



## INGREDIENTES PARA UNA NUEVA POLÍTICA AGRARIA COMÚN EN APOYO DE LOS SISTEMAS GANADEROS SOSTENIBLES LIGADOS AL TERRITORIO

GUY BEAUFOY<sup>1</sup> Y JABIER RUIZ-MIRAZO<sup>2</sup>

Miembros de la Plataforma por la Ganadería Extensiva y el Pastoralismo

<sup>1</sup> Foro Europeo por la Conservación de la Naturaleza y el Pastoralismo (EFNCP); gbeaufoy@gmail.com

<sup>2</sup> Federación Europea de Sistemas Agroforestales (EURAF); jruizmirazo@gmail.com

### INGREDIENTS FOR A NEW COMMON AGRICULTURAL POLICY IN SUPPORT OF SUSTAINABLE LIVESTOCK SYSTEMS LINKED TO THE TERRITORY

#### Historial del artículo:

Recibido: 06/05/2014

Revisado: 07/07/2014

Aceptado: 04/09/2014

Disponible online: 09/10/2014

#### Autor para correspondencia:

jruizmirazo@gmail.com

ISSN: 2340-1672

Disponible en: <http://polired.upm.es/index.php/pastos>

#### Palabras clave:

pastos naturales y seminaturales, ganadería extensiva, conservación, biodiversidad, prevención de incendios

#### Keywords:

natural and semi-natural pastures, extensive livestock, conservation, biodiversity, prevention of wildfires

#### RESUMEN

La ganadería extensiva se diferencia de muchos sectores agrarios por los amplios servicios ambientales que genera: conservación de hábitats seminaturales, prevención de incendios forestales, o mantenimiento de paisajes diversos y accesibles, por poner algunos ejemplos. Sin embargo, este tipo de ganadería está en declive en muchos territorios, lo que pone en riesgo las externalidades positivas que genera. El mantenimiento del presupuesto de la Política Agraria Común (PAC) en la Unión Europea se ha justificado con el argumento que las subvenciones están evolucionando hacia el fomento de sistemas agrarios más sostenibles y un reparto más justo de las ayudas. En sintonía con ello, habría sido de esperar que la nueva PAC prestara especial atención a la ganadería ligada al territorio y asegurara un apoyo adecuado a sus necesidades. Lamentablemente, la forma de aplicación de la nueva PAC en España dificulta una redistribución de las ayudas del primer pilar a favor de estos sistemas ganaderos. En estas circunstancias, y en espera de futuras revisiones de la PAC, es imprescindible aprovechar de forma inteligente las oportunidades que ofrece el segundo pilar en este período de programación para apoyar la ganadería extensiva e incentivar aquellas prácticas de manejo ganadero que mayores beneficios ambientales generan.

#### ABSTRACT

Extensive livestock differs from most farming sectors in the wide range of environmental services that it delivers: Conservation of semi-natural habitats, prevention of wild fires, and the maintenance of diverse and accessible landscapes, to name some examples. However, this type of farming is in decline in many areas, thus putting at risk the positive externalities that it generates. The maintenance of the EU budget of the Common Agricultural Policy (CAP) has been justified with the argument that subsidies are evolving towards the support of more sustainable farming systems and a fairer distribution of the money. Given these justifications of the budget, it would be logical to expect the new CAP to pay special attention to extensive livestock farming linked to the land and to ensure that it receives the level of support needed. Unfortunately the implementation model for the new CAP in Spain hinders a redistribution of Pillar 1 support in favour of these livestock systems. In this situation, and with a view to future revisions of the CAP, it is essential to make intelligent use of the opportunities in Pillar 2 in the new programming period for supporting extensive livestock farming and incentivising management practices that generate the most significant environmental benefits.

## LA GANADERÍA LIGADA AL TERRITORIO

La ganadería extensiva puede definirse como un sistema de producción agraria en el que un alto porcentaje de la alimentación del ganado se obtiene mediante el pastoreo. La diferencia entre un sistema puramente extensivo o pastoral y otro intensivo (animales en estabulación permanente) es muy neta, pero existe una escala de grises amplia (que incluye términos como semi-intensivo o semi-extensivo) para la que no existen umbrales consensuados. Los sistemas de carácter mayormente extensivo tienen una relación muy directa con la gestión sostenible del territorio, ya que el ganado en pastoreo bien manejado contribuye a mantener hábitats, especies y paisajes de alto valor natural, que de otra manera evolucionarían hacia hábitats más cerrados, menos accesibles y más vulnerables a los incendios.

De hecho, la intensificación e industrialización de los sistemas de producción ganadera de las últimas décadas han conllevado la pérdida de una parte importante del aprovechamiento de los pastos naturales y seminaturales<sup>1</sup> que antes se realizaba en nuestros montes. A modo de indicador, el censo de ganado en pastoreo en España ha caído un 47% desde el año 1990 (Beaufoy, en prensa). Este fenómeno, junto a otros procesos concomitantes (e.g., la pérdida del uso generalizado de la leña), ha contribuido a un incremento de la vulnerabilidad de los montes frente a los incendios forestales. A resultas de ello, la prevención de incendios se ha convertido en una prioridad de los gestores forestales en muchas regiones de España, que en la actualidad vuelven a buscar la cooperación de los pastores y su ganado para reducir los riesgos de incendio. En efecto, en los últimos 20 años se han creado varios programas gubernamentales en este sentido (Ruiz-Mirazo, 2011), principalmente



© Guy Beaufoy

**Al igual que sucede con gran parte de nuestros paisajes, estos bellos prados de la montaña navarra nunca habrían existido, ni se conservarían, sin un uso pastoral como el que realizan hoy en día estos rebaños de ovejas.**

<sup>1</sup> "Pastos seminaturales" es un concepto -sin equivalencia directa en el nomenclátor de la SEEP- que es ampliamente utilizado en Europa para referirse a formaciones de vegetación espontánea de alto valor para la conservación por tener características de hábitats naturales, y que solo pueden mantenerse en su estado mediante el pastoreo con ganado o mediante siega. Esto último los diferencia de otros pastos naturales y los hace particularmente sensibles al abandono agrario. Su gran importancia para la biodiversidad europea queda de manifiesto porque representan aproximadamente el 20% de todos los hábitats del Anexo 1 de la Directiva Hábitats. Sin embargo es el grupo de hábitats en peor estado de conservación según Olmeda *et al.* (2013).

orientados a que el ganado realice el mantenimiento de áreas cortafuegos mediante un pastoreo suficientemente intenso para contrarrestar el desarrollo natural de la vegetación.

