

## La aplicación de la política agrícola de montaña en unas islas sin montañas: Lanzarote y Fuerteventura

*Comunicación presentada a las XII Jornadas de Estudios sobre Lanzarote y Fuerteventura, septiembre 2005, actas pendientes de publicación.*

**Irène Dupuis** – Doctora en Geografía por la Universidad de París VIII – Saint-Denis y asesora en políticas agrarias y medioambientales [irenedup@wanadoo.es](mailto:irenedup@wanadoo.es)

**Antonio C. Perdomo Molina** – Profesor Asociado de la Universidad de La Laguna. Geógrafo e Ingeniero Técnico Agrícola. [apmolina@ull.es](mailto:apmolina@ull.es)

La primera política agraria aplicada a Canarias desde 1987, es decir antes de la plena incorporación a la Política Agraria Común del Archipiélago, fue la llamada “*política de montaña*”. Este nombre, por el cual se conoce a la política desarrollada pensando en las “zonas desfavorecidas” recogidas desde el Tratado de Roma en su artículo 43, conlleva un error que, como veremos, tendrá consecuencias negativas para Canarias, y que además es especialmente problemático en el caso de las dos islas más orientales: Lanzarote y Fuerteventura. En verdad estamos tratando de una política europea mucho más amplia, la diseñada para las *Zonas Agrícolas más Desfavorecidas*.

### Principales características de la Política Europea para las Zonas Agrícolas Desfavorecidas

La primera política agrícola estructural, creada en 1972 con la Directiva 72/159/CEE<sup>1</sup>, contemplaba las particularidades de las “zonas de monte”. Pocos años después, los Estados miembros repararon en que numerosas explotaciones de determinadas zonas habían quedado excluidas de esta política. De esta constatación nace la primera política específica hacia las zonas desfavorecidas en 1975<sup>2</sup>. Las grandes medidas para las zonas desfavorecidas consistieron en ayudas a la mejora de las explotaciones agrícolas, a las inversiones colectivas para la producción forrajera y al mantenimiento de pastos explotados colectivamente. Así mismo se ponía en funcionamiento una Indemnización Compensatoria de Montaña (ICM) de carácter anual, que será la que al final ceda el apelativo “de montaña” para referirse a la política para las zonas desfavorecidas.

El objetivo es “compensar los handicaps naturales de las rentas de los agricultores de las zonas desfavorecidas”. La idea central era permitir el mantenimiento del espacio rural y evitar el despoblamiento de estas zonas del territorio, así como los riesgos naturales o los incendios consecuencia del abandono de las prácticas agrícolas y forestales. Se basaba en que las explotaciones de aquellas comarcas tenían ciertos handicaps que condicionaban su rentabilidad, de aquí el nombre de *Indemnización Compensatoria*. En 1975 estas zonas ocupaban la cuarta parte del territorio comunitario de la Europa de los Seis.

---

<sup>1</sup> Directiva 72/159/CEE del Consejo de 17 de abril de 1972, relativa a la modernización de las explotaciones agrícolas, DO nº L 96 de 23/04/1972.

<sup>2</sup> Directiva 75/268/CEE, DO nº L 128 de 19/05/1975.

Las zonas más desfavorecidas fueron fijadas en la Directiva 75/268/CEE en base a varios criterios. Las *zonas de montaña*<sup>3</sup> se definían en función de la altitud (por las condiciones climáticas extremas), de las pendientes (que dificultan la mecanización) o bien de la combinación de ambos factores. Las *zonas amenazadas por despoblamiento*<sup>4</sup> se definían por la baja densidad de población y por la disminución anual del número de habitantes. Las *zonas afectadas por limitaciones específicas*<sup>5</sup> se definían por la pequeña dimensión de las explotaciones y por diversos obstáculos que limitan el mantenimiento de la actividad agrícola. Los criterios no se definían de manera taxativa, sino que dejaban cierta libertad a los Estados Miembros, especialmente en el caso de esta última clase: “limitaciones específicas”.

La inclusión de una zona en una de estas categorías tiene gran importancia ya que permite acceder a las ayudas de la ICM y suplementan en un 10 % las tasas de cofinanciación europea para la modernización de explotaciones agrarias.

Está destinada a “agricultores profesionales”, este tipo de agricultor es definido por cada Estado miembro. En el caso de Canarias eran inicialmente los agricultores que dedicaban más del 50 % de su tiempo a la agricultura y obtenían más del 50% de sus rentas de esta actividad. A partir de 1992, con la adopción del POSEICAN<sup>6</sup>, se define un nuevo tipo de agricultor que se llamó “agricultor POSEICAN” donde los porcentajes se reducían al 25 % siempre que en la explotación no se alcanzase una Unidad de Trabajo Anual<sup>7</sup>.

