

**DICTAMEN 6/2009 DEL CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL
ANTEPROYECTO DE LEY PARA LA DEHESA**

*Aprobado por el Pleno en sesión celebrada
el día 23 de marzo de 2009*

Índice

- I. Antecedentes**
- II. Contenido**
- III. Observaciones generales**
- IV. Observaciones al articulado**
- V. Conclusiones**

I. Antecedentes

La Ley 5/1997, de 26 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Andalucía, en su artículo 4.1 establece la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los anteproyectos de leyes que regulen materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el pasado día 5 de marzo de 2009 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía, escrito de la Consejería de Agricultura y Pesca solicitando la emisión de Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley para la Dehesa.

La solicitud de Dictamen fue trasladada por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía, el mismo día 5 de marzo de 2009, a la Comisión de Trabajo de Políticas Sectoriales.

II. Contenido

Dentro del marco establecido por el Estatuto de Autonomía para Andalucía y la Constitución española, la Administración de la Junta de Andalucía ha decidido establecer, como el propio preámbulo del Anteproyecto de Ley indica, el instrumento normativo adecuado para fomentar la gestión integral y la conservación de la Dehesa, espacio natural resultado de la acción del ser humano al dar aprovechamiento mixto agrícola, ganadero y forestal a gran parte del bosque mediterráneo presente en la Península Ibérica. Así, en Andalucía alrededor de un millón de hectáreas poseen estas características de las que 424.000 conforman las Dehesas de Sierra Morena, declaradas Reserva de la Biosfera por la UNESCO el 6 de noviembre de 2002.

La Directiva 1992/43/CEE, de 21 de mayo, de conservación de los hábitats naturales y de la flora y de la fauna silvestre, incide también en la importancia de este tipo de paraje, al contemplar como hábitat de interés comunitario los bosques esclerófilos para el pastoreo, de los que la Dehesa es su mayor representante.

En todo caso, la Administración andaluza es consciente de los riesgos que corre la Dehesa, por lo que ya desde 2005 promovió el Pacto Andaluz por la Dehesa en el que están presentes Administraciones Públicas, Universidades, Organizaciones Sindicales y Empresariales, Organizaciones Profesionales Agrarias, Federaciones de Municipios y Provincias, Organizaciones Ecologistas y otras Entidades representativas públicas y privadas, con la voluntad de crear un marco estable de cooperación para la defensa de la Dehesa.

La Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía pretende, con el texto normativo que remite al CES de Andalucía, promover la sostenibilidad de estos espacios naturales, implicando a los agentes públicos y privados afectados y manteniendo los principios que a lo largo del tiempo han inspirado la gestión de los mismos: integralidad, racionalidad, sostenibilidad y multifuncionalidad.

El texto que se dictamina se estructura en cuatro Títulos, uno Preliminar y tres numerados, con un total de dieciocho artículos, completándose con una disposición adicional, una transitoria y dos disposiciones finales.

TÍTULO PRELIMINAR. DISPOSICIONES GENERALES

(Artículos 1 al 4)

En él se establecen el objeto de la Ley, la normativa aplicable, los fines que se persiguen con esta norma, y se dan algunas definiciones sobre conceptos básicos de la misma.

TÍTULO I. GESTIÓN SOSTENIBLE DE LAS DEHESAS

(Artículos 5 al 12)

Estructurado del siguiente modo, regula:

Capítulo I. Planificación (Artículo 5)

Define lo que es el Plan Director de las Dehesas de Andalucía.

Capítulo II. Instrumentos de Gestión y fomento (Artículos 6 al 12)

Sección 1ª. Planes de Gestión Integral

Sección 2ª. Medidas de fomento

Dividido en dos secciones, define los Planes de Gestión Integral de las Dehesas, sí como su finalidad, naturaleza y contenido, entre otros aspectos.

Además prevé la posibilidad de que la Administración de la Junta de Andalucía establezca ayudas para favorecer la consecución de los objetivos de la Ley.

TÍTULO II. ORGANIZACIÓN, INVESTIGACIÓN Y FORMACIÓN (Artículos 13 al 16)

Dividido en dos capítulos, crea la Comisión Andaluza para la Dehesa, con las funciones, composición y funcionamiento que en ella misma se marcan; y prevé la colaboración en materia de investigación y formación sobre la Dehesa.