Asimismo, la pérdida o transformación de una parte importante de los usos pastorales del territorio ha puesto en evidencia la importancia que reviste el manejo ganadero sostenible en la conservación. Muchos de los ecosistemas y especies característicos de la Península Ibérica y recogidos en las Directivas Aves y Hábitats de la Unión Europea (UE) se encuentran en espacios tradicionalmente pastorales, y los manuales de gestión para la conservación de estos hábitats suelen reconocer explícitamente la importancia del mantenimiento de una carga ganadera adecuada en ellos (Galvanek y Janak, 2008; San Miguel, 2008). Por tanto, la persistencia de la actividad pastoral, asegurada por explotaciones ganaderas bien manejadas y ligadas al territorio, se muestra como indispensable para la gestión y mejora de estos hábitats y de las externalidades ambientales que producen. En este mismo sentido, un reciente informe de la Comisión Europea señala que el declive de la actividad pastoral tradicional es una amenaza principal en buena parte de Europa para los objetivos de la red Natura 2000 en lo que respecta a la conservación de hábitats agrarios (Olmeda *et al.*, 2013).

En suma, para que la ganadería ligada al territorio siga generando servicios ambientales de interés público como los descritos anteriormente, las explotaciones tienen que conseguir una suficiente viabilidad socioeconómica (Bernués *et al.*, 2011). Sabemos que este reto requiere toda una serie de medidas que contribuyan a aliviar las dificultades a las que se enfrenta esta actividad, como el costoso acceso a la tierra, la deficiente comercialización o las prolijas normativas sanitarias. Pero, sin lugar a dudas, uno de los elementos primordiales para alcanzar este objetivo es que la Política Agraria Común (PAC) reconozca y respalde de forma específica esta actividad ganadera (APMM y EFNCP, 2013).

El mantenimiento del presupuesto comunitario de la PAC se ha justificado con el argumento que las subvenciones están evolucionando hacia el fomento de sistemas agrarios más sostenibles, mientras que las demandas del mercado regulan cada vez en mayor grado la producción de bienes privados como los alimentos. Por tanto, en buena lógica, el período de programación de la PAC que ahora se inicia debería prestar especial atención al futuro de la ganadería extensiva, que presenta hoy en día grandes problemas de viabilidad, pero que constituye un ejemplo de sostenibilidad y es pieza clave en gran parte de los Sistemas Agrarios de Alto Valor Natural (SAVN) en España. Así lo refrendan Keenleyside *et al.* (2014) en un estudio llevado a cabo por encargo de la Comisión Europea, donde hacen hincapié en la importancia de mantener y buscar la viabilidad económica de los SAVN funcionales mediante un uso inteligente de las ayudas de los dos pilares de la PAC.

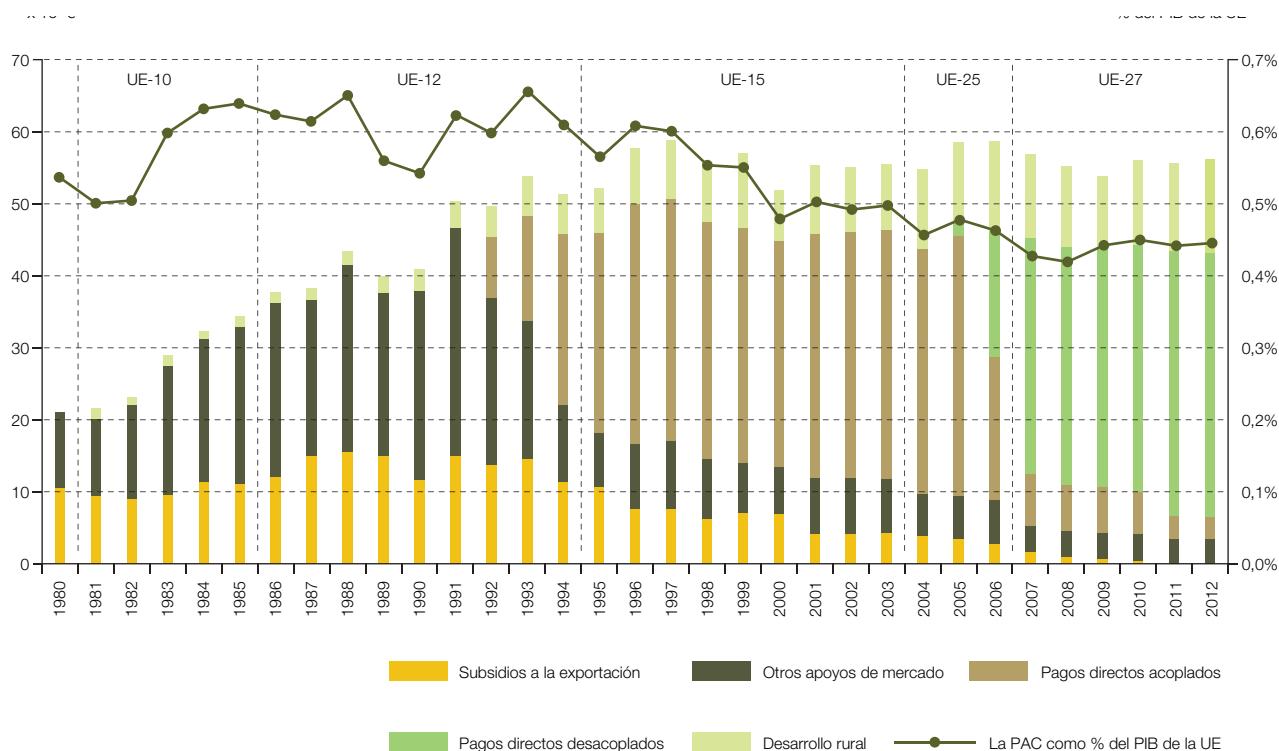
## PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA NUEVA PAC 2014-2020

De cara a este nuevo período de programación, se ha realizado una profunda reforma de la PAC, que afecta a todos los sectores e instrumentos de financiación. Esta nueva reforma constituye un paso más en la evolución histórica de la PAC (Fig. 1), que en 1992 introdujo reducciones en los precios garantizados y su sustitución por ayudas directas (e.g., primas por cabeza de ganado) que, a partir del 2005, han ido convirtiéndose en pagos directos desacoplados de la producción (APMM y EFNCP, 2013). En los últimos años los mecanismos de gestión de mercados han sido relegados a una posición marginal, y es en los pagos directos desacoplados donde se concentra el grueso de las ayudas en este nuevo período. En todo caso, el presupuesto de la PAC para 2014-2020 presenta reducciones globales para el conjunto de Europa; en España los descensos previstos con respecto al período anterior son del 2,3% y del 9,7% para el primer y el segundo pilar, respectivamente.

