

LA GANADERÍA EXTENSIVA EN LA NUEVA PAC: Un catálogo de propuestas en apoyo de los sistemas pastorales y las prácticas ganaderas más sostenibles - Septiembre de 2013

La Asociación Pastores por el Monte Mediterráneo ([APMM](#)) y el Foro Europeo para la Conservación de la Naturaleza y el Pastoralismo ([EFNCP](#)) han publicado en septiembre de 2013 un **informe de análisis, con propuestas para el futuro, sobre la ganadería extensiva y la PAC en Andalucía**. Ambas organizaciones trabajan en defensa y apoyo de los sistemas ganaderos pastorales, por considerarlos **pieza clave en la generación de múltiples servicios ambientales**, como son la **prevención de incendios forestales** y la conservación de hábitats de gran interés para la **biodiversidad**.

Desde esta perspectiva, el [informe](#) describe las principales características de la ganadería extensiva en Andalucía, desgrana su importancia para la conservación de los valores ambientales del territorio y analiza la preocupante regresión que se registra recientemente en esta actividad agraria. Ante ello, **APMM y EFNCP reclaman que** la normativa que se desarrolle para la aplicación de **la futura PAC** en Andalucía y en España, **ofrezca a la ganadería extensiva**, y en particular a las prácticas ganaderas con mayores beneficios ambientales, **el apoyo que esta actividad merece y necesita**.

En este sentido, y basándose en el riguroso análisis realizado, la última parte del [informe](#) recoge el **Catálogo de propuestas para la nueva PAC** que se detalla a continuación.

PROPUESTAS GENERALES

1. Consideramos que la nueva PAC debe hacer **un reconocimiento explícito del singularmente alto valor medioambiental de los pastos seminaturales¹** frente al resto de las superficies agrarias, e **identificar los retos específicos a los que se enfrenta la ganadería extensiva**, por ser el uso agrario clave para el mantenimiento de muchos Sistemas Agrarios de Alto Valor Natural (SAVN). En atención a ello, estos sistemas ganaderos deben recibir un trato especial dentro de la PAC en España, en cuanto a prioridades, medidas de apoyo y normativa que se desarrolle.
2. En lo que respecta a la posible **transferencia de fondos** entre los dos pilares de la PAC, **apoyamos que ésta se realice desde el primer al segundo pilar**, y que se concentre así el mayor número de recursos posibles en el desarrollo rural y las medidas agroambientales. En todo caso, **el primer pilar de la PAC debe ofrecer a los ganaderos en extensivo un apoyo suficiente y, al menos, equitativo** frente a otras actividades agrarias subvencionadas.
3. Entendemos necesario **definir la figura de agricultor/ganadero activo de una manera más restrictiva** que la actual, tanto mediante la ampliación de la lista de exclusión propuesta, como analizando el régimen de afiliación y el porcentaje de ingresos por actividades agrarias. Asimismo, **los pagos ligados a superficies de pastos deben recibirlos los ganaderos** que verdaderamente gestionan esos pastos, **siempre que apliquen una carga ganadera suficiente y adecuada para su mantenimiento** en buen estado de conservación y producción.
4. **La modulación de ayudas debe establecerse a partir de la cantidad mínima permitida en los acuerdos europeos**, con el fin de reducir la cantidad máxima de dinero que se pueda recibir a través de la PAC y evitar así que sean los grandes propietarios sus principales beneficiarios. Esta modulación debe abarcar todas las medidas, incluidas las agroambientales.

¹ Los pastos seminaturales (también conocidos como naturales o forestales) son formaciones de vegetación espontánea que tienen características de hábitats naturales y que se mantienen gracias a la intervención del hombre mediante el pastoreo o, en su caso, el corte del pasto para forraje