A estos requisitos España añadió otra condición más: los agricultores deben residir en el municipio de su explotación o en un municipio limítrofe. Si puede resultar útil para evitar los grandes propietarios absentistas en el continente, resulta bastante cuestionable en el caso de las Islas, puesto que aquí las distancias de residencia, aún no residiendo en el municipio limítrofe, son reducidas. Además la mayoría de los municipios son costeros por uno de sus lados, con lo cual se reducen las posibilidades frente a municipios del interior continental.

El montante de la ayuda está definido por cada Estado miembro<sup>8</sup>. Lo que explica la gran variación que podemos observar en la Tabla I entre un Estado y otro. Los casi 5.000 € por explotación de Luxemburgo son once veces superiores a los 426 € de media para España, que como vemos tiene la media por explotación más baja de la Europa de los Quince. Esto se explicaría por el alto número de explotaciones españolas beneficiarias, el segundo de la Europa de los Quince, aunque en el caso de Alemania, con mayor número de explotaciones beneficiarias, la media por explotación es más elevada 2.172 € frente a los 426 € españoles.

---

<sup>3</sup> Definidas por el apartado 3 del artículo 3 de la Directiva.

<sup>4</sup> Definidas por el apartado 4 del artículo 3 de la Directiva.

<sup>5</sup> Definidas por el apartado 5 del artículo 3 de la Directiva.

<sup>6</sup> Nos referimos aquí al reglamento de aplicación Programa de Opciones Específicas a la Insularidad y la Lejanía (POSEICAN); reglamento 1601/92 del Consejo del 15 de junio de 1992, DO L n°173 de 27/06/1992.

<sup>7</sup> El trabajo de una persona a tiempo completo 228 días al año.

<sup>8</sup> Artículo 7 de la directiva 75/268/CEE.

**Tabla I: Indemnizaciones medias en euros por Estado miembro, todas fuentes financieras, 1996**

	Nº de explotaciones beneficiarias	Media por explotación	Media por UGM
Luxemburgo	2 313	4 985	126
Finlandia	88 534	3 747	138
Francia	123 002	3 251	99
Suecia	23 453	2 801	106
Alemania	220 823	2 312	108
Reino Unido	56 129	2 172	42
<b>UE - 15</b>	<b>1 149 449</b>	<b>2 062</b>	<b>92</b>
Austria	96 606	1 883	120
Bélgica	6 168	1 391	88
Irlanda	101 664	1 355	70
Holanda	3 617	1 310	132
Grecia	169 242	606	62
Portugal	79 705	562	68
<b>España</b>	<b>178 193</b>	<b>426</b>	<b>31</b>
Italia	-	-	-
Dinamarca	-	-	-

Fuente: Comisión europea, 1998. Italia aplica la política pero no proporciona datos desde el 1996. No se toma en cuenta Italia y Dinamarca para el cálculo de la media europea.

Los criterios delimitadores para España<sup>9</sup>, tomando como base territorial el municipio eran: para las *zonas de montaña* aquellos municipios con una altitud mínima de 1.000 m o una pendiente del 20 % y en caso de combinación de ambos criterios una altitud mínima de 600 m y una pendiente del 15 %; para las *zonas amenazadas por despoblamiento*<sup>10</sup> por una densidad media inferior a 37'5 Habitantes/Km<sup>2</sup> o una tasa de disminución anual de la población del 0'5 %, pero sólo si al menos el 18 % de la población es agraria; las *zonas afectadas por limitaciones específicas* respondían a zonas afectadas por: la insularidad, la salinidad del suelo, vientos fuertes, suelos húmedos o marismas, suelos en proceso de desertización a causa de la sequía, protección medioambiental y conservación de pinares destinados a la obtención de resina. A pesar de que las islas orientales del Archipiélago reunían varios de los criterios seleccionados en esta última categoría, el territorio clasificado como tal fue escaso (Mapa I).

La ICM se calcula en relación a la superficie de cultivo de la explotación, y también en virtud del número de cabezas de ganado en relación con la disponibilidad de superficie forrajera. Es por tanto este factor especialmente interesante en el caso de la isla de Fuerteventura, con un número de cabezas de ganado caprino<sup>11</sup> elevado y amplias superficies por explotación.

<sup>9</sup> Superando la delimitación restrictiva de la Ley de Agricultura de montaña de 1982 que sólo englobaba en el caso de Canarias a la Isla de El Hierro y algunos municipios del norte de La Palma.

<sup>10</sup> Fijados para zonas de montaña y despoblamiento en España por la Directiva del Consejo 86/466/CEE de 14 de julio de 1986.

<sup>11</sup> Una cabra equivale a 0'15 Unidades de Ganado Mayor (UGM). Directiva 75/268/CEE.

# Mapa I : LAS ZONAS AGRICOLAS MÁS DESFAVORECIDAS EN CANARIAS EN 2000



Una última zonificación tiene especial relevancia en el caso español, y aún más en el caso canario, se trataría de las “zonas de influencia económica de los parques nacionales” (Mapa II). En estos espacios, el montante de la ICM es doble, lo que hace más atrayente los importes percibidos.