En el primer pilar de la PAC, los pagos desacoplados que venían tramitándose en los últimos años mediante un régimen de Pago Único van a ser sustituidos por un régimen de Pago Básico. En España este Pago Básico absorberá alrededor de un 56% de la dotación nacional para todo el régimen de pagos directos, y se complementará principalmente con los pagos por *greening* (30% del primer pilar), como se describe más adelante.

Según la propuesta inicial de la Comisión Europea, la principal característica del Pago Básico era que cada hectárea de suelo agrario recibiera una misma cantidad de dinero. Aunque pueda sorprender en España, esta política es la que se viene aplicando en los 12 Estados Miembros (EM) que se han incorporado más recientemente a la UE, que carecen de referencias históricas de pagos de la PAC, así como en algunos países de la UE-15, entre ellos Inglaterra y Alemania. Es decir, que en más de la mitad de los EM se cobran los mismos pagos directos independientemente del uso que se dé a la tierra en los años de referencia (pasto natural o maíz de regadío cobran lo mismo).

Sin embargo, las negociaciones políticas han llevado a acordar que la nueva PAC permitirá a los EM dividir su territorio en regiones, con una diferenciación del Pago Básico según criterios administrativos o de uso agrario. Con ello se abre la puerta a que los pagos por superficie sigan siendo diferentes según el uso que se haga de la tierra y, por tanto, a desvirtuar el propio concepto del Pago Básico. De hecho, en España se prevé crear de 22 a 24 regiones agronómicas diferentes, lo que tiene por principal objetivo mantener *el status quo*: evitar en la medida de lo posible los movimientos de ayudas entre personas y territorios, que estos movimientos no sean significativos y se aplase su aplicación hasta dentro de cinco años. Este continuismo llevará a que los pagos por



Fuente: Comisión Europea (Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural) y Eurostat (Producto Interior Bruto - PIB).

**FIGURA 1.** Evolución anual (1980-2012) del gasto de la Unión Europea (UE) en la Política Agraria Común (PAC) (precios constantes 2011).

**FIGURE 1.** Annual evolution (1980-2012) of Common Agricultural Policy expenditure in the European Union (2011 constant prices).

superficie puedan continuar variando desde los aproximadamente 40 €/ha de algunos pastizales hasta los 1000 €/ha de un olivar de regadío.

En todo caso, el establecimiento del Pago Básico consolida el desacoplamiento de las ayudas y avanza un paso más hacia la vinculación de los pagos a superficies agrarias, un proceso que no es trivial al tratar con zonas de pastos y actividades ganaderas. En efecto, en los últimos tiempos se viene debatiendo reiteradamente sobre el concepto de “pastos permanentes”, la elegibilidad (para las ayudas) de las distintas superficies de pastos, así como sobre la aplicación de los denominados Coeficientes de Admisibilidad de Pastos (CAP).

En principio, el Reglamento Europeo 1307/2013<sup>2</sup> sobre ayudas directas aprobado recientemente es muy flexible, e incluye una definición de pastos permanentes<sup>3</sup> que hace elegibles, de forma directa, todas aquellas superficies de pastos (que no hayan sido cultivadas para otro uso en los últimos cinco años) en las que el elemento herbáceo sea dominante. Esta dominancia se identificará, según determinan los Actos Delegados redactados por la Comisión Europea, con que la cobertura herbácea supere el 50% en las parcelas.

En lo que respecta a otros tipos de pastos más leñosos, el Reglamento concede el poder de decisión a los Estados Miembros, quienes establecerán la elegibilidad de estos otros pastos en función de las prácticas de manejo ganadero habituales en cada región. En este sentido, resulta interesante que el Reglamento reconozca explícitamente que los árboles y arbustos que pueden servir de pasto son elegibles y que los Actos Delegados hayan incluido como criterio para la elegibilidad de una zona, el hecho de que el pastoreo sea una herramienta importante para la conservación de los hábitats o biotopos que contiene.

En cualquier caso, las superficies de pastos permanentes elegibles pero con presencia de elementos paisajísticos (árboles, setos, etc.) pueden verse afectadas por los CAP, unos coeficientes reductores contemplados tanto en el Reglamento como en los Actos Delegados y que en España se vienen calculando en base a parámetros como la pendiente o la cobertura de vegetación leñosa<sup>4</sup>. Los CAP limitan la superficie verdaderamente elegible, con el efecto perverso de que se reducen los pagos que potencialmente podrían recibir por esos pastos, unos pagos que estarían plenamente justificados si se realiza un buen manejo ganadero de esas superficies. Esto

<sup>2</sup> Disponible en español en <http://www.boe.es/doue/2013/347/L00608-00670.pdf>

<sup>3</sup> La traducción de esta definición desde la versión en inglés del Reglamento es francamente mejorable: atendiendo al nomenclátor propuesto por la Sociedad Española para el Estudio de los Pastos, habría bastado el término “pastos permanentes” para referirse tanto a los “permanent grasslands” como a los “permanent pastures”, mientras que el texto traduce estos últimos como “pastizales permanentes”.

<sup>4</sup> En Andalucía, por ejemplo, el CAP ha venido penalizando las pendientes superiores al 60% y las coberturas de matorral superiores al 50%, si bien se ofrecía a los ganaderos un procedimiento de auto-baremación en campo, basándose en la accesibilidad del terreno y la estructura de la vegetación.



© Guy Beaufoy



© Guy Beaufoy

**Muchos pastos con una cobertura de vegetación leñosa importante podrían obtener coeficientes de admisibilidad muy bajos o ser completamente excluidos de las ayudas directas de la PAC, a pesar de que sean utilizados habitualmente por el ganado en pastoreo.**

desincentiva en la práctica el uso de los pastos más inaccesibles, en riesgo de matorralización, o de mayor valor ambiental por sus elementos paisajísticos.