5. En el caso específico de los cotos de caza, consideramos que **la actividad cinegética no debe considerarse un uso de pastos elegible para las ayudas de la PAC**. Estos cotos sí podrían recibir ayudas del segundo pilar, siempre que se demuestre que se realizan mejoras en el manejo cinegético que redundan en una mejor conservación del medio ambiente.
6. En la PAC se debe **fomentar el cobro por uso**, ya sea ganadero o agrícola, y no solo por ser propietario. Para ello se pueden promover diversas fórmulas, pero **el objetivo debe ser que un propietario de tierra que no tenga actividad agraria no cobre una ayuda de la PAC**. Si sus tierras están arrendadas (legalmente) a un agricultor/ganadero activo que las gestiona adecuadamente y recibe ayudas de la PAC, el propietario se beneficiaría de la PAC indirectamente, a través de la renta recibida por las tierras. En particular, se debe **permitir que los ganaderos declaren las hectáreas de rastrojera que aprovechan en pastoreo para la asignación del importe de sus derechos**.
7. **Para 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 para los trashumantes**, la nueva PAC debe prever alguna forma de que **conserven algún tipo de derecho especial o pago acoplado** al número de cabezas de ganado.
8. **La administración pública gestora de montes** (ayuntamientos, consejerías, etc.) **debe ofrecer a los ganaderos fórmulas de concesión de pastos** que, por su duración y características, dé seguridad a los arrendatarios y les permitan **declararlas para recibir ayudas de la PAC**, tanto del primer como del segundo pilar. Este apoyo debe incluir la **facilitación de la declaración de los montes en ecológico**, si fuera necesario. Tales medidas pueden determinar la continuidad de un buen aprovechamiento ganadero en los montes públicos y constituyen un reconocimiento implícito a la labor de mantenimiento que realizan los pastores en ellos.
9. Se debe **evitar que agricultores sin actividad ganadera compitan deslealmente por las superficies de pastos** (sean públicas o privadas) impidiendo que puedan asignar el importe de sus derechos a este tipo de superficies, ya que únicamente con ganado pueden ser gestionadas adecuadamente.
10. En lo que hace referencia a la **condicionalidad** y las **buenas condiciones agrarias y medioambientales**, los requisitos deben **flexibilizarse para el caso de la ganadería extensiva**. Esta flexibilización es particularmente necesaria en lo que respecta a la comercialización de los productos ganaderos por los propios pastores, a los requisitos de identificación del ganado gestionado en extensivo, y a las inspecciones veterinarias y de censo.
11. **La condicionalidad debe incluir el requisito de no eliminar hábitats naturales y seminaturales**, salvo que exista una justificación técnica y el permiso previo de las autoridades competentes.
12. **La nueva delimitación de Zonas con Limitaciones Naturales a realizar en los próximos años**, debe excluir las superficies intensificadas (p.ej., los regadíos) y, en cambio, incluir todas las superficies de alto valor natural. En las explotaciones situadas en estas zonas con limitaciones naturales, se deben favorecer los manejos de baja intensidad y mejor adaptados a la conservación de los recursos naturales de la zona.

PROPUESTAS PARA EL PRIMER PILAR

13. A partir del análisis comparativo sobre los recursos piscícolas realizado en el [informe](#), se concluye la pertinencia de realizar **una revisión al alza de los pastos de todo tipo incluidos en el SIGPAC** de Andalucía, ya que muchas superficies actualmente no registradas como pastos en el SIGPAC (por no

haberse declarado nunca) están siendo habitualmente utilizadas como zonas de pastoreo por ganaderos en extensivo.

