

Abandono e infrautilización del suelo agrario en la Cornisa Cantábrica: El caso del País Vasco

JUAN RAMÓN MURUA (*)

INMACULADA ASTORKIZA (*)

BEGOÑA EGUIA (*)

1. INTRODUCCIÓN

La tierra constituye uno de los recursos naturales renovables más preciados debido a que es el soporte de gran parte de las actividades humanas. Dada la costosa, si no imposible, reversibilidad del suelo tras cierto tipo de usos y debido a su carácter de recurso finito, se asigna un valor estratégico a su conservación bien sea para fines agropecuarios y forestales, paisajísticos-recreativos o de conservación de la naturaleza y de la biodiversidad. Con ese fin se establecen regulaciones de uso y reservas de suelo cuya extensión y magnitud no siempre se apoyan en criterios objetivos adecuadamente justificados.

(*) Profesores Titulares del Departamento de Economía Aplicada V de la Universidad del País Vasco (UPV-EHU).

El trabajo presentado se ha beneficiado del apoyo parcial de los siguientes Proyectos de Investigación: EHU 09/20 de la Universidad del País Vasco y RTA2010-00109-04-01 de INIA.

Nuestro agradecimiento a R. Pérez de San Román de IKT por su diligencia en la aportación de datos; también a Q. Ónega y E. Corbello por facilitar la información referida a Galicia.

Agradecemos las interesantes sugerencias de dos revisores anónimos. Cualquier posible error es responsabilidad exclusiva de los autores.

- Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, n.º 231, 2012 (63-91).

Recibido diciembre 2011. Revisión final aceptada marzo 2012

Cuando menos hay dos aspectos que inciden de forma clara en la utilización del suelo:

- a) Los fines productivos, siendo los agropecuarios y forestales los que absorben una gran parte del territorio (medio rural).
- b) La distribución de la población en el territorio y tipo de hábitat con sus correspondientes necesidades de vivienda, infraestructuras, etc.

Estos dos aspectos interrelacionados influyen en los usos del suelo aumentando la presión en aquellas zonas que atraen población y disminuyéndola en las zonas que la pierden.

El proceso de desagrarización, visible principalmente en los países industrializados, no sólo se manifiesta en una pérdida gradual de peso económico del sector primario, reflejada en su decreciente contribución al PIB o en la reducción de la población ocupada en el sector, sino también en el progresivo abandono e infrutilización de tierras marginales dedicadas a actividades agropecuarias.

Aunque el proceso de ajuste y retroceso de la actividad agropecuaria no es nuevo, diversos autores mantienen la hipótesis de que el abandono de tierras se manifiesta de distinta forma en unas zonas agrarias u otras, dependiendo de su especialización productiva y de sus estructuras agrarias. En España el fenómeno del abandono presenta características diferenciales entre las zonas de vocación agrícola y las de vocación y tradición ganadera. En éstas últimas el abandono del suelo agrario se presenta, al menos en sus estadios iniciales, oculto bajo formas de infrutilización del mismo, entendiendo por tal, la de tierras dedicadas a praderas y pastizales con bajo nivel de aprovechamiento, alto riesgo de degradación y de pérdida de valor.

En algunas zonas ganaderas, como la Cornisa Cantábrica, el cese o semicese de las explotaciones ganaderas no tiene una traducción inmediata y directa en abandono de la tierra que manejan (praderas y pastos), pues, a menudo, ésta se sigue utilizando pero a un nivel cuasi-testimonial o marginal (denominadas "*vacas jardineras*" en la literatura). Se trata de una práctica bastante habitual en ciertas zonas debido a que por diversos motivos el ganadero no quiere desprenderse de las tierras, o tal vez no encuentra quien las explote; sólo unos pocos consiguen arrendarlas o

venderlas a otras explotaciones colindantes o próximas a la explotación ganadera, siendo escasa la demanda de tierra para nuevas incorporaciones de foráneos a la actividad.

Aunque esa práctica pudiera interpretarse como un proceso de extensificación, puesto que como resultado de ella soportan menos unidades ganaderas por unidad de superficie, en realidad no se trata de un cambio deseado del modelo productivo, sino consecuencia de la reducción del capital vivo o ganadero manteniendo el capital territorial.

Tal y como señalan Keenleyside y Tucker (2010), el abandono en algunos casos se manifiesta como un proceso gradual que comienza con la reducción de la intensificación de la actividad y su marginalización progresiva hasta el total abandono de la explotación de la tierra.

Algunos estudios recientes (Renwik et al. 2011) concluyen que el impacto de las futuras reformas de la PAC será muy desigual pero será mayor en las tierras de uso ganadero (pastos) que en las cultivables; en relación a España, señalan a las comunidades de la Cornisa Cantábrica (Galicia, Asturias, Cantabria y País Vasco) entre las que sufrirán mayor impacto en términos de reducción de la Superficie Agrícola Utilizada (SAU) con retrocesos estimados entre el 15-20 % (en Asturias el impacto sería incluso superior al 20%) (1).

Aunque no se dispone de datos directos precisos (2), algunos indicadores indirectos apuntan a que una parte importante de la SAU de la Cornisa Cantábrica hasta la zona Norte de Navarra se encuentra en situación de infrautilización de distinto grado. Además, existe la percepción de que la transformación de ganadería de leche a la de carne es, en muchos casos, el paso previo al abandono total de la actividad ganadera. La aplicación del programa de cese anticipado en la actividad agraria ha tenido una importancia relativa mayor en las Comunidades Autónomas de la Cornisa Cantábrica y Navarra, donde se concentra un gran parte de la producción lechera española y donde predominan pequeñas explotaciones de carácter familiar.

(1) El efecto combinado de la reforma de la PAC y la crisis económica pudiera tener efectos no previsibles en otras circunstancias sociales y económicas.

(2) Las encuestas y estadísticas habituales no consideran explícitamente la circunstancia de infrautilización, de ahí que se carezca de información precisa y actualizada.

Existe coincidencia en considerar el fenómeno del abandono de suelo agrario como fenómeno complejo; la comprensión de sus causas y evolución recomienda considerar tanto las condiciones físicas del entorno como la orientación productiva dominante, sin olvidarse de las condiciones sociales y económicas generales, así como los condicionantes de política agraria bajo los cuales se desenvuelve la actividad agropecuaria y forestal.

El análisis realizado presenta un enfoque en cierto modo novedoso por cuanto amplía la casuística del abandono a la “infrautilización” del suelo agrario y lo liga a la especialización productiva y con ello a aquellos ámbitos territoriales donde se concentran dichas producciones. Así mismo, dada la complementariedad existente entre actividad agropecuaria y forestal en algunas regiones, se evalúa su posible viabilidad como alternativa al abandono agrario. En ese sentido, la elección de la Cornisa Cantábrica tiene el interés de analizar el fenómeno del abandono en un área geográfica donde se manifiesta con características diferenciadas aunque coincidentes en algunos aspectos con las de otras zonas ganaderas de España o de la propia UE.

El artículo está organizado del siguiente modo: la sección 2 aborda la definición de abandono y sus diversas formas, así como sus causas y determinantes; la sección 3 trata la importancia del fenómeno del abandono; la sección cuarta se ocupa del fenómeno del abandono en la Cornisa Cantábrica y particularmente en el País Vasco; la sección 5 discute posibles escenarios relacionados con el abandono de tierras y las posibles orientaciones de la reforma de la PAC y sus consecuencias.

2. EL ABANDONO DE SUELO AGRARIO: DEFINICIÓN, FACTORES DETERMINANTES Y PROBLEMAS ANALÍTICOS

No existe una definición universalmente aceptada sobre el abandono de tierras agrícolas; aunque la mayoría de ellas consideran que la tierra ha sido abandonada cuando desaparecen sus funciones agrícolas.

La literatura trata el abandono desde dos aproximaciones: la primera considera que la tierra ha sido abandonada cuando deja de ser cultivada o utilizada por los agricultores y la segunda lo considera como un proceso dinámico y continuo que comienza manifestándose a través de un proceso

de extensificación de las prácticas y una menor utilización de la tierra hasta llegar finalmente a su abandono total, es lo que en la literatura se ha dado en denominar *semiabandono o abandono oculto* (Keenleyside y Tucker, 2010).

