



# Diseño de la nueva PAC en España

---

Recomendaciones y  
propuestas de la Plataforma  
por la Ganadería Extensiva y  
el Pastoralismo

La **Plataforma por la Ganadería Extensiva y el Pastoralismo** (en adelante, la Plataforma) es un foro de ámbito estatal que aglutina a las entidades y personas que comparten la necesidad de apoyar el pastoralismo y que están decididas a trabajar de forma conjunta y coordinada. Entre las tareas y objetivos que desarrolla está la interlocución con las diferentes administraciones y la participación en las políticas públicas que afectan al sector. Además, la Plataforma trabaja para incrementar la sensibilización y formación en torno al pastoralismo en todos sus ámbitos y escalas y el reconocimiento social del pastoreo, de la calidad de sus productos y de los servicios ambientales y sociales que aporta al territorio y a la sociedad.

Constituida el 25 de octubre de 2013 durante una reunión celebrada en el Real Jardín Botánico de Madrid, la Plataforma está formada por asociaciones de ganaderos y pastores, organizaciones conservacionistas, investigadores y docentes de universidades y centros científicos, técnicos de diferentes administraciones públicas y expertos de entidades relacionadas con el sector.

Para la Plataforma, la ganadería extensiva es el **conjunto de sistemas de producción ganadera que aprovechan eficientemente los recursos del territorio con las especies y razas adecuadas, compatibilizando la producción con la sostenibilidad y generando servicios ambientales y sociales**. Contempla aspectos clave como la utilización de razas autóctonas, la movilidad del ganado, el bienestar animal o el manejo ajustado a la disponibilidad espacial y temporal de los recursos de cada zona. Es una actividad esencial para el territorio y la sociedad, ya que no solo genera productos de calidad, sino que configura el paisaje, ayuda a controlar los incendios forestales, regula los ciclos del agua y la calidad del suelo, ayuda a potenciar la biodiversidad y a conservar el patrimonio cultural y la identidad territorial.

La Plataforma defiende **la necesidad de dotar a la ganadería extensiva y pastoralista en España de un marco normativo y unas políticas públicas diferenciadas** que tengan en cuenta sus singularidades y no la asimilen a la ganadería industrial, cuya naturaleza es muy diferente. La PAC es un instrumento esencial y su implementación en España debe tener en cuenta la diversidad de sistemas agroganaderos existentes, incluyendo las diferencias territoriales y, muy especialmente, las características particulares de los sistemas pastorales, que no pueden asimilarse a los sistemas de producción intensiva.

Este documento ha sido elaborado por un grupo de trabajo creado en el marco de la Plataforma, del que forman parte la **Federación Estatal de Pastores, el Foro Europeo para la Conservación de la Naturaleza y el Pastoralismo, la Asociación Pastores por el Monte Mediterráneo, la Asociación Trashumancia y Naturaleza, WWF y la Fundación Entretantos**, entre otras entidades y personas.

El documento ha sido elaborado gracias al esfuerzo de **GuyBeaufoy y Jabier Ruiz Mirazo**. Las imágenes han sido cedidas para este uso por Suso Garzón, María Carmen García, Pedro M. Herrera, Carlos Lanchas y Javier García y la maquetación y edición ha sido realizada por la Fundación Entretantos.

## DISEÑO DE LA NUEVA PAC EN ESPAÑA

### RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS DE LA PLATAFORMA POR LA GANADERÍA EXTENSIVA Y EL PASTORALISMO

#### La ganadería extensiva necesita un apoyo firme para evitar su declive

Los sistemas ganaderos extensivos son de enorme importancia territorial y medioambiental en España pero se enfrentan a importantes problemas socioeconómicos. Actualmente se observa un fuerte declive en el censo de ganadería extensiva, sobre todo de ovino y caprino. El monte se abandona dando lugar a incendios forestales y pérdida de hábitats y paisajes.



A pesar de nuestra gran tradición de ganadería extensiva, hasta hoy día las administraciones en España han hecho muy poco para mantener dicha actividad en comparación con muchos otros países europeos, donde se ha comprobado que -con un esfuerzo y un buen uso de las medidas de los dos pilares de la PAC- se puede frenar el declive de la ganadería extensiva.

#### Ha llegado la hora de actuar y la PAC es un instrumento idóneo

Los sistemas ganaderos extensivos deben recibir un trato especial en la aplicación de la

PAC en España, con un reconocimiento explícito de su gran valor patrimonial y del singularmente alto valor medioambiental de los pastos seminaturales<sup>1</sup>, que sólo pueden conservarse mediante un uso pastoral sostenible.

La mayoría de la reforma de la PAC está ya decidida a nivel de la UEy no se cambiará en 7 años. Sin embargo, a nivel estatal y autonómico quedan muchas cosas por concretar.

La PAC permite mucha flexibilidad y existen varias oportunidades en los dos pilares para que una administración con voluntad haga un diseño de la PAC bien adaptado a las circunstancias de la ganadería extensiva y ponga en marcha medidas de apoyo para promover un futuro viable y sostenible del sector.



et

<sup>1</sup>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

## PRIMER PILAR

### El criterio histórico para el reparto de ayudas es injusto

La aplicación de la 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**, porque condena a dejar fuera millones de hectáreas de pastos extensivos que no tienen derechos de pago único asociados. Y esto podría tener como consecuencia el abandono de dichos pastos, el incremento de incendios y la pérdida de la biodiversidad.



El reparto histórico es tremendamente injusto para gran parte del sector ganadero extensivo, muy especialmente el ovino y caprino, que históricamente han recibido mucho menos apoyo de la PAC que otros sectores.

La nueva regionalización en España del primer pilar de la PAC debe asegurar a los ganaderos en extensivo un apoyo suficiente y, al menos, equitativo frente a otras actividades agrarias subvencionadas.

### Los pagos de la PAC deben dirigirse a los pastos que alimenten al ganado

El criterio clave para que una hectárea de pasto sea admisible para recibir pagos de la PAC debe ser que se utilice para alimentar ganado. Por tanto, toda superficie pastada (aunque sea estacionalmente) o segada para forraje debe ser admisible para los nuevos pagos básico y

verde del primer pilar, **sin exclusiones por la presencia de vegetación leñosa y sin referencia a los derechos históricos.**

La mínima actividad necesaria para poder recibir los pagos de la PAC debe definirse en forma de un **pastoreo mínimo**, mediante la definición de cargas ganaderas mínimas según tipos de pasto. La mera limpieza mecánica mediante arado o desbrozadora, sin que se programe un pastoreo posterior, no debe constituir una gestión suficiente, a diferencia de lo que ocurre en la condicionalidad de la PAC española actual.

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.

**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.

Se debe permitir que los ganaderos declaren las hectáreas de rastrojera que aprovechan en pastoreo para la asignación del importe de sus pagos del primer pilar.



### La adecuada determinación de superficies elegibles es esencial

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.).



**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 generarían un enorme lastre, o incluso una exclusión *de facto*, de la actividad ganadera en muchos Espacios Naturales Protegidos (Natura 2000) y otras zonas pastorales de Alto Valor Natural situadas en zonas de montaña.

**La fórmula aplicada debe ser que todos los tipos de pasto herbáceo y leñoso sean 100% admisibles si la vegetación es accesible y aprovechada por el ganado.** De hecho, la nueva definición de pasto permanente de la PAC admite plenamente los pastos leñosos si el Estado miembro lo considera un uso tradicional.

No debe penalizarse la presencia de árboles y plantas arbustivas de especies aprovechadas

por el ganado. Además se debe permitir un porcentaje de elementos paisajísticos no-productivos sin aplicar coeficientes penalizadores.

### Es necesario habilitar fórmulas que contemplen las distintas opciones de uso

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, den 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 conservación que realizan los pastores en ellos.

**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 –incluyendo los trashumantes– no pierdan la posibilidad de acceder a las ayudas correspondientes. Existen varias fórmulas aplicadas en otros Estados miembros, por ejemplo, que sean las asociaciones de ganaderos que cobren la PAC en el caso de los pastos comunales.



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.** Sin embargo los pagos acoplados tienen menos sentido y pueden tener efectos negativos (cargas ganaderas excesivas) en el caso de ganadería en fincas privadas cercadas.

Para asegurar que los pagos acoplados realmente incentiven la actividad de pastoreo sostenible, y para evitar efectos perversos de sobrecargas ganaderas, dichos pagos deben ser siempre **condicionados al uso sostenible del pasto**, con límites máximo y mínimo de carga ganadera adaptados al tipo de pasto.



### Es indispensable mejorar la información disponible

Se debe **mejorar la recopilación de datos imprescindibles para la aplicación de una política eficaz** en el caso de los pastos extensivos. El SIGPAC es una herramienta muy potente que puede ayudar en dicha aplicación pero hoy día tiene lagunas y errores.



Se debe realizar una **revisión de los pastos de todo tipo incluidos en el SIGPAC**, ya que muchas superficies actualmente no registradas como pastos en el SIGPAC (por no haberse declarado nunca como tales) están siendo habitualmente utilizadas como zonas de pastoreo por ganaderos en extensivo. Por otro lado, hay parcelas catalogadas como pasto que están abandonadas y no deben cobrar la PAC, pastos catalogados como tierras de cultivo, y viceversa.

Se debe aplicar rigurosamente la normativa comunitaria que exige que **cada beneficiario de la PAC declare toda la superficie agraria que aproveche**, y no solamente la superficie necesaria para activar sus derechos de la PAC.

Se debe crear **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.



Se deben **recopilar sistemáticamente en las solicitudes de la PAC el censo ganadero total de cada explotación**, para permitir el cálculo de la carga ganadera media de la explotación, para identificar las explotaciones intensivas frente a las extensivas y realizar un seguimiento de las tendencias.

et

## SEGUNDO PILAR

### La ganadería extensiva debe integrarse plenamente en los Programas de Desarrollo Rural

Los análisis *ex ante* que se realicen de cara a los futuros Programas de Desarrollo Rural (PDR) debentratar **ampliamente la situación de la ganadería extensiva y los pastos seminaturales**, reconocer sus valores y servicios medioambientales e identificar los retos a los que se enfrentan.



Los PDR deben **incorporar 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.

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 debería contener medidas agroambientales, 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, etc.

### Medidas agroambientales de aplicación obligatoria y con el suficiente apoyo financiero

Como mínimo debe haber un **paquete de medidas agroambientales de aplicación obligatoria** por las autonomías que incluya pagos agroambientales para:

- La ganadería extensiva trashumante
- La ganadería extensiva para prevención de incendios en zonas de alto riesgo
- La ganadería extensiva en Natura 2000

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, comunales, etc.) y estar diseñadas de forma que mantengan las actividades extensivas y sostenibles, y corrijan donde sea necesario las deficiencias en la gestión y conduzcan a los sistemas ganaderos hacia modelos y prácticas más sostenibles.



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 de paquetes integrados de medidas de apoyo.



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.



### Reforzar el apoyo externo, la capacitación y la investigación

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.

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. Se deben aplicar criterios a los pagos con el fin de favorecer manejos de baja intensidad y adaptados a la conservación de los recursos naturales de la zona.

Consideramos muy necesaria la creación de **grupos operativos sobre los pastos seminaturales, los sistemas ganaderos extensivos y los servicios asociados a ellos, e imprescindible que la nueva PAC formalice de manera explícita y clara un llamamiento a la comunidad académica, científica y técnica, europea** (cuyas aportaciones al I+D de la agricultura y ganadería intensiva, e industria agroalimentaria asociada, son objeto de creciente reconocimiento y promoción) **en favor de un compromiso igualmente claro, también, con los retos a los que debe enfrentarse hoy la ganadería extensiva europea**, a la cual no sólo se le reconoce su contribución a la producción de alimentos sanos y saludables, sino que se le demanda una implicación cada vez mayor en políticas de gestión ecológica y protección del medio natural, en la conservación del paisaje, en el desarrollo socioeconómico y estabilidad demográfica rural, y en relevantes iniciativas de protección del patrimonio cultural europeo.

En definitiva, se la requiere para tener un papel cada vez más importante en la génesis y mantenimiento de los objetivos de abastecimiento, regulación y cultura, **que destaca la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio**, de Naciones Unidas (Millennium Ecosystem Assessment U.N.), objetivos inalcanzables en sin un compromiso claro en I+D.