## **La Indemnización Compensatoria de Montaña en Canarias**

Fruto de la aplicación del POSEICAN, la ICM tiene en Canarias dos particularidades respecto al resto del territorio nacional y europeo: la superficie mínima para tener derecho a la ayuda se reduce de 2 a 1 hectárea y, al contrario que en el resto del territorio europeo donde se excluyen ciertas producciones<sup>12</sup>, en Canarias cualquier cultivo es aceptado para el cálculo de la indemnización<sup>13</sup>. Es decir, en Canarias cultivos tan intensivos como el tomate o el plátano, no son excluidos del cálculo.

La delimitación de zonas desfavorecidas realizada en 1986 incluyó a 73 de los 87 municipios canarios como “zonas de montaña”, no existiendo ninguno catalogado como “amenazados de despoblamiento”. El 86% de las explotaciones canarias estarían situadas en zonas montañosas<sup>14</sup> sin embargo apenas 10% cobran la ICM.

Las islas más áridas, Fuerteventura y Lanzarote, están prácticamente excluidas de esta clasificación. Es de destacar que algunos municipios<sup>15</sup> cumplen los requisitos de alturas de 600 m y de pendiente superior al 15% si se realizan los cálculos a partir de las mayores alturas de su término municipal. Sin embargo, no fueron clasificados como municipios desfavorecidos. Esta constatación permite afirmar que los responsables de la ICM en Canarias no han tomado la iniciativa de demandar una clasificación más ventajosa.

Como ya apuntábamos, si la clasificación como “zonas agrícolas desfavorecidas” por los criterios “de montaña” no incluirían a todo el territorio de Fuerteventura y Lanzarote (aunque si a más municipios como hemos visto), es innegable que las “limitaciones específicas” (aridez, fuertes vientos, salinización, insularidad) permitirían acceder a la ICM y, lo que es más importante, permitirían un aumento del 10% en las ayudas a la modernización de las explotaciones agrícolas y a las inversiones colectivas.

Por otro lado la unidad territorial municipal mantenida por España no está recogida como tal en la directiva europea, permitiendo ésta clasificar como desfavorecidas a partes de municipios o regiones. Es por el nivel territorial elegido que la parte clasificada del archipiélago es tan importante, puesto que podría haberse circunscrito el territorio afectado a las alturas superiores a determinada cota, por ejemplo las medianías, lo que hubiese sido más acorde con la filosofía de la política.

---

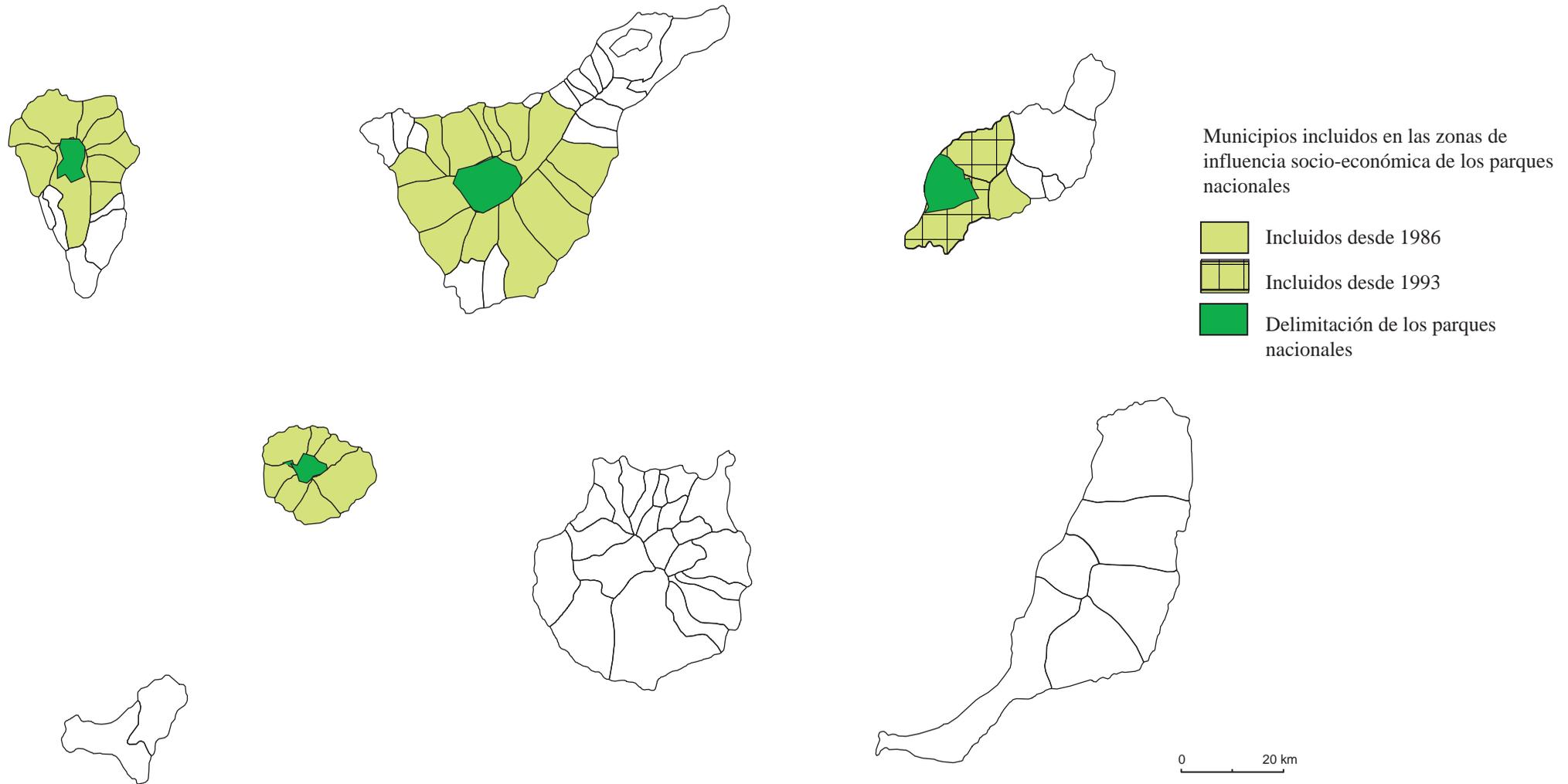
<sup>12</sup> Cultivos intensivos, manzanas, peras, melocotones, trigo duro, viña con rendimiento superiores a 20 hl/Ha y cultivos forrajeros destinados a la alimentación del ganado de la explotación.

