

1ª REUNIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO SOBRE PASTOS FORESTALES Y SISTEMAS SILVOPASTORALES DENTRO DE LA PAC

- 19 de septiembre de 2017 -

Ponentes y MAPAMA:

José Manuel Jaquotot. Subdirector General de Silvicultura y Montes. MAPAMA

Alfonso San Miguel. Catedrático Pascicultura. UPM.

Maura López de Ayala. Dirección General de Producciones y Mercados Agrarios. MAPAMA

Pedro M. Herrera. Plataforma por la Ganadería Extensiva

Ramón Guzmán. Junta de Andalucía

Fernando Feliú. Jefe de Área de Ayudas Desacopladas – FEGA. MAPAMA

Guillermo Fernández, Subdirector Adjunto de Silvicultura y Montes. MAPAMA

Organización: Red Rural Nacional. Subdirección General de Modernización de Explotaciones. Dirección General de Desarrollo Rural y Política Forestal. MAPAMA

Lugar de celebración: Gran Vía San Francisco 4-6. Madrid.

Presentación de la jornada.

Inaugura la Jornada José Manuel Jaquotot, Subdirector General de Silvicultura y Montes del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente (MAPAMA). Tras dar la bienvenida y agradecer la participación a los asistentes, introduce la temática de la 1ª reunión del Grupo de Trabajo (GT) sobre pastos forestales y sistemas silvopastorales dentro de la PAC. El Subdirector, tras explicar la importancia de los pastos para España, realiza un breve repaso a la legislación, en la que se sigue sin definir las formas de gestión, etc. Describe los objetivos del presente GT entre los que se encuentra reconsiderar las políticas públicas en relación a los pastos naturales, su relación con el cambio climático (pasa de ser una consecuencia a un objetivo), etc. Finalmente presenta a los ponentes.

Conservación de pastos forestales y sistemas silvopastorales. Alfonso San Miguel Ayanz. Catedrático Pascicultura. UPM.

A continuación interviene Alfonso San Miguel Ayanz quien, en primer lugar, analiza los aspectos esenciales de pastos y sistemas silvopastorales. Considera que las definiciones son importantes para que no existan problemas (por ejemplo en el caso de la dehesa, pastos permanentes, o la ganadería extensiva...). Señala que la inmensa mayoría de los pastos herbáceos naturales son seminaturales, que no han sido sembrados pero su persistencia





Unión Europea
Fondo Europeo Agrícola
de Desarrollo Rural
Europa invierte en las zonas rurales



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE AGRICULTURA Y PESCA,
ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE



RRN
Red Rural Nacional

requiere una gestión (pastoreo o siega). Comenta que el principal motor de cambio de la biodiversidad en España es el cambio de usos (años 50-70). Añade que las especies y los hábitats con peor estado de conservación son los ligados a la gestión agraria extensiva.

En segundo lugar repasa la normativa de conservación y las herramientas financieras disponibles en relación a los pastos. Señala como principales herramientas la Estrategia Europea de Biodiversidad, la Política Agraria Común, y las Directivas Aves y Hábitats (Red Natura 2000 – RN2000) de las que hace un amplio análisis en relación a los pastos a partir del Anexo I (Tipos de Hábitats de Interés Comunitario) y los problemas derivados por la inclusión o no en estos hábitats. Determinados hábitats (ej: majadales 6220 y prados de siega 6510 y 6520) se encuentran más amenazados por abandono del pastoreo que por la afección por planes y proyectos. A su vez, el Manual de Interpretación de Hábitats es rígido a la hora de tratar ciertos hábitats, como es el caso de los cervunales –código 6230-, cuyas manifestaciones mediterráneas no se incluyen entre los protegidos por la Directiva, resultando que son los de mayor biodiversidad y que además son los que se encuentran más amenazados por el cambio climático. Sobre la normativa de conservación y herramientas financieras disponibles (PAC) señala que aunque existen ayudas a la agricultura y ganadería extensivas, hay un claro problema de definición en cuanto a esta última. Repasa los problemas de puesta a punto de la PAC (desacoplamiento, eco-condicionalidad, bienestar animal...). Señala algunos mecanismos razonables en relación al pago por servicios ambientales: pastos herbáceos seminaturales que son los que requieren gestión continua (pastoreo o siega), la necesidad de pastoreo en pastos leñosos y sistemas silvopastorales, y los derivados de la PAC, PDR, etc.

El ponente expone su diagnóstico y destaca, entre otros aspectos, la importancia de la Red Natura 2000; la constatación de que la ganadería extensiva está en declive; que la percepción de ayudas (PAC) debe estar ligada a una buena gestión y al Pago por Servicios Ambientales; el papel de la caza y la necesidad de saber gestionar los pastos para la caza para determinar cargas admisibles (caza mayor) con indicadores; o la necesidad de garantizar la viabilidad económica y social de la ganadería extensiva. Sobre las prioridades de conservación comenta que si bien se dispone de la RN2000, hay que “ponerla a punto” y “gestionarla” desde la perspectiva de la coherencia y la coordinación (entre muchos actores que están implicados); considera que es necesario y urgente afinar el Coeficiente de Admisibilidad de Pastos (CAP); al mismo tiempo resulta esencial difundir las buenas prácticas de gestión (e indicadores) para conservación de pastos permanentes; poner el foco en las interacciones que se producen entre la gestión de pastos y la biodiversidad; de especial prioridad son los ungulados cinegéticos (capacidad de carga, sanidad, control poblacional...); y otros aspectos prioritarios son la trashumancia, el lobo, rewilding, etc.

La caracterización de la ganadería extensiva en España. Maura López de Ayala. Dirección General de Producciones y Mercados Agrarios.

Interviene Maura López de Ayala. Describe, en primer lugar, la situación de la producción ganadera extensiva en España, que tiene grandes diferencias entre especies y entre regiones, y está formada principalmente por vaca nodriza, ovino de carne, porcino (principalmente ibérico, aunque este no es del todo extensivo -cerdo ibérico y otras razas autóctonas, ordenado por el RD 1221/2009), équidos (que son muy minoritarios), por vacuno de leche, ovino de leche y caprino. Considera que existen grandes lagunas en cuanto a datos reales.

Sobre el ganado extensivo señala una serie de certezas como son la importancia social y medioambiental, la generación de bienes públicos, las dificultades asociadas al sistema productivo, el sistema mayoritario en nodriza y ovino de carne o la utilización de pasto suplementario. También considera que el sector tiene importantes incertidumbres: datos reales –censos-, es muy difícil cuantificar los datos para ayudar a dirigir las políticas, grados de extensividad, diferencias entre zonas, etc., por lo que es necesario avanzar en el conocimiento. Cuando se llegó a este diagnóstico se solicitó realizar el estudio (que se presenta más adelante) a la Plataforma por la Ganadería Extensiva.



La ganadería extensiva está presente en la PAC, tanto vía de las ayudas directas (ayudas asociadas y pago básico más greening), como por el 2º Pilar de Desarrollo Rural, a través de los PDR autonómicos. La ponente considera que las ayudas tienen mejor encaje en este 2º Pilar. Analiza lo que se hizo en su momento en relación a las ayudas: por lo que respecta al pago básico, basado en el modelo de regionalización (permite mantener unos niveles de apoyo adecuados a la ganadería extensiva), tiene en cuenta el CAP (con la consideración específica dirigida para determinados sistemas agrosilvopastorales -prácticas tradicionales de pastoreo-); la primera asignación de DPB 2015 sobre pastos permanentes se realizó únicamente a titulares de explotaciones ganaderas; justifica la actividad agraria en los pastos con explotaciones de especies compatibles y dimensión mínima (evitando el “ganadero de sofá”); por último, en cuanto al greening lo que se pretendía es que no perjudicara a los ganaderos.

Señala que hay que tener en cuenta la revisión normativa a partir del Reglamento Ómnibus, lo que tiene repercusión en la definición de pastos permanentes, con una propuesta del Consejo (nueva definición) y una nueva propuesta de la Comisión que no está apoyada por España ni tampoco por el Consejo. Por tanto se está a la espera de una nueva definición.

Dentro de la PAC tenemos las ayudas asociadas que no se pueden dar por cuestiones medioambientales, sino por problemas de riesgo de abandono. Se dirigen mayoritariamente a la vaca nodriza, con 187,7 M€, seguido del ovino con 154 M€; mientras que las ayudas a terneros cebados en explotación de nacimiento suponen 12,6M€ y el caprino 13,6 M€.

En la ganadería extensiva hay un problema de datos porque no se dispone de ellos y, por tanto, no se puede calcular adecuadamente la ayuda asociada, ni dar pluses. Había también un problema con la carga ganadera. Todo ello ha sido una complicación y no habido forma de tratar a la ganadería extensiva de una manera diferenciada para apoyarla.

La ponente analiza lo que ha pasado en el primer año de aplicación de la PAC. Se explican dos casos utilizando datos de 2015, en los que se compara el pago único en 2014 y en 2015. Así, se calcula que la ganancia total en el sector de la vaca nodriza es de 37.834.526 € (efecto positivo en todas las C.A. excepto Andalucía). Para el sector ovino y caprino es de 96.146.143 € (en el ovino hay un efecto negativo en el pago básico respecto al pago único) en el periodo 2014-2015. Hay que tener en cuenta que en 2014 existía pago único más todas las ayudas acopladas agrícolas y ganaderas, mientras que en 2015 se tenía en cuenta el pago básico más el greening más la reserva nacional, más las ayudas a jóvenes y todas las ayudas asociadas agrícolas y ganaderas.

Pedro M. Herrera Calvo. Plataforma por la Ganadería Extensiva

A continuación interviene Pedro M. Herrera Calvo, de la Plataforma por la Ganadería Extensiva. Son los autores de un trabajo de definición y caracterización de la extensividad en las explotaciones ganaderas en España (ganaderías de ovino y caprino). En primer lugar señala que hay una carencia en la definición sobre la ganadería extensiva, por tanto elaborar una definición es una cuestión clave por muchas razones (marco normativo inadecuado, falta de adaptación de las políticas, la escasa diferenciación de productos, o la falta de datos).

El trabajo realizado es un trabajo colectivo, basado en una metodología colectiva (de la Universidad a los pastores) y con las encuestas a las explotaciones como herramienta fundamental (alrededor de 50). No se ha buscado una representación estadística, sino conseguir una variedad suficiente de sistemas productivos y regiones. Como resultado se ha obtenido un conjunto de infografías representativas. Lo que se ha buscado es una definición de consenso, entendiendo “la ganadería extensiva como aquella que aprovecha los recursos naturales del territorio con una baja utilización de insumos externos y principalmente mediante pastoreo”. El problema es cómo llevar la definición a la práctica. Para el estudio se han utilizado seis parámetros de manejo de extensividad: manejo alimentario del ganado, manejo reproductivo del ganado; base territorial de las explotaciones; movilidad y acompañamiento del ganado; uso ganadero de la base territorial; y un manejo intensificado de superficies de pastos.

Otra fase del trabajo ha sido analizar si se puede establecer el grado de extensividad de todas las ganaderías para ver la coherencia entre encuesta y base de datos oficiales (información



existente en bases de datos oficiales, variables de interés y su relación con los valores de extensividad calculados, revisar las fortalezas y debilidades de la información oficial). Para ello se analizó, entre otros, el Sistema de Trazabilidad Animal (SITRAN) y la Solicitud Única (declaraciones de la PAC). Se extrajeron unas recomendaciones para mejorar el ajuste de las bases de datos (BBDD) oficiales a la extensividad (aspectos territoriales, pastoreo o insumos).

El ponente expone los resultados más relevantes obtenidos: una definición consensuada de ganadería extensiva; un camino metodológico robusto (pendiente de validación), para cuantificar la extensividad (explotación ganadera); y una evaluación de las posibilidades de utilización de la información de BBDD oficiales para estimar extensividad. Finalmente expone las líneas de trabajo a corto plazo: consolidar la metodología de cálculo de extensividad; recoger información de una muestra suficiente de explotaciones; mejorar los datos oficiales; y estudiar otros sistemas productivos con marcada variabilidad en su grado de extensividad.

Pastos naturales y ganadería extensiva en zonas mediterráneas: herramientas de prevención de incendios forestales y para aumentar el carbono orgánico en los suelos. Ramón Guzmán. Junta de Andalucía.

Ramón Guzmán, hace un repaso sobre los pastos naturales y ganadería extensiva en España, como herramienta para la gestión del medio natural en busca de una normativa más apropiada. Para ello parte de una serie de principios: paisajes y pastoreo; biodiversidad y pastoreo; y la vinculación entre ganadería, biodiversidad y paisaje que es muy estrecha. Señala la importancia de establecer relaciones de alianza basadas en la confianza (Administración, pastores, ganaderos, etc.) y en buscar puntos de encuentro. Señala que se han aprendido algunas lecciones en relación al pastoreo, al sobrepastoreo, y las consecuencias si no hay suficiente pastoreo. Analiza la normativa medioambiental sobre pastos de la UE y existe el deber de conservación (Directiva 92/43/CEE, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestre, etc.), aunque en ocasiones puede provocar distorsiones y es necesario ser muy precisos.

Por otro lado explica que la normativa medioambiental no es la única que se preocupa por cuidar los pastos: la PAC (Reglamento (UE) nº 1307/2013) aporta recursos financieros para que se mantengan los pastos permanentes. Seguidamente analiza la definición de pastos permanentes en este Reglamento. Explica también la importancia de estar clasificado como pasto permanente (así se considera como superficie agraria, puede ser elegible, puede formar parte del pago de la PAC, y es incluido en el SIGPAC –PA, PR o PS-), y el compromiso que se contrae de conservarlo en buenas condiciones de mantenimiento.

Señala que aún se producen desajustes que se tratan de solucionar poniendo en común a mucha gente para definir mejor lo que es un pasto (propuesta de modificación del Reglamento PAC (2017)); las compatibilidades entre el 1º Pilar y el 2º Pilar (Reglamento (UE) Nº 1305/2013 del FEADER), incluyendo que el Reglamento de FEADER introduce el concepto de bosque, que en la mayor parte de los pastos se encuadran dentro de la definición de terreno forestal (Ley de Montes que se recoge en el Marco Nacional de Desarrollo Rural) y que son uno de los posibles aprovechamientos forestales. Esto supone, finalmente, que los pastos son tanto superficie agrícola como superficie forestal (con consecuencias en su financiación), y ha supuesto consecuencias no deseables a nivel normativo (Real Decreto 1075/2014, posteriormente rectificado en el Real Decreto 1172/2015).

El ponente habla de la posibilidad de definir el espacio de encuentro de los terrenos mixtos, que ya está recogido en la Ley de Montes en la que se ofrece una buena solución: los terrenos de condición mixta agrosilvopastoral (artículo 2 de la Ley de Montes) o el FEADER, donde también se ofrece una solución similar y en donde se reconoce a los sistemas agroforestales (artículo 23). Todo ello evitaría generar más problemas de los que se solucionan. Todo ello sin olvidar a los principales protagonistas de estos paisajes que esperan ser pastados, de los que depende parte de la diversidad existente, y en la que se vincula ganadería, biodiversidad y paisaje, y que puedan poner en marcha todo esto: los pastores.

Superficies admisibles para activación de pagos directos y CAP. Pastos permanentes. Fernando Feliú, Jefe de Área de Ayudas Desacopladas - FEAGA.

Interviene Fernando Feliú. Centra su ponencia en las Superficies admisibles para activación de pagos directos y la evolución de los Coeficientes de Admisibilidad de Pastos (CAP). En primer lugar explica la admisibilidad de las superficies de pastos (derechos de pago único) en el periodo 2006–2014 y el CAP 2013. Tras realizar un repaso a la evolución de la Política Agraria Común, el ponente analiza la definición de pasto permanente (solo se tenía en cuenta lo herbáceo) en el periodo PAC 2006–2014. En 2007-2008 los auditores de la Comisión detectaron superficies de pastos abandonados (invasión por matorral no accesible). Por ello, en el Informe Especial nº 9 propusieron el CAP y la creación del plan de medidas para la mejora de la actualización del SIGPAC. La superficie SIGPAC en 2013 sin declarar era de 22,5 millones de hectáreas. Explica que el primer CAP que se constituyó fue el automático de 2013 y se aplicó a recintos SIGPAC con usos de pastos que se basaban en dos factores (cobertura del suelo y pendiente) que se consideraba condicionan el pastoreo, así como el método de obtención para el factor cobertura de suelo y el factor pendiente, y el cálculo del CAP 2013 por recinto SIGPAC. Redujo en más de 2.810.336 las hectáreas que no fueron admisibles como pastos en la campaña de 2013. Explica que en los años 2011 y 2013 la Comisión Europea realizó dos visitas para verificar la implementación del Plan de Medidas para la mejora de la actualización del SIGPAC y la validación del CAP 2013. La Comisión no consideró adecuado el CAP 2013 nacional estimado en pastos arbustivos y arbolados. Sí aprobaron, sin embargo, los CAP autonómicos que tenían en cuenta un factor de penetrabilidad de la vegetación. Como consecuencia de la no validación del CAP 2013 por la Comisión Europea: en septiembre de 2014, la Comisión Europea instó a España a que preparara un Plan Específico de Acción en Pastos conforme al procedimiento establecido en el artículo 41 del Reglamento 1306/2014; y en enero de 2015 la Comisión Europea comunica a España una corrección financiera de casi 300 millones de euros por los problemas detectados en la admisibilidad de los pastos. Por todo ello en 2014 ya se habían comenzado los estudios y pruebas piloto destinadas a establecer un CAP automático mejorado que aumentara la precisión de la cobertura del suelo al descontar un mayor número de áreas improductivas, e incluyera un factor adicional de vegetación que limitara la admisibilidad de los recintos con una alta densidad arbustiva o de arbolado. Como resultado de estos estudios, se iniciaron los procesos de validación de un CAP automático mejorado (CAP 2015). Únicamente el factor pendiente permaneció sin cambios con respecto al anterior CAP 2013.

Seguidamente analiza la relación entre el Plan de Acción de Pastos y el CAP 2015. Señala que como consecuencia de todo lo anterior se diseña el CAP 2015 (que es único en Europa, aplicando un valor único al recinto) que es un coeficiente de admisibilidad masivo y automático de tres factores, sujeto a un estricto procedimiento de homologación metodológica y validación estadística muy estricto de sus resultados mediante técnicas de fotointerpretación y visitas sobre el terreno. Este CAP Mejorado 2015 tiene en cuenta la mejora del factor suelo (mediante imágenes RapidEye –píxel 5x5 m- de mayor resolución), el factor pendiente, y un nuevo factor vegetación (para ello se utiliza la Tecnología LiDAR similar al Sonar y Radar), y se puede estimar la densidad como la altura de la vegetación. Finalmente repasa los criterios de admisibilidad y filtros aplicados, así como el resultado del CAP 2015.

Posteriormente, Fernando hace un repaso sobre la admisibilidad de las superficies de pastos en el periodo 2015–2020. Para ello analiza la definición de pasto permanente de acuerdo al artículo 4).1.h del Reglamento 1307/2013, del PE y el Consejo. Realiza un repaso al Cumplimiento de la nueva definición de pasto permanente (artículo 4).1.h del Reglamento 1307/2013, del Consejo), que deben ocupar más del 50% de la superficie admisible para que puedan considerarse como tales; para luego exponer los aspectos considerados en las zonas de España donde se declaran prácticas locales establecidas (pastoreo tradicional) ya que garantizan el uso de pasto para los auditores. Pero la Comisión se basa en la admisibilidad y la actividad agraria. El ponente analiza la delimitación de zonas donde se desarrollan prácticas locales de pastoreo tradicional y/o prácticas de pastoreo importantes para la conservación de los hábitats en diversas comunidades autónomas en España, que actualmente están estimadas en 3 millones de ha. Expone, además, varios casos de implementación de zonas de prácticas



Unión Europea
Fondo Europeo Agrícola
de Desarrollo Rural
Europa invierte en las zonas rurales



locales de pastoreo tradicional y/o importantes para la conservación de los hábitats en comunidades autónomas. El primero es el de la Comunidad Valenciana (pastoreo extensivo en montes públicos, pastoreo en espacios truferos, etc.). El segundo caso expuesto es el de la Comunidad de Extremadura (pastoreo en dehesas boyales, pastoreo asociado a producciones de calidad, etc.)

Otro de los aspectos que analiza es el Control de pastos en la SU 2017. Finalmente realiza una reflexión sobre Ómnibus 2018 (paquete legislativo para contemplar lo que no es herbáceo) y la PAC post 2020. Señala que en el marco de la negociación del paquete legislativo conocido como "Ómnibus", los legisladores del Parlamento Europeo (COMAGRI) y el Consejo han propuesto modificar la definición actual de pasto permanente con el objeto de mitigar los efectos negativos de la sentencia del Tribunal de Justicia Europeo (TJE) en el caso C-47/13 (criticada por el Consejo, Comisión y Parlamento Europeo), y de ampliar la definición de pastos permanentes a las superficies admisibles de pastos mediterráneos en las que la hierba no sea predominante, y esto considerando la opción para el Estado miembro de no tener que justificar la admisibilidad de los pastos con mayoría arbustiva y/o arbolada mediante la figura de las "Prácticas Locales Establecidas". Por su parte, la Comisión propone simplificar el concepto de "rotación" con el fin de mitigar los efectos de la sentencia del TJE, y en general no está a favor de ampliar la admisibilidad de los pastos permanentes a nuevas zonas en este momento. Entiende que debería revisarse a fondo para el periodo post-2020.

Mesa-debate sobre las cuestiones planteadas por gestores y potenciales beneficiarios. Coordina Guillermo Fernández Centeno, Subdirector Adjunto de Silvicultura y Montes (MAPAMA).

Guillermo Fernández Centeno (MAPAMA) abre el turno de preguntas y comentarios. Comienza las intervenciones Álvaro Picardo Nieto (Junta de Castilla y León), y solicita una aclaración a Fernando Feliú, sobre el grado de aplicación del CAP en 2013 y 2015. Quiere saber la superficie que hay que mantener de pastos permanentes más/menos el 5%, si de los 19 millones de hectáreas de pastos se incluyen los pastos temporales (praderas, pastos arbustivos, arbolados). Comenta que con las declaraciones aceptadas sigue habiendo 7 millones de ha en 2013 y 2015. Pregunta si el Plan de Acción de Pastos de 2014 está localizable en internet.

Responde Fernando Feliú. Comenta que este requisito no afecta al ganadero ya que España decidió aplicarlo a nivel de Estado miembro. Los pastos temporales no contabilizan. Señala que no se puede producir una disminución del 5% del nivel de pastos permanentes en un año con respecto a las tierras arables en ese año y en relación a las cifras del año siguiente. La Comisión les exige que se les manden unas cifras: se les envía y nunca se produce esa reducción y si se produjera el Ministerio mantiene la trazabilidad de aquellos ganaderos o beneficiarios que han roturado (que han pasado de pasto permanente a tierra arable), pero eso no es una infracción, a no ser que sean pastos medioambientalmente sensibles. Si es un pasto normal no le afecta, le va a computar de manera diferente en el greening. Finaliza comentando que se cumple sobradamente y desde el Ministerio se entiende que no se está produciendo una roturación masiva de pastos permanentes en España. Sobre el Plan de Acción de Pastos de 2014, una vez implantado el CAP 2015 se hicieron varias auditorias y la Comisión Europea lo consideró correcto y aprobó el Plan de Acción. Interviene Guillermo Fernández Centeno que pregunta cómo se contabiliza cuando un pasto se matorraliza. Comenta Fernando Feliú que en esos casos es difícil de detectar, si bien se ha ido avanzando en la actualización del CAP.

A continuación interviene Juan Busqué Marcos (CIFA de Cantabria). Desde su punto de vista en la última ponencia hay dos aspectos interesantes. El primero de ellos es que no se dispone de información sobre un proceso tan importante como este y técnicamente difícil de aprender por los usuarios. Habla del caso de la ganadería extensiva en Cantabria (ligado a pastos comunales) con 400 entidades locales involucradas en esos pastos comunales, no declaran superficies de PS dentro de los pastos comunales (está fuera del sistema), que es obligado y eso no se controla (se controla lo declarado). Considera que es una dejación de lo que dice la norma (se tiene que declarar todo lo que se utiliza por los declarantes). Se está utilizando una





Unión Europea
Fondo Europeo Agrícola
de Desarrollo Rural
Europa invierte en las zonas rurales



media de 6 veces más de lo que se declara. La segunda cuestión es el comentario que Fernando Feliú hizo respecto a que habría que fusionar el Pilar 1 y 2 (Fernando Feliú comenta, por su parte, que es su opinión). Lo que se hace es monitorear el estado de las cosas pero no se explica cómo se ha llegado a esta situación. Hay que ser constructivos y ver como se arreglan las cosas en estos pastos forestales, que son los que están teniendo mayor problema (evitar el abandono), ya que el uso pastoral es el más eficiente de los alternativos.

Interviene a continuación José Manuel Delgado (UPA) que indica que les preocupan muchas de las cuestiones de la ganadería extensiva (p.e. la situación del ovino). Plantea dos cuestiones. La primera es el problema del CAP, pero también les preocupa que se vayan a incrementar esas superficies (que se justifican por el CAP) en detrimento de la justificación de la actividad agraria. Se debe buscar el apoyo a aquellos ganaderos que son los que realizan esa actividad, eliminando la especulación (no detraerse fondos de las ayudas), la prioridad es que esas ayudas las cobren los ganaderos que están haciendo esa práctica. La segunda cuestión, en relación al futuro y al ovino, es el balance de la situación anterior que ha sido positiva pero gracias a las ayudas acopladas. Desde la UPA saben que hay problemas de cara al futuro. Hay determinados países que, justificando problemas de organización, están intentando que no continúen las ayudas acopladas (golpe muy duro a la ganadería extensiva), por lo que quiere conocer cómo están los debates a nivel europeo. Finalmente demanda que desde los responsables de desarrollo rural, haya una medida en el Programa Nacional de apoyo a la ganadería extensiva.

Responde Maura López de Ayala y comenta que la Reforma de la PAC está aún en el inicio y no hay nada presentado en firme aunque hay muchas posiciones (países del norte que no quieren ayudas acopladas, los del sur sí). España va a defender las ayudas acopladas porque es una de las líneas fundamentales. Lo que sí es seguro es la dificultad de mantener el presupuesto de la PAC (Brexit, otras prioridades, etc.).

José Manuel Roca López Cepedo (ASAJA-Sevilla) realiza unas reflexiones sobre el CAP de pastos y plantea varias preguntas. Sobre el CAP ha sido uno de los temas más preocupantes para ASAJA en cuanto a la ganadería administrativamente hablando, el origen del problema fue una inspección a unas explotaciones y vieron que aquello eran jaras de dos metros de altura, y recibían ayudas. Para evitar esto se podría penalizar o contabilizar los datos que tienen las administraciones (movimientos ganaderos o registros ganaderos). Por lo tanto todos esos ganaderos han estado penalizados. Considera que el CAP para él y toda la comunidad científica es algo que es falso, y tratar de determinar la accesibilidad del ganado mediante esta metodología resulta complejo. El CAP se ha impuesto, ya que es un sistema automático, pero hay que limitarlo. Además el CAP asigna un coeficiente de pastos sin tener en cuenta la especie que está pastando por lo que es científicamente poco sostenible. Con respecto a las hectáreas, la novedad de esta última reforma ha sido el greening: prioriza según si hay más de una determinada especie. Por otro lado no se ha conseguido vender a la Comisión la tipología de los pastos españoles (por biodiversidad, etc.) y ahora existe la oportunidad para vendérselo a la Comisión. Por último realiza dos preguntas para Fernando Feliú: ¿quién va a pagar la multa de la PAC?, ¿qué opinión tiene de si seremos todos capaces de eliminar el CAP en esta nueva reforma? Cree que con los censos ganaderos, etc. se puede hacer algo vendible a la Comisión. Por último, solicita eliminar el CAP.

Fernando Feliú contesta a las dos preguntas. Sobre la primera relativa al CAP automático, es inviable en el marco de la UE (Reglamentación) y de España enviar a miles de inspectores a revisar la admisibilidad de cada explotación. La solución es un CAP automático (tecnología LiDAR), método que a nivel europeo ha sido abalado porque si no te multan. El CAP automático es un primer nivel de seguridad. Después se puede aplicar el CAP manual que lo puede hacer cada C.A., y en última instancia está el ganadero con sus alegaciones. Con respecto a la multa, no la paga el ganadero sino que la paga España. Y ahora está en el Supremo para asumir la parte de la multa de las C.A. Se ha denunciado a la Comisión Europea ante el Tribunal de Justicia Europea. La multa no la devolverán pero al menos se espera que el TJE haga una sentencia que establezca la penalización en otros términos ya que es una penalización excesiva. Con respecto a la segunda pregunta de si se va a terminar con el CAP:



realmente con las ayudas directas se ha avanzado mucho y esto está en la línea de la monitorización. Con la frecuencia de los satélites se permite el control del 100% de la superficie nacional o una resolución más que aceptable debido a la frecuencia (casi semanal). La idea es si vamos a más, como con el proyecto RECAP, para llegar a un contrato de asociación entre administración y ganadero, contrato que serviría para controlar y para ayudar (estados de pastos, etc.). La Comisión parece que lo está valorando y el Comisario acepta pasar de controlar el 5% de la superficie al 100%. Esto posiblemente se hablará en la segunda reunión del grupo de trabajo.

A continuación interviene Concha Salguero Herrera (Asociación Trashumancia y Naturaleza) quién plantea para el próximo taller hacer una propuesta para que una ganadería extensiva pueda aprovechar las oportunidades de reglamentación de cambio climático, oportunidades nuevas de mercado que están surgiendo, etc. Considera que tenemos que ser capaces de reglamentar integradamente las herramientas que tenemos ahora mismo o bien abogar por unas nuevas herramientas que a la ganadería extensiva le permita utilizar todas las nuevas demandas que están surgiendo ahora mismo en la sociedad (mercado, cambio climático, salud...) y dejar de depender de las ayudas de la política agraria. Hay que prepararse para ese nuevo período y las nuevas demandas sociales que la ganadería extensiva tiene: paisaje, alimentación, bienestar y salud. Por tanto para el próximo taller: ¿qué podemos aportar nosotros desde el punto de vista de la regulación y proponer cómo puede ser la nueva PAC?

Comenta Pedro M. Herrera Calvo que en temas de alimentación está habiendo un movimiento municipal potente (agricultura ecológica, huertos urbanos, etc.). La ganadería extensiva debe reivindicarse como un modelo de alimentación más sostenible. Contesta también Sonia Roig Gómez (UPM) e indica que este GT es un pequeño hito y que está todo muy compartimentalizado: las ayudas vienen por biodiversidad, por conservación, etc. cuando en realidad es todo lo mismo. Guillermo Fernández Centeno puntualiza que todavía el mundo científico tiene que demostrar el efecto que tiene el pastoreo sobre el efecto sumidero de los pastos, ver las investigaciones que van saliendo y con ello enfocar las oportunidades para la política agrícola.

A continuación interviene Rosa Mosquera Losada (Universidad de Santiago de Compostela). Comenta que en las comisiones y subcomisiones que ha estado de la Red Europea de Desarrollo Rural no ha habido ninguna presentación de pastos permanentes, por lo que detecta un déficit en el debate. Comenta que en el marco del proyecto europeo que tienen sobre políticas, han visto muchas incoherencias entre el Pilar 1 y 2. Señala que hay buenas prácticas: la RAPCA (Red de Áreas Pasto – Cortafuegos de Andalucía), por ejemplo y eso va a dar lugar a un nuevo concepto que son los pagos por resultados (varios agricultores se unen y se ve qué se hace a escala paisaje). Esto forma parte de la simplificación. Dentro del proyecto europeo que menciona han hecho un análisis de todas las medidas que fomentan los sistemas silvopastorales en Europa. En desarrollo rural hay 26; estas se basan en la cobertura y no en el uso. Quiere saber si desde el FEAGA o SIGPAC se podría estimar si esas zonas arboladas están pastadas o no están pastadas (hicieron un ejercicio con LUCAS, pero les faltaba saber el uso). También quisiera saber, a partir de la intervención de Maura López de Ayala, si de los indicadores que se plantearon cuál puede ser de mayor capacidad para ser utilizado como criterio de extensificación y si ésta debe abordarse a escala parcela o a escala explotación.

Contesta Maura López de Ayala, quien considera que aplicar los índices de estudios a nivel nacional no es tan sencillo como parece. El índice de pastoreo es el que más indica si una explotación es extensiva o no (aunque tiene sus variables, condiciones, etc.). Considera que algunas veces nos complicamos demasiado: algunas C.A. tienen introducido en su REGA qué explotación es extensiva y cuál no. En todo caso debemos tener algún método para saber cuántas explotaciones son extensivas o no para los aspectos prácticos de ayudas.

Fernando Feliú comenta que en el caso del pasto bajo arbolado es difícil hacer el control con el CAP automático (accesibilidad total). Eso hay que solucionarlo mediante un control de calidad por la C.A. Es cierto que se puede hacer la onda discreta, etc. Habla de ejemplos en Europa. Cree que en este GT sería bueno ver utilidades en la ganadería extensiva y en los pastos. Cree que la clave está en la monitorización. Hay programas que han sido adoptados por la Agencia





Unión Europea
Fondo Europeo Agrícola
de Desarrollo Rural
Europa invierte en las zonas rurales



Espacial Europea (ESA) para diseñar herramientas e indicadores, para realizar el control de las ayudas con sencillez (organismos pagadores): actualización de SIGPAC, control de las ayudas anuales, etc. Tienen dificultades pero estos programas ya están en marcha. En Europa, y de modo optativo, en 2018 ya algún Estado miembro podrá hacer el control del 100% (monitorización) y no el 5% como ahora. No es el caso de España.

Guillermo Fernández Centeno comenta que hay que diferenciar entre usos y coberturas. Aquí lo importante también es el uso: que se pastoree o no. Es importante que para detectar la función del pastoreo se pueda recurrir más a los múltiples sistemas administrativos de los que se dispone y registros (REGA, etc.), así como tener claros los datos.

Regina Monsalve Mayáns (COITAVC) que proviene de la C. Valenciana comenta que no se les tiene como una C.A. ganadera. En la Comunidad Valenciana hay 2 grandes asociaciones de ganaderos: norte de Castellón y sur (asociación valenciana de ganaderos de pasto). Ella es de la asociación sur, y explica su funcionamiento interno y las problemáticas. Considera que es necesaria una transversalidad entre consejerías en el tema de agricultura, medioambiente y sanidad. Sobre sanidad tienen problemas, pero es que la Comunidad Valenciana ha sido pionera en la realización de estudios para demostrar, mediante analíticas continuas, las mejores características (organolépticas, vitaminas, bajo en grasas...), pero estos estudios, por desgracia, están en el cajón. Sobre cambio climático: se les decía que los animales de pasto eran los responsables del cambio climático por las emisiones de CO₂ (vacas) y sus efectos. Finalmente sobre las ayudas, cree que no todo el mundo debe ser extensivo, sino que hay semiextensivo, es decir, abrir unas ciertas pautas, etc. y sobre todo considera que se debería trabajar más juntos. Y hay que trabajar con la tecnología 4.0 (menos gasto de agua), y el aprovechamiento de todas las tecnologías para facilitar la faena es fundamental. Ese es el objetivo y no les importa, como ganaderos, que les fiscalicen al 100%.

A continuación habla Ramón Justo Feijóo (Federación de Razas Autóctonas Españolas). Considera que nadie pone en duda que las razas autóctonas están implicadas en temas de pastos. De las 151 razas autóctonas, ninguna está explotada en régimen intensivo y por tanto están ligadas a la extensificación. Debe tenerse muy presente sobre todo a la población del campo, ya que si no todo esfuerzo (GT, etc.) no será eficaz. Considera que hay que aprovechar mejor el dinero (y no mediante coordenadas políticas de cada C.A. con la intención de acaparar más recursos). En relación a la PAC: hay una alta proporción de declarantes de la PAC que están jubilados. Por tanto hay muy pocos profesionales realmente. Comenta también el tema de las ayudas y la diseminación de estas entre departamentos y consejerías, ministerios de las administraciones y quien lo paga, al final, es el ganadero. Asimismo, recuerda que hay que tener en consideración que el dinero es finito. Y sobre todo hay que tener en cuenta la dispersión de ayudas, etc. ya que uno no sabe lo que hace el otro. Pero lo que hay que procurar es que la gente se quede en los sitios y para ello necesita un medio de vida, servicios, futuro. Hay que tener un respeto por la gente que está en ese medio. Se trata de un problema de autoestima. Guillermo Fernández Centeno destaca en relación a la despoblación que se está elaborando una estrategia nacional contra la despoblación a partir de un acuerdo político en la Conferencia de Presidentes de CCAA con el Presidente del Gobierno en enero de 2017.

Jorge Rodríguez López (MAPAMA) señala algunas líneas para el GT. Piensa que si se centra en definir las superficies, debería hacerse un esfuerzo para que las ayudas no fueran ligadas a la superficie sino también estuvieran orientadas a la actividad (aunque no sea al 100%). Se ha hablado también de la aproximación de los dos pilares, de los servicios ambientales que puede ofrecer la ganadería, el problema de la despoblación y facilitar mediante la actividad ganadera extensiva una vida digna. Por tanto se podría trabajar en el GT hasta qué punto las ayudas deberían ir ligadas a la superficie o también a la actividad.

Interviene Pedro M. Herrera Calvo. Propone trabajar en el GT con las prácticas locales establecidas, que van a tener una mayor importancia en relación a la definición de los pastos permanentes y dentro del CAP, considera que el pastoreo es una práctica local establecida y abarca al 100% de la superficie y, por tanto, no haría falta ir más allá. Pero si finalmente en la definición de pastos permanentes se da importancia a definir y establecer unas prácticas locales establecidas lo que no puede ocurrir es que haya C.A. que hayan avanzado bastante, y



en cambio haya otras que tienen muy pocas. Maura López de Ayala comenta que siempre ha pensado que hay que pagar a la gente que produce, a la actividad. Pero tal y como está la PAC y por un tema de desacoplamiento de las ayudas, lo que suena a “pago por” queda descartado.

Interviene Juan Busque. Se ha puesto en marcha una figura en Cantabria que es muy interesante y que es obligatoria en toda España por la Ley de Montes, que son los instrumentos de Gestión. Los instrumentos de gestión son planes de 10 años, para saber lo que se quiere hacer en el monte. Si se realiza una gestión sostenible, los ganaderos y el pastoreo están bien representados, etc., con estos planes se llevarían los deberes bien hechos sobre la buena gestión del pasto y si hay un buen seguimiento a este instrumento de gestión, adelante con las ayudas relacionadas con esas superficies (gestión y monitorización). Es una buena oportunidad, también para trabajar en este GT. Habrá que pensar en este tipo de medidas para futuros pagos de la PAC relacionados con los pastos forestales.

Regina Monsalve Mayáns considera que habría que copiar en eso a Europa, a los que considera unos maestros en crear ayudas de seguridad, de medio ambiente a las vacas (p.e. cota de hierba corta para evitar los aludes de nieve), etc. En España también podría existir alguna compensación y eso puede ser interesante para trabajar en el GT.

Sonia Roig Gómez explica que estamos muy centrados en la PAC, pero sólo es una de las herramientas. No hay que olvidar que también existe una vinculación con medioambiente por lo que hay que valorarlo todo en su conjunto. En esta parte del medio ambiente lo que se paga son las actividades de servicio ambiental, que hay que reconocer e integrar. Esa filosofía es la que hay que reivindicar.

Jorge Rodríguez López señala la dificultad de poner en marcha ayudas al ganadero por pastorear para que les salgan las cuentas y les resulte interesante. La rapca se dedica a hacer infraestructuras lineales que ayudan a la extinción y no es una actividad ganadera de cambio de paisaje que es lo que se necesita para que vuelva a recuperar la importancia que había en los montes antes de los problemas de incendios que se producen ahora y eso a base de infraestructuras lineales no se va a conseguir nunca.

Ramón Guzmán aclara la financiación de la rapca: se paga con fondos propios aunque está incluida en el FEADER, medida 8.3 de prevención de incendios forestales. En la convocatoria de 2012 de Andalucía había la posibilidad de hacer pastoreo en cortafuegos lineales. Finalmente no hubo respuesta de nadie. En este periodo de programación es más difícil que la vez anterior ya que debe tener como requisito el buen mantenimiento de los pastos (que hay que definirlo). El reglamento no está hecho para pensar en estas cosas. Explica cómo funciona la rapca, que es “comer hierba”, y no es un modelo como el de Francia que es concebir las zonas como un área pastoral, donde en algunas zonas existe sobreuso, moderado y más liviano...

Ana Alegría (Gobierno de La Rioja) ve que aquí existen muchos intereses diferentes por lo que no acaba de focalizar en qué sentido se puede dirigir el GT. Comenta que el CAP lo que hace es parametrizar y puede servir para guardar las espaldas para decir que se está midiendo qué es lo que se pide en las ayudas. Suponiendo que nos abstraigamos de las ayudas y suponiendo que hubiera población rural. En La Rioja hay un despoblamiento importante, y en La Rioja no es la falta de pastos, es la falta de pastores y de ovejas, sin embargo los pastos siguen allí. Entiende que la Comisión diga que si no hay actividad y si quieres ayuda, consérvalos de alguna manera (siega, etc.). Hay que ir más allá de las ayudas y ver que se entra en un problema de hábitat, biodiversidad, de cambio climático, de la política del lobo. Por tanto ¿cómo se focaliza una tarea común?

A continuación habla Cipriano Díaz Gaona (Universidad de Córdoba). Quiere hacer hincapié en los ganaderos, que son a quién hay que defender, que a veces hacen las cosas mal, pero en su inmensa mayoría lo hacen correctamente. Hay que tener en cuenta la importancia grande de la ganadería extensiva en España, pero en peligro de extinción. El problema básico de los ganaderos extensivos es que no pueden sobrevivir por falta de rentabilidad y por eso van desapareciendo (la mayoría son pequeños y medianos). El déficit económico que tienen lo tratan de paliar intensificando su explotación, añadiendo recursos o descapitalizándose. Lo



importante es proteger a los ganaderos y debe procurarse que su actividad sea rentable. De lo que conoce sobre la dehesa, la ganadería extensiva debería ir al 1º Pilar, igual que están los olivares y almendros de sierra que cobran de 100 a 150 euros más por hectárea y eso les permitiría vivir para que fueran rentables y que pudieran generar servicios sistémicos.

Miriam Soto Rey (Gobierno de La Rioja) propone trabajar en dos planos: mejora de lo que ya se tiene, con los pagos y normas actuales, y qué podemos hacer con los pagos y las normas de futuro. Y propone mejorar el CAP. Sonia Roig Gómez habla, por su parte, de las dehesas invisibles de La Rioja, la mayoría ya desaparecidas, y su dificultad de mantenerlas.

Álvaro Picardo Nieto hace una reflexión sobre el pastoralismo en España que está en crisis, se está al final de una época y considera que la puntilla la puso la PAC del 85. Explica que el centro del debate para él son los ganaderos. No hay que exigir que el 100% de los recursos forrajeros de una explotación agraria tengan que venir del pastoreo (hay estacionalidad). También en el CAP hay que incluir la información de especie ya que los vegetales no son estructuras geométricas y detectar solo la altura en el CAP es muy mala aproximación. El Ministerio dispone de información de cubiertas con especies. Considera que hay que ir a una integración: mapas forestales, mapa de hábitats que hay que elaborar, etc. y así lo solicita al Ministerio. Por último muestra el estudio del IV atlas pastoral de Francia, con encuestas (que en España no hay ninguna). Para él la información importante no es la de pastos, sino la de ganaderos, ¿cuántos ganaderos hay?, ¿cuántas explotaciones están pidiendo esas ayudas?, ¿cuántos titulares las han pedido? Sugiere que deben cruzarse los datos. El Ministerio tiene un trabajo que hacer, y si las comunidades autónomas pueden aportar algo, mejor.

Sonia Roig Gómez matiza que existe un proyecto que se hizo en el año 2000 a 2004 de gran parte de los socios de la Sociedad de Pastos con diversos investigadores que se entregó al INIA y que tuvo unos resultados que están para toda España pero que no hubo fondos para sintetizar en un único proyecto. Están publicados por diferentes comunidades autónomas.

Programación de la siguiente reunión del grupo de trabajo.

Este último bloque se dedica a la elaboración de propuestas para la programación de las siguientes reuniones del GT, moderado por Guillermo Fernández Centeno.

Recopila varias ideas. La primera es que es fundamental integrar la información, teniendo en cuenta el documento de la Plataforma por la Ganadería Extensiva y cómo se puede mejorar esa información. Hay que tratar de hacer una síntesis (a partir de las ponencias y sus fuentes), extrayendo más información de una manera sencilla, desagregando la información para ir acotando el tema de la ganadería extensiva (por ejemplo el número de ganaderos que están en extensivo, etc.), incluso desde el punto de vista estadístico. El enfoque puede realizarse globalmente en España o centrarse en una zona, incluido el ganado trashumante. Maura López de Ayala añade que puede obtener más información de los Registros Ganaderos autonómicos, a nivel de la Administración central, información que no llega, ya que detecta limitaciones de información que provoca que no se refleje la realidad, aunque puede servir como orientación para hacer cosas. Guillermo Fernández Centeno considera que esa información se puede solicitar, poner las bases para conocer y afinar un poco más en los datos. Esta integración se podría hacer teniendo en cuenta, como información de base, el nivel de explotación (qué ganaderos podrían entrar, servicios ambientales que están generando, etc.).

La segunda línea de trabajo que el moderador señala es diseñar una medida de apoyo a la ganadería extensiva, es decir, se trataría de ver cómo se enfocaría el diseño de una línea o medida que pueda ser recogida por cualquier administración (AGE, CC.A.A o ayuntamientos), teniendo en cuenta, también, aspectos competenciales, etc. Podría ser una medida de fomento de la ganadería extensiva, por ejemplo las razas autóctonas. Se trata de esbozarla más que definirla, contando con las personas expertas del Grupo de Trabajo. El moderador explica que hay casos de medidas que ya existen pero no se están implementando. Se puede pensar para el 2020 y para aplicar hasta el 2023. Se trataría de hacer una línea muy genérica para que el que quiera pueda aplicarla. El moderador se compromete a trabajarlo con Jorge Rodríguez.





Unión Europea
Fondo Europeo Agrícola
de Desarrollo Rural
Europa invierte en las zonas rurales



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE AGRICULTURA Y PESCA,
ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE



RRN
Red Rural Nacional

Guillermo Fernández Centeno explica que se van a hacer unas conclusiones, se pasará un borrador y se trabajará en las dos líneas anteriores. En próximas reuniones se esbozarán algo más. Y se recuerda que si hay alguien interesado y que pueda ser de interés para formar parte del GT se le puede invitar. Finalmente agradece la asistencia a todos los presentes, dando por finalizada esta primera reunión del grupo de trabajo sobre Pastos Forestales y Sistemas Silvopastorales dentro de la PAC.