14. Asimismo, se debe valorar la **creación de una categoría diferenciada en el SIGPAC para los pastos seminaturales**, con el fin de facilitar el desarrollo de una normativa adaptada (p. ej., flexibilización de condicionalidad o agroambientales) que permita reconocer y promover los servicios medioambientales que sustentan estos hábitats.
15. Por su parte, la aplicación de esta reforma de la PAC en España debe **dejar atrás la utilización de los “derechos históricos” como criterio principal para el reparto de las ayudas del primer pilar**, por dos motivos: en primer lugar, porque esta estrategia condena a un pago básico injusto a gran parte del sector ganadero extensivo, muy especialmente al **ovino y caprino**, que **históricamente han recibido menos ayudas de la PAC**; y, en segundo lugar, porque con este reparto no se incentiva el mantenimiento de un número de animales en pastoreo que sea suficiente para gestionar convenientemente toda la superficie de pastos de la explotación.
16. **El modelo de regionalización** en el que se está trabajando **debe atribuir un mayor porcentaje de las ayudas directas a los pastos frente a otros tipos de superficie cultivables**, para que aumente de forma efectiva el nivel medio de pagos percibidos actualmente por la ganadería extensiva.
17. **Toda superficie pastada** (aunque sea estacionalmente) **por ganado debe ser elegible para el nuevo pago básico del primer pilar**, sin exclusiones por la presencia de vegetación leñosa. Sin embargo, **es igualmente indispensable diferenciar los pastos con actividad ganadera de los que están abandonados**, de tal forma que las ayudas por esas superficies lleguen a quien basa su producción ganadera en ellas y las mantiene en buen estado de conservación y producción.
18. La determinación de si hay **actividad de pastoreo** y de si la **carga ganadera es óptima**, baja o alta constituye un reto técnico, que deberá resolverse **empleando las mejores herramientas** disponibles. En aquellos sistemas pastorales 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 deberán 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.).
19. La **aplicación de un coeficiente de admisibilidad de pastos debe realizarse con mucha cautela y flexibilidad**, ya que criterios como la pendiente o la presencia de vegetación leñosa pueden excluir *de facto* muchas superficies de pastos, y dificultar así la justificación de los derechos de ganaderos situados en Espacios Naturales Protegidos de montaña y otras zonas pastorales de Alto Valor Natural, lo que pondría en riesgo la viabilidad de su actividad y los servicios medioambientales asociados al pastoreo.
20. 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 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. Además, **el adecuado tratamiento de los comunales es crucial para ganaderos con poca base territorial en propiedad**, ya que en caso contrario se exponen a ser tratados como intensivos (por su alto número de animales por superficie justificable) y a deber cumplir sus exigencias (p.ej., gestión de purines).

21. Aunque hablemos de una actividad con una base territorial generalmente clara, **la ganadería extensiva requiere que un cierto porcentaje de sus pagos sean acoplados, por lo que debería recibir la mayor parte de las ayudas no disociadas que se establezcan** en España. Estos pagos serían particularmente importantes para **ganaderos con manejo extensivo** pero sin base territorial legalmente reconocida, y muy especialmente para **apoyar a los ganaderos trashumantes**, que mantienen vivo un valioso patrimonio cultural y agrario.
22. El pago acoplado sería de gran utilidad también para apoyar **el aprovechamiento en pastoreo de superficies agrícolas** (rastroyeras, olivares, etc.). De hecho, esta integración agroecológica de usos agrícolas y ganaderos en una misma superficie debería considerarse argumento suficiente para cumplir con el *greening* de la PAC (tanto para los agricultores que las ceden o alquilan legalmente, como para los ganaderos que las aprovechan).

PROPUESTAS PARA EL SEGUNDO PILAR

23. El **análisis *ex ante*** que se realice de cara al futuro PDR, al que podrían incorporarse elementos del [informe](#), debe **tratar ampliamente la situación de la ganadería extensiva y los pastos seminaturales, reconocer sus valores e identificar los retos a los que se enfrentan**. Además, se debe apostar por un modelo real de participación del sector ganadero extensivo y de las partes interesadas para la elaboración de las futuras medidas.
24. Consideramos muy importante que **el futuro PDR incorpore explícitamente objetivos concretos respecto a servicios medioambientales de la ganadería**, como la prevención de incendios, la conservación de hábitats y de la biodiversidad. **Las medidas agroambientales deben ser más ambiciosas que las existentes hasta ahora y ser diseñadas en colaboración con ganaderos y expertos en temas ambientales**. Su dotación económica no debe limitarse a la compensación por los sobrecostos ligados a optar una gestión pastoral sostenible, sino que debe remunerar el conjunto de los beneficios ambientales y de conservación del patrimonio natural y cultural que genera esta actividad.
25. La **sostenibilidad de la ganadería extensiva** debería ser el objetivo de **un subprograma temático** dentro del marco nacional para el segundo pilar, o en su defecto, en los PDR que se desarrollen en las autonomías. **Este subprograma abarcaría varias de las áreas clave definidas**, como la de jóvenes agricultores (vinculándolo con Escuelas de Pastores y otros objetivos de formación), pequeñas explotaciones (muchas ganaderías extensivas son de carácter familiar), zonas de montaña, mitigación y adaptación al cambio climático (son explotaciones eficientes en el uso de los recursos), biodiversidad y cadenas de distribución cortas.
26. Este subprograma debería contener **medidas agroambientales** para mejorar la gestión de los pastos seminaturales, **inversiones** en las instalaciones de las explotaciones y de los pastos comunales, programas de **ayuda a la comercialización** de productos de calidad en circuitos cortos, así como a la **instalación de jóvenes ganaderos** en zonas con sistemas agrarios de Alto Valor Natural, apoyo a ganaderos extensivos en **zonas de montaña y con limitaciones naturales**, ayudas a las **razas autóctonas**, etc.
27. Las medidas deberán contar con el suficiente apoyo financiero y ser **diferenciadas para los distintos sistemas ganaderos extensivos** (dehesas, pastos de montaña, zonas semiáridas esteparias, etc.) y estar diseñadas de forma que corrijan deficiencias en la gestión y conduzcan a los sistemas ganaderos hacia modelos y prácticas más sostenibles. Asimismo, la administración y las partes interesadas deberán **velar porque estas líneas de ayudas no se queden sobre el papel, sino que se convoquen, se difundan y tengan alcance territorial** en este período de programación.