La primera aproximación al abandono es relativamente más fácil de medir y analizar, mientras que la utilización de la segunda aproximación tiene como inconveniente que las distintas tipologías y estadios de subexplotación de la tierra son difíciles de diferenciar entre sí.

Las investigaciones relativas a los cambios de uso de la tierra y al abandono agrario han sido llevadas a cabo desde el campo de las ciencias naturales y la geografía, así como desde el de la economía. Los primeros han llevado a cabo análisis espaciales con fines agro-ambientales que dan cuenta de los cambios en la cubierta natural y en la tierra sin internarse demasiado en la comprensión de los procesos de toma de decisión económicos de los agricultores que subyacen a dichos cambios. Como reflejo de este hecho tenemos que la definición de abandono de tierras agrícolas adoptada por algunos países esté basada exclusivamente en criterios cualitativos como la descripción de las condiciones de la tierra y de su cubierta vegetal, o cuantitativos como el número de años sin ser cultivados o pastados (mínimo 5 años) en otros.

En cambio, desde el campo de la economía se han priorizado los estudios relativos a los procesos económicos y sociales subyacentes a los cambios de uso entre los que se halla el abandono. Sus modelos están orientados a identificar las relaciones de causalidad entre las decisiones de los agricultores, las políticas agrarias y los cambios de uso de la tierra resultantes.

Los factores que determinan el riesgo de abandono según Pointereau et al (2008) son de tipo *geográfico* (pendiente pronunciada, distancia de la explotación a las parcelas, difícil accesibilidad, pequeña base territorial, presión urbana), *agro-ecológico* (suelos pobres, pastos de montaña, pequeño tamaño de las parcelas), *demográfico* (descenso en la densidad y crecimiento de la población y descenso del número de agricultores y trabajadores), *socio-económico* (costes elevados y bajo potencial de rendimiento, elevada proporción de agricultores en edad próxima a la jubilación sin sucesión, dificultades en la transmisión de la explotación

en herencia, pequeñas explotaciones, descenso del número de cabezas de ganado, bajos precios de la tierra, empleos no agrarios, otros factores institucionales) y *de respuesta a políticas agrarias nacionales y europeas* (desacoplamiento de los pagos directos de la producción, eliminación de las cuotas de leche, problemas de renovación de los contratos agro-ambientales después de 5 años de duración).

Aunque la literatura sugiere que el abandono de las tierras de cultivo se produce principalmente en zonas marginales y de montaña, algunos autores como Hatna y Bakker (2011) sostienen que el fenómeno del abandono es más complejo. Sus resultados muestran que, mientras la expansión de la superficie cultivada se da casi siempre en las mejores tierras (orografía plana y suelos profundos), el abandono no se da únicamente en zonas marginales de características desfavorables, sino también en zonas de alta actividad económica cercanas a redes de carreteras. De forma que las superficies cultivadas ubicadas en zonas pobladas, con buena accesibilidad a los mercados y oportunidades económicas están asociadas a una alta probabilidad estadística para la materialización tanto de procesos de abandono como de expansión (Aldanondo, 2009).

En línea con los resultados anteriores, también se observa que el modelo de urbanización dispersa seguido en los suelos rústicos de algunos municipios, especialmente en los costeros por el desarrollo turístico y de segundas residencias, ejerce una notable presión sobre los usos agrarios de los mismos. Las expectativas de aumento de valor de las tierras constituyen otra causa importante para el cese de la actividad agraria e incluso para el abandono de tierras agrícolas en esas zonas.

Recientemente se han desarrollado modelos para estudiar los cambios en el uso de la tierra a nivel de la UE que realizan proyecciones sobre el abandono de tierra agrícola en distintos escenarios futuros. La mayoría de estos modelos han sido desarrollados desde las dos aproximaciones arriba mencionadas, es decir la de las ciencias naturales y la geografía por un lado, y la de la economía por otro. La primera de ellas enfocada a aspectos agro-medioambientales relacionados con los cambios en la cubierta vegetal del suelo utiliza distintas versiones del modelo CLUE (Conversion of Land Use and its Effects) entre las que cabe resaltar el modelo dinámico Dyna-CLUE. La segunda de ellas orientada a analizar

la gestión (escenarios de reforma de la política agraria común) utiliza el modelo CAPRI (Common Agricultural Policy Regional Impact Assessment) con su componente adicional de escalado espacial CAPRI-Spat, y su variante CAPRI-RD para la dimensión de desarrollo rural.

Las diferencias conceptuales de estos modelos los han llevado a emplear distintas fuentes de datos; así la familia de modelos agro-ambientales CLUE usa la información derivada de la fotointerpretación de las imágenes de satélite de Corine Land Cover (CLC) de los años 1990, 2000 y 2006 como fuente primaria de datos; mientras que la familia de modelos CAPRI utiliza como inputs primarios las estadísticas agrarias regionales basadas en declaraciones de los agricultores tales como el Censo Agrario, las tres Encuestas de Estructuras Agrarias para el período intercensal y los datos de la Red Contable Agraria. Como consecuencia de la diferente naturaleza de las bases de datos utilizadas por ambos tipos de modelos –*imágenes de satélite y declaraciones recogidas por las estadísticas*– la Superficie Agrícola Utilizada (SAU) obtenida por ambas vías raramente coincide.

Este hecho no es ajeno a las dificultades de fotointerpretación de imágenes que presenta Corine al tratar de diferenciar la tierra abandonada, de la tierra en barbecho y del set-aside; así como de imágenes de prados y pastizales temporales, permanentes, naturales o abandonados. Pero las estadísticas agrarias regionales en que se basan los modelos de tipo económico también presentan problemas para relacionar el cese de actividad de las explotaciones ganaderas con el abandono de las tierras que lo soportan, ya que el cese de la actividad ganadera rara vez se refleja como retroceso de la SAU ni se contabiliza en las estadísticas agrarias como tal (el cese de la actividad ganadera no implica necesariamente abandono de la tierra). La razón de ello estriba en que los titulares de la tierra normalmente procuran mantener la tierras de pastos en buen estado de conservación llevando a cabo unas labores mínimas que a menudo se complementan con el mantenimiento de algunas unidades ganaderas con fines de limpieza y conservación (“vacas jardineras”), a pesar de los escasos o nulos ingresos que ello les reporta. De manera que, al menos en sus estadios iniciales, el abandono queda enmascarado en las estadísticas en lo que pudiéramos considerar subexplotación de la tierra (*semiabandono o abandono oculto*).

La única forma de acercarse a esas situaciones de abandono e infrautilización de la SAU es a través de costosas inspecciones in situ o a través de métodos indirectos que analizan la evolución del empleo agrario, del número de explotaciones y de la cabaña ganadera. La evolución del número de explotaciones agrarias y del empleo pueden servir como indicios de abandono pero a pesar de su posible correlación con el abandono, en realidad no constituyen indicadores suficientemente fiables de lo que ocurre con el uso de la tierra, pues la caída del número de explotaciones agrarias o del empleo no necesariamente implican abandono de tierras. Sin embargo, en zonas de fuerte especialización ganadera la evolución de la cabaña, asumiendo que en el corto plazo la SAU en su vertiente física se mantiene relativamente estable, nos acerca más fielmente al grado de utilización de la tierra a nivel agregado (susceptible de desagregación a nivel municipal, comarcal, etc.), con la ventaja de constituir una aproximación relativamente sencilla, económica y ajustable en el tiempo a través de los datos de las campañas de saneamiento ganadero.

El fenómeno de la infrautilización de la tierra es habitual en las regiones de vocación y tradición ganadera que han experimentado un retroceso en sus cabañas. La SAU ganadera, particularmente las tierras de pastos y praderas, no siempre es apta para otros usos agrarios; por tanto la movilidad de la tierra, salvo excepciones, se limita al marco de la propia actividad ganadera y está condicionada a la existencia de explotaciones ganaderas en disposición de utilizar la nueva tierra disponible.

Esta restricción productiva, que limita las opciones productivas de las zonas de vocación ganadera dominante, tampoco sirve para facilitar la transferencia de tierras entre explotaciones de la misma orientación productiva. De hecho, en una misma zona o comarca pueden convivir explotaciones altamente intensivas como opción productiva -aunque tal vez impuesta por la dificultad de aumentar la base territorial-, junto a explotaciones con muy bajas cargas ganaderas, debido bien a la decisión del titular de retener la tierra, o bien a la dificultad de que la oferta se adecúe a la demanda local de tierra.