Por otro lado, para evitar que el montante promedio del conjunto de las ayudas (por unidad de superficie) se diluya como consecuencia de incluir todas las superficies potencialmente elegibles, en España se va a utilizar el número de hectáreas declaradas en 2013 como criterio para limitar los derechos otorgados para el período entrante, una opción recogida en el Artículo 24.4 del Reglamento 1307/2013 a petición del gobierno español<sup>5</sup>. Esta decisión tiene como objetivo excluir aproximadamente 16 millones de hectáreas potencialmente elegibles<sup>6</sup>, pero que no han estado cobrando la PAC actual por una serie de razones. Parte de esta superficie (se desconoce cuánto) corresponde a pastos que los

ganaderos utilizaban pero que no han venido declarando porque no los necesitaban para cobrar sus derechos históricos de Pago Único. Esta situación es el resultado de no haber aplicado correctamente en España la normativa europea que exige que los beneficiarios de la PAC declaren todas las hectáreas que usan, y no solamente las que necesitan declarar para justificar sus derechos.

Otro criterio clave para que una tierra mantenga su elegibilidad para las ayudas es que se realice en ellas una “actividad agraria mínima”. En consecuencia, para el caso de los pastos naturales y seminaturales sería muy importante acordar una correcta definición de criterios para demostrar estos mínimos de actividad pastoral, de tal forma que respondan a las realidades de los sistemas de pastoreo tradicionales. Según los acuerdos que se vienen alcanzando en España entre los gobiernos autonómicos y estatal, se prevé que la actividad agraria mínima en ganadería se acredite con el mantenimiento de una carga superior a las 0,20 Unidades de Ganado Mayor por hectárea. Este mínimo pretende evitar la infrautilización de los pastos o comportamientos fraudulentos, pero puede ser problemático al ser excesivo para los pastos menos productivos o situados en zonas de pendiente<sup>7</sup>. De hecho, puede que algunos pastos en uso extensivo no cumplan con este requisito y, en consecuencia, pierdan su elegibilidad. Alternativamente, se podrá justificar esta actividad mínima mediante una actuación anual distinta del pastoreo (e.g., una siega o desbroce), si bien tres años consecutivos sin pastoreo se considerarán una situación de riesgo de abandono a inspeccionar.

Continuando con las ayudas del primer pilar, los productores que tengan Derechos de Pago Básico podrán recibir unos pagos complementarios con distintos objetivos. La mayor dotación presupuestaria se encuentra en los pagos por *greening*, que tienen objetivos medioambientales (programa obligatorio, 30% del sobre nacional). Para el caso de la ganadería extensiva, siempre que más del 75% de la superficie de la explotación sean pastos permanentes, el único criterio de aplicación para la obtención del pago por *greening* es precisamente el de no roturar los pastos designados por el Estado Miembro como “ambientalmente sensibles” (como mínimo, este requisito comunitario se refiere a los pastos permanentes que se encuentran dentro de lugares de la red Natura 2000, aunque el EM lo puede ampliar a otros pastos, como por ejemplo todos los que correspondan a hábitats del Anexo 1 de la Directiva Hábitats). No hay más requisitos de *greening* a nivel de la explotación para el resto de pastos permanentes, si bien se mantiene la obligación de la PAC actual para los EM de velar por que el conjunto de la superficie de

<sup>5</sup> Imponer este límite desvirtúa uno de los objetivos centrales de la actual reforma de la PAC, que era otorgar un pago básico a todas las superficies agrarias con una actividad mínima, algo de lo que podrían haberse beneficiado las explotaciones ganaderas extensivas, que pastorean grandes superficies del territorio.

<sup>6</sup> Tal y como afirmaba el Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente al término de las negociaciones sobre la nueva PAC en junio de 2013: <http://tinyurl.com/nb4shnx>.

<sup>7</sup> De hecho, el mínimo general establecido como parte de la condicionalidad de las ayudas en España era anteriormente del 0,1 Unidades de Ganado Mayor por hectárea, o menor en zonas de pendiente de pastos de puerto: [http://www.fega.es/PwfGcp/es/documentos\\_pwfGcp/Fega\\_Manual\\_Puerto.pdf](http://www.fega.es/PwfGcp/es/documentos_pwfGcp/Fega_Manual_Puerto.pdf)

pastos permanentes declarados por los beneficiarios de la PAC no se reduzca en más de un 5% durante estos años<sup>8</sup>.

Los pagos complementarios del primer pilar también ofrecen un apoyo específico para jóvenes agricultores y de reciente incorporación (medida obligatoria, máx. 2% del sobre nacional). Así, el valor de los derechos de las personas agricultoras y ganaderas menores de 40 años se verá aumentado en un 25% durante los primeros cinco años de su actividad.

Por último, en el primer pilar de la PAC continuarán existiendo ciertos pagos acoplados, no vinculados a las superficies agrarias y destinados a sectores con ciertas dificultades. En España estos pagos “no disociados” cuentan con una dotación algo inferior a 600 M€ (12% del total de las ayudas directas). La ganadería será la beneficiaria del 84% de los pagos acoplados, con una atención especial a la vaca nodriza, al sector ovino y al vacuno de leche. Asimismo, 45 M€ de ayudas acopladas se destinarán al cultivo de proteaginosas, principalmente destinadas a alimento del ganado.

En lo que respecta al segundo pilar de la PAC los cambios serán relativamente menores. El nuevo Reglamento de Desarrollo Rural 1305/2013<sup>9</sup> elimina los “ejes” del período anterior, que separaban aspectos económicos de los medioambientales y contaban con porcentajes fijos del presupuesto. Así, las líneas de subvención de los futuros Programas de Desarrollo Rural (PDR) se reorganizan en este nuevo período de una forma flexible en torno a seis prioridades:

1. Promover la transferencia de conocimientos y la innovación.
2. Fomentar la competitividad de todos los sectores agrarios y la gestión sostenible de los bosques.
3. Mejorar la organización de la cadena de distribución de alimentos y la gestión de riesgos.
4. Restaurar, preservar y mejorar los ecosistemas.
5. Promover la eficiencia en el uso de recursos y la transición a una economía con baja huella de carbono.
6. Fomentar la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico en las zonas rurales.