Capítulo I. Órganos (Artículos 13 al 15)

Sección 1ª. Comisión Andaluza para la Dehesa

Capítulo II. Investigación y formación sobre la dehesa (Artículo 16)

TÍTULO III. OTRA MEDIDAS PARA LA CONSERVACIÓN DE LAS DEHESAS (Artículos 17 al 18)

En este último Título, se incluyen medidas adicionales para garantizar la conservación y protección de la Dehesa.

DISPOSICIÓN ADICIONAL ÚNICA

Procedimientos de coordinación entre las Consejerías competentes.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA ÚNICA

Planes Técnicos Forestales aprobados.

DISPOSICIONES FINALES

Primera. Desarrollo y ejecución.

Segunda. Entrada en vigor.

III. Observaciones generales

Dada la gran importancia ecológica, económica, social y cultural de la Dehesa como ecosistema agrosilvoganadero, tan característico y representativo de Andalucía, desde este Consejo Económico y Social de Andalucía se considera conveniente una norma específica y concreta que lo regule, y sobre todo, que fomente e incentive su mejora, conservación y puesta en valor. Por tanto, en un primer momento, debe ser bienvenida esta iniciativa legislativa.

De su lectura puede deducirse que el presente Anteproyecto de Ley pretende ser el instrumento normativo para el fomento y promoción de la Dehesa andaluza, así como para promover una gestión integral de la misma que favorezca su mejora y conservación. Dicho esto, sin embargo, este Consejo entiende que si no se profundiza en muchos de sus contenidos y no se establecen, concretan y fijan determinadas disposiciones, la futura Ley, tal y como está redactada en este borrador, quedaría vacía y carente de sentido. Por tanto, se considera esencial que el legislador tenga más en cuenta el Pacto Andaluz por la Dehesa, suscrito en 2005, y cuyo contenido fue consensuado por una amplia representación de todas las organizaciones e instituciones vinculadas con estos ecosistemas.

En este sentido, se sugiere que se tengan en cuenta los contenidos de este Pacto, resaltándose más explícitamente ciertos aspectos de la Dehesa, tal y como están recogidos en el mismo, pues ello ayudaría a comprender mejor lo que ésta es y representa desde la vertiente económica, ambiental, social y cultural, a favor de su mantenimiento, mejora y puesta en valor.

Resultaría esencial, por ello, que en la presente norma estuviera suficientemente tratada la realidad que se pretende regular, para lo cual deben contemplarse en ella aspectos tan importantes para la Dehesa como los aprovechamientos productivos y la rentabilidad económica de éstos, así como otros usos que pudieran ser complementarios, incrementando dicha rentabilidad, como podrían ser las energías renovables o usos recreativos o turísticos.

Por otra parte, este Consejo entiende que sería necesario un mayor esfuerzo del legislador a la hora de abordar la agilización y simplificación administrativa respecto a la Dehesa, por cuanto resulta fundamental para una mejor y más efectiva gestión, lo que redundará en su conservación y mantenimiento. En este sentido, debe advertirse que no sólo no se lleva a cabo esta simplificación sino que, por el contrario, se establecen nuevos requisitos y exigencias, lo que complica la gestión y representará aún mayores gastos.

Otro aspecto que habría de tenerse en consideración es la necesidad de que el legislador establezca en esta Ley, por una parte, una regulación clara de los incentivos y las medidas de fomento de estos ecosistemas; y, por otra, que se establezcan vías de cooperación entre las distintas administraciones, así como entre la administración y los titulares y gestores de las dehesas, resultando esto último un aspecto de gran importancia e incidencia en la efectiva aplicación y consecución de los fines de la Ley.

Otra cuestión que afecta a la práctica generalidad de esta norma, es que queda supeditada excesivamente a un futuro desarrollo reglamentario, sobre todo en aquellos aspectos en los que el legislador innova, entre otros, el Plan Director de las Dehesas Andaluzas, los Planes de Gestión Integral, las medidas y líneas de ayudas, los Servicios de Asistencia Técnica para la Dehesa, o la composición de la Comisión Andaluza para la Dehesa. Con este grado de remisión no se puede determinar el auténtico contexto y calado que va a tener la norma, ni se pueden siquiera tener criterios para evaluar su idoneidad y efectividad.

Una cuestión que debería ser tratada en la presente Ley, tal como se hace en el Pacto Andaluz por la Dehesa, sería subrayar la óptima convivencia que se produce por la intervención humana en el medio ambiente, estableciéndose con ello un equilibrio que es modelo idóneo de gestión sostenible. A este respecto, no debe olvidarse que la Dehesa constituye uno de los ecosistemas más importantes de Andalucía en cuanto a extensión superficial, aparte de sus valores ecológicos y ambientales, así como que, debido a su origen, necesita una constante intervención humana para su conservación en el tiempo.

