además, en esta directiva, se aconseja la designación de áreas especiales para la conservación de la dehesa.

Como hábitat, la dehesa alberga la vida silvestre típica de los bosques mediterráneos, pero también está enriquecida con representantes de otros hábitats, incluidas las estepas y los entornos agrícolas.

La dehesa es el más importante y genuino ecosistema de España y uno de los más valiosos sistemas de alto valor natural (SAVN) de la Unión Europea, en la que se encuentra formando parte de muchos de los Espacios Naturales Protegidos españoles pertenecientes a la Red Natura 2000; con figuras como las de Parque Natural, Parque Nacional, Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) y Lugar de Importancia Comunitaria (LIC).

Desde el punto de vista social, cultural y medioambiental, la UNESCO reconoce la Reserva de la Biosfera Dehesas de Sierra Morena, que se declaró el 8 de noviembre de 2002, con una superficie de 424.400 has que acoge a tres Parques Naturales andaluces (Sierra de Aracena y Picos de Aroche, Sierra Norte de Sevilla Y Sierra de Hornachuelos), limitando con Portugal y Extremadura.

Actualmente desde el proyecto Interreg Prodehesa-Montado se está promoviendo para la dehesa la figura de Patrimonio de la Humanidad.

### **3. LA DEHESA EN EL CONTEXTO DE LA ADMINISTRACIÓN ESPAÑOLA Y DE LA APLICACIÓN ESPAÑOLA DE LA POLÍTICA AGRARIA COMUNITARIA**

A pesar del papel fundamental que juega la dehesa en la conservación de la biodiversidad y bienestar humano en la Península Ibérica, no existe mucha información cuantitativa y cualitativa sobre la productividad y economía real de este sistema ganadero. Los trabajos sobre sus servicios ecosistémicos son dispersos y hay pocas recopilaciones sobre este agroecosistema (ej. El Libro Verde de la Dehesa, de Pulido y Picardo, 2010).

La dehesa atraviesa una grave crisis, básicamente por falta de rentabilidad económica, a la que se unen una serie de importantes problemas que le afectan muy gravemente; como ocurre con el síndrome de la seca o decaimiento de los *Quercus* (que tiene su peor manifestación en la podredumbre radical por el hongo *Phytophthora cinnamomi*), la falta de regeneración del arbolado, la ausencia de relevo generacional, el descuento de superficie admisible para las ayudas de la PAC por la interpretación española del coeficiente de admisibilidad de pastos (CAP), el Plan Nacional de Erradicación de la Tuberculosis Bovina, la Norma de Calidad del Cerdo Ibérico (Real Decreto 4/2014 y anteriores) y su inclusión en la Ley de Montes (43/2003 o 21/2015), todos ellos imposibles de abordar por los ganaderos en solitario, que están inmersos en crisis que vienen de largo.

Se prolongó la situación de perjuicio previo para la dehesa con la Reforma de la PAC del año 2003, cuando se decidió que las ayudas a la renta de la PAC (el Pago Único) dependieran de las producciones por hectárea obtenidas en los años anteriores, tomando como base los derechos históricos correspondientes al periodo de referencia 2000-2002, coincidiendo además con un momento en el que España definió y clasificó a la dehesa como terreno forestal (al amparo de la Ley 43/2003 de Montes); con lo que, posteriormente, ha quedado sujeta al coeficiente de admisibilidad de pastos (CAP).

Conviene destacar que en la Ley de Montes no sólo no se abordan las peculiaridades de la dehesa sino que no se le da importancia ninguna, puesto que sólo tiene una mención en toda la ley y es en el artículo 2 donde dice que “a los terrenos de condición mixta agrosilvopastoral, y en particular a los terrenos adhesionados, les será de aplicación esta ley en lo relativo a sus características y aprovechamientos forestales, sin perjuicio de la aplicación de la normativa que les corresponda por sus características agropecuarias”.

Finalmente este anómalo tratamiento de la dehesa culmina con la reforma de la PAC del año 2014, en la que se ubicó como “pasto permanente” (es decir, terreno forestal), quedando incomprensiblemente discriminada en la aplicación que se hizo en España de esta Reforma de la PAC en la que los ganaderos de la dehesa se han visto perjudicados al estar recibiendo un pago básico de dos a tres veces inferior al de cualquier otro agricultor; lo que, además de injusto, resulta totalmente insuficiente para poder continuar realizando las labores diarias que son necesarias para el mantenimiento y conservación de este agro-ecosistema ganadero (limpieza de arbustos, mejora y manejo de pastos, tratamiento y regeneración de árboles, alternancia de especies ganaderas, división parcelaria, mantenimiento de cercas, etc.).