<sup>13</sup> Excepto los cultivos forrajeros destinados a la alimentación del ganado de la explotación.

<sup>14</sup> DUPUIS, Irène, 2003.

<sup>15</sup> Estos municipio serían Teguiise, Haría y Pájara. Ibidem, (2003). P. 380.

## Mapa II: MUNICIPIOS INCLUIDOS EN LAS ZONAS DE INFLUENCIA SOCIO-ECONÓMICA DE LOS PARQUES NACIONALES



Tardíamente, en 1993, es cuando se modifica la limitación de los municipios desfavorecidos canarios. En esa fecha dos municipios, Yaiza y Tinajo se añaden a la lista nacional de las “zonas de influencia de parques nacionales” (Mapa II) y a la vez están declarados municipios con limitaciones específicas. La fecha coincidió con la declaración de la Isla como Reserva de la Biosfera. Con esta modificación el territorio que podría acogerse a ICM aumentó hasta el 72,35 %<sup>16</sup>. Para el periodo 2000-06<sup>17</sup>, la delimitación de las zonas afectadas cambia de criterios: existen ahora 47 municipios de montaña y otros 29 de “dificultades específicas”. Se entiende esta última clasificación como zonas donde “el mantenimiento de la actividad agraria es necesario para asegurar la conservación o la mejora del medio ambiente, el mantenimiento del espacio natural o su vocación turística”. En el Mapa III recogemos las distintas clasificaciones para 2001<sup>18</sup> del territorio de Canarias. Como vemos para las Islas de Lanzarote y Fuerteventura, las circunstancias siguen siendo claramente desfavorables.

El número de solicitudes de ICM en Canarias es bajo (Mapa I), como principal causa de este reducido número debemos situar en primer lugar la escasa profesionalización del sector, con un peso elevado de la actividad a tiempo parcial; y en segundo lugar la superficie agrícola útil mínima que, a pesar de ser excepcionalmente menor que en el resto del territorio europeo, sigue resultando para la mayoría de las explotaciones canarias muy elevada. Por ello, la media de ayuda por explotación es muy baja: 330 € para el año 1998, cobrando más de la mitad de las explotaciones el mínimo, es decir 234€<sup>19</sup>.

En las Islas se daba la paradoja de que el primer colectivo beneficiario de las ayudas era el de los agricultores de platanera, en segundo lugar los ganaderos y en tercer lugar los agricultores dedicados a hortalizas. El hecho de que los principales beneficiarios estén situados en su mayoría en el litoral parece en principio contradictorio con la filosofía de la ayuda puesto que, comparativamente, son las explotaciones que menos dificultades tienen, fruto de su situación privilegiada.

Por otra parte, podemos constatar una tendencia general descendente del número de solicitudes en el tiempo de aplicación de la ICM en Canarias (Figura I). En este caso las causas lejos de ser coyunturales coinciden, como no podía ser de otro modo, con el devenir general de la agricultura en Canarias. Los repuntes de 1993 y de 1996 se corresponden con la disminución de 2 a 1 hectárea por la entrada en vigor del POSEICAN en el primer caso; y a ciertas iniciativas individuales y de Cabildos de divulgar eficazmente la ayuda, en el segundo de los casos.