28. Se debe considerar la inclusión en el PDR de la figura de los **Contratos Territoriales de Explotación (CTE), diseñados para facilitar la gestión y trámites burocráticos**, y que han demostrado su gran utilidad para el apoyo a los ganaderos extensivos en otras regiones europeas.
29. En ciertos casos, como las dehesas, **se deben valorar conjuntamente todas las ayudas** que puedan recibirse, ya que un mayor apoyo hacia lo agrícola puede provocar pérdida de masa forestal, mientras que, por ejemplo, el impulso de medidas de *greening* podría fomentar la conservación del pasto y de la arboleda, claves de la sostenibilidad de este sistema agroforestal.
30. Se deben **articular medidas para la creación de sistemas agroforestales**, tanto para extender las superficies de dehesas y replantar aquellas con problemas de regeneración natural, como para crear otros sistemas silvopastorales (con árboles de aptitud forrajera, setos en los linderos, etc.) susceptibles de aprovechamiento ganadero.
31. Dado que los montes de titularidad pública podrán recibir ciertas ayudas del segundo pilar, se debe **emplear esta oportunidad para reforzar y ampliar programas de pastoreo de áreas cortafuegos como la Red de Áreas Pasto-Cortafuegos de Andalucía**, lo que contribuirá a los objetivos de prevención de incendios apoyando, al mismo tiempo, a la ganadería extensiva. Asimismo, se deben crear **medidas para fomentar y mejorar la gestión pastoral de hábitats de interés comunitario situados en montes públicos**, con el fin de mejorar su valor ambiental.
32. Por su parte, los **Grupos de Desarrollo Rural (GDR) deberán** tener capacidad e incentivos para **involucrarse más activamente en apoyo de la actividad ganadera extensiva**, trabajando con las asociaciones ganaderas y las **Oficinas Comarcales Agrarias (OCA)**. Éstas últimas deberían recuperar sus funciones de asesoramiento, formación y capacitación, y apoyar específicamente a la actividad ganadera extensiva con la flexibilidad necesaria durante la realización de controles.
33. Por último, consideramos muy necesario **crear grupos operativos sobre los pastos seminaturales, los sistemas ganaderos extensivos y los servicios ambientales asociados a ellos**, para remediar las consecuencias de la crónica falta de investigación científica y técnica, así como de innovación y de transferencia de conocimientos en estos ámbitos.

Para más información y adhesiones, se ruega contactar con:

- Jabier Ruiz (APMM): jruizmirazo@gmail.com, 617 881 579.
- Guy Beaufoy (EFNCP): gbeaufoy@gmail.com, 609 234 571.

El informe completo se encuentra disponible en el siguiente enlace:
<http://www.pastoresmonte.org/dl94> (formato pdf, 2,6 MB, 60 pp.)