En este contexto de funcionamiento socialmente discriminatorio, al analizar reflexivamente la situación en la que se encuentra la dehesa para intentar, con la mejor de las intencio-

nes, hacer frente a la importante crisis socio-económica que atraviesa, es aconsejable fijarse especialmente en la “ubicación administrativa” en la que actualmente se sitúa dentro de la PAC. Su definición y declaración como “superficie forestal” por parte de las sucesivas administraciones españolas la ha dejado en una situación muy vulnerable en Bruselas, al salir claramente perjudicada en la distribución básica de las importantes e imprescindibles ayudas directas de la PAC (pilar I), en la que está formando parte del grupo de “pastos permanentes”, que es el más difuso, disperso, heterogéneo, y peor tratado económicamente en la distribución de las ayudas a la renta. Pero esa es la aplicación de la PAC (2014-2020) que se ha hecho en España; pues este grupo hace las veces de “cajón de sastre”, repartido en varias comarcas (distintas y muy diferentes) distribuidas por todo el territorio nacional, en las que se incluye a las dehesas, junto con bosques, montes, eriales, roquedos, arenales y tierras abandonadas, que lo único que tienen en común, es el escaso importe de los pagos directos que reciben los profesionales que se dedican a la ganadería extensiva en cualquier lugar de España.

El problema de fondo es que la Administración española parece insistir en mantener la dehesa en una indefinición; al igual que viene ocurriendo con la ganadería extensiva, cuya única definición nacional es la que figura en el Real Decreto Legislativo 1259/1991, de 2 de agosto, por el que se aprueban las tarifas y la Instrucción del Impuesto sobre Actividades Económicas, correspondientes a la actividad ganadera independiente, en donde se dice que “explotación ganadera extensiva es la explotación realizada con disposición total o parcial de una base territorial con aprovechamiento de pastos o prados para alimentar el ganado”. No hay otra definición nacional para la ganadería extensiva y la única especie que cuenta con una ordenación sectorial para esta modalidad es el porcino, que cuenta con el Real Decreto 1221/2009, de 17 de julio, por el que se establecen normas básicas de ordenación de las explotaciones de ganado porcino extensivo ..., que incurre en el error de permitir hasta el equivalente a 15 cerdos de cebo por hectárea, pretendiendo “el aprovechamiento directo por los animales de los recursos agroforestales durante todo el año, principalmente mediante pastoreo, de forma que tal aprovechamiento, que puede ser complementado con la aportación de materias primas vegetales y piensos, constituya la base de la alimentación del ganado en la fase de cebo y permita el mantenimiento de la base territorial, tanto en los aspectos económicos como medioambientales”. Objetivo del todo imposible, porque no hay ni vegetación ni suelo que resistan esa carga ganadera, y porque en montanera, que es cuando más comida hay en nuestras dehesas, con las preciadas bellotas y la hierba, es difícil poder superar una capacidad de carga ganadera de 1 cerdo de cebo por hectárea. Pero el despropósito es más manifiesto con la definición del “cebo de campo” del Real Decreto 4/2014, de 10 de enero, por el que se aprueba la norma de calidad para la carne, el jamón, la paleta y la caña de lomo ibérico; la tercera Norma de Calidad del Ibérico, que desde la primera de 2001, que entró en vigor en 2003, ha posicionado al cerdo duroc cruzado con ibérico y alimentado con pienso en granjas intensivas (el “ibérico de cebo”) como el producto mayoritario de este subsector del porcino español, al amparo de la imagen del cerdo ibérico de bellota, frente a un consumidor totalmente desinformado, que no sabe que un cerdo ibérico de “cebo de campo”, el de la etiqueta verde, para más confusión, se puede producir con cargas ganaderas de hasta 100 cerdos de cebo por hectárea. Este límite de carga ganadera incumple 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, que establece un límite de 170 kg de N por hectárea y año; en el que sí se basó el Real Decreto 1221/2009, aunque, como ya se ha dicho, no haya dehesa que lo resista.

Continuando con su línea de indefinición la Administración española no da unas cifras oficiales de superficie de dehesa. Así, en la Encuesta sobre Superficies y Rendimientos Cultivos (ESYRCE) de España, que anualmente publica el Ministerio, en la que se detallan 152 tipos de cultivo o cubierta, la dehesa aparece mencionada en 4 notas, aclarando que “las dehesas de labor con arbolado y de pasto con arbolado están incluidas en Tierras de Cultivo y Prados y Pastizales Permanentes, respectivamente”; es decir, que los 3,5 millones de hectáreas de nuestra más valiosa contribución a la producción agraria europea se diluye indefinida entre los casi 25,3 millones de hectáreas que suponen estas superficies (25.293.253 hectáreas), frente a otras aparentemente más relevantes superficies que se detallan, como las de escarola, algarroba, lombarda o nabo forrajero, con 50, 69, 105 y 108 hectáreas respectivamente. Ante esta situación cabe preguntarse ¿qué gana España ninguneando la dehesa ante una Europa ávida de una producción agraria más “verde” y de modelos agrarios sostenibles?.

A lo anterior hay que añadir la interpretación española del coeficiente de admisibilidad de pastos (CAP) que ha penalizado la presencia de los árboles y las áreas de regeneración. Nuestra Administración no ha tenido en cuenta que el Reglamento Delegado (UE) N° 640/2014 de la Comisión, que regula el CAP, en el punto 1 del artículo 9 indica “cuando determinados elementos paisajísticos, en particular setos, zanjas y muros de piedra, formen parte tradicionalmente de las buenas prácticas agrícolas de cultivo o utilización en la superficie agraria de determinadas regiones, los Estados miembros podrán decidir que la superficie correspondiente será considerada parte de la superficie admisible de una parcela agrícola”; este sería el caso del árbol en la dehesa, un elemento tradicional e imprescindible de sus buenas prácticas. Además y de forma más concreta, ese mismo Reglamento Delegado en el punto 3 de su artículo 10 dice “el presente artículo no se aplicará a los pastos permanentes que tengan árboles frutales que produzcan cosechas repetidas”; por lo que, por su producción de frutos, no deberían haberse penalizado los *Quercus* de la dehesa, teniendo en cuenta que de forma secular se han seleccionado y mantenido por sus valiosas bellotas.

Con independencia de la cicatera interpretación española del CAP, cabe hacerse otra pregunta ante la situación de la dehesa frente a la PAC ¿en qué se beneficia a la dehesa manteniéndola oficialmente como una superficie forestal más?; es bien sabido que no existe ninguna política forestal común.

Por tanto, esta ubicación y tratamiento administrativo, que es objetivamente muy perjudicial para la dehesa, está provocando a sus propietarios o gestores, en los momentos actuales, un déficit económico estructural en su manejo de aproximadamente 150-200 euros por hectárea y año, que solo algunos propietarios, con ingresos procedentes de otras actividades económicas, están en condiciones de poder asumir; además de algunos ganaderos que, de forma heroica o temeraria (pérdida patrimonial), continúan realizando las labores diarias que la dehesa necesita para su mantenimiento y conservación, incluyendo el trabajar con cargas ganaderas adecuadas y sin intensificar. Estas labores son mucho más abundantes y exigentes de lo que se pudiera pensar para un espacio debidamente incluido en la Ley de Montes, ya que conllevan la revisión

diaria del ganado y de las instalaciones ganaderas, cercas, vallas, comederos y abrevaderos, desbroces y aclareo de arbustivas, limpia, poda, renovación y protección de arboleda implantación y mejora de pastos, producción y conservación de forrajes, traslado y rotación de animales, selección y formación de lotes, etc., que no han sido valoradas en la Administración y que, al ser necesarias para el correcto manejo de la dehesa, están provocando este déficit económico, llevando a los ganaderos de dehesa a título principal, al límite de su capacidad económica. Ante esta situación caben dos opciones que pasan por descuidar las tareas diarias que necesita una buena gestión de la dehesa. Una es la intensificación con el aumento de cargas ganaderas, sacrificando el pasto, el suelo y la regeneración de la arboleda, y la otra es el abandono y la conversión en cotos de caza mayor, con la pérdida de puestos de trabajo y el consiguiente peligro de incendio.

#### 4. CONCLUSIONES

La Administración debe tomar conciencia de los problemas que afectan a la dehesa, empezando por su indefinición administrativa y la falta de regulación de la ganadería extensiva, y continuando con la seca de los *Quercus*, el aumento de las cargas ganaderas, la falta de regeneración del arbolado, el problema de la tuberculosis del jabalí y del ciervo, y la salida del cerdo ibérico de bellota de la Norma de Calidad del Cerdo Ibérico, entre otros.

Además, si se quiere salvar de verdad este tesoro cultural, agrario y medioambiental, con todas sus externalidades positivas, que benefician a toda la sociedad, sería necesario tomar una rápida decisión administrativa que la saque de la vulnerable situación económica y social en la que se encuentra en la actualidad (Pastos Forestales) y la coloque en un lugar agroganadero europeo mucho más fuerte (Sistema Agrario genuino), para poder asignar a los ganaderos conservadores de la misma en la próxima PAC (2021-2027) la Ayuda a la Renta, que en justicia le corresponden y que es para lo que realmente se han creado estas Ayudas, equiparándolos en los Pagos Directos que reciban a otros productores agrarios locales (agricultores), que conviven y comparten con ellos el mismo pueblo y estilo de vida, y realizan la misma función para conservar su entorno natural, mano de obra y tradiciones.

De esta forma los productores podrán afrontar algunos de los problemas que afectan a la conservación de la dehesa y que los están descapitalizando.