Estas bajas densidades o cargas ganaderas podrían ser resultado de estrategias de extensificación deliberadas, sin embargo, teniendo en cuenta las restricciones existentes y la escasa movilidad de tierras, las mismas son, en muchos

casos, consecuencia de ajustar el nivel de actividad reduciendo el número de unidades ganaderas pero manteniendo total o parcialmente la base territorial o SAU, con lo cual se produce una subexplotación de la tierra.

Las leyes de protección del suelo agrario recientemente aprobadas por las comunidades de la Cornisa Cantábrica -desde Galicia hasta el País Vasco- y la creación de bancos de tierras y oficinas de intermediación son reflejo de la preocupación que genera la situación sobre utilización de la tierra y las rigideces existentes en cuanto a su movilidad. El objetivo principal de estos bancos de tierras y oficinas de intermediación consiste en dinamizar el mercado de la tierra y favorecer su movilidad. A través de ellos se pretende mitigar los efectos adversos de la infrautilización/abandono por un lado y por otro “liberar” tierras que permitan la ampliación de la base territorial de aquellas explotaciones que lo requieran. No obstante, dado el enfoque con el que han nacido y las funciones que les han sido asignadas, son evidentes las dificultades para alcanzar los objetivos propuestos, en algunos casos debido a que los propietarios de la tierra son reacios a desprenderse de ella (3) y en otros, aun habiendo candidatos, a causa la dificultad de conciliar oferta y demanda de tierras debido a su localización, etc.

Los resultados alcanzados por los bancos de tierras y oficinas de intermediación existentes son aún modestos debido en primer lugar a las dificultades que encierra la tarea asignada y en segundo lugar a que se trata de iniciativas de reciente implantación y corta trayectoria.

3. TRASCENDENCIA DEL FENÓMENO DE ABANDONO DE SUELO AGRARIO

El abandono y retroceso del suelo agrario es un fenómeno que arranca tiempo atrás, coincidiendo en buena medida con el declive de la sociedad rural y el tránsito hacia la sociedad industrial y urbana. Abundando en las causas históricas del abandono Baudry (1991) señala que el mismo se produce por la interacción de condicionantes del entorno físico, cambios sociales e introducción de nuevas técnicas. El desarrollo de la mecanización ha jugado un papel importante en relación al abandono de superfi-

(3) En muchos casos la tierra es para ellos algo más que un recurso productivo.

cies dedicadas a fines agro-ganaderos dado que las tierras de difícil acceso o menos aptas para la mecanización, debido a la orografía o incluso a su fragmentación, eran más fácilmente abandonadas o en todo caso destinadas a la reforestación comercial o espontánea. No obstante, si bien la reforestación absorbió buena parte de las tierras marginales en el siglo pasado, en el último cuarto de siglo no ha tenido gran protagonismo en la ocupación de tierras abandonadas.

Por lo que respecta al fenómeno del abandono de tierras agrarias en la UE, la situación cambia sensiblemente de unos países a otros (Pointereau et al., 2008; Compés y García, 2009; Keenleyside y Tucker, 2010), e incluso de unas regiones a otras, puesto que mientras en algunos casos parece cuantitativamente importante, en otros no lo es tanto. Estas diferencias pueden obedecer, en parte, a la heterogeneidad de criterios estadísticos utilizados debido a que el abandono no se define de la misma forma en todos los países

A pesar de la falta de coincidencia entre las distintas fuentes (4), se acepta que el abandono de tierras agrarias es un fenómeno heterogéneo de notable importancia. Así por lo que respecta a España, y apoyado en datos de Eurostat para el período 1973-2005, Pointereau et al. (2008) apuntan una pérdida anual de 0,9 % de la SAU, lo cual supone para el período considerado una pérdida de nada menos que el 29% de la SAU. No obstante, los mismos autores, al margen de la tendencia señalada, observan un aumento de la SAU del 6% para el período intercensal 1989-1999, aumento atribuido a la expansión del olivar y de la superficie de pastos permanentes.

De acuerdo al Anuario de Estadística Agraria en el período 1990-2009 la SAU retrocede un 11%, debido fundamentalmente al retroceso de tierras de cultivo, mientras que la superficie de praderas y pastizales se mantiene estable.

Por lo que respecta a las superficies con riesgo de abandono, Pointereau et al. (2008) y Renwik et al. (2011) estiman que una parte importante de la SAU española se encuentra bajo importante riesgo de abandono, estando las CCAA de la Cornisa Cantábrica entre las más afectadas por el mismo.

(4) Referido a la evolución de superficies de cultivo en España los datos reportados por el Anuario Estadístico, ESYRCE y FEAGA para la pasada década no eran coincidentes.

Con carácter general, las zonas de Europa occidental donde el abandono de tierras ha tenido mayor incidencia son las zonas de montaña y áreas desfavorecidas; aunque como se ha apuntado ya el abandono es un fenómeno complejo que obedece a causas variadas e incluso locales en ocasiones.

Uno de los posibles factores podría ser la propia aplicación de la PAC por sus conocidos efectos territoriales desiguales. El desigual grado de apoyo dispensado por la PAC a las distintas producciones, y con ello a las distintas regiones de acuerdo a su especialización productiva, ha podido ejercer una influencia notable en lo que respecta al apoyo y mantenimiento de unas u otras producciones y con ello a la utilización o abandono del suelo agrario vinculado a dichas producciones.

Desde la reforma Mc Sharry (1992), y principalmente después de la reforma intermedia de 2003, la PAC se esfuerza aparentemente en servir mejor a los objetivos de sostenibilidad y desarrollo rural, introduciendo junto al criterio de desacoplamiento, los de condicionalidad y buenas prácticas agrarias. No obstante, referido a zonas de cereal de secano en España algunos estudios (Oñate et al., 2007) plantean que con los nuevos sistemas de apoyo (desacoplamiento total o parcial) introducidos por la última reforma, el cese total de la actividad puede contemplarse entre las repuestas racionales del agricultor, extendiendo el barbecho a las tierras cultivables o en su caso cediendo las tierras en alquiler.

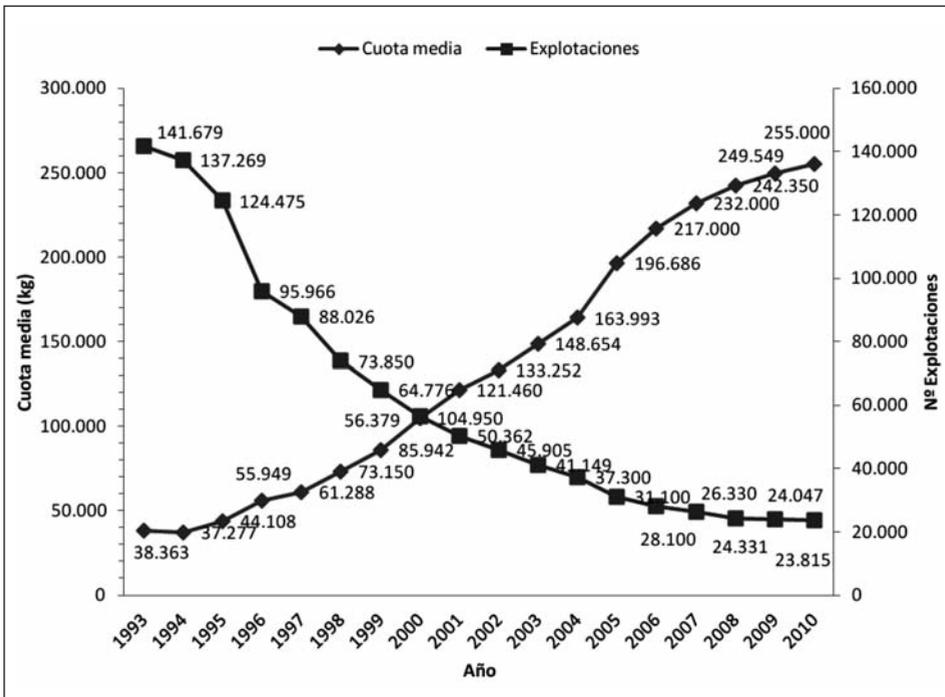
Diversas investigaciones que han estudiado para distintos períodos y con metodologías diferenciadas la distribución sectorial y territorial del apoyo público a la agricultura española (Arango, 1995; Murua et al., 1996; OAPA, 2008; Andrés y García, 2008) han puesto de manifiesto, con matices, la existencia de desequilibrios sectoriales y territoriales en el nivel de apoyo público recibido. Además, tras las últimas reformas se detecta la utilización de instrumentos de política diferenciados a nivel nacional y regional (Andrés y García, 2008). La razón de esos desequilibrios en el apoyo recibido no es otra que el distinto tratamiento dispensado por la PAC a las distintas producciones (MARM, 2009), lo cual en última instancia, dependiendo de la especialización productiva regional, se traduce en menor apoyo a los productores (bien sea por unidad de trabajo o tal vez por unidad de superficie) y a nivel regional, resultando favorecidas (o penalizadas) unas regiones frente a otras. La Cornisa Cantábrica, junto