Los EM y regiones disponen de un catálogo de medidas cuyas bases están reguladas por el Reglamento 1305/2013, y deberán seleccionar cuáles desarrollar en sus territorios<sup>10</sup>, de forma que se cumpla con estas seis grandes prioridades y con

las 18 líneas más específicas que se describen en el Artículo 5 de dicho reglamento. Esta misma normativa europea establece que un 30% de los fondos de desarrollo rural deben emplearse con fines relacionados con el medio ambiente, sean ayudas agroambientales, a zonas desfavorecidas, cultivos ecológicos, gestión forestal o medidas para la reducción de la huella de carbono<sup>11</sup>. Además de la normativa en sí (Reglamento y Actos Delegados), la Comisión Europea está elaborando una serie de fichas (no vinculantes) para detallar algunos aspectos de cómo se pueden implementar las distintas medidas en los PDR.

Tal y como se detallará en la sección siguiente, este segundo pilar de la PAC podrá ofrecer algunas novedades de interés para la ganadería ligada al territorio. Por poner algunos ejemplos, se refuerza la medida de establecimiento de sistemas agroforestales, se permite conceder ayudas a montes de titularidad pública para realizar pastoreo con fines de prevención de incendios, y se podrán abrir líneas para apoyar un manejo ganadero ajustado a las necesidades de conservación de hábitats y especies protegidos en la Red Natura 2000.

## OPORTUNIDADES PARA APOYAR LA GANADERÍA LIGADA AL TERRITORIO

La actual reforma de la PAC va a hacer que la ganadería ligada al territorio se enfrente a algunas nuevas dificultades, pero también ofrece una serie de oportunidades que podrían beneficiar a este sector, siempre que el desarrollo normativo estatal y autonómico de la PAC así lo facilite.

El principal escollo al que se pueden enfrentar los ganaderos con respecto a las ayudas del primer pilar podría residir en el proceso de vincular sus derechos a superficies de pastos. Es posible que algunas de las zonas de pastoreo que utilizan los sistemas ganaderos ligados al territorio no sean reconocidas como “elegibles”, y es muy probable que, aun siendo elegibles, se les aplique un coeficiente de admisibilidad de pastos que reduzca la elegibilidad efectiva de estas parcelas, tal y como se describía en líneas anteriores. El resultado de combinar la aplicación de los CAP con la estrategia de limitar el número de derechos de Pago Básico en función de las superficies ya declaradas anteriormente para el Pago Único es, a día de hoy, una incógnita que genera incertidumbre<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> Esta obligación es de muy poca utilidad si se tiene en cuenta que hasta hoy día solo se han declarado parte de los pastos en uso y, por tanto, es un dato que dice poco de las tendencias reales sobre el terreno. La misma obligación existe desde el 2005 y la superficie declarada en España se ha mantenido relativamente estable. Sin embargo según datos del SIGPAC, la superficie total de pastos (pastizales, pastos arbustivos y pastos arbolados) ha caído en 335.000 hectáreas desde entonces: las hectáreas “perdidas” pueden ser repoblaciones hechas con subvenciones del segundo pilar o parcelas de pastos que no venían siendo declaradas, aunque puede que estén en uso ganadero, y que han sido reclasificadas como “uso forestal”.

<sup>9</sup> Disponible en español en: <https://www.boe.es/doue/2013/347/L00487-00548.pdf>

<sup>10</sup> En el momento de escribir estas líneas aún se desconoce el detalle concreto de los contenidos de los distintos PDR que se aplicarán en España durante el próximo período de programación. Según los plazos establecidos desde Bruselas, los EM y regiones disponen de varios meses desde la aprobación del acuerdo de asociación (en abril de 2014) para presentar sus PDR a aprobación.

<sup>11</sup> Asimismo un 5% de los fondos están reservados a iniciativas con un enfoque Leader.

<sup>12</sup> Se podría dar la circunstancia de que explotaciones ganaderas se encontraran con derechos de Pago Básico con importes artificialmente elevados, al no poder repartir sus derechos “históricos” sobre muchas hectáreas. Esto no tendría apenas consecuencias a corto plazo debido al modelo de regionalización que va a aplicarse en España, que se basa artificialmente en los niveles de ayuda por hectárea con el objetivo declarado de limitar los efectos de la convergencia interna a los que obliga Europa, y evita así cambios notables en la distribución actual de ayudas. Sin embargo, a medio-largo plazo es probable que el proceso de convergencia se profundice, con lo que tener importes unitarios de ayuda elevados situará a estas explotaciones en condiciones desfavorables que pueden traducirse en importantes pérdidas económicas.

Ante este contexto excesivamente restrictivo, y para evitar agravar las dificultades a las que se enfrentarán las explotaciones ganaderas en extensivo, consideramos que España debe utilizar la flexibilidad que le ofrece el Reglamento para considerar como “pasto permanente” toda superficie que sea aprovechada por el ganado, manejada a diente o mediante siega, y que se incluyan específicamente aquellos hábitats de interés que requieren de un uso pastoral para su conservación. Asimismo, entendemos que los CAP deben calcularse de forma que todos los tipos de pasto herbáceo y leñoso sean 100% admisibles si la vegetación es accesible y aprovechada por el ganado. Además, tal y como se contempla en los Actos Delegados, se debe permitir que haya un porcentaje de elementos paisajísticos no-productivos sin aplicar coeficientes penalizadores. Todo ello contribuirá, en este contexto de incertidumbre, a que los ganaderos no interpreten que los arbustos o los árboles suponen un riesgo para sus ayudas de la PAC.

La definición de lo que constituye la actividad mínima de pastoreo y de si la carga ganadera es óptima, baja o alta, son retos técnico-científicos que debemos resolver empleando las mejores herramientas disponibles, evitando las generalizaciones y teniendo en cuenta la diversidad de tipos de pastos y sistemas pastorales existentes en España. Por ejemplo, en aquellos casos en los que existe una rotación de zonas pastadas, y un “abandono” temporal de algunos pastos, como es el caso de una dehesa bien manejada, estas superficies deberían seguir siendo elegibles bajo una fórmula que permita que un cierto porcentaje de las parcelas sean “no productivas” por sus funciones medioambientales y de resiliencia (regeneración, paisaje, reservas de pastos, etc.). Asimismo, se debe evitar que la mera limpieza mecánica mediante arado o desbrozadora, sin que se asocie a un pastoreo posterior, sea considerada una actividad mínima suficiente para justificar el Pago Básico en zonas de pastos.