En esta línea, el Consejo valora el esfuerzo del legislador en aras de una mayor coordinación y colaboración entre los distintos departamentos de la Administración en la toma de decisiones y en la implementación de medidas para compatibilizar los aprovechamientos con la conservación de estos ecosistemas.

No obstante, se propone que la Comisión Andaluza para la Dehesa se reoriente hacia un órgano de participación institucional, dando cabida a los agentes económicos y sociales y que aquellas funciones recogidas en el artículo 14 de esta norma, que sean de competencia exclusiva de la Administración, se aborden en otras instancias administrativas.

Otro aspecto importante que no se contempla de manera suficiente en la presente norma es el relativo a la necesidad de acometer acciones de formación e investigación sobre la realidad de estos ecosistemas y las amenazas a las que se encuentran expuestos actualmente y que ponen en peligro su continuidad, tales como el decaimiento de las quercinias o “seca”, la falta de regeneración, la baja rentabilidad de los productos y la falta de trabajadores cualificados.

Por último, y con carácter general, este Consejo entiende que el legislador debe otorgar más peso al aspecto económico a lo largo de todo el articulado. Así, entre otras consideraciones, resulta imprescindible que la norma aborde la viabilidad económica de la Dehesa considerando y facilitando las actividades productivas que en ella se llevan a cabo para llegar a su mantenimiento, conservación y puesta en valor.

IV. Observaciones al articulado

Exposición de Motivos

Con carácter general, se considera que la Exposición de Motivos adolece de otorgar una mayor atención, de una parte, a la singularidad y alto valor de este ecosistema multifuncional; y, por otra, en cuanto a señalar las amenazas a las que está expuesto dicho ecosistema.

En este sentido, tal y como se ha expuesto en las Observaciones de carácter general, se considera conveniente que se incorporen gran parte de los contenidos del Pacto Andaluz por la Dehesa, para que en el preámbulo de la Ley quede constancia de lo que representa la Dehesa como marco modélico de equilibrio entre el aprovechamiento de los recursos y la conservación de la flora y fauna silvestres. Asimismo, habría de incluirse un párrafo en el que se señale que la propia dehesa representa la principal actividad generadora de renta y empleo de las zonas donde se encuentra, contribuyendo a evitar el despoblamiento de territorios.

Junto con lo señalado anteriormente, otros aspectos que habría que incorporar a la Exposición de Motivos, y que apoyarían la justificación de que exista expresamente una ley para regular la Dehesa serían, entre otros, que la Dehesa acoge una rica biodiversidad y sirve para la subsistencia de algunas de las especies más emblemáticas y amenazadas de nuestra Comunidad Autónoma como el lince, el águila imperial o el buitre negro; que es el soporte esencial de aprovechamientos cinegéticos de gran calidad; que produce alimentos de gran calidad y reconocimiento; que es el medio de una ganadería extensiva de base autóctona, y reúne las condiciones óptimas en lo que se refiere al bienestar animal y al desarrollo potencial de las producciones integrada y ecológica; que proporciona una gran diversidad de productos forestales y servicios ambientales; y por último, que forma uno de los más singulares y característicos paisajes de Andalucía constituyendo un recurso de especial interés para actividades recreativas y para el turismo ecológico y rural.

Por otra parte, y de manera más concreta, sería conveniente añadir en el primer párrafo el término “*cinagético*” como otro tipo de aprovechamiento.

Asimismo, debería suprimirse la última frase del séptimo párrafo de del Apartado I, por cuanto resulta una generalización que puede crear recelo y confusión. En concreto el texto es el siguiente:

“Cualquier intensificación que se haga buscando una mayor rentabilidad a corto plazo o, por el contrario, si se abandonan sus aprovechamientos, puede romper el equilibrio que constituye uno de los principales rasgos de las dehesas y con ello, provocar la destrucción de este agroecosistema”.

Artículo 1. Objeto

En el objeto de la Ley se debería incidir más en la promoción de una gestión integral para la puesta en valor de la Dehesa, reconociendo su carácter multifuncional con aprovechamientos agrícola, ganadero, forestal y cinagético.

Asimismo, debería hacerse una mención a la viabilidad económica de la Dehesa, pues con ello se ayudaría a evitar el riesgo de que éstas pudieran verse amenazadas en su mantenimiento.