con el área mediterránea, resulta generalmente menos favorecida (OAPA, 2010) debido principalmente a que su especialización productiva dominante (vacuno de leche) está menos apoyada. Hecho que, a la postre, puede traducirse en un mayor riesgo y tendencia al abandono en dicha actividad productiva.

Tal como señala Calcedo Ordóñez (2002) la reestructuración del sector lácteo español ya venía produciéndose incluso desde antes de la integración de España en la CEE; según sus datos, en el período 1971-1983 el número de explotaciones lecheras se redujo al ritmo del 6,5 % anual, cuando el conjunto de las explotaciones descendía a un tasa anual del 0,7 %, indicando que la reestructuración del sector lácteo ya era más rápida e intensa. Tras la integración en la CEE el proceso de reestructuración continuó, de manera que en el periodo 1980-2000 el número de explotaciones lecheras españolas se redujo un 80% (4% anual aproximadamente).

Figura 1

EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE EXPLOTACIONES LECHERAS Y DE SU CUOTA LÁCTEA MEDIA EN ESPAÑA



Fuente: MARM

Según indica Calcedo Ordóñez (2009), en los períodos de cuotas 1997-1998 a 2007-2008 el abandono de explotaciones lecheras españolas se acentúa hasta alcanzar el 16% anual; en algunas de las CCAA de la Cornisa Cantábrica el descenso es superior a la media nacional (País Vasco y Asturias 21,5% y 17,9%, respectivamente, frente a Cantabria 14,7% y Galicia 15,4%). Señala este autor que la cuota lechera española (y con ello la ganadería vacuna) se mantiene muy regionalizada conformando las cuatro CCAA de la Cornisa Cantábrica el núcleo duro de la producción lechera española (61% de la cabaña lechera) con Galicia a la cabeza (40% de la cabaña lechera).

4. EL FENÓMENO DEL ABANDONO EN LA CORNISA CANTÁBRICA

La Cornisa Cantábrica zona tradicionalmente ganadera, basada en pequeñas explotaciones familiares y donde otras alternativas productivas tienen posibilidades limitadas, constituye una región agroganadera donde se vive un proceso de reestructuración ininterrumpido desde hace varias décadas.

Las explotaciones ganaderas de vacuno constituyen el núcleo de la agricultura de la Cornisa tanto en términos socio-económicos como de ocupación del territorio. El peso del sector vacuno en la producción agraria es más acusado en Cantabria y Asturias, y menor en Galicia y País Vasco.

Según Sineiro et al. (2006), el sector ganadero de las comunidades más occidentales de la Cornisa ha experimentado un proceso de ajuste que ha llevado a la desaparición del 75% de las explotaciones desde comienzo de los sesenta, con un ritmo que se ha ido intensificando a lo largo del tiempo. El ajuste ha estado muy vinculado al tamaño de la explotación y a su viabilidad económica. El abandono se ha centrado en las explotaciones de menor tamaño, mientras ha aumentado el número de explotaciones de más tamaño, sobre todo en cuanto a dimensión media de sus rebaños y en menor medida en cuanto a su superficie.

En cuanto a las causas del abandono, Sineiro et al. (2006) identifican como principales las causas demográficas, tales como el envejecimiento de los titulares y la falta de sucesión; seguidas por las causas económicas,

entre las que cabe citar el deterioro de los márgenes unitarios y la insuficiencia de las ayudas establecidas por la PAC.

En algunas zonas ganaderas el cese de las explotaciones no siempre se traduce directa e inmediatamente en el abandono de la tierra que manejan, pues, al menos en sus estadios iniciales, ésta sigue siendo utilizada por algunas unidades de ganado con fines productivos aunque también de limpieza y mantenimiento de praderas, con un nivel de aprovechamiento bajo e incluso testimonial en ocasiones. Este tipo de infrautilización puede ser equívocamente interpretado como un cambio hacia modos de producción extensificados de la actividad ganadera al haber menos cabezas por unidad de superficie, en vez de lo que en realidad es, una respuesta de semiabandono en la que se ajusta el capital ganadero pero manteniendo inalterada la base territorial de la explotación.

Dado que como se ha indicado ya no se dispone de indicadores directos que precisen el grado y amplitud de utilización/infrautilización de la SAU, su cuantificación y localización exige apoyarnos en indicadores indirectos como la densidad o carga ganadera principalmente (evolución de la cabaña ganadera y la tierra).

Los datos del Anuario de Estadística Agraria para el período 1996-2009 y referidos al conjunto de la Cornisa Cantábrica, indican que la SAU aumenta ligeramente a una tasa anual del 0,8 %. Sin embargo, por lo que respecta a Galicia la existencia de distintas fuentes con tratamientos de datos no coincidentes arrojan resultados distintos sobre la evolución de la SAU, lo cual introduce cierta confusión (5).

Por lo que respecta al País Vasco, su SAU presenta una evolución un tanto errática en el periodo 1989-2009, ya que en el primer período intercensal 1989-1999 la SAU aumenta un 14% para disminuir bruscamente (25%) en el último período 1999-2009, llegando a ser un 15% inferior al nivel existente en 1989 (6).

(5) Corbelle y Crecente (2009) han realizado un ejercicio de homogenización de datos de distintas fuentes a fin de disponer de resultados consistentes; así según estos autores la SAU se mantiene relativamente estable hasta 1990 con cerca de 775.000 has (no consideran pastizales por estar sujetos a diferentes interpretaciones, según indican) y después de una caída brusca a principios del año 2000 se sitúa en 700.000 has.

(6) Parece que pudiera tratarse de algún error censal si bien los servicios de estadística tampoco ofrecen una explicación consistente a la caída de la SAU del año 2009

En relación a la forestación de tierras agrícolas, en el marco del programa comunitario de reforestación de tierras agrícolas (R. UE2080/92) se reforestaron cerca de 135.000 has en el período 1994-2007 [la gran mayoría (88 %) en Galicia y País Vasco], cifra que representa cerca del 20% del programa de reforestación español (Anuario de Estadística Forestal 2007).

4.1. El caso del País Vasco

El declive del sector agrario en el País Vasco ha sido muy profundo como revela la evolución de la población ocupada en el sector, que en el período 1985-2009 ha visto desaparecer tres de cada cuatro empleos. Ello indica que tras la incorporación a la CEE su sector agrario siguió inmerso en un profundo reajuste a pesar de que el gran trasvase campo-ciudad-industria ya se había producido antes de esa fecha. En ese período que engloba la última fase de crecimiento económico (desde mediados de la década de los 90), se dieron importantes oportunidades de empleo en el resto de los sectores de la economía, lo cual evidentemente estimuló el abandono de la actividad agraria.

Figura 2

EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN OCUPADA EN EL SECTOR PRIMARIO (1985-2009)



Fuente: Eustat

4.1.1. *Retroceso de la actividad agroganadera*

Desde el punto de vista de la producción agropecuaria el País Vasco se divide en dos áreas geográficas con distintas especializaciones productivas: la vertiente cantábrica (Guipúzcoa, Bizkaia y el norte de Álava) donde se ha dado una importante especialización ganadera (ganado vacuno de leche y carne principalmente) con actividad forestal complementaria; y la vertiente mediterránea (sur de Álava) de orientación agrícola, (cereales, tubérculos y viñedo principalmente).