Los pagos acoplados que se van a dirigir en buena parte al sector ganadero constituyen un arma de doble filo que deberá manejarse con precisión. Estas ayudas deben poder llegar a los ganaderos extensivos sin tierras propias y con dificultad de justificar sus arrendamientos o concesiones de pastos (por ser muchas veces acuerdos verbales), y especialmente a los trashumantes. Pero por otro lado, con el fin de evitar efectos perversos de sobrecargas ganaderas en explotaciones de todo tipo, estos pagos deben estar siempre condicionados al uso sostenible del pasto, para lo que se deben establecer límites máximo y mínimo de carga ganadera adaptados a cada tipo de pasto.

En lo que respecta a los pastos comunales, se deben establecer mecanismos administrativos adaptados al uso estacional y colectivo que tienen muchos de ellos. La PAC en España debe tratarlos de forma colectiva y no ganadero a ganadero, y establecer los vínculos necesarios entre la titularidad

colectiva de un comunal y la individual de un ganadero en su explotación de origen, de forma que los ganaderos no pierdan la posibilidad de acceder a las ayudas correspondientes. Existen varias formulas aplicadas en otros Estados Miembros, por ejemplo que sean las asociaciones de ganaderos quienes cobren las ayudas de la PAC ligadas a los pastos comunales.

En suma, el margen de maniobra que existe en el primer pilar de la PAC es bastante limitado, dada la fuerte competencia con otros sectores agrarios y los intereses existentes. En todo caso, las líneas apuntadas en los párrafos anteriores podrían ayudar notablemente a enfrentar los desafíos a los que se enfrentan muchas explotaciones ganaderas extensivas. En el ámbito del desarrollo rural, en cambio, la flexibilidad es mucho mayor, y los PDR pueden articular una serie de medidas (de fomento de servicios ambientales, pero también de inversión en infraestructuras o comercialización, por ejemplo) que si están bien diseñadas pueden constituir un puntal de apoyo para los sistemas ganaderos ligados al territorio.

A nuestro entender, las medidas deberán ser diferenciadas para los distintos sistemas ganaderos extensivos (dehesas, pastos de montaña, zonas semiáridas esteparias, etc.) y, más allá del mantenimiento de las actividades pastorales extensivas *per se*, deben procurar corregir donde sea necesario las deficiencias existentes para conducir a los sistemas ganaderos hacia modelos y prácticas más sostenibles. A continuación se describen algunas de las líneas de financiación disponibles en el Reglamento 1305/2013 y que pueden interesar específicamente a la ganadería ligada al territorio. En todo caso, para que sean efectivas y tengan alcance territorial, las medidas no solo deben incluirse en el texto de los PDR, sino que deben dotarse del suficiente apoyo financiero, convocarse regularmente y promoverse de forma efectiva durante los próximos años.

En los nuevos PDR, será posible financiar la implantación de sistemas agroforestales, así como los costes de mantenimiento asociados durante cinco años (Art. 23). El número máximo y mínimo de árboles que podrán tener estos sistemas deberán determinarlo los EM, en función de las condiciones locales. Aunque *a priori* podría pensarse que esta medida es únicamente de aplicación para hacer plantaciones, la ficha más detallada que está elaborando la Comisión Europea sobre este artículo abre la puerta a que se creen sistemas silvopastorales mediante clareos de zonas arboladas densas, y a que se financien actuaciones como la creación de puntos de agua o la construcción de apriscos.

La utilización de ganado para la prevención de incendios forestales es otra actividad claramente recogida en el Reglamento (Art. 24) y de aplicación en montes con riesgos de incendio medio o alto. Una novedad importante es que los montes de titularidad pública también podrán ser beneficiarios de esta línea de financiación, con lo que se debería

emplear esta oportunidad para reforzar y ampliar programas gubernamentales de pastoreo de áreas cortafuegos como la Red de Áreas Pasto-Cortafuegos de Andalucía, y otros similares que existen en España (Ruiz-Mirazo, 2011). Esto contribuirá a los objetivos de prevención de incendios apoyando, al mismo tiempo, a la ganadería extensiva.

Las medidas agroambientales y de clima (Art. 28) son de carácter obligatorio y el Reglamento hace referencia expresa a las razas ganaderas en peligro de desaparición, así como al deber de promover unas cargas ganaderas ajustadas a la capacidad sustentadora de los pastos, para evitar tanto el infra como el sobre-pastoreo. La ganadería extensiva trashumante, de gran importancia ecológica y cultural pero enfrentada a grandes problemas de viabilidad socio-económica, podría recibir un apoyo importante a través de esta línea de financiación. Aunque no figura en los últimos borradores disponibles, esta medida tendría especial sentido en el PDR estatal, por el carácter supra-autonómico de muchos de los movimientos trashumantes que se realizan en España.

Las líneas de apoyo a la producción ecológica (Art. 29) también pueden ser muy beneficiosas para explotaciones ganaderas ligadas al territorio, si bien deben evitarse errores cometidos en períodos anteriores, en los que se ha declarado mucha superficie en ecológico pero la mayor parte de los animales seguían terminando en cebaderos industriales convencionales. Una opción sería condicionar estas ayudas, como ya se ha venido haciendo en algunas regiones como Asturias, a un compromiso de engorde de animales en la propia explotación o a la venta de productos diferenciados y/o en circuitos cortos. En todo caso, deberá promoverse que los pastos declarados en ecológico tengan unas cargas y un manejo pastoral adecuado. La financiación prevista en este artículo y el anterior es de un máximo de 450 €/ha para zonas de pastos, y de hasta 200 € por unidad de ganado de razas en peligro de extinción.

El nuevo Reglamento de Desarrollo Rural ofrece también una muy buena oportunidad para apoyar el buen manejo pastoral de zonas Natura 2000 (Art. 30). Al considerar que se producen unas pérdidas de ingresos derivadas de tener su explotación en una zona Natura 2000 y de realizar un manejo que atiende a las necesidades de conservación de hábitats de interés comunitario y de la biodiversidad en general, este artículo prevé compensaciones de hasta 500 €/ha durante los primeros cinco años de compromiso. Para poder aplicar esta medida es necesario definir los objetivos de conservación de cada zona Natura 2000 y concretar las limitaciones que como consecuencia de dichos objetivos se aplicarán a la actividad ganadera.