---

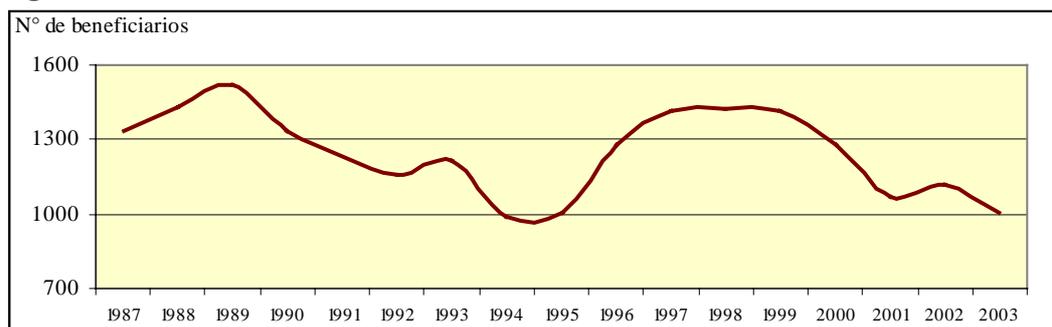
<sup>16</sup> Ibídem (2003).

<sup>17</sup> Reglamento 1257/99 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, DO L 160 de 26.6.1999.

<sup>18</sup> Establecidas por la Orden de 1 de marzo de 2001, por la que se regulan y convocan las ayudas en concepto de indemnización compensatoria en determinadas zonas desfavorecidas, BOC 2001/53, de 19 de marzo de 2001.

<sup>19</sup> Aunque en el 2001 el mínimo se subió a 300 € las cantidades siguen siendo bajas.

**Figura I: Evolución del número de beneficiarios de la ICM en Canarias**



Fuente: Consejería de Agricultura del Gobierno de Canarias.

El análisis de la distribución municipal de la ayuda (mapas IV y V), muestra que hay ciertas zonas donde la incidencia es muy baja. Para las islas que nos ocupan en nuestro análisis, podemos observar que son prácticamente inexistentes, siendo únicamente destacables los resultados de Tenerife, Gran Canaria y La Palma.

### **Lo equívoco del termino “de montaña”**

Como hemos indicado, el termino “de montaña” parece haber cegado a las autoridades encargadas de defender los intereses canarios dentro de la política para las zonas desfavorecidas al no considerar las limitaciones específicas de gran parte de nuestro territorio. También ha condicionado en gran medida el escaso éxito de la ICM por la propia consideración de los agricultores canarios, ya que estos no entienden que sean agricultores “de montaña” y por tanto no solicitan las ayudas que les corresponden.

Como indicábamos en Canarias pueden solicitar la ayuda aquellos agricultores profesionales que destinan sus terrenos a cultivos como el tomate o plátano. Sin embargo, para cualquier canario estos cultivos son claramente cultivos “de costa” y difícilmente pueden ser asimilados en el imaginario común de los canarios a cultivos “de montaña”. Para el canario la montaña se asimilaría más bien a la “alta montaña” europea, o en todo caso podrían entenderse como tales a las explotaciones situadas en las medianías canarias. Incluso habría que añadir que la consideración de las pendientes como una limitación a la producción no es algo asumido por los/as agricultores/as de las islas, puesto que se considera como “natural” tener que convivir con esta limitación y es difícil entenderlo en nuestro caso como un freno al cultivo, habiéndose desarrollado y asumido, como algo intrínseco al territorio insular, el tener que cultivar en terrazas.