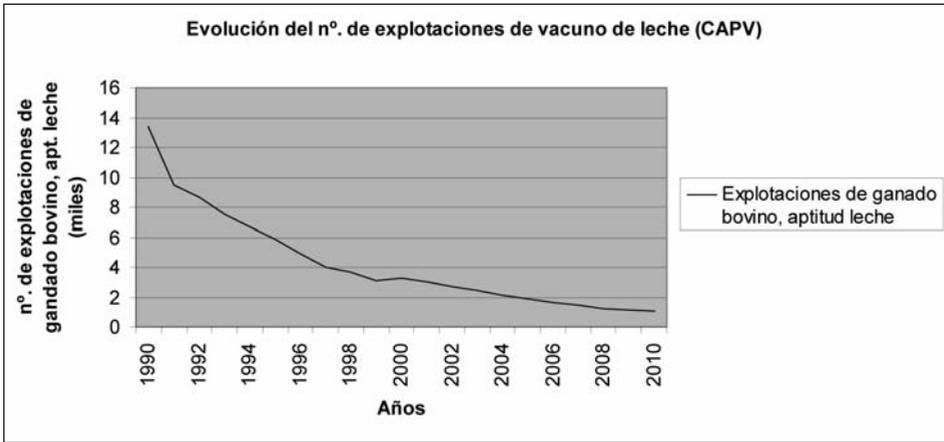
Aunque el fenómeno del retroceso de la actividad agropecuaria ha sido bastante general, la especialización productiva ha determinado, en parte, el grado de utilización o abandono de suelo agrario; la zona de tradición agrícola (vertiente mediterránea) comparativamente aparece menos afectada por el riesgo de abandono que la zona de tradición ganadera. La superficie de cultivo de cereales se mantiene relativamente estable, mientras que la superficie de viñedos ha crecido significativamente.

La zona cantábrica, por el contrario, más afectada por el retroceso del subsector ganadero, ha experimentado una notable caída de la cabaña y de las cargas ganaderas, provocando una importante infrautilización de la SAU, entendida la infrautilización de la SAU en los términos indicados al comienzo de este artículo.

El progresivo abandono de la actividad lechera por parte de un gran número de ganaderos, ha ido seguido en muchos casos de su reconversión a vacuno de carne que requiere menor dedicación y es menos exigente. El número de explotaciones lecheras se ha reducido radicalmente, de las cerca de 14.000 explotaciones lecheras de 1990 ha pasado a las menos de 600 actuales (el 60% de ellas con una cuota inferior a 150.000 kg). Actualmente un número reducido de explotaciones lecheras concentra el grueso de la cabaña y de la producción como resultado del redimensionamiento de las explotaciones que se mantienen activas (el 25% de las explotaciones con cuotas superiores a 500.000 kg).

Figura 3

EVOLUCIÓN DE LAS EXPLOTACIONES DE VACUNO DE LECHE (1990-2010)

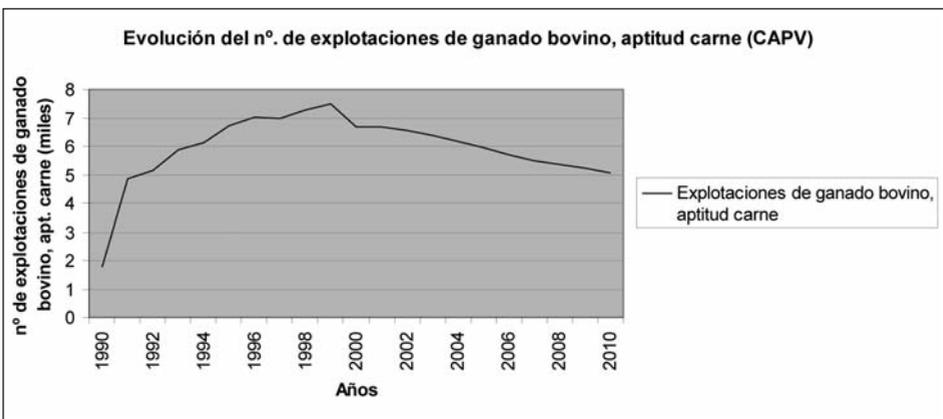


Fuente: IKT

Sin embargo, el rápido aumento de explotaciones de vacuno de carne pronto alcanza su techo y a partir del año 2000 comienza a disminuir su número. Además, sólo una mínima parte de ellas merecen la consideración de explotaciones profesionales ya que menos del 10% de explotaciones tienen más de 20 reproductoras.

Figura 4

EVOLUCIÓN DE LAS EXPLOTACIONES DE VACUNO DE CARNE (1990-2010)

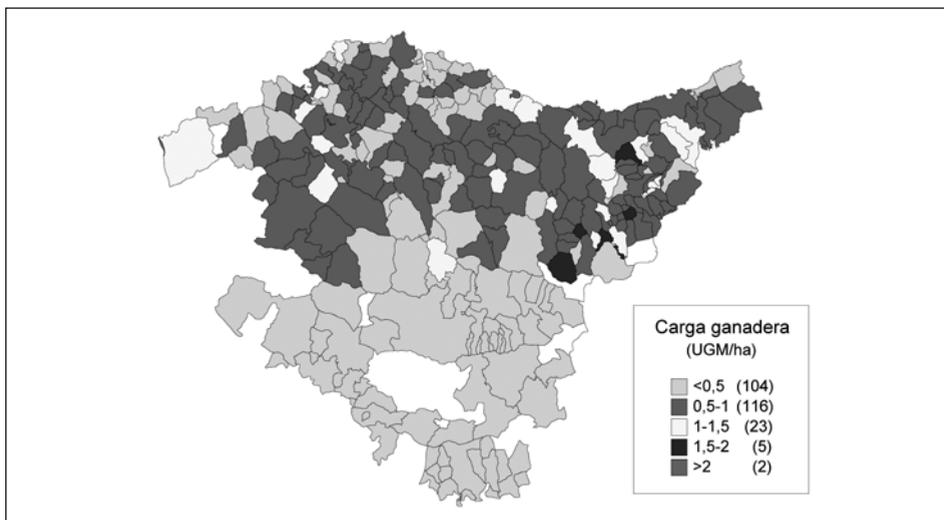


Fuente: IKT

De lo expuesto se deduce la existencia de un profundo proceso de ajuste y concentración de la producción que tendrá repercusiones de importancia; una considerable proporción de tierras antes destinadas a pastos y alimentación del ganado de leche, ahora, en el mejor de los casos se destinarán a pastos de vacuno de carne (semiextensivo) o de ganado ovino (de forma marginal muchas veces). Ello indica que una parte importante de la SAU de la zona cantábrica del País Vasco pueda estar infrutilizada.

Figura 5

CARGA GANADERA DE LOS MUNICIPIOS DE LA CAPV, 2010



Fuente: Campaña de saneamiento de ganadero 2010 y Censo Agrario 2009

Con el propósito de contrastar esas apreciaciones y como método de aproximación indirecto se han estudiado las cargas ganaderas (unidades ganaderas por unidad de superficie) resultantes para los municipios de la CAPV (7), pero especialmente para los de la zona cantábrica debido a su orientación productiva dominante y a las especiales características de la misma (orografía, fragmentación y reducida dimensión de las explotaciones, así como la existencia de un entorno económico dinámico con importantes oportunidades de empleo fuera del sector agrario).

(7) Para el cálculo de las cargas ganaderas se ha dispuesto de datos municipalizados de la Campaña de saneamiento ganadero 2010 proporcionado por IKT y la SAU de ámbito municipal del Censo Agrario 2009.