En los próximos años se va a realizar una nueva delimitación de Zonas con Limitaciones Naturales, que se acompaña de una línea de financiación específica (Art. 31). Para que estos fondos lleguen verdaderamente a los agricultores y ganaderos que más los necesitan, consideramos que deben excluir las superficies intensificadas (e.g., los regadíos, algo ya previsto en el Art. 32.3) y, en cambio, incluir todos los SAVN. Asimismo, recomendamos que se apliquen ciertos condicionantes a los pagos con el fin de favorecer manejos de baja intensidad y adaptados a la conservación de los recursos naturales de la zona.

Por último, tanto el PDR estatal como algunos de los autonómicos podrían decidir financiar la innovación en agricultura y ganadería a través de la creación y financiación de grupos operativos (Art. 35, detalles en Art. 55-57). Las convocatorias de ayudas que a este fin se establezcan deben dar cabida a la investigación aplicada sobre los pastos, los sistemas ganaderos extensivos y los servicios ambientales asociados a ellos, para contribuir a remediar las consecuencias de la crónica falta de investigación científica y técnica, así como de innovación y de transferencia de conocimientos en estos ámbitos. El Art. 35 también menciona explícitamente la posibilidad de apoyar proyectos piloto y proyectos medioambientales, abriendo la posibilidad de que los PDR financien iniciativas locales realizadas conjuntamente por ganaderos y personas del mundo de la conservación de la naturaleza, un modelo que ha tenido mucho éxito en algunas zonas de la UE<sup>13</sup>.

## MIRANDO MÁS ALLÁ DE LA NUEVA PAC

Hasta hoy, la aplicación de la PAC en España ha favorecido poco a la ganadería extensiva en comparación con otros sectores agrarios (APMM y EFNCP, 2013). El sistema de subvenciones del primer pilar, aplicadas en España mediante criterios inicialmente productivos, e “históricos” a partir de 2006, es tremendamente injusto con gran parte del sector ganadero extensivo, y muy especialmente con el ovino y caprino, que han venido recibiendo ayudas muy inferiores que otros sectores. De hecho, los productores españoles se encuentran en una situación de gran desigualdad frente a sus equivalentes en otros países europeos como Rumania, Bulgaria, Inglaterra o Alemania, donde los productores de ovino en extensivo cobran ayudas mucho más altas que sus equivalentes en España<sup>14</sup>.

Esta situación es consecuencia directa de los distintos modelos de aplicación de la PAC elegidos por los distintos EM, y puede ser parte de la causa de que la cabaña ovina en España haya caído un 30% desde el año 2000. Por tanto, para muchos sistemas ganaderos ligados al territorio resulta indispensable que, en un futuro próximo, España deje atrás el

<sup>13</sup> Sirva como ejemplo el proyecto BurrenLIFE en Irlanda: <http://www.burrenlife.com>

<sup>14</sup> Si un ganadero de ovino en extensivo en España puede recibir unos 40 € por hectárea de Pago Único, su equivalente en Rumanía recibe 120 €/ha (más 100 €/ha si está en zona de montaña y 120 €/ha en concepto de pago agroambiental por conservar pastos seminaturales). En Inglaterra el Pago Único sería aproximadamente 260 €/ha, y esta cantidad es incluso algo mayor en Alemania.

criterio “histórico” para el reparto de las ayudas del primer pilar y ofrezca condiciones más justas a estas explotaciones extensivas.

De hecho, con vistas a la próxima revisión de la PAC, sería muy importante cambiar profundamente la forma de diseñar la aplicación española de este conjunto de políticas para el mundo rural. Más que un “reparto del pastel” como el que se viene haciendo entre sectores agrarios influyentes, así como entre Comunidades Autónomas, la buena gestión de nuestros espacios rurales requiere un trabajo de análisis mucho más serio, basado en datos y criterios objetivos, para tomar decisiones estratégicas correctas. En los análisis de costes y beneficios que se realicen en este sentido, habría que analizar las necesidades económicas de los diferentes tipos de explotaciones agrarias, valorar adecuadamente su sostenibilidad y cuantificar económicamente los beneficios, tanto directos como indirectos, que producen para el conjunto de la sociedad.

Dada su importancia como base para los pagos de la PAC, es necesario realizar una revisión profunda del SIGPAC y corregirlo incorporando conceptos acordes con los nuevos objetivos de las reformas. Por ejemplo, sería muy oportuno crear una clave nueva (o varias, si fuera oportuno) para identificar las parcelas de pastos naturales y seminaturales, con el fin de darles un trato especial por su gran valor ecológico frente a otras superficies agrarias (Gibon, 2005). Asimismo, necesitamos disponer de datos coherentes respecto a las superficies de pastos y su aprovechamiento, que hoy día no existen. A título de ejemplo, según las diferentes fuentes nacionales la superficie de pastos permanentes en España se encuentra entre 8,4 y 18,6 Mha, lo que resulta sumamente impreciso para la toma de decisiones (Beaufoy, en prensa).

En efecto, las necesidades de investigación son muy amplias, y tanto más en un sector como el de la ganadería extensiva y los pastos naturales y seminaturales, que no han estado en el foco de atención de buena parte del sector de la comunidad científica. En este sentido, creemos oportuno concluir este artículo con un llamamiento al mundo académico interesado en estos temas para que, en la medida de sus posibilidades de investigación en los próximos años, produzcan resultados sobre los sistemas ganaderos extensivos que resulten de utilidad para una mejor y más justa aplicación de la PAC. Sin ánimo de ser exhaustivos, mencionamos a continuación algunos temas que se beneficiarían de aportes científicos de calidad, y que serían relevantes tanto a escala estatal como autonómica, ya que a ambos niveles gubernamentales se toman decisiones de gran trascendencia sobre la aplicación de la PAC.

Tal y como se apuntaba en líneas anteriores, existe una fuerte discrepancia entre los datos procedentes del SIGPAC y otras

fuentes de información sobre los usos del suelo, como la propia “Cartografía, Tipología y Evaluación de los Pastos Españoles” que elaboró la SEEP hace algunos años. Sea por considerar como pasto todo tipo de superficies forestales, sin considerar si verdaderamente se usan por el ganado, sea por no ofrecer suficiente detalle con respecto a su tipología (APMM y EFNCP, 2013), este trabajo no resulta fácilmente incorporable como fuente de información para el SIGPAC, ni es de suficiente ayuda para los técnicos encargados de determinar la “elegibilidad” de los pastos.