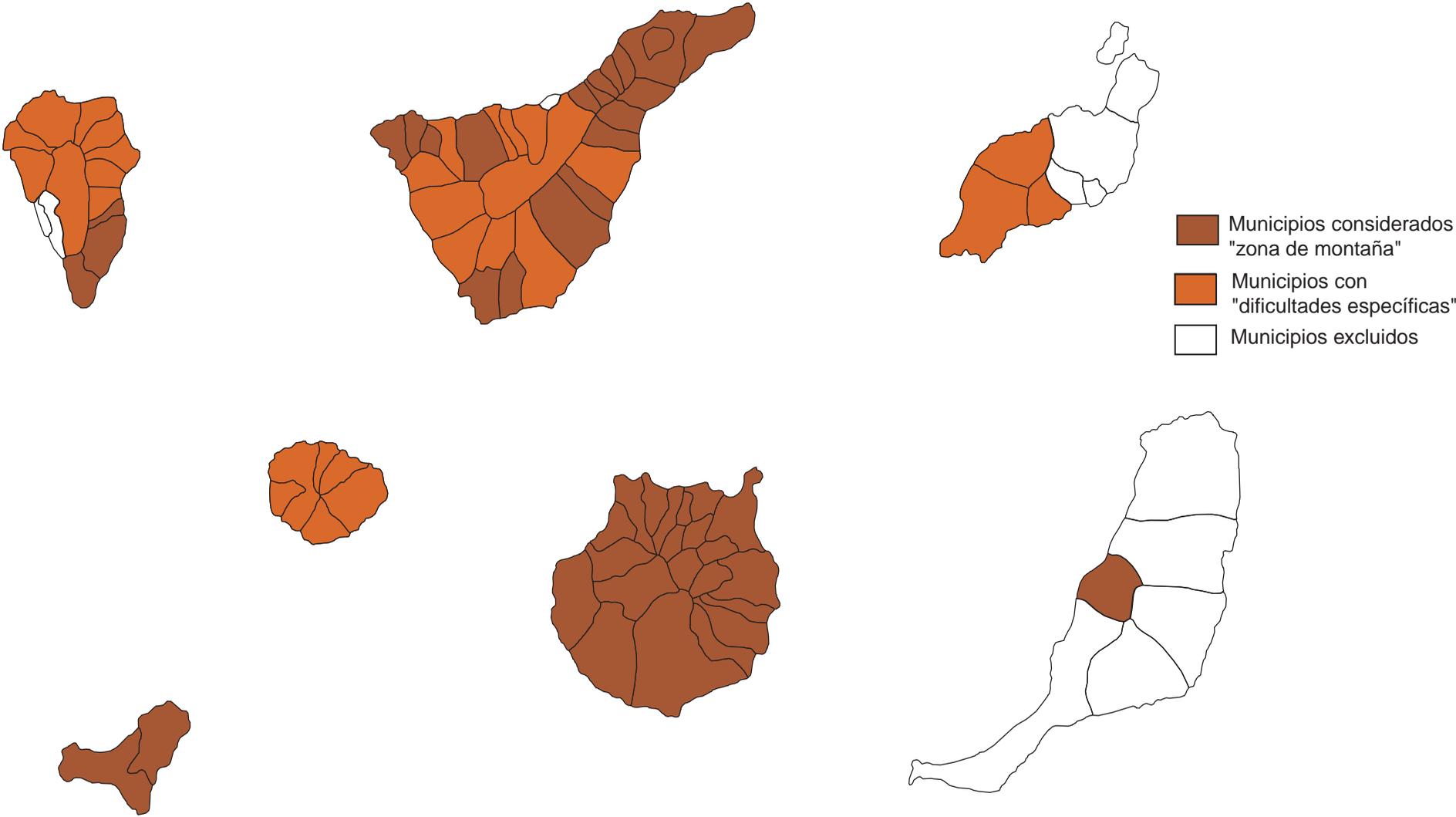
Por esas mismas razones, los técnicos tampoco prestaron un especial esfuerzo en la promoción de la misma.

Estos factores enunciados, junto con lo complejo que resulta la gestión y cobro de la ICM, explican por qué esta política sea una de las peores conocidas por los agricultores. Algunos trabajos de campo<sup>20</sup> indican que un tercio de los encuestados ignoran la existencia de la ICM. Otra encuesta muestra el nivel importante de desconocimiento sobre estas ayudas por parte de los agentes de extensión agraria<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Ibidem (2003). P. 433.

<sup>21</sup> DUPUIS, Irène, 2002.