Tabla 1

DISTRIBUCIÓN DE LOS MUNICIPIOS VASCOS EN FUNCIÓN DE SU CARGA GANADERA (UGM/HA)

Carga ganadera	Nº municipios	%	SAU munic. (ha)	%
<0,5	104	42	148.716	57,3
0,5-1	116	46	87.557	33,8
1-1,5	23	9	20.851	8,0
1,5-2	5	2	1.896	0,7
>2	2	1	306	0,1

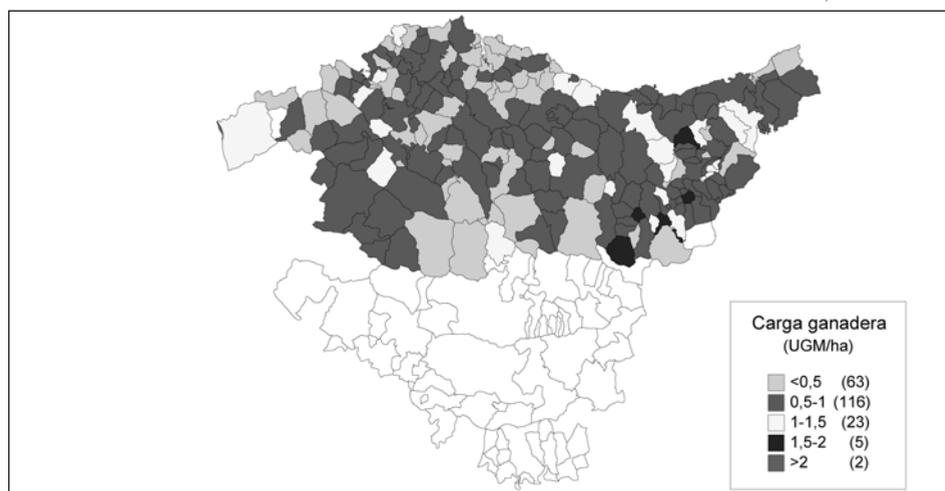
Fuente: Campaña de saneamiento de ganadero 2010 y Censo Agrario 2009

Tal como se refleja en la Tabla 1, en el 88% de los municipios vascos la carga ganadera es inferior a 1 UGM por hectárea; estos municipios representan el 91% de la SAU de la CAPV.

Dado que como se ha señalado las cargas ganaderas constituyen un indicador particularmente apropiado del grado de utilización de la SAU de zonas ganaderas, vamos a trasladar el ejercicio realizado para el conjunto de la CAV a su zona cantábrica (Guipuzcoa, Bizkaia y norte de Álava), por tratarse de la zona de mayor especialización ganadera y donde tradicionalmente la insuficiente base territorial de las explotaciones agrarias ha sido uno de sus mayores problemas.

Figura 6

CARGA GANADERA DE LOS MUNICIPIOS VASCOS DE LA ZONA CANTÁBRICA, 2010



Fuente: Campaña de saneamiento de ganadero 2010 y Censo Agrario 2009

Tabla 2

CARGA GANADERA DE LOS MUNICIPIOS VASCOS DE LA ZONA CANTÁBRICA

Carga ganadera	Nº municipios	%	SAU munic. (ha)	%
<0,5	63	30	45.391	29,1
0,5-1	116	56	87.557	56,1
1-1,5	23	11	20.851	13,4
1,5-2	5	2	1.896	1,2
>2	2	1	306	0,2

De los municipios vascos de esta zona (Tabla 2), el 85% no llega a 1 UGM/ha de carga ganadera (el Reglamento (8) que regula la prima por extensificación establece el umbral en 1,4 UGM por hectárea) y sólo el 1,5% están por encima de 1,5 UGM/ha. La extensión de la SAU de los municipios cuya carga ganadera es inferior a 1,5 UGM/ha asciende a 152.000 ha, lo que supone el 98% de la SAU del área de especialización ganadera. Gran parte de las tierras de estos municipios podrían soportar un aumento de efectivos ganaderos, es decir cargas notoriamente superiores; sin embargo, la fragmentación y escasa movilidad de la tierra junto a las pobres expectativas de negocio y la existencia de empleos alternativos favorecen la subexplotación y abandono de la SAU.

Como contraste del grado de utilización general de la SAU se han considerado las cargas ganaderas de explotaciones profesionales asociadas a los centros de gestión de Alava (Sergal), Guipuzcoa (Lurgintza), Bizkaia (Lorra) y Navarra (ITG-Ganadero). Dichas explotaciones operan con cargas medias que oscilan entre 2,1-2,5 vacas/ha (9) en los años 2009 y 2010 (sin contar otras unidades ganaderas de la explotación); por lo que el grado de utilización de la SAU en el conjunto de la CAPV es un 40% - 50% del de estas explotaciones ganaderas (lecheras) profesionales.

Para reforzar el contraste realizado con los centros de gestión, se han considerado igualmente las cargas ganaderas observables en una comarca de intensa especialización ganadera (lechera) como Las Encartaciones (Biz-

(8) Reglamento (CE) nº 1254/1999.

(9) Excepto las explotaciones de Sergal (Alava) que presentan cargas de 1,3 - 1,4 vacas/ha.

kaia oriental limítrofe con Cantabria) y se constata que las cargas ganaderas de la mayoría de sus municipios son inferiores a 1 UG/ha (con la salvedad de dos municipios cuyas cargas ganaderas son de 1,8 y 1,6), resultando una carga media comarcal de 1,2 UGM/ha.

No obstante, tal como ya se ha indicado en la sección 2, ello no es óbice para que en un mismo municipio o comarca puedan convivir explotaciones altamente intensivas junto con explotaciones que soportan bajas cargas ganaderas. En el caso de las primeras debido tal vez a la dificultad de ampliar su base territorial, y en el caso de las segundas como consecuencia de la falta de oportunidades para arrendarla o transferirla. Aunque este hecho pueda parecer contradictorio, la transferencia de tierra está sujeta a variados obstáculos que dificultan su movilidad de unas explotaciones a otras.

4.1.2. *Retroceso de la superficie forestal comercial*

En ocasiones se considera que una posible alternativa al abandono o retroceso de suelo agrario pudiera ser la reforestación de las superficies abandonadas y en algunos casos ha podido tratarse de una alternativa real (Gellrich et al., 2007). De hecho, en la década de los 50 y 60 del siglo pasado parte de las tierras menos aptas para la actividad agroganadera de la Cornisa Cantábrica fueron destinadas a plantaciones forestales de carácter comercial (Michel, 2005). El gran desarrollo del bosque de coníferas y eucaliptos arranca en la década de los 40 y se extiende hasta mediados de los 70 para estabilizarse después de esa fecha.

En el caso del País Vasco la superficie forestal representa más del 50% de la superficie total y de ella aproximadamente el 53% está cubierta de coníferas y el resto de frondosas y bosque mixto. La especie con mayor presencia es el *pinus radiata*, especie maderera por excelencia que llegó a representar, ella sola, el 39% de la superficie forestal con más de 150.000 ha. Según los inventarios forestales, en los últimos años, se observa cierto aumento de la superficie ocupada por frondosas (montes de propiedad pública) y reducción de la ocupada por coníferas.

La mayoría de los caseríos vascos de la zona cantábrica complementaban su actividad agropecuaria con algo de producción forestal. Sin embargo,

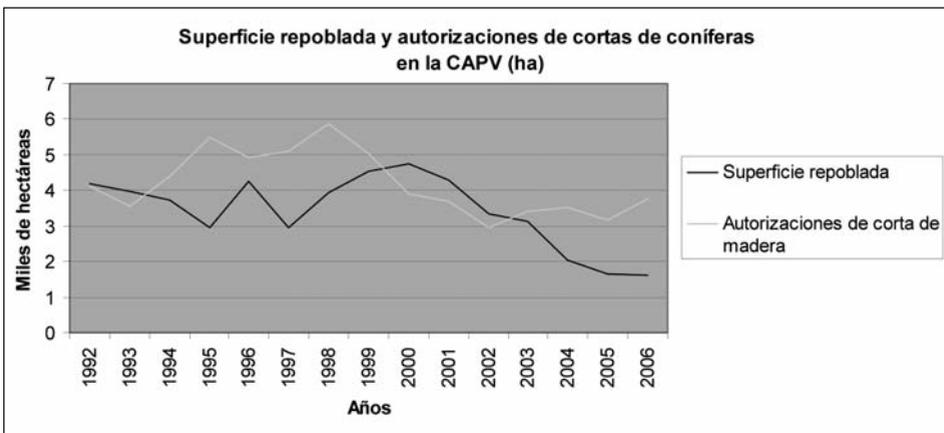
al final de la década de los 90 un cúmulo de factores, algunos sobrevenidos y otros estructurales, ponen de manifiesto el agotamiento o cuando menos las debilidades de lo que se denominó modelo forestal vasco (Murua et al. 2006).