Igualmente, el cálculo y aplicación de los coeficientes de admisibilidad de pastos se vienen realizando sin disponer de trabajos científicos que avalen muchas de sus asunciones, como la calibración de imágenes de teledetección, como las obtenidas mediante Lidar, o su ajuste a situaciones reales de uso ganadero de zonas pastorales. Asimismo, sería conveniente dotarse de argumentos con base en estudios científicos para evitar o, al menos, cuestionar que el CAP conlleve la exclusión efectiva de las ayudas de la PAC de muchas superficies de pastos en utilización, cuando en realidad pueden tener un gran valor pastoral y/o de conservación. También deberían abordarse investigaciones o revisiones específicas sobre qué debe considerarse una actividad mínima en pastos, un concepto que en la actualidad sirve para justificar los pagos del primer pilar.

Por su parte, podemos considerar que los sistemas ganaderos basados en pastoreo son merecedores de una compensación económica mayor por parte de la sociedad debido a su carácter multifuncional (más allá de su función productiva, ofrecen externalidades sociales o medioambientales positivas), pero la Comisión Europea exige cada vez una mayor base científica para argumentar las medidas articuladas a través del segundo pilar de la PAC. Por tanto, si deseamos que las explotaciones ganaderas ligadas al territorio puedan acceder a mayores niveles de ayuda a través de los Programas de Desarrollo Rural, es indispensable que se realicen revisiones o nuevas investigaciones en varios temas, y que se facilite su transferencia a los técnicos que diseñan las ayudas. Por poner un ejemplo ligado a Natura 2000<sup>15</sup>, una de las líneas de financiación abiertas en la actualidad, en muchos manuales de gestión de hábitats se incluye la recomendación de pastorear con las cargas adecuadas de ganado, pero rara vez se dispone de indicaciones más concretas en las que basar las medidas y que podrían servir también para establecer mecanismos de control sencillos y efectivos como los que son deseables en el sistema de ayudas de la PAC. Siguiendo con el ejemplo, sería muy útil contar con directrices en las que se precise la época y la duración más adecuadas del pastoreo para los fines de conservación que se persiguen en los diferentes tipos de hábitats pastorales.

<sup>15</sup> Podríamos realizar similares consideraciones sobre la necesidad de investigaciones, revisiones científicas o materiales para la transferencia del conocimiento adecuados si analizáramos otros temas mencionados en el actual Reglamento de Desarrollo Rural, como las de prevención de incendios con ganado, los sistemas agroforestales, o la ganadería ecológica.

Asimismo, carecemos de revisiones sistemáticas sobre la situación socioeconómica en la que se encuentran los diferentes sistemas de ganadería extensiva en España. Idealmente, se debería disponer no solo de balances económicos al uso, sino también de datos precisos sobre la contribución de estos sistemas a la conservación del medio ambiente, así como sobre su valor socio-cultural y patrimonial, de forma que en un futuro se puedan diseñar medidas adecuadas de apoyo.

En suma, y con la vista puesta en el futuro, disponemos de varios años antes de que se inicie la revisión o el diseño de una futura PAC que, confiamos, sea más justa con la ganadería extensiva. Entretanto, no escatimemos esfuerzos de investigación, innovación, transferencia y, también, de incidencia política que podamos realizar en estos años, ya que estos serán los mejores ingredientes para una nueva Política Agraria Común en apoyo de los sistemas ganaderos sostenibles ligados al territorio.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- APMM Y EFNCP (2013) *Ganadería Extensiva y PAC en Andalucía: un análisis con propuestas para el futuro*. Un informe de la Asociación Pastores por el Monte Mediterráneo y del Foro Europeo para la Conservación de la Naturaleza y el Pastoralismo. Disponible en <http://www.pastoresmonte.org/dl94>.
- BEAUFOY G. (en prensa) Review of grazing in non-herbaceous areas in Spain; their use and extent. En: Velthof G.L. et al. (Eds) *Grassland areas, production and use. Lot 2. Methodological studies in the field of Agro-Environmental Indicators*. Luxemburgo: Eurostat.
- BERNUÉS A., RUIZ R., OLAIZOLA A., VILLALBA D. Y CASASÚS I. (2011) Sustainability of pasture-based livestock farming systems in the European Mediterranean context: synergies and trade-offs. *Livestock Science*, 139, 44-57.
- GALVANEK D. Y JANAK M. (2008) *Management of Natura 2000 habitats. 6230 \*Species-rich Nardus grasslands*. Bruselas, Bélgica: Comisión Europea. Disponible en [http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/habitats/pdf/6230\\_Nardus\\_grasslands.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/habitats/pdf/6230_Nardus_grasslands.pdf).
- GIBON A. (2005) Managing grassland for production, the environment and the landscape. Challenges at the farm and the landscape level. *Livestock production*, 96, 11-31.
- KEENLEYSIDE C., BEAUFOY G., TUCKER G. Y JONES G. (2014) *The High Nature Value farming concept throughout EU 27 and its maturity for financial support under the CAP*. Londres, Reino Unido: Institute for European Environmental Policy.
- OLMEDA C., KEENLEYSIDE C., TUCKER G. M. Y UNDERWOOD E. (2013) *Farming for Natura 2000. Guidance on how to integrate Natura 2000 conservation objectives into farming practices based on Member States good practice experiences*. Bruselas, Bélgica: Comisión Europea.
- RUIZ-MIRAZO J. (2011) *Las áreas pasto-cortafuegos: un sistema silvopastoral para la prevención de incendios forestales*. Tesis doctoral CSIC-Universidad de Granada. Disponible en <http://digital.csic.es/handle/10261/35848>.
- SAN MIGUEL (2008) *Management of Natura 2000 habitats. 6220 \*Pseudo-steppe with grasses and annuals of the Thero-Brachypodietea*. Bruselas, Bélgica: Comisión Europea. Disponible en [http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/habitats/pdf/6220\\_Pseudo\\_steppe.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/habitats/pdf/6220_Pseudo_steppe.pdf).