# Mapa III: MUNICIPIOS DECLARADOS "ZONAS DESFAVORECIDAS" DE LA UNIÓN EUROPEA EN 2001

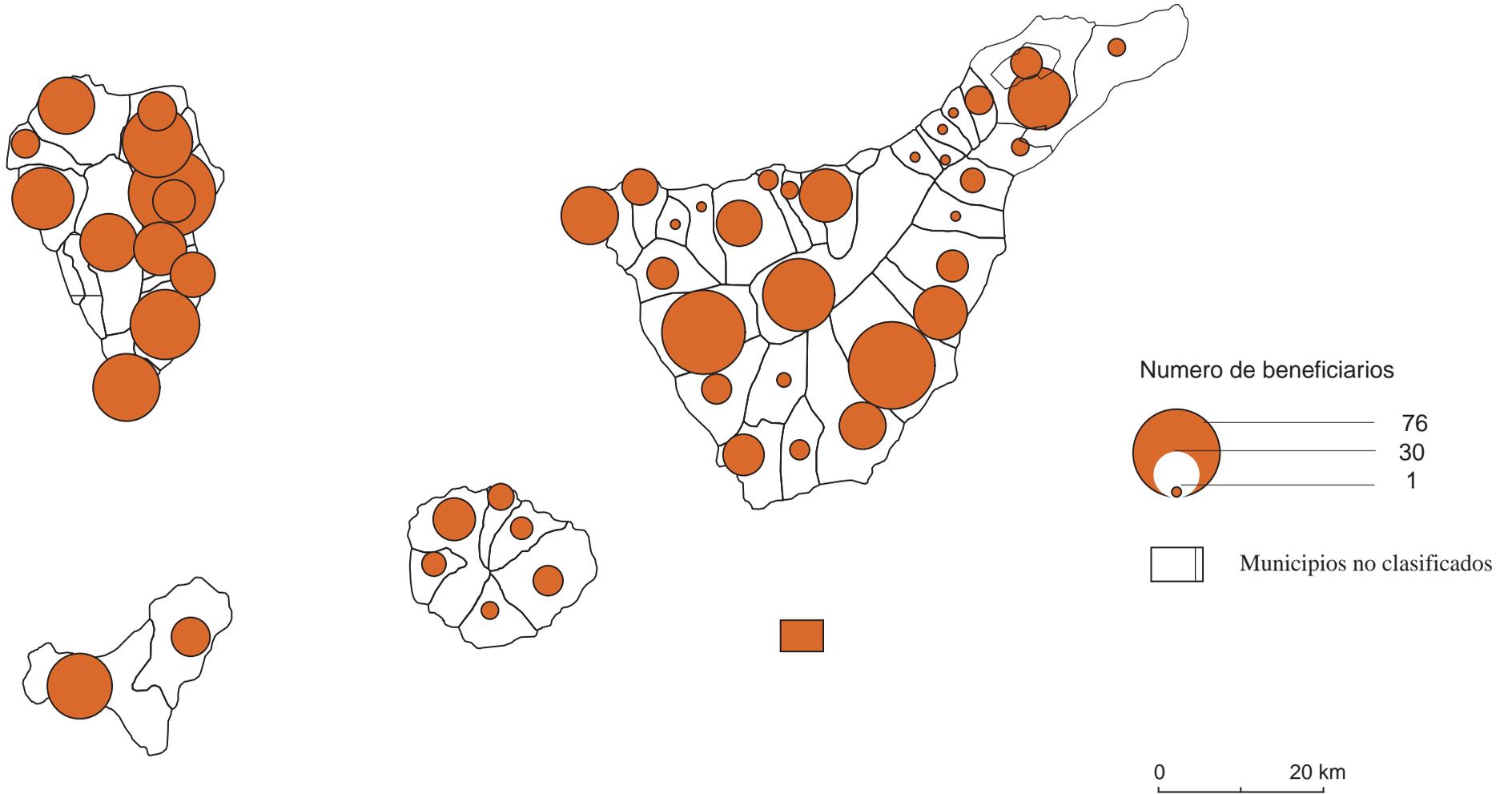


*Irène Dupuis, julio de 2002.*

Fuente : Reglamento (CE) 1257/99. Orden de 1 de marzo de 2001, BOC n°35.

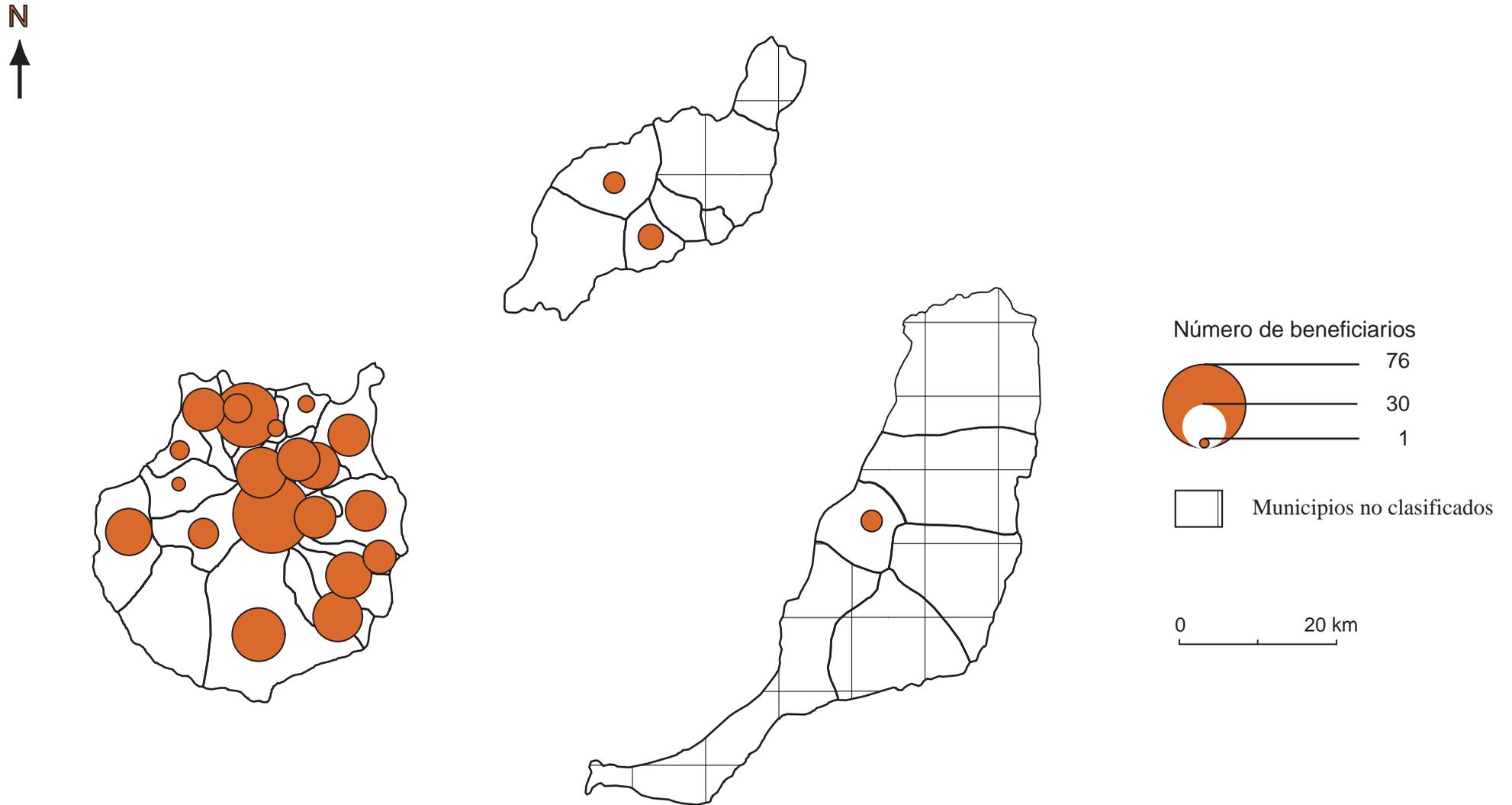
# Mapa IV : REPARTO MUNICIPAL DE LOS BENEFICIARIOS DE LA ICM EN 1999