Artículo 4. Fines

En este artículo se establecen unos fines para los cuales, en el posterior articulado de la Ley, no se observa un desarrollo normativo mínimo de las medidas para su consecución y cumplimiento, por lo que procedería que el legislador llevase a cabo este desarrollo a fin de propiciar la aplicación efectiva de esta norma.

Por otra parte, sería conveniente que el legislador se planteara las siguientes modificaciones en la redacción de los diferentes fines de la Ley, de tal forma que la redacción de los mismos quedara con el siguiente literal:

*“- Promover e incentivar una gestión de la dehesa con enfoque múltiple e integral, que tenga en cuenta sus posibilidades productivas y **la conservación de los recursos**, garantice su sostenibilidad y fomente la **viabilidad económica de las explotaciones**, y atienda al principio de igualdad entre hombres y mujeres en este medio.*

- *Facilitar la relación entre las personas titulares de las dehesas con la Administración.*
- *Fomentar el **desarrollo económico y la mejora de la calidad de vida de la población del medio rural ligada a la dehesa**, mejorando sus rentas y fijando sus poblaciones.*
- *Preservar el patrimonio genético, tanto animal como vegetal, característico de este agrosistema.*
- *Promocionar y **valorizar** los productos y servicios que ofrece la dehesa.*
- *Fomentar la investigación y transferencia de tecnología y **conocimiento** relacionada con la dehesa con el **objetivo de garantizar la continuidad en el tiempo de dicho ecosistema.***
- *Fomentar y difundir los valores de la dehesa promoviendo líneas de sensibilización y educación ambiental para la sociedad en general y al sector educativo en particular”.*

Artículo 5. Plan Director de las Dehesas de Andalucía

Dado que el Plan Director será el instrumento que establezca las directrices y orientaciones de los planes de gestión integrales de las dehesas, y pretende ser el documento estratégico que guíe los distintos aprovechamientos de estos ecosistemas, consideramos que su elaboración se debería llevar a cabo en el plazo máximo de un año, desde la publicación de esta Ley.

Apartado 5

Este Consejo estima que no se debería dejar para un posterior desarrollo reglamentario el contenido mínimo del Plan y el procedimiento para su elaboración, aprobación, modificación y renovación, ya que sobre la base de sus contenidos deberán elaborarse los Planes de Gestión Integral, tal y como se establece posteriormente en el artículo 8.

Esta actual falta de regulación mínima por ley, aparte de suponer una remisión en blanco a la posterior reglamentación, genera una nada deseable inseguridad jurídica por cuanto, con la redacción actual, al desconocerse y carecer de una mínima previsión e indicios de lo que puede suponer su regulación hace que esta disposición pierda su sentido.

Artículo 6. Finalidad

Apartado 2

Se propone suprimir en este apartado el término “*paisajística*”, a fin de darle un carácter más amplio a la expresión “señas de identidad”.

Asimismo, se propone suprimir también de este apartado la palabra “*ecológicas*”, al igual que debe hacerse en el artículo 7.2, por cuanto resulta innecesaria y puede inducir a confusión.

Artículo 7. Naturaleza y concepto

Con el fin de clarificar la nueva regulación que establece la presente Ley, convendría que se determinara en este artículo de forma más explícita que los Planes de Gestión Integral sustituirán a los Planes de Ordenación de Montes o Planes Técnicos, por cuanto, en caso contrario, estaríamos ante otra carga burocrática más para los titulares o gestores de las dehesas.

De igual manera, también debería establecerse con mayor claridad que los Planes de Gestión Integral no podrán elaborarse y presentarse a la Administración competente hasta que no se apruebe el Plan Director de las Dehesas de Andalucía.

Artículo 8. Contenido

Apartado 2

Señalamos una observación de carácter gramatical y es que en este apartado aparece la palabra “*selvícola*” que no existe en el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua; por tanto se solicita que se cambie por la palabra correcta “*silvícola*”.

Apartado 3

Solicitamos la supresión completa de este apartado por cuanto viene a establecer lo que ya se encuentra regulado en el apartado 1. En su lugar, se propone un nuevo apartado 3, con la siguiente redacción:

“Los Planes de Gestión Integral podrán revisarse a petición del titular de la dehesa.”

Entendemos que es conveniente esta posibilidad de revisión ya que, tal como se establece en el artículo 10, la vigencia del Plan es de diez años y debe contener una programación de todas las actuaciones que se vayan a llevar a cabo durante dicha vigencia (artículo 8.2), lo que supone un período considerable de tiempo.