El retroceso en el volumen de cortas se debe a distintos factores (entrada de madera de otros países, fortaleza del euro, aumento de costes) que han provocado una disminución del precio de la madera, lo que ha hecho que la actividad forestal permanezca en hibernación a la espera de mejores condiciones de mercado. La evolución del precio de la madera guarda un notable paralelismo con la evolución del volumen de autorizaciones y extracciones de madera, lo cual indica que, tratándose de un producto de ciclo largo y no perecedero, las decisiones de corta están condicionadas, básicamente, por el precio de mercado.

La comparación de superficies taladas y repobladas en los últimos años permite una aproximación acerca de cómo ha evolucionado la superficie forestal en los últimos años. Para llevar a cabo ese ejercicio se han utilizado datos de talas de pino insignis ya que suponen más del 80% de las cortas (datos de autorizaciones de corta) (10).

Figura 7

SUPERFICIES DE CONÍFERAS: AUTORIZACIONES DE CORTA Y REPOBLACIONES EN LA CAPV (HA)



Fuente: Confederación de Forestalistas Vascos

(10) Se ha estimado que 1 ha. de bosque talado proporciona 300 m³ de madera.

Las talas empiezan a caer a partir de finales de la década de los 90 y las repoblaciones con un par de años de retraso (la repoblación no se produce inmediatamente después de la tala). Las repoblaciones de coníferas (bosque comercial por excelencia) caen por debajo de las talas desde comienzos del nuevo milenio y aunque los datos disponibles únicamente cubren hasta el año 2006, con posterioridad la situación del sector forestal, al igual que la de otros sectores, no ha hecho más que agravarse.

A partir del año 2000, se produce una importante caída de la superficie repoblada, debido principalmente a la expectativa de precios a la baja (y costes de repoblación al alza); aunque a ello, tal vez, haya que añadir otro tipo de factores de carácter social como la ruptura generacional y el cambio cultural de los nuevos titulares.

5. A MODO DE CONCLUSIÓN

Esta última sección trata no tanto de ofrecer alternativas definidas sino de esbozar tendencias o escenarios previsibles que puedan condicionar en el futuro próximo los usos del suelo agrario.

El ejercicio que se pretende choca en primer lugar con la indefinición de los contenidos y orientación de la nueva PAC. Sin embargo, es altamente previsible que en el actual contexto económico la nueva PAC vaya a estar regida por restricciones presupuestarias incluso más rígidas que las ya conocidas.

Hay un aspecto de la nueva PAC que no parece vaya a ser cuestionado en su planteamiento general, se trata de la desaparición del sistema de cuotas lecheras. Con la abolición del sistema de cuotas se prevé que aumente la producción de leche del conjunto de la UE, aumento que se supone irá acompañado de una reducción significativa en los precios. Sin embargo, sus efectos regionales se estima serán heterogéneos debido en parte a la caída de precios de la leche y a las diferencias de costes de producción entre regiones (Witzke et al. 2009).

Por ello, la eliminación del sistema de cuotas, salvo que vaya acompañada de algunas medidas que amortigüen sus efectos, conducirá previsiblemente a una relocalización, concentración e intensificación de la producción le-

chera en aquellas zonas que presenten condiciones más favorables y, por contra, a un abandono más o menos rápido de la producción de leche en el resto del territorio; en el mejor de los casos, y dependiendo de las condiciones vigentes, a una reconversión desde el vacuno de leche al de carne. Ese tipo de reasignación interna, inter e intra regional, ya se ha dado en los procesos de reajuste del sector vacuno en el pasado reciente.

Salvo que se establezcan medidas correctoras eficaces, la intensificación de la producción y concentración en aquellas zonas con condiciones más favorables agudizarán los desequilibrios territoriales, promoviendo por un lado una mayor intensificación en algunas zonas y por otro un mayor grado de infrautilización de la SAU en las zonas menos favorecidas y con menos alternativas productivas, sin descartar el abandono definitivo.

La producción semiextensiva de vacuno de carne (o incluso ovino) como respuesta al abandono de la producción de leche parece poco probable que se imponga salvo que cambien radicalmente las condiciones actuales de incentivos y otros factores sociales y económicos difíciles de predecir en las actuales circunstancias.

La reforestación de suelos abandonados con fines comerciales, más allá de consideraciones sobre su oportunidad, tampoco constituye actualmente una alternativa con visos razonables de prosperar. Es más, según lo observado en el País Vasco, es más probable que se agudice el abandono de superficies forestales existentes (no replantación y reforestación espontánea) a que ocupe suelos agrarios dedicados a otros usos en el pasado.

Resulta complejo dibujar escenarios alternativos factibles sobre usos de suelo agrario en aquellas zonas de vocación y tradición ganadera, como es el caso de la Cornisa Cantábrica, que eviten las situaciones de infrautilización conocidas. En esa línea, los bancos de tierras y oficinas de intermediación además de sus funciones ya conocidas de favorecer la movilidad de la tierra y dinamización de su mercado, debieran considerar igualmente la promoción de nuevas funciones y nuevos modelos de usos y gestión de la tierra. Tanto la nueva orientación de la PAC como la situación de crisis que seguiremos sufriendo por un tiempo harán emerger oportunidades hoy desconocidas y que probablemente propondrán un tipo de usos distinto de la tierra.

En la UE se ha pasado de aplicar políticas ineficientes y poco equitativas que generaban costosas montañas de excedentes colocadas en los mercados merced a los subsidios a la exportación, a otras que resuelven los problemas de excedentes a costa, en algunos casos, de generar otro tipo de disfunciones como las importantes extensiones de tierras semiabandonadas e infrautilizadas. Tal como ha denunciado repetidas veces la FAO, las reservas de seguridad de alimentos y materias primas básicas de los países desarrollados han sido reducidas a niveles mínimos, rozando en ocasiones el umbral de inseguridad alimentaria. Esa situación ha favorecido la especulación y la alta volatilidad de precios de estos productos en los mercados internacionales, castigando particularmente a la población de los países más pobres, y también a los segmentos de población de rentas bajas de los países industrializados, amén de sus efectos inflacionistas.

Las importaciones de algunas materias primas resultan ventajosas sólo gracias a los bajos aranceles que desaniman a los productores locales (oleaginosas y proteaginosas). Se trata de un sistema que alienta en cierto modo la deslocalización de algunas producciones que posteriormente serán importadas. Este sistema genera efectos colaterales no deseados cuyos costes sociales y económicos son traspasados al ámbito público.

Un reciente informe de Naciones Unidas (De Schutter, 2011) estima que las importaciones netas de alimentos de la UE en el período 2007-2008 requerirían la puesta en cultivo del equivalente de 35 millones de hectáreas.

El coste del impacto de las políticas que han conducido a esta situación no tiene un adecuado reflejo en los presupuestos de la PAC ni de la UE. En línea con las propuestas Häusling (2011) a la Comisión en su informe al Parlamento Europeo (Déficit de proteínas en la UE: búsqueda de soluciones para un antiguo problema), la reforma de la PAC debiera considerar la implantación de medidas que incentiven algunos cultivos en tierras de barbecho y cierta ganadería en zonas de pastos a fin de minimizar los efectos del problema de infrautilización de suelos agrarios.

Para poder atender adecuadamente los problemas planteados y el tipo de medidas sugeridas, la orientación de las futuras ayudas en el marco de la nueva PAC debiera tener un sólido componente territorial (Bardají et al. 2010). Este tipo de orientación conlleva una notable versatilidad y por

tanto capacidad para afrontar entornos y situaciones muy variadas a lo largo y ancho de la UE.

6. BIBLIOGRAFÍA

ALDANONDO, A. (2009). Análisis espacial del abandono de explotaciones agrarias en Navarra. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, nº 222 (73-101).

ANDRÉS, S. y GARCÍA, J.M. (2008): Distribución regional del apoyo a la agricultura española tras la revisión intermedia de la PAC. *Comunicación XXXIV Reunión de Estudios Regionales, Baeza-Jaén*.

ARANGO, J. (1995): Los desequilibrios de la Política Agraria Común: un análisis de las diferencias entre regiones españolas. *Revista Española de Economía Agraria*, nº 171 (pp. 225-258).

BARDAJÍ I., GARRIDO A., IGLESIAS E., ROIG S., RUIZ J. (2010). “Estudio sobre la reforma de a PAC y la agricultura española”, Ed. CEIGRAM, Documento de trabajo N° 001, 78p.

BAUDRY, J. 1991. Ecological consequences of grazing extensification and land abandonment: role of interactions between environment, society and techniques. *CIHEAM. Options Méditerranéennes*. A. 15:13-19

CAJA LABORAL, (2011). Informe Economía Vasca 2010. Caja Laboral. Euskadiko Kutxa.

CALCEDO ORDÓÑEZ, V. (2002). “Las cuotas lecheras en España: un análisis estructural comparado de los efectos de su gestión”. *Economía Agraria y Recursos Naturales*, Vol. 2, 2, pp.3-26.

CALCEDO ORDÓÑEZ, V. (2009). “Cuotas y reestructuración en la UE-15 y España: hacia un drástico redimensionamiento del sector productor”. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, nº 223, pp. 11-47.

Compés, R. y García, J. M. (2009). La reforma de la PAC y la agricultura española: alternativas y oportunidades para España. Fundación Alternativas. 96 p.

CORBELLO, E. y CRECENTE R. (2008). El abandono de tierras: concepto teórico y consecuencias. *Revista Galega de Economía*, Vol. 17 (2) pp. 1-15.

DE SCHUTTER, O. (2011). “The Common Agricultural Policy towards 2020: the role of the EU in supporting the realization of the right to food”. UN Special Rapporteur on the right to food.

GELLRICH, M., BAUR, P. y ZIMMERMANN, N. (2007). Natural forest regrowth as a proxy variable for agricultural land abandonment in the Swiss mountains: a spatial statistical model based on geophysical and socio-economic variables. *Environ Model Assess*, 12 (269-278).

HATNA E y BAKKER M.M. (2011). "Abandonment and Expansion of Arable Land in Europe". *Ecosystems* 14: pp.720-731.

HÄUSLING, M. (2011). "Informe sobre el déficit de proteínas en la UE: búsqueda de soluciones para un antiguo problema". Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural, Parlamento Europeo.

KEENLEYSIDE C., TUCKER G.(2010). "*Farmland Abandonment in the EU: an Assessment of Trends and Prospects*". Institute for European Environmental Policy. 93p.

MARM, 2008. Anuario de Estadística Forestal 2007. Madrid.

MARM, 2009. Estrategia para el sector lácteo español "Horizonte 2015". Madrid.

MARM, 2009. Reforma PAC 2003: efectos sobre ayudas sectoriales. AgrInfo nº 17.

MARM, 2010. Anuario de Estadística. Madrid.

MICHEL, M., 2005. "El pino radiata en la historia forestal de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Análisis de un proceso de forestalismo intensivo". Munibe Suplemento 23. Sociedad de Ciencias Aranzadi. 247 p.

MURUA, J.R., ASTORKIZA, I. y ALBIAC, J., 1996. Contribución Financiera de la PAC: impacto regional en España. Comunicación XXII Reunión de Estudios Regionales, Pamplona. (pp. 295-306)

MURUA, J.R., EGUÍA, B., MALAGÓN, E., Albiac, J. 2006. Coste de la no agricultura en el País Vasco. Colección LUR, nº 8. Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco. 284 p.

OAPA, 2008. Distribución social, productiva y territorial del apoyo público a la agricultura, 2006. Observatorio del Apoyo Público a la Agricultura (OAPA). 25 p.

OAPA, 2010. Estudio del apoyo público, presupuestos autonómicos y sistema de seguimiento. Ejercicio 2008. Observatorio del Apoyo Público a la Agricultura (OAPA). 99 p.

OÑATE, J.J, ATANCE, I., BARDAJÍ, I. y LLUSIA, D., 2007. Modelling the effects of alternative CAP policies for the Spanish high-nature value cereal-steppe farming systems. *Agricultural Systems* (94) 247-260.

PÉREZ M.M., GARCÍA A.I., DOCÍO F. (2006). Capítulo 10: Efectos territoriales de la reestructuración de la ganadería bovina de la Cornisa Cantábrica. En *“Políticas agrarias y ajuste estructural en la agricultura española”* (Coord. E. Arnalte). Ed. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Serie Estudios. pp.327-350.

POINTEREAU P., COULON F., GIRARD P., LAMBOTTE M., STUCZYNSKI T., SÁNCHEZ V., DEL RÍO A. (2008). “Analysis of farmland abandonment and the extent and location of agricultural areas that are actually abandoned or are in risk to be abandoned”. JRC Scientific and Technical Reports. (EUR 23411 EN).

RENWICK, A., TORBJORN, J., VERBUG, P., REVOREDO-GIHA, C.,BRITZ, W., GOCHT, A. y McCracken, D. (2011). Policy Reform and Agriculture Land Abandonment. 85th Conference of the Agricultural Economic Society, Warwick University.

SINEIRO F., LÓPEZ E., LORENZANA R., Valdés B. (2006). Capítulo 8: El proceso de ajuste en la ganadería bovina de la Cornisa Cantábrica. En *“Políticas agrarias y ajuste estructural en la agricultura española”* (Coord. E. Arnalte). Ed. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Serie Estudios. pp.261-289.

SINEIRO F., LÓPEZ E., RIBAS A., LORENZANA R. (2006). Capítulo 9: Los factores explicativos del ajuste estructural reciente en la ganadería bovina de la Cornisa Cantábrica. En *“Políticas agrarias y ajuste estructural en la agricultura española”* (Coord. E. Arnalte). Ed. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Serie Estudios. pp.291-325.

WITZKE, P., KEMPEN, M., PÉREZ, I., JANSSON, T., SCKOKAI, P., HELMING, J., HECKELEI, T., MORO, D., TONINI, A. y FELLMANN, T. (2009). Regional economic analysis of milk quota reform in the EU . JRC (EC)

RESUMEN

“Abandono e infrautilización del suelo agrario en la Cornisa Cantábrica: El caso del País Vasco”

El proceso de desagrarización visible principalmente en los países industrializados no sólo se manifiesta en una pérdida gradual de peso económico del sector primario, sino también en el abandono e infrautilización de tierras dedicadas a actividades agroganaderas. El abandono e infrautilización de suelos aparece condicionado por la especialización productiva, las zonas de vocación y tradición ganadera presentan mayor riesgo de abandono.

El fenómeno del abandono de suelo agrario es complejo y la comprensión de sus causas aconseja considerar tanto condiciones físicas y de orientación productiva, como condiciones sociales y económicas.

Existe la percepción de que en regiones ganaderas como la Cornisa Cantábrica una parte importante de la SAU está infrautilizada. La elección de la Cornisa Cantábrica, región agraria representativa, y dentro de ella el País Vasco, tiene el interés de abordar el abandono en un área geográfica donde dicho fenómeno se manifiesta de forma diferenciada y evaluar al mismo tiempo la viabilidad de la opción forestal como alternativa al abandono en zonas de montaña. Se consideran diversos escenarios en relación a la reforma de la PAC.

PALABRAS CLAVE: desagrarización; abandono e infrautilización de suelo agrario; bancos de tierras; carga ganadera., reforma PAC

CLASIFICACIÓN JEL: Q15

SUMMARY

“Abandonment and underutilization of agricultural land in the Cantabrian Coast: The case of the Basque Country”

The decline of agriculture visible mainly in industrialized countries is not only revealed in a gradual loss of economic weight of the primary sector, but also on the abandonment of land devoted to agricultural and livestock activities. The abandonment of agricultural land appears conditioned by production specialization, areas of cattle ranching vocation and tradition show higher risk of abandonment.

The phenomenon of agricultural land abandonment is complex and the understanding of its causes advises to consider both physical and productive aspects as well as social and economic conditions of the area.

The natural region of Cantabrian Coast, and within it the Basque Country, was chosen as representative area for this study, since there is a perception that an important part of the UAA is underused in this type of cattle ranching regions. This allows us to analyze the abandonment in an area where this phenomenon reveals itself differently and, at the same time, to evaluate the viability of the forestry option as alternative to abandoned lands. Finally, the potential effects of several CAP reform scenarios are presented.

KEYWORDS: deagrarianisation, underutilization and abandonment of agricultural land, farmland banks, cattle density, CAP reform.