## PROVINCIA DE SANTA CRUZ DE TENERIFE



# Mapa V: REPARTO MUNICIPAL DE LOS BENEFICIARIOS DE LA ICM EN 1999

## PROVINCIA DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA



Todo apunta que esta situación perdurará durante el próximo periodo comunitario 2007-13<sup>22</sup>, ya que se aplicará, para las Islas Canarias, la política para las zonas más desfavorecidas de manera casi idéntica al periodo actual.

## Conclusiones

A pesar de una adaptación de los criterios de elegibilidad al caso de Canarias<sup>23</sup>, la aplicación de esta política conlleva una situación un tanto paradójica. La combinación entre la superficie mínima, fijada a 1 ha, con la obligación de cotizar en el Régimen de Seguridad Social en nombre propio, implica, en resumen, que los plataneros constituyen el primer colectivo beneficiario. Le siguen los ganaderos y los cultivos dedicados a hortícolas. Por lo tanto, el hecho de que los beneficiarios estén situados, en su mayoría, en los litorales es contradictorio con la filosofía de la política en sí. El colectivo de plataneros y de productos hortícolas no sufre ninguna dificultad o restricción relacionada con la montaña, aunque bien es verdad que ciertas plantaciones están situadas en zonas de fuertes pendientes (por ejemplo, los Sauces, Barlovento y Hermigua). La “agricultura de fin de semana”, la que realmente está situada en zonas de montaña, las medianías, es la que queda excluida, al no cumplir, en la mayoría de los casos, con ninguno de los dos requisitos. Desde las cumbres de las Islas altas a las zonas costeras pasando por las medianías, vemos claramente que quedan recogidos espacios muy heterogéneos, bajo el mismo calificativo de “zona desfavorecida”.

Nos encontramos ante una situación que pone en duda la validez de aplicar, dentro de todo el territorio comunitario, el mismo tipo de criterios de elegibilidad. Es más, podemos afirmar que, al menos hasta el nuevo reglamento, las fincas que cobraban la ICM eran aquellas que no destacaban especialmente por respetar las buenas prácticas agrarias, mientras las fincas de las zonas difíciles quedaban excluidas de la misma.

El ejemplo de la política analizada a lo largo de este artículo también pone de relieve cómo las representaciones del espacio por los Canarios han jugado un papel significativo en la forma en que se ha aplicado esta política. Con ello podemos proponer que las evaluaciones de políticas públicas, además de analizar los requisitos jurídicos, tomen en cuenta la dimensión más subjetiva de los mismos.

## Bibliografía

- Comisión Europea. “La situación de la agricultura en la Unión europea”. Informe 1998. Bruselas. 2000.
- Consejería de Agricultura del Gobierno de Canarias. Datos estadísticos. Varios años.
- DUPUIS, Irène. “Consideraciones sobre la política agroambiental para el periodo 2000-2006”. 2002. Disponible en el Area de Medio Ambiente del Cabildo de Tenerife.
- DUPUIS, Irène. “Efectos de las políticas europeas sobre las agriculturas de las regiones ultraperiféricas: el caso de las islas Canarias”. Ed. Bailes del Sol, Tacoronte, Tenerife. 2003.

---

<sup>22</sup> Nota de prensa del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación del 8.6.2005.

<sup>23</sup> Las derogaciones están otorgadas en base al Poseican. El artículo 27 contempla la extensión excepcional de la ayuda a todas las producciones vegetales, al igual que para las demás regiones ultraperiféricas.