Apartado 4

Por último, se solicita la inclusión de un nuevo apartado 8.4 con el objeto de mantener la coherencia con lo que se viene señalando en otros lugares del presente Dictamen. Su literal sería el siguiente:

“Los Planes de Gestión Integral deben ser instrumentos que favorezcan la gestión sostenible de la dehesa a través de un procedimiento simplificado que agilice la elaboración de los mismos.”

Artículo 9. Aprobación, seguimiento y control

Con carácter general respecto a cuanto se regula en este artículo, debemos remitirnos a lo señalado con anterioridad en la Observaciones

generales respecto a la necesidad de simplificación administrativa. En este sentido, solicitamos las siguientes modificaciones concretas:

Apartado 1

Entendemos que el plazo de resolución y notificación de la resolución para la aprobación de los Planes de Gestión Integral debería reducirse a tres meses.

Apartado 2

En términos similares a lo que se establece en el artículo 9.3, habría que añadir al final de este apartado el siguiente texto:

“... por lo que será suficiente la notificación por parte del titular de la dehesa al órgano competente de la actuación que se vaya a desarrollar”.

Dicho lo anterior, debe advertirse de la necesidad de que la Ley determine cuál es el órgano competente, cosa que no aclara en ningún momento, cuando además la Comisión Andaluza para la Dehesa de la que se habla en el artículo 13, y que será la que apruebe los Planes de Gestión Integral, estará compuesta por dos Consejerías, la de Agricultura y la de Medio Ambiente.

Apartado 3

En cuanto a este apartado, sería necesario que cuanto en él se exige se viera favorecido en su realización por una ventanilla única que propiciara la simplificación administrativa antes invocada.

Asimismo, debe quedar claro en este apartado que el titular no tiene que presentar ante dicho “órgano competente” el informe de adecuación del Plan de Gestión al Plan de Ordenación de Recursos Naturales y al Plan Rector de Uso y Gestión, sino que debe ser la propia Administración la que realice esta gestión.

Apartado 4

En la misma línea de lo expuesto en la observación al apartado 8.2 habría que precisar cual es dicha “Administración competente”.

Artículo 11. Ayudas

Apartado 1

Se solicita sustituir el término “*podrá*” por “*establecerá*”, a fin de que la Administración adquiriera un mayor compromiso a este respecto en coherencia con la corresponsabilidad necesaria, por cuanto son muchas ya las cargas que se le exigen al administrado mientras que, con la actual redacción, la Administración no parece estar sometida a ningún tipo de exigencia.

Apartado 2

Consideramos necesario suprimir la última frase de este apartado:

“Asimismo, tendrán prioridad aquellas dehesas situadas en la Red Natura 2000, en un Espacio Natural Protegido o que se gestione según los criterios de la producción integrada, la agricultura y ganaderías ecológicas o la certificación forestal”.

Dada la singularidad de la Dehesa, no parece adecuado priorizar dentro de ellas mismas, por cuanto toda dehesa, con independencia de donde se ubique o del tipo de gestión que se realice en ella, debe tener la suficiente entidad para poder ser beneficiaria de estas ayudas. Además, esta priorización desincentivaría la elaboración y presentación de los Planes de Gestión.

Artículo 16. Investigación y formación sobre la dehesa

De conformidad con lo que se señalaba en las Observaciones generales respecto a que una de las razones que justifican la existencia de una ley expresa sobre la Dehesa debe ser que en ella tengan un tratamiento jurídico adecuado las amenazas a las que está expuesta, este Consejo

entiende que en el presente artículo debería establecerse como una prioridad, la investigación por parte de la Junta de Andalucía para la solución de dichos problemas, como sucede con la ya mencionada “seca” o decaimiento de las quercinias.

Artículo 17. Protección

Se entiende que este artículo resulta innecesario, por lo que procedería su supresión, por cuanto lo que en él se contempla ya se encuentra legislado, entre otras, por la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integral de Calidad Ambiental, por la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos y se establecen medidas adicionales para su protección, por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad y por la Ley 8/2003, de 28 de octubre, de la Flora y Fauna Silvestres.

V. Conclusiones

En consecuencia, el Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender las observaciones generales y al articulado presentadas en este Dictamen, así como, en la medida que lo considere razonable, incorporarlas al Proyecto de Ley para la Dehesa.

Sevilla, 23 de marzo de 2009

LA SECRETARIA GENERAL DEL CES DE ANDALUCÍA

Fdo. Amalia Rodríguez Hernández

VºBº EL PRESIDENTE DEL CES DE ANDALUCÍA

Fdo. Joaquín J. Galán